ESTUDIO DE IMPACTO JURÍDICO, ECONÓMICO Y FISCAL DE LAS ZONAS FRANCAS

| noviembre 2019

Contenido

ESTUDIO DE IMPACTO JURÍDICO, ECONÓMICO Y FISCAL DE LAS ZONAS FRANCAS 5

1. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS DESDE EL DERECHO DE LA COMPETENCIA 9

1.1. Régimen de libre y leal competencia 10

1.1.1. Régimen general de protección de la competencia 11

1.1.2. Régimen general de competencia desleal 13

1.1.3. El régimen de zonas francas no es contrario al régimen general de protección de la competencia ni al régimen de competencia desleal 14

1.2. Facultad de intervención del Estado en la economía 15

1.2.1. Las limitaciones a la competencia con fundamento en la facultad de intervención del Estado en la economía 18

1.2.2. La finalidad extrafiscal de los tributos 19

1.2.3. Conclusiones 21

1.3. Finalidades y justificación del régimen de zonas francas en Colombia 22

1.3.1. Las zonas francas y el derecho de la competencia en EE. UU. 25

1.4. Ventaja pro competitiva del régimen de zonas francas 28

1.5. Propuesta para dinamizar el régimen desde el derecho de la competencia 29

1.6. Conclusiones 34

Bibliografía 35

2. ESTUDIO DE MEDICIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO Y CUMPLIMIENTO DE LAS FINALIDADES DE LAS ZONAS FRANCAS 38

2.1. Medición de impacto económico: objetivos y metodología 41

2.1.1. Objetivo 41

2.1.2. Objetivos específicos 41

2.1.3. Metodología 43

2.2. Zonas francas en Colombia 45

2.2.1. Zonas Francas en Colombia por categoría 47

2.2.2. Zonas Francas en Colombia por regiones 47

2.2.3. Zonas Francas en Colombia por tamaño de empresa 49

2.2.4. Zonas Francas en Colombia por sectores 50

2.2.5. Contribución de las zonas francas con el crecimiento económico de Colombia 52

2.2.6. Contribución de las Zonas Francas en el comercio exterior de Colombia 54

2.2.7. Contribución de las Zonas Francas con la generación de empleo en Colombia 55

2.2.8. Contribución de las Zonas Francas con la generación de nueva inversión en Colombia 61

2.2.9. Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI) 69

2.2.10. Responsabilidad Social Empresarial (RSE) 71

2.3. Zonas Francas por regiones 72
2.3.1. Región Pacífico 72
2.3.2. Región Centro Oriente 97
2.3.3. Región Caribe 124
2.3.4. Región Eje Cafetero 156
2.3.5. Región Orinoquía 181
2.3.6. Región Centro Sur 194
2.4. Las zonas francas como clave del desarrollo empresarial: casos de éxito 206
2.4.1. Cartonera Nacional 206
2.4.2. Aligraf 207
2.4.3. Aptar 207
2.4.4. Triada Emma 208
2.5. Evaluación de cumplimiento y legalidad de las zonas francas frente a organismos de comercio exterior 208
2.5.1. Cumplimiento de las zonas francas colombianas con la Organización Mundial del Comercio 209
2.5.2. Importancia de los instrumentos jurídicos de control, prevención y sanción vigentes en el Régimen Franco, para enfrentar prácticas de comercio Ilícito en las zonas francas 211
2.6. Conclusiones 222
2.6.1. Colombia 222
2.6.2. Región Pacífico 224
2.6.3. Región Centro Oriente 226
2.6.4. Región Caribe 229
2.6.5. Región Eje Cafetero 231
2.6.6. Región Orinoquía 234
2.6.7. Región Centro Sur 235
Bibliografía 237
3. IMPACTO TRIBUTARIO DE LAS ZONAS FRANCAS 239
3.1. El impacto fiscal e importancia de las zonas francas: Objetivo y estructura del documento. 239
3.2. Las Zonas Francas: contexto 243
3.3. Metodología: descripción de la metodología y fuentes de información utilizadas 247
3.3.1. Enfoque tradicional 247
3.3.2. Decisiones de inversión 247
3.3.3. Fuentes de Información e identificación de empresas 248
3.3.4. Conceptos generales 249
3.3.5. Cálculo del impacto fiscal 251
3.4. Resultados: descripción de los resultados del ejercicio 255

3.5. Posibles aplicaciones: ¿en qué se puede traducir el impacto tributario de las zonas francas para la economía de Colombia? 260
3.5.1. Escenario Hipotético 1 261
3.5.2. Escenario Hipotético 2 262
3.6. Hacia el futuro: ¿Qué pueden hacer las Zonas Francas colombianas para ser más competitivas y posicionar más el Instrumento? 264
3.7. Conclusiones 266
Bibliografía 268
CONCLUSIONES FINALES 269
ANEXO 1: Encuesta a usuarios 271
Índice de Ilustraciones 274
Índice de Tablas 280

ESTUDIO DE IMPACTO JURÍDICO, ECONÓMICO Y FISCAL DE LAS ZONAS FRANCAS

En un entorno globalizado, las zonas francas se han posicionado como el más importante instrumento para promover la transformación productiva, la inserción en mercados internacionales y la atracción de inversión. De hecho, múltiples experiencias internacionales en más de 135 países demuestran que son los lugares ideales para promover cadenas globales de valor, logística internacional, así como servicios de valor agregado.

Lo anterior, se manifiesta en el crecimiento exponencial del número de zonas francas declaradas, en los últimos años (desde la creación de la OMC hasta hoy, se han creado 3.000 zonas francas en el mundo, 130 por año en promedio) y en especial de los países que las han adoptado como política de desarrollo.

En Colombia, el Régimen Franco ha sido objeto de debate en los últimos años por parte de algunos economistas, grupos empresariales y sectores políticos, lo cual se materializó en las disposiciones que fueron incluidas y en particular la revisión de los efectos del régimen franco ordenada por el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018 (Ley de Financiamiento).

Dentro de los principales cuestionamientos de los críticos al Régimen Franco se encuentran:

1. La necesidad de aumentar el recaudo público, reflejado en la tendencia de desmonte progresivo de beneficios fiscales para usuarios de zonas francas.

2. Un supuesto esfuerzo fiscal para un régimen que beneficia a un reducido número de empresas, especialmente en un momento donde el país necesita reducir sustancialmente el déficit fiscal y maximizar la eficiencia del gasto público.

3. Dudas en la opinión pública especializada, sobre la efectividad del instrumento en términos de su costo tributario para contribuir a la atracción de inversiones que generen empleo de calidad.

4. Inequidad tributaria con el resto de los contribuyentes (tesis expuesta por Jorge Humberto Botero).

Con fundamento en estas premisas, el mencionado artículo 110 de la Ley de Financiamiento, establecía la creación de un equipo conjunto de auditoria conformado por la Superintendencia de Industria y Comercio, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Contraloría General de la República, con el fin de “hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios, exenciones tributarias, deducciones, otras deducciones de

renta y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, para determinar su continuación, modificación y/o eliminación" [1].

Con el fin de contribuir con el debate nacional, mediante la presentación de argumentos sólidos y sustentados que demuestren el verdadero impacto del Régimen Franco en la consolidación de las políticas de generación de empleo, atracción de inversión y reconversión industrial, es interés de la Cámara de Usuarios de Zonas Francas desarrollar un estudio objetivo e imparcial en el cual se evalúe el estado actual del régimen de zonas francas colombiano, desde las perspectivas económica, jurídica y fiscal, tanto a nivel nacional como internacional a fin de determinar:

1. La legalidad del régimen de cara a la regulación actual en materia de competencia desleal e inequidad jurídica;

2. El cumplimiento de las finalidades establecidas en la Ley 1004 de 2005 mediante la medición de su impacto económico; y

3. Su impacto fiscal en cuanto a los beneficios tributarios otorgados a las zonas francas dentro del sistema tributario colombiano.

Para la presente consultoría, se conformó un consorcio multidisciplinario de expertos en materia de derecho de la competencia, régimen tributario y competitividad internacional, que comparten experiencia, conocimiento, visión y estrategia, lo cual permitió abordar de manera integral y bajo una sola dirección coordinada, los objetivos del estudio. Las firmas que conforman el consorcio son:

IBARRA
ABOGADOS

Fundada el 23 de agosto de 1993 por Gabriel Ibarra Pardo, a lo largo de veinte años se ha consolidado como una de las firmas colombianas más prestigiosas en las áreas de derecho de la competencia, comercio internacional y derecho aduanero, asesorando y representando a diversas compañías nacionales e internacionales. La exitosa labor llevada a cabo por la firma y el reconocimiento otorgado por sus clientes ha llevado a que esta haya sido reconocida como una firma líder en estas áreas en múltiples oportunidades por Chambers & Partners y The Legal 500.

En aras de atender integralmente las distintas necesidades de sus clientes, la firma brinda asesoría en las principales áreas de práctica jurídica tales como resolución de controversias y derecho corporativo. Asimismo, ha conformado una red de alianzas estratégicas con profesionales del más alto nivel para prestar servicios en los campos de derecho tributario, contratación estatal, derecho penal, entre otros.

[1] Posteriormente, dicha disposición fue derogara por el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2020 (Ley 1955 de 2019) y la evaluación no se llevó a cabo, sin embargo, las críticas al régimen de zonas francas por parte de algunos sectores continúan vigentes.

ARAÚJO IBARRA
CONSULTORES EN NEGOCIOS INTERNACIONALES

Araújo Ibarra es la firma de consultoría líder en Colombia en mecanismos de inversión y comercio internacional. La firma asesora a empresarios nacionales e internacionales, así como a gobiernos y agencias gubernamentales en la identificación, estructuración y maximización de estrategias de inversión y aprovechamiento de oportunidades de negocio, permitiéndoles ser más competitivos en escenarios en un mundo globalizado.

A través de una red de aliados global y un equipo interdisciplinario de más de 80 profesionales, brinda asesoría técnica, económica y legal en zonas francas / zonas económicas especiales, mecanismos de promoción de exportaciones, estrategia de comercio internacional, derecho aduanero, defensa y política comercial (anti dumping), puertos, derecho corporativo, fusiones y adquisiciones, planeación tributaria, innovación en modelos de negocio y estructuración de proyectos.

HJGomez SAS

Firma de consultoría económica y corporativa dirigida por Hernando José Gómez, con énfasis en análisis de entorno económico, competitividad, comercio y acuerdos internacionales, crecimiento verde, ajuste empresarial y evaluación y propuestas de políticas públicas. Trabajos realizados para ANDI, Asobancaria, Banco Mundial, Bancoldex, BID, CAF, Camacol, Fedesarrollo, Ministerio de Vivienda, PNUD, Procolombia y el Progama de Transformación Productiva (PTP).

A continuación, se presentan los capítulos del estudio elaborados por cada una de las firmas.

ANDI
Cámara de Usuarios
de Zonas Francas

1. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS DESDE EL DERECHO DE LA COMPETENCIA

Por: Ibarra Abogados

1. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS DESDE EL DERECHO DE LA COMPETENCIA

Como bien es sabido, las zonas francas conforman un mecanismo que tiene como propósito la atracción de inversión, la generación de nuevas empresas y la generación de empleo.

Esta figura ha sido promovida y adoptada en un gran número de países, entre los que se encuentran firmantes de tratados de libre comercio con Colombia, como Estados Unidos.

En Colombia la primera Zona Franca se fundó en Barranquilla en el año de 1959, y por medio de la Ley 1004 de 2005, que derogó la anterior Ley 109 de 1985, se creó el actual régimen franco. Sin embargo, en los últimos años se han formulado críticas al mecanismo toda vez que, en opinión de algunos detractores, aquél podría tener implicaciones que contrarían el artículo 333 de la Constitución Política.

Estos reparos condujeron a que el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018[2] ordenara a la Superintendencia de Industria y Comercio, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y a la Contraloría General de la República realizar una revisión del mecanismo con el fin de determinar su conveniencia desde el punto de vista fiscal, *de competencia* y del cumplimiento de los objetivos que, por ley, justifican el instrumento.

Aunque el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018 fue derogado por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, la Cámara de Zonas Francas de la ANDI ha decidido acometer el estudio acerca de la conveniencia y justificación de las zonas francas desde la perspectiva del derecho a la libre y leal competencia, razón por la cual se nos ha encomendado la elaboración del presente documento, en donde además de analizar y dar respuesta a las principales inquietudes que se han planteado en relación con las zonas francas, se formulará una recomendación para mejorar el régimen franco.

---

[2] "*ARTÍCULO 110. Con el fin de evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia, prevenir la competencia desleal en la economía colombiana y garantizar el cumplimiento de las finalidades de las zonas francas y los beneficios tributarios otorgados en el sistema tributario colombiano, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Contraloría General de la República conformarán un equipo conjunto de auditoría para hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios, exenciones tributarias, deducciones, otras deducciones de renta y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, para determinar su continuación, modificación y/o eliminación. El resultado de esta auditoria será público y se presentará ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y las Comisiones Económicas del Congreso de la República a más tardar en el mes de julio de 2019. Para el primer trimestre del año 2020 el Gobierno nacional presentará un proyecto de ley que grave las utilidades contables, eliminando las rentas exentas y beneficios tributarios especiales, para reemplazar el impuesto de renta.*"

En ese sentido, se adelanta que la conclusión del presente análisis radica en que el Régimen de Zonas Francas en Colombia, es conveniente y se encuentra justificado desde la perspectiva de la promoción de la competencia. Sin embargo, el mecanismo vigente contiene algunos aspectos que ameritan una reforma con el fin de disminuir las barreras de acceso a este instrumento.

1.1. Régimen de libre y leal competencia

El Régimen de Libre y Leal Competencia, por regla general, se aplica a todo aquel que desarrolle una actividad económica y comprende, entre otros, (i) el Régimen General de Competencia y (ii) el Régimen de Competencia Desleal.

Todos estos cuerpos normativos regulan el comportamiento de los agentes económicos que concurren a los mercados colombianos con el fin de garantizar las condiciones de competencia y evitar que se presenten restricciones o factores que las distorsionen.

En ese sentido, el Régimen de Libre y Leal Competencia es resultado del principio de intervención del Estado en la economía y un desarrollo del artículo 333 de la Constitución Política de 1991, que elevó el derecho a la libre competencia a rango o principio constitucional, con lo que aumentaron las posibilidades y obligaciones[3] del aparato estatal para protegerlo[4]. El tenor de ese artículo es el siguiente:

> *"**ARTICULO 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*
>
> ***La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.***
>
> *La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

[3] Corte Constitucional, SentenciaC-830 de 2010: *"Es un tópico suficientemente definido en la jurisprudencia constitucional que **la Carta Política** no ofrece una perspectiva neutra frente al modelo económico aceptable, sino que **toma partido por una régimen de economía social de mercado, el cual tiene entre sus características definitorias** (i) el reconocimiento constitucional de la libertad de empresa y la libre iniciativa privada, en tanto garantías indispensables para el logro del desarrollo económico y la prosperidad general. Para ello se impone una cláusula general compleja, la cual impide la exigencia de permisos previos o requisitos, al igual que la **obligación estatal de promover la libre competencia** y la libertad económica (Art. 333 C.P.); y (ii) la adscripción al Estado de la función de dirección general de la economía, tarea que se expresa en diversos planos, como son la verificación que la libre empresa se ejerza en los límites del bien común y la potestad de imponer limitaciones a esa libertad cuando lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (Art. 333 C.P.)."*(Subrayado y negrilla por fuera del texto)

[4] Alfonso Miranda, "Origen y evolución del Derecho de la Competencia en Colombia", *Centro CEDEC*, Recuperado de https://centrocedec.files.wordpress.com/2019/01/3-origen-y-evolucio%CC%81n.pdf P. 76

> ***El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional****.*
>
> *La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación."* (Subrayado y negrillas fuera del texto)

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-032 de 2017 reiteró que el núcleo de la libre competencia consiste en garantizar la libre concurrencia de los agentes económicos para ofertar bienes y servicios en igualdad de condiciones.

En palabras de la Corporación:

> *"5.2. La Corte ha identificado los contenidos del derecho a la libre competencia, señalando que "La libre competencia, por su parte, consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones. Según la jurisprudencia constitucional, esta libertad comprende al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario. En este orden de ideas, esta libertad también es una garantía para los consumidores, quienes en virtud de ella pueden contratar con quien ofrezca las mejores condiciones dentro del marco de la ley y se benefician de las ventajas de la pluralidad de oferentes en términos de precio y calidad de los bienes y servicios, entre otros."*

De ese modo, por regla general, y en virtud del mandato del constituyente, el Estado debe garantizar las condiciones propias para el ejercicio de ese derecho; fomentar un comportamiento leal de parte de quienes concurren al mercado y, en últimas, beneficiar al consumidor; siempre con la precaución de evitar generar ventajas injustificadas[5] o discriminatorias que rompan la igualdad entre competidores.

1.1.1. Régimen general de protección de la competencia

El Régimen General de Competencia hace referencia al conjunto de normas jurídicas que regulan el comportamiento y el ejercicio del poder actual o potencial de las empresas en determinado mercado. Esa regulación ex ante se justifica en la medida en que este tipo de

[5] Corte Constitucional, Sentencia C-032 de 2017: "*De conformidad con la norma constitucional (artículo 333) y la jurisprudencia de esta Corte, el mercado es el escenario preferente de despliegue de los derechos y libertades económicas y de la libre competencia. De hecho la Corte señaló en la Sentencia C-228 de 2010, que 'el núcleo esencial del derecho a la libre competencia económica consiste en la posibilidad de acceso al mercado por parte de los oferentes sin barreras injustificadas'."*

normas se aplican en aras del interés público para proteger las condiciones generales de competencia del mercado, y no solamente a algunos de sus agentes económicos[6].

Las normas de libre competencia se ocupan de la protección a la libre concurrencia de los agentes al mercado, la eficiencia económica y el bienestar del consumidor. Ello, a través de la prohibición de conductas restrictivas -como acuerdos anticompetitivos o abusos de la posición dominante-; el control *ex ante* de concentraciones empresariales, y la abogacía de la competencia[7], en virtud de la cual la Superintendencia de Industria y Comercio conoce de los proyectos de regulación que pueden tener incidencia sobre las condiciones de competencia de los mercados nacionales.

El Régimen se encuentra integrado por la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y la Ley 1340 de 2009.

La Ley 155 de 1959 fue una de las primeras normas que se expidió sobre la materia. En ella se encuentra consignada la prohibición general, la tipificación de las prácticas restrictivas de la competencia[8] y, en sus artículos 7º a 9º, proscribe las conductas verticales en los sistemas de distribución.

Por su parte, el Decreto 2153 de 1992 en su artículo 46 agrega a esa prohibición general la consecuencia de la nulidad por objeto ilícito a los actos que se encuadren en ella, y adiciona el catálogo de conductas restrictivas de la competencia en sus artículos 47, 48 y 50, así: acuerdos, actos, y abusos de posición dominante en el mercado.

Años más tarde, el Congreso de la República actualizó la normativa por medio de la Ley 1340 de 2009. Esa norma estableció en su artículo 4º que la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992, la misma Ley 1340 y las demás disposiciones que las modifiquen o adicionen, constituyen el régimen general de protección de la competencia.[9]

En su artículo segundo se establecen los bienes protegidos o, lo que es lo mismo, la finalidad del régimen, así:

---

[6] "*El establecimiento de un carácter ex ante en la legislación sobre prácticas restrictivas de la competencia se justifica, ya que este tipo de normas se aplica en interés general para proteger las condiciones generales de competencia del mercado y no solamente los intereses de uno u otro participante en él.".* Alfonso Miranda, "Origen y evolución del Derecho de la Competencia en Colombia", *Centro CEDEC*, Recuperado de https://centrocedec.files.wordpress.com/2019/01/3-origen-y-evolucio%CC%81n.pdf, p. 100.

[7] Tomado de la Superintendencia de Industria y Comercio, En http://www.sic.gov.co/que-es-la-libre-competencia

[8] Artículo 1º, Ley 155 de 1959: "*Quedan prohibidos los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros y en general, toda clase de prácticas y procedimientos o sistemas tendentes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos*".

[9] *Artículo 4º-. Normatividad Aplicable. La Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992, la presente ley y las demás disposiciones que las modifiquen o adicionen, constituyen el régimen general de protección de la competencia, aplicables a todos los sectores y todas las actividades económicas. En caso que existan normas particulares para algunos sectores o actividades, éstas prevalecerán exclusivamente en el tema especifico*

> "***ARTÍCULO 2o. AMBITO DE LA LEY.*** *Adicionase el artículo 46 del Decreto 2153 de 1992 con un segundo inciso del siguiente tenor:*
>
> ***Las disposiciones sobre protección de la competencia abarcan lo relativo a prácticas comerciales restrictivas, esto es acuerdos, actos y abusos de posición de dominio, y el régimen de integraciones empresariales****. Lo dispuesto en las normas sobre protección de la competencia se aplicará respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, cualquiera sea la actividad o sector económico*." (Subrayado y negrillas fuera del texto)

En síntesis, el Régimen General de Protección de la Competencia prohíbe la realización de conductas que impiden la competencia o que, en otras palabras, imponen condiciones para no competir.

1.1.2. Régimen general de competencia desleal

La Ley 256 de 1996 contiene las disposiciones generales aplicables en materia de competencia desleal[10]. Por competencia desleal se entienden aquellos comportamientos que tienen lugar en el mercado, que son contrarios a la buena fe comercial y que tienden a crear mejores condiciones para determinados agentes del mercado en detrimento de otros[11].

En otras palabras, las normas de competencia desleal castigan a aquel que en ejercicio de su derecho a concurrir a los mercados colombianos se comporta de manera contraria a la buena fe[12] y lesiona los intereses de terceros o de quienes participan en aquellos. Al respecto, el artículo 7º de la Ley 256 de 1996, dispone lo siguiente:

---

[10] "***ARTÍCULO 1o. OBJETO.*** *Sin perjuicio de otras formas de protección, la presente Ley tiene por objeto garantizar la libre y leal competencia económica, mediante la prohibición de actos y conductas de competencia desleal, en beneficio de todos los que participen en el mercado y en concordancia con lo establecido en el numeral 1o. del artículo 10 bis del Convenio de París, aprobado mediante Ley 178 de 1994."*

[11] *"**ARTÍCULO 2o. ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN.** Los comportamientos previstos en esta ley tendrán la consideración de actos de competencia desleal siempre que <sic> realicen en el mercado y con fines concurrenciales. La finalidad concurrencial del acto se presume cuando éste, por las circunstancias en que se realiza, se revela objetivamente idóneo para mantener o incrementar la participación en el mercado de quien lo realiza o de un tercero."*

"ARTÍCULO 3o. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN. *Esta Ley se le aplicará tanto a los comerciantes como a cualesquiera otros participantes en el mercado. La aplicación de la Ley no podrá supeditarse a la existencia de una relación de competencia entre el sujeto activo y el sujeto pasivo en el acto de competencia desleal."*

"ARTÍCULO 4o. ÁMBITO TERRITORIAL DE APLICACIÓN. *Esta Ley se le aplicará los actos de competencia desleal cuyos efectos principales tengan lugar o estén llamados a tenerlos en el mercado colombiano."*

[12] La SIC se ha referido al principio de buena fe comercial en los siguientes términos: "*Dicho principio [buena fe] se ha entendido como la convicción, predicada de quien interviene en el mercado, 'de estar actuando*

> ***"ARTÍCULO 7o. PROHIBICIÓN GENERAL.*** *Quedan prohibidos los actos de competencia desleal. Los participantes en el mercado deben respetar en todas sus actuaciones el principio de la buena fe comercial.*
>
> *En concordancia con lo establecido por el numeral 2o. del artículo 10 bis del Convenio de París, aprobado mediante Ley 178 de 1994, se considera que constituye competencia desleal, todo acto o hecho que se realice en el mercado con fines concurrenciales, cuando resulte contrario a las sanas costumbres mercantiles, al principio de la buena fe comercial, a los usos honestos en materia industrial o comercial, o bien cuando esté encaminado a afectar o afecte la libertad de decisión del comprador o consumidor, o el funcionamiento concurrencial del mercado."*

La norma en cita, de acuerdo con la jurisprudencia especializada en la materia, no sólo constituye una prohibición en sí misma, sino que, además, en ella se enmarcan el resto de actos previstos en el catálogo de conductas consagradas en los artículos 8 y siguientes de la Ley 256. En palabras de la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio:

> *"Finalmente, la cláusula general de competencia desleal, prevista en nuestro ordenamiento en el artículo 7º de la Ley 256 de 1996, que si bien* ***tiene como función el ser un principio informador y un elemento de interpretación de todo el sistema de normas prohibitivas de la deslealtad en la competencia****, es una verdadera norma a partir de la cual se derivan deberes específicos."*[13] (Subrayado y negrillas fuera del texto)

Es decir que, para que se configure un acto de competencia desleal, ya sea de desviación de la clientela, desorganización de las prestaciones mercantiles, o cualquier otro, es necesario que sea considerado contrario a la buena fe comercial; de lo contrario, carecería de los requisitos del tipo y, por ende, no es procedente la sanción de la conducta.

1.1.3. El régimen de zonas francas no es contrario al régimen general de protección de la competencia ni al régimen de competencia desleal

Toda vez que el derogado artículo 110 de la Ley 1943 de 2018, disponía la constitución de un equipo de trabajo interinstitucional "*Con el fin de evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia, prevenir la competencia desleal en la economía colombiana y garantizar el*

honestamente, con honradez y lealtad en el desarrollo y cumplimiento de los negocios' o, como lo ha establecido este Despacho en pretérita oportunidad, como 'la práctica que se ajusta a los mandatos de honestidad, confianza, honorabilidad, lealtad y sinceridad que rige a los comerciantes en sus actuaciones' , que les permite obrar con la 'conciencia de no perjudicar a otra persona ni defraudar la Ley, e implica ajustar totalmente la conducta a las pautas del ordenamiento jurídico'." (Superintendencia de Industria y Comercio, Sentencia No. 2764 de 31 de mayo de 2012, Hoja No. 9)

[13] Superintendencia de Industria y Comercio, Sentencia No. 1404 de 30 de marzo de 2012, hoja No. 9; Superintendencia de Industria y Comercio, Sentencia No. 4851 de 30 de agosto de 2012, hoja No. 10.

cumplimiento de las finalidades de las zonas francas (…)", es necesario realizar las siguientes precisiones a la luz de lo expuesto en los puntos anteriores.

En primer lugar, el régimen de zonas francas no presupone de ninguna manera una infracción al Régimen General de Competencia ni una transgresión al Régimen de Competencia Desleal.

Las Zonas Francas son una figura creada y amparada por el legislador, razón por la cual sus efectos no podrían ser catalogados como ilegales en los términos del artículo 7° de la Ley 256 de 1996. En otras palabras, mal se haría al argüir una violación a la ley (Ley 256 de 1996) como consecuencia de la expedición o aprovechamiento de un régimen creado por el legislador (Ley 1004 de 2005, por medio del cual se crea el régimen de Zonas Francas). Acogerse a un régimen legal especial bajo ninguna perspectiva podría constituir una transgresión al bien jurídico de buena fe comercial.

Así, ni la creación de regímenes especiales en materia fiscal por parte del legislador, ni mucho menos su aprovechamiento por parte de los administrados, constituyen actos susceptibles de ser encuadrados en alguna de las prohibiciones legales que se han expuesto.

Claro lo anterior, la existencia de regímenes especiales como el de Zonas Francas, no constituye competencia desleal, ni una infracción a las normas mencionadas, sin embargo la pregunta que cabe plantear es si este régimen puede alterar las condiciones de competencia y si existe una justificación para ello: o en otras palabras, (i) si en virtud de sus normas se afectan los principios de neutralidad e igualdad entre competidores y (ii) si esa alteración encuentra alguna justificación a la luz del ordenamiento jurídico colombiano.

El punto de partida para realizar tal análisis es que el legislador y el gobierno, en ejercicio de la facultad de intervención del Estado sobre la economía, se encuentran en la capacidad de crear estímulos para fomentar el desarrollo de actividades deseables siempre y cuando el tratamiento diferenciado no configure un trato discriminatorio.

1.2. Facultad de intervención del Estado en la economía

El objeto de este segundo acápite es hacer referencia a la facultad de intervención estatal en la economía: en qué consiste, cuál es su finalidad y cuáles sus implicaciones; para luego ilustrar cómo el régimen de Zonas Francas ha sido creado con fundamento en la referida facultad y, consecuentemente, puede de manera legítima alterar las condiciones de competencia en el mercado.

Veamos.

El modelo económico de la Constitución Política de 1991 incorpora el concepto de dirección estatal de la economía en su artículo 334, que establece que: *"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado (…)".* Si bien el Acto Legislativo 1 de 1936 estableció que el Estado intervendrá "*(…) por medio de leyes*" en la actividad económica de

explotación de industrias o empresas[14], fue hasta 1991 que se estableció de manera expresa un principio constitucional de intervención en la economía[15].

Pues bien, la dirección general de la economía consiste en la facultad entregada por el constituyente al Estado para gestionar la economía nacional en búsqueda de los fines que la misma Constitución ha trazado al Estado, entre ellos, el bien común.[16]

La Corte Constitucional ha señalado que, conforme a ese principio constitucional, la economía no queda a merced de lo que pueda ocurrir en la sociedad, sino que, por el contrario, aquella debe ser dirigida hacia el cumplimiento de los fines estatales.

En Sentencia C-022 de 2004, la Corporación explicó que:

> *"Conforme a lo dispuesto por el artículo 334 de la Constitución Política al Estado corresponde la dirección de la economía, lo que significa que ésta no queda a merced de lo que pueda suceder en la sociedad, sino que precisamente para alcanzar las altas finalidades que le competen al Estado para '**promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución**', así como para 'asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo' que impone el artículo 2º de la Carta al Estado Colombiano**, la economía requiere que su dirección general se lleve a cabo por el Estado**."*[17] (Subrayado y negrillas fuera del texto)

La Corte ha sido contundente al sostener que sin la regulación del Estado, que constituye una manifestación de la facultad de intervención, el mercado no podría existir ni funcionar[18].

En sentido amplio, *todas* las decisiones del Estado que versen sobre el funcionamiento de la economía son manifestación del principio constitucional referido[19]. En términos más concretos, según la Sentencia C-150 de 2003, la intervención estatal en el ámbito económico puede obedecer al cumplimiento de distintas funciones, entre las que se encuentran la función de estabilización económica y la función de regulación económica y social de múltiples sectores y actividades específicas.[20]

---

[14] El artículo 11 de Acto Legislativo 1 de 1936 es del siguiente tenor: "*El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.*"

[15] "Intervención pública, regulación administrativa y economía: elementos para la definición de los objetivos de la regulación". Alfonso Miranda y Carlos Pablo Márquez (2004), CEDEC, Recuperado de https://centrocedec.files.wordpress.com/2010/06/intervencic3b3n-del-estado.docx

[16] Guinard-Hernández. "La 'regulación económica' como instrumento de dirección estatal de la economía", *Revista digital de Derecho Administrativo*, N°. 18, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 177-224.

[17] Sentencia C-022 de 2004.

[18] Sentencia C-150 de 25 de febrero de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[19] Sentencia C-150 de 25 de febrero de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[20] En esa providencia, la Corte expresó que: *"En un Estado social de derecho la intervención estatal en el ámbito socio–económico puede obedecer al cumplimiento de diversas funciones generalmente agrupadas en cuatro grandes categorías: una función de redistribución del ingreso y de la propiedad expresamente*

De manera que, cuando el Estado regula una actividad y ello tiene incidencia en la economía, está ejerciendo la facultad de intervención a la que aquí se ha hecho referencia.

Ahora bien, el Congreso de la República mantiene la función de dictar, mediante leyes, las normas conforme a las cuales ha de llevarse a cabo la intervención en la economía.[21]

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido:

> *"De esta manera queda establecido por el Constituyente que el Congreso de la República, como órgano de representación popular tiene asignadas funciones específicas en la intervención del Estado en la dirección de la economía."*

No obstante, esa facultad radica en cabeza de distintos poderes públicos y se materializa por medio de diversos instrumentos. Si bien el rol protagónico corresponde al Congreso, la Constitución Política también le confirió a la rama ejecutiva algunas competencias en la materia, por ejemplo, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria.[22]

Con fundamento en lo anterior, la facultad de intervención del Estado en la economía no sólo es legítima a la luz de nuestro ordenamiento jurídico, sino que, además, ha sido concebida como necesaria por el juez constitucional. De no existir tal intervención, la economía quedaría a merced de lo que suceda en la sociedad, circunstancia que podría

---

consagrada en varias disposiciones de la Constitución con miras a alcanzar un "orden político, económico y social justo" (Preámbulo); una función de estabilización económica también consagrada en diversas normas superiores (artículos 334 inc, 1°, 339, 347, 371 y 373 de la C.P.); una función de regulación económica y social de múltiples sectores y actividades específicas según los diversos parámetros trazados en la Constitución (artículos 49 y 150, numeral 19, por ejemplo); y, todas las anteriores, dentro de un contexto de intervención general encaminado a definir las condiciones fundamentales del funcionamiento del mercado y de la convivencia social, como el derecho de propiedad privada pero entendido como "función social" (artículo 58 C.P.) o la libertad de iniciativa privada y de la actividad económica siempre que se respete también la "función social" de la empresa (artículo 333 C.P.) en aras de la "distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo" (artículo 334 C.P.)." (Subrayado fuera del texto)

[21] En la Sentencia C-022 de 2004, la Corte Constitucional sostuvo que: "*En ese orden de ideas es claro que **el Congreso de la República en la Constitución de 1991 mantiene la función de dictar mediante leyes las normas conforme a las cuales ha de llevarse a efecto esa intervención en la economía**."* (Subrayado y negrillas fuera del texto)

[22] Así, en la Sentencia C-186 de 2011, la Corte expresó: *"**La intervención estatal en la economía está a cargo de distintos poderes públicos y se materializa por medio de diferentes instrumentos**. **Un rol protagónico corresponde sin duda, al Congreso de la República, por medio de la expedición de leyes**, bien sea que se trate específicamente de leyes de intervención económica (Arts. 150.21 y 334), como de otras leyes contempladas en el artículo 150 constitucional (…) o en general mediante el ejercicio de su potestad de configuración en materia económica. **Pero la Constitución de 1991 también le confirió a la rama ejecutiva del poder público importantes competencias en la materia,** no sólo **mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria**, sino asignándole específicas atribuciones de inspección, vigilancia y control respecto de ciertas actividades o respecto de determinados agentes económicos, al igual que en la definición de las políticas públicas sobre la materia. En conclusión, la Carta de 1991 tanto en su parte dogmática, como en su parte orgánica configuró un Estado con amplias facultades de intervención en la economía, las cuales se materializan mediante la actuación concatenada de los poderes públicos."* (Subrayado y negrillas fuera del texto)

implicar el no cumplimiento de los fines y principios del Estado, entre los que se encuentra el principio de prevalencia del interés general.

Ahora bien, con fundamento en la facultad constitucional en mención, el Estado puede limitar o intervenir las condiciones de competencia en el mercado nacional, asunto de suma relevancia para el objeto de estudio de este documento.

Como pasa a explicarse, esas limitaciones a la competencia son jurídicamente admisibles, pero deben tener una justificación.

1.2.1. Las limitaciones a la competencia con fundamento en la facultad de intervención del Estado en la economía

El artículo 333 constitucional instituye la libre competencia como un derecho de todos que supone responsabilidades y dispone que la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social[23]. Ello quiere decir que la competencia es un derecho colectivo, no un derecho fundamental, que podrá limitarse con fundamento en el bien común.

Así lo reconoció el Consejo de Estado en Sentencia del 12 de octubre de 2017, oportunidad en la que sostuvo que la competencia puede ser objeto de limitaciones con fundamento en la prevalencia del interés general y en las facultades de intervención y regulación a cargo del Estado[24].

Las limitaciones basadas en la prevalencia del interés general se encuentran justificadas en el artículo 1° constitucional[25] y, en cuanto a la actividad de intervención y regulación a cargo del Estado, la Corte Constitucional ha advertido que:

---

[23] ***"ARTICULO 333.*** *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades*.*

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. ***La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.****"* (Subrayado y negrillas fuera del texto)

[24] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta.C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. 12 de octubre de 2017. Rad. 20564

[25] "**ARTICULO 1o.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, **fundada en** el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en **la prevalencia del interés general**." (Subrayado y negrillas fuera del texto)

> *"[L]a libre competencia económica no puede erigirse como una barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado, en ejercicio de su básica de (sic) dirección general de la economía."*[26]

Visto lo anterior, se tiene que la competencia es un medio, no un fin, y podrá ser limitada o alterada en aras del interés general, siempre que la intervención estatal de la que resulten esas condiciones se encuentre plenamente justificada.

De ahí que sea admisible que, como resultado de un régimen normativo especial, que ha entrado a regir en virtud de la facultad de intervención del Estado, se generen ciertas alteraciones a las condiciones de competencia de los agentes que concurren a determinado mercado, sin que ello constituya una transgresión a norma jurídica alguna.

Pues bien, con el propósito de incentivar o desincentivar actividades, por ejemplo, el Estado puede legítimamente establecer regímenes especiales cuyo efecto sea una alteración en las condiciones de competencia entre quienes acceden a ellos y quienes se rigen por las normas generales del ordenamiento. Con el propósito de alcanzar fines superiores el Estado puede, entonces, imponer obligaciones diferenciadas a sujetos que, en principio, habrían de recibir el mismo trato.

Una de las áreas en las que ello puede ocurrir es en materia tributaria, pues las cargas fiscales de los sujetos gravados pueden ser diversas con fundamento en normas especiales que, se reitera, persigan finalidades de interés general.

A continuación, se hará referencia a uno de los supuestos en los que las obligaciones tributarias están dirigidas a incentivar o desincentivar ciertos comportamientos –fin distinto al recaudo- para, posteriormente, concluir que es legítimo que el Estado conceda tratamientos especiales que pueden generar alteraciones *admisibles* a las condiciones normales de competencia de los agentes gravados.

1.2.2. La finalidad extrafiscal de los tributos

No todos los tributos establecidos en el ordenamiento jurídico tienen como fin último el recaudo para cubrir las necesidades del Estado, toda vez que la intervención del Estado en la economía ha traído consigo la utilización de gravámenes como herramienta de política comercial.

No cabe duda de que el tributo es un factor determinante del comportamiento y de importantes decisiones en materia económica y política, de ahí que una de sus finalidades pueda ser incentivar o desincentivar actividades. En ese contexto, se habla del *principio de hacienda funcional,* conforme al cual los tributos constituyen una importante herramienta de intervención del Estado en la economía por cuanto contribuyen de manera significativa en la realización o no de determinadas actividades.

El profesor español Antonio Márquez y Márquez se ha referido a la materia en los siguientes términos:

[26] Corte Constitucional, Sentencia C-624 de 1998

> *"Estamos pues, en presencia de la utilización por la administración intervencionista de nuestros días de los fines extrafiscales de los tributos aceptada por todos con unanimidad, sin que ello suponga la modificación sustancial de las relaciones jurídico tributarias subyacentes. La progresiva utilización del tributo como instrumento de la política económica, de sus fines extra o parafiscales es un hecho cierto y evidente (…)."*[27]

Es así como la doctrina ha reconocido que la finalidad de recaudo, o la finalidad fiscal, no constituye un elemento de la esencia de los tributos, razón por la cual existen exacciones que no tienen ese propósito como, por ejemplo, los aranceles.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que esta especie de tributos no debe utilizarse como fuente de exacción fiscal, sino como un instrumento de política económica. En ese sentido, su finalidad es *extrafiscal*, lo que encuentra su fundamento en la Constitución Política: Tal como se explicó en Sentencia C-510 de 1992, en materia del régimen de aduanas, la Constitución ordena al Presidente modificar las disposiciones normativas sólo con fines de *política comercial*, y no se admiten modificaciones con propósitos fiscales[28].

En cuanto a la finalidad de estos tributos, la Corte Constitucional ha sostenido que:

> *"Por el aspecto económico el impuesto de aduanas no se utiliza como fuente de extracción fiscal sino como* ***instrumento de políticas orientadas a favorecer la producción nacional*** *(gracias a su capacidad para discriminar mediante la manipulación de la tarifa y el régimen entre la producción nacional y la extranjera)* ***y promover la estabilidad económica*** *(el aumento o disminución de los aranceles, la contracción o ampliación de las importaciones, pueden afectar el nivel general de precios y los movimientos de la oferta y la demanda)."*[29] (Subrayado y negrillas fuera del texto)

---

[27] Márquez y Márquez, Antonio, *Renta de Aduanas,* Madrid. Editorial de Derecho Financiero y Editoriales de Derecho Reunidas, 1979. pp. 18-19. Citado en Ibarra Pardo, Gabriel, *Las grandes controversias del multilateralismo,* Colombia. Editorial Legis, 2018. p. 175

[28] *Corte Constitucional, Sentencia C-510 del 3 de septiembre de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.*

"La Constitución al autorizar el empleo de leyes marco y de los decretos que las desarrollen en lo tocante a la modificación del régimen de aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, cuando utiliza la expresión 'por razones de política comercial' está limitando el campo de esta técnica normativa a los aspectos económicos del arancel de aduanas y está consecuentemente excluyendo que mediante la misma, de manera principal o preponderante, se adelante una política fiscal o se adelanten objetivos de esta estirpe.

El texto del artículo 150-19c)*, difiere del antiguo artículo de la Constitución (art. 75-22) en cuanto* ***supedita expresamente a razones de política comercial las modificaciones que el Gobierno, de conformidad con las pautas generales de la ley marco respectiva, puede introducir en los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.****"*[28] (Subrayado y negrillas fuera del texto)

En síntesis, los aranceles son un instrumento de política económica que pretende proteger la producción nacional y promover la estabilidad económica.

Visto lo anterior, un régimen especial bien podría crear tributos que constituyan un tratamiento diferenciado o especial para los agentes que accedan a él, con el objetivo de incentivar determinada actividad. Ello es reflejo del *principio de hacienda funcional* al que se ha hecho referencia, pues el fin primigenio de esas obligaciones tributarias no sería el recaudo fiscal, sino incentivar o desincentivar comportamientos deseables para la economía colombiana. Si bien la existencia de regímenes de esta naturaleza puede romper la neutralidad entre competidores, ello se justifica en razón de su finalidad –que, para el caso de los aranceles, consiste en la protección de la industria nacional y la promoción de la estabilidad económica.

1.2.3. Conclusiones

En ejercicio de la facultad de intervención en la economía, el Estado puede crear regímenes que concedan un tratamiento especial a los agentes que se acogen a ellos, en aras de incentivar o desincentivar una actividad en el mercado. Como pasa a explicarse a continuación, el régimen de Zonas Francas constituye un caso como el descrito.

El régimen franco establece unos incentivos tributarios que tienen como propósito alcanzar objetivos acordes al interés general[30]. En esa medida, el tratamiento diferenciado derivado de sus normas tributarias es reflejo del principio de hacienda funcional.

El propósito de establecer cargas tributarias menos gravosas a los usuarios de ZF, respecto de agentes que operan en el Territorio Aduanero Nacional (en adelante, TAN), es incentivar a más agentes económicos a acceder a aquél, con el fin último de alcanzar objetivos acordes al interés general[31]. En esa medida, con esos tributos se persiguen fines extrafiscales que justifican su existencia, aun cuando impliquen una alteración en las condiciones de competencia de los agentes.

Ahora bien, el Régimen de Zonas Francas –integrado por la Ley 1004 de 2005 y sus decretos reglamentarios- es manifestación de la facultad de intervención estatal en la economía. Si (i) el régimen franco es manifestación de la intervención estatal y, (ii) por medio de esa facultad el Estado puede limitar o alterar la competencia, entonces se tiene que el régimen de ZF bien puede, legítimamente, alterar las condiciones de competencia al establecer un tratamiento especial diferenciado para los sujetos que acceden al régimen; por ejemplo, obligaciones tributarias de menor cuantía que aquellas de agentes que operan en el TAN.

[30] Entiéndase, los objetivos trazados por el legislador como finalidades del régimen de Zonas Francas, artículo 2º de la Ley 1004 de 2005.
[31] Entiéndase, los objetivos trazados por el legislador como finalidades del régimen de Zonas Francas, artículo 2º de la Ley 1004 de 2005.

Como se verá seguidamente ese tratamiento se encuentra plenamente justificado en el caso concreto, toda vez que el régimen persigue finalidades acordes al interés general. Por ese motivo, esa intervención estatal generadora de alteraciones a las condiciones de competencia, es jurídicamente admisible.

1.3. Finalidades y justificación del régimen de zonas francas en Colombia

El objeto del presente capítulo es ilustrar las finalidades y justificación del régimen de Zonas Francas en Colombia, con el fin de concluir (i) que ese régimen es resultado de la legítima facultad de intervención del Estado en la economía, y (iii) que el tratamiento diferenciado que se genera entre sus usuarios y agentes del TAN se encuentra plenamente justificado, por cuanto el régimen persigue finalidades acordes al interés general. Veamos.

La Ley 1004 de 2005 establece que:

> *"**ARTÍCULO 2o.** La Zona Franca tiene como finalidad:*
>
> *1. Ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital.*
>
> *2. Ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca.*
>
> *3. Desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales.*
>
> *4. Promover la generación de economías de escala.*
>
> *5. Simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta."*

Como puede observarse en las gacetas del Congreso[32], en la discusión del Proyecto de Ley que dio origen a la Ley 1004 de 2005, se defendió el régimen de Zonas Francas con fundamento en las citadas finalidades, que constituyen a su vez la justificación de la existencia de un régimen especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior para las empresas que acceden a él.

En el Oficio 16-376416, por medio del cual la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante, SIC) rindió concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto de decreto "*por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones*"[33], esa Entidad reconoció esos fines como legítimos al expresar que los mismos justifican este tipo de tratamientos diferenciados, pese a las ventajas que pueden otorgar a las empresas que se encuentran dentro de zona franca frente a aquellas que

[32] Gacetas 636 de 2005, 840 de 2005 y 890 de 2005.
[33] Decreto 2147 de 2016

operan en el TAN. En esa oportunidad, entendió la autoridad de competencia que los beneficios económicos y sociales del régimen compensan sus costos, entre ellos, los potenciales riesgos sobre la libre competencia económica. En palabras de la SIC:

> *"La decisión de política económica dirigida a fomentar la creación y expansión de zonas francas, como entendemos se propone en el Proyecto, responde a la convicción de que a través de este tipo de instituciones el país puede generar incentivos adicionales para promover la inversión, el empleo y el desarrollo económico.*
>
> *Por lo anterior, en principio,* ***existen razones que justifican este tipo de regímenes, pese a las ventajas potencialmente anticompetitivas, aun en los mercados nacionales, que dichos regímenes pueden otorgar a quienes están dentro de los territorios declarados como zonas francas, en contraste con aquellos que se encuentran fuera de los mismos****. Por regla general, estar dentro de las zonas francas ofrece a esos usuarios una ventaja considerable, en particular, en materia de beneficios tributarios que no tienen aquellos que se ubican por fuera de estas.*
>
> *En este orden de ideas, los beneficios económicos y sociales que se espera produzcan las zonas francas, deberían superar o compensar en el futuro los costos asociados con las mismas, entre ellos, los potenciales riesgos de afectaciones sobre la libre competencia económica. (…)*
>
> *En conclusión,* ***esta Superintendencia reconoce los potenciales beneficios económicos de las zonas francas****, entre ellos, el de incrementar el número de competidores en el mercado del territorio aduanero nacional* ***y, por lo tanto, existen razones que ameritan su existencia****."*[34] (Subrayado y negrillas fuera del texto)

En el mismo sentido se pronunció nuevamente la Superintendencia al rendir concepto sobre el proyecto de decreto "*por el cual se modifican los Decretos 2685 de 1999 y 2147 de 2016*[35]"[36].

Visto lo anterior, queda claro que la SIC ha entendido que el tratamiento diferenciado concedido a ciertos agentes del mercado, aun tratándose de empresas que entrarán a competir en el mismo mercado con otros agentes comercializadores del mismo producto, se encuentra justificado. Ello, toda vez que ese trato propende por fomentar un régimen cuyas finalidades relativas a la creación de empleo, generación de inversión y desarrollo económico, superan los posibles riesgos de afectación a la libre competencia derivados del hecho de que existan beneficios para quienes acceden al régimen.

---

[34] Oficio SIC 16-376416

[35] Decreto 659 de 2018

[36] "La Superintendencia de Industria y Comercio analizó el Proyecto y los anexos remitidos por el MINCIT, y observa que se trata de modificaciones, correcciones y aclaraciones que buscan facilitar la implementación del régimen de zonas francas. **Por lo tanto, a esta Superintendencia el Proyecto no le despierta preocupaciones desde la libre competencia económica.**" *(Subrayado y negrillas fuera del texto)*

Así pues, si bien es cierto que existen incentivos tributarios y aduaneros que impactan la neutralidad entre empresas usuarias de ZF y sus empresas competidoras que operan en el TAN, los mismos son admisibles. Como se explicó anteriormente, el Derecho de la Competencia podrá limitarse en pos del interés general, por lo que tal rompimiento de la neutralidad, en sí mismo, nada tiene de ilícito.

Para concluir, como ya se ha afirmado, la Competencia es un medio, no un fin, y es perfectamente admisible interferir con la neutralidad fiscal para ofrecer beneficios a ciertos agentes del mercado si ello obedece a razones de política pública. En esa medida, la Competencia puede limitarse siempre que las condiciones de desigualdad se encuentren justificadas y, por lo tanto, el trato diferenciado alegado por los detractores del régimen no es constitutivo de un trato discriminatorio.

Al respecto, la Corte Constitucional ha entendido que se configura un trato discriminatorio cuando se establecen diferencias de trato sin justificación[37]. Así, el trato diferencial no es *per se* discriminatorio; únicamente lo será cuando no exista fundamento para concederlo[38]. En otras palabras, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, existe una distinción entre aquellas medidas que implican un trato discriminatorio y aquellas que, aun cuando prescriben un trato diferente, se basan en circunstancias objetivas y razonables y, por tanto, se ajustan a la Constitución[39].

Dado que el tratamiento diferenciado del régimen franco encuentra su fundamento en los fines perseguidos por la Ley, la existencia de esos incentivos no constituye un trato discriminatorio.[40]

---

[37] Sentencia C-161 de 7 de abril 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[38] En la C-161 de 2016, la Corte sostuvo que: *"(…) no toda distinción de trato involucra la existencia de un componente discriminatorio. Por ello, la Corte ha reiterado que 'la Constitución no prohíbe el trato desigual sino el trato discriminatorio', al entender que el primero puede ser obligatorio en ciertos supuestos, mientras el segundo establece diferencias sin justificación válida*."

[39] Sentencia T-261 de 17 de marzo de 2005, M.P. Jaime Araújo Rentería.

[40] En síntesis, el tratamiento diferenciado concedido en virtud de un régimen normativo especial, en principio, nada tiene de ilícito. La crítica surge, por el contrario, cuando el trato especial se confiere únicamente a un agente en particular, (i) sin que sea aplicable a sus competidores en el mercado y (ii) sin que exista justificación admisible para ello.

Así, la discusión sobre la licitud de conceder un tratamiento especial a determinados agentes del mercado ha ocupado la atención de los tribunales de la UE en los últimos años. Entre el año 2014 y la fecha, la Comisión Europea ha declarado la ilegalidad de algunos *tax rulings* por considerar que, con ellos, las autoridades tributarias nacionales de Holanda, Bélgica y Luxemburgo han otorgado un trato fiscal beneficioso a una empresa en particular. Los *tax rulings* son resoluciones de la autoridad tributaria nacional para cada compañía, sobre la manera como sus impuestos serán calculados.

La Comisión ha sostenido que, por medio de esos *rulings* la autoridad admitió la implementación de esquemas que generaban menor contribución tributaria para la respectiva compañía. Por ejemplo, en los fallos de Fiat y Starbucks concluyó que las autoridades de Luxemburgo y Holanda, respectivamente, les permitieron tener como pagos deducibles de impuestos, operaciones realizadas con empresas de su mismo grupo empresarial, y entendió que esas reducciones no correspondían a la realidad económica de las compañías, por lo que les concedían una ventaja anticompetitiva injustificada. Por supuestos análogos se están investigando los *rulings* de la autoridad holandesa a Nike.

Margrethe Vestager, comisaria de Competencia de la UE, ha advertido con contundencia que los Estados deben velar porque las compañías paguen su justa porción de impuestos, so pena de ser cómplices de una

Conforme a lo anterior, es posible afirmar que los tributos derivados del régimen de ZF persiguen fines extrafiscales que justifican su existencia, *aun cuando impliquen una alteración en las condiciones de competencia de los agentes*, por cuanto su propósito es establecer cargas tributarias menos gravosas en aras de incentivar a más agentes económicos a acceder a ese régimen, con el fin último de alcanzar objetivos acordes al interés general[41].

La alteración en las condiciones de competencia, entonces, es el resultado de la legítima facultad de intervención del Estado en la economía, por medio de la cual se pretende incentivar la actividad en comento.

En conclusión, si el régimen franco es manifestación de la intervención estatal, y por medio de esa facultad el Estado puede limitar o alterar la competencia, entonces se tiene que el régimen de ZF bien puede, legítimamente, alterar las condiciones de competencia.

Es menester llamar la atención sobre el hecho de que, no sólo en Colombia, se ha entendido que la protección a la competencia puede ceder ante el régimen franco; también los Tribunales de Estados Unidos han adoptado esa postura.

1.3.1. Las zonas francas y el derecho de la competencia en EE. UU.

El Derecho de la Competencia como se conoce hoy en día surgió y tomó cuerpo en EE.UU., en donde en 1890 el Congreso aprobó la Ley Sherman en respuesta a la proliferación de acuerdos económicos (*corporate trusts*) y de carteles de precios (*pooling arrangements*) que permitían a los empresarios fijar artificialmente los precios y dividirse los mercados.[42] A partir de esa Ley, diseñada para la protección del mercado contra las restricciones ilegales y los monopolios, la jurisprudencia norteamericana ha desarrollado la materia.

Ahora bien, esa jurisdicción no sólo fue la primera que habló del Derecho "antitrust" sino que, además, fue la primera en la que surgió la discusión acerca del impacto del régimen de Zonas Francas en esa rama del Derecho. Así, en el precedente judicial *Armco Steel*

---

ventaja anticompetitiva. Así, como sostiene el autor Hugo Marulanda, de acuerdo con jurisprudencia del TJUE, toda erogación de un incentivo de contenido económico, dirigido exclusivamente a empresas determinadas, es susceptible de distorsionar la competencia. (En https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/8680/TESIS%20Marulanda%20Ot%C3%A1lvaro.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 206)
La intervención del Estado a través de impuestos, entonces, ha de ser objeto de críticas cuando, como resultado de una elección arbitraria, se concede a unos un privilegio individual e injustificado. Pero ese no es el caso cuando existe un régimen especial, accesible a una pluralidad de sujetos, que encuentra su fundamento en la legítima intervención estatal en la economía.

[41] Entiéndase, los objetivos trazados por el legislador como finalidades del régimen de Zonas Francas, artículo 2º de la Ley 1004 de 2005.

[42] Alfonso Miranda, "Origen y evolución del Derecho de la Competencia en Colombia", *Centro CEDEC*, Recuperado de https://centrocedec.files.wordpress.com/2019/01/3-origen-y-evolucio%CC%81n.pdf. P. 1-2.

Corp. v. Stans[43], tanto el Tribunal Federal del Distrito Sur de Nueva York (*US District Court for the Southern District of New York*) como la Corte de Apelación del Segundo Circuito (*US Court of Appeals for the Second Circuit*) admitieron que las ventajas competitivas otorgadas a los usuarios del régimen de zonas francas se encuentran justificadas y que las mismas corresponden a una decisión de política legislativa.

En 1969, *Armco Steel Corporation* acudió al Tribunal Federal del Distrito Sur de Nueva York para solicitar la anulación de una autorización de la *Foreign-Trade Zones Board*[44] para la constitución de una sub-zona franca cuyo propósito era la construcción de barcazas con placas de acero importadas desde Japón. Según sostuvo *Armco*, esa autorización tendría como resultado evitar el pago del alto arancel sobre el acero japonés al traerlo a la sub-zona para, luego, exportar las barcazas a un costo inferior.

En concreto, los hechos del caso son los siguientes:

1) En octubre de 1967, representantes de *Equitable-Higgins Shipyard, Inc.* (en adelante, *Equitable*) se acercaron a la *New Orleans Board* para explorar la posibilidad de establecer una sub-zona en el astillero[45] *Equitable* con el fin de fabricar barcazas para ser utilizadas a bordo de embarcaciones de tipo *"Lighter Aboard Ship"*.
2) Luego de recibir ofertas de *Equitable* y de otros constructores tanto nacionales como extranjeros, *Central Gulf Steamship Corporation* suscribió un contrato con *Equitable* el 17 de enero de 1968, en virtud del cual *Equitable* debía construir doscientas treinta y tres barcazas, manufacturadas con placas de acero importadas de Japón.
3) El 18 de marzo del mismo año, la *New Orleans Board* solicitó ante la *Foreign-Trade Zones Board* el establecimiento de una sub-zona en un área de 3.64 acres dentro del astillero de *Equitable.* En esa solicitud, la *New Orleans Board* sostuvo que la zona existente en Nueva Orleans operaba casi en su máxima capacidad y que no podía acomodar los equipos e instalaciones requeridos para la manufactura de las barcazas.
4) Luego de escuchar las intervenciones de algunos interesados, tanto a favor como en contra de la solicitud, el 5 de junio de 1968 el Comité Examinador *(Examiners'*

[43] La identificación completa del precedente es la siguiente: *ARMCO STEEL CORPORATION*, Plaintiff, v. Maurice H. STANS, Secretary of Commerce, as Chairman and Executive Officer of the Foreign-Trade Zones Board, David M. Kennedy, Secretary of the Treasury, and Stanley R. Resor, Secretary of the Army, as members of the Foreign-Trade Zones Board and otherwise, and Richard H. Lake, as Executive Secretary, *Foreign-Trade Zones Board*, Defendants. *Equitable Equipment Company, Inc. and Central Gulf Steamship Corporation, Intervenors*.

[44] El Congreso creó la *Zones Board* en 1934 (Foreign Trade Zones Act, 48 Stat. 998 et seq., 19 U.S.C. §§ 81a et seq.) como órgano encargado de "otorgar a las corporaciones el privilegio de establecer, operar y mantener zonas francas en, o adyacentes a, puertos de entrada, bajo la jurisdicción de los Estados Unidos" (19 U.S.C. § 81b(a)) Está conformada por el Ministro de Comercio (*Secretary of Commerce),* quien funge como Presidente, el Ministro de Hacienda (*Secretary of the Treasury),* y el Ministro de las Fuerzas Armadas (*Secretary of the Army).* (Traducción propia). En https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/303/262/1623193/

[45] Un astillero es una instalación destinada a la construcción y reparación de embarcaciones.

Committee of the Zones Board in New Orleans) emitió un informe en el que recomendó a la *Foreign-Trade Zones Board* conceder la autorización de la sub-zona.

5) Fue así como, el 19 de noviembre de ese año, la *Foreign-Trade Zones Board* emitió la autorización del establecimiento de la sub-zona en Nueva Orleans.
6) Con ocasión de ello, *Armco* inició la acción objeto de estudio.

En lo que algunos autores consideraron un "ataque a gran escala al concepto de zonas francas", la demandante arguyó que una ZF no puede ser utilizada para evitar aranceles. Sostuvo que ello ocurría en este caso por cuanto las barcazas eran fabricadas con placas de acero japonesas por las que se pagaban muy bajos aranceles, lo que implicaba una ventaja competitiva desleal frente a agentes ubicados fuera de zona franca[46]. El Tribunal no acogió ese argumento y, por el contrario, señaló que:

"Dado que la Ley de Zonas Francas [Foreign Trade Zones Act] autoriza la fabricación de barcazas en la sub-zona, esta Corte no puede afirmar que tal fabricación constituya un 'agujero en las barreras arancelarias' (hole in the tariff wall). Esa consideración de política nacional sólo puede ser determinada por el Congreso."[47]

En sede de apelación, la Corte (*US Court of Appeals for the Second Circuit*) confirmó la decisión del Tribunal y reconoció que el Congreso concedió a la *Foreign-Trade Zones Board* amplia libertad para determinar cuándo una zona contribuirá a la economía nacional por lo que, al autorizar esta sub-zona en particular, obró dentro de su legítimo margen de discreción. En su sentir, el régimen franco fue, en efecto, diseñado para conferir la ventaja competitiva aludida por *Armco*, de ahí que su aseveración según la cual no podía otorgarse la sub-zona cuando el operador recibía tal ventaja es un asunto que atañe la esencia de la ley de zonas francas. En palabras de la Corte:

> *"Ya hemos discutido la posibilidad de que varios fabricantes, por medio de las zonas francas, obtengan provecho de las diferencias existentes en la estructura tarifaria. Si, como consecuencia de ello, surge un 'agujero en las barreras arancelarias', el Congreso así lo previó, pues la Ley de Zonas Francas contempla con claridad que los usuarios de esas zonas pueden aprovechar las tarifas arancelarias diferenciadas y, por lo tanto, reducir sus costos por derechos aduaneros."*[48]

---

[46] Bader, Mark B. "Jurisdictional Uncertainty: The American Foreign Trade Zone". *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation.* (2016). Disponible en: https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1185&context=ncilj. P. 243

[47] Armco Steel Corporation v. Stans, 303 F. Supp. 262 (S.D.N.Y. 1969). US District Court for the Southern District of New York - 303 F. Supp. 262 (S.D.N.Y. 1969). June 19, 1969. Disponible en: https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/303/262/1623193/ (Traducción propia)

[48] Armco Steel Corporation v. Stans, 431 F.2d 779 (2d Cir. 1970). US Court of Appeals for the Second Circuit - 431 F.2d 779 (2d Cir. 1970). Argued April 9, 1970. Decided August 17, 1970. https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/431/779/139770/ (Traducción propia)

De manera que la Corte expresó con contundencia que, conforme a la Ley, los usuarios de zona franca pueden efectivamente verse beneficiados por un tratamiento arancelario diferenciado y, además, que esa fue la intención del Congreso.

En el fallo en cuestión también se explicó que los argumentos de *Armco* en contra de esa sub-zona de Nueva Orleans constituyen una oposición a la política desarrollada por el Congreso en el régimen franco.

Así, reconoció la Corte que la adopción de medidas arancelarias diferenciadas corresponde a políticas legislativas que bien pueden ser aplicadas, y que es la voluntad del poder legislativo que, como resultado de las normas del régimen franco, se generen ventajas competitivas en esos aspectos.

En conclusión, tanto en Colombia como en EE.UU. se ha reconocido que los beneficios concedidos en virtud del régimen de ZF, si bien generan condiciones de desigualdad entre agentes de un mismo mercado, corresponden a una política de intervención del Estado para alcanzar determinados fines acordes con el bien común. De manera que tal tratamiento a las empresas que acceden al régimen, además de ser resultado de políticas legislativas, se encuentra plenamente justificado. De no existir esos beneficios, no sería posible alcanzar los objetivos propuestos en el régimen franco, específicamente, los relativos al fomento de la inversión extranjera y la generación de empleo[49].

1.4. Ventaja pro competitiva del régimen de zonas francas

Ha sido objeto de este escrito explicar que el régimen de ZF se encuentra justificado a la luz de los fines perseguidos. Corresponde, ahora, hacer referencia a una ventaja pro competitiva generada como resultado de su existencia: La competencia con otros países por atraer la inversión extranjera.

Colombia compite con otros Estados de la región para atraer inversión extranjera. En ese contexto, el régimen franco adquiere suma relevancia, toda vez que uno de los criterios que tienen en cuenta las empresas para determinar en qué territorio realizar sus inversiones son los incentivos tributarios ofrecidos por las distintas jurisdicciones.

Según documento de la OCDE, los beneficios tributarios concedidos en cada Estado son fundamentales para incentivar la inversión de agentes extranjeros: si un Estado "A" no ofrece determinadas condiciones, otro Estado "B" sí lo hará y, por ende, el último resultará siendo receptor de la inversión[50]. La ONU también ha sostenido que: "*los incentivos tributarios son un instrumento de competencia fiscal, es decir, un recurso para que un país atraiga inversiones que, de otra manera, acabarían en otra región u otro país*".[51]

---

[49] Este asunto será abordado en el capítulo 2 de este documento.

[50] OCDE, "Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment", septiembre de 2001. Disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/corporate-tax-incentives-for-foreign-direct-investment_9789264188402-en#page1

[51] "Diseño y evaluación de incentivos tributarios en países en desarrollo", Naciones Unidas, Nueva York, 2019. p. 9, disponible en https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/02/tax-incentives_sp.pdf

En este sentido, en la medida en que la oportunidad de acceder al régimen franco supone beneficios en materia de tributos, esta figura constituye un instrumento de especial importancia para la atracción de la inversión extranjera, más aun si se tiene en cuenta que otros países de la región[52] también ofrecen este tipo de incentivos.

Ahora bien, con el fin de igualar el tratamiento tributario entre las empresas que se encuentran ubicadas en las Zonas Francas y aquel que se aplica a las empresas que no gozan de estos beneficios, se ha llegado a proponer que la renta de las primeras se incremente para ser equiparada a la de las segundas. De acogerse estos clamores, desaparecería esta herramienta como instrumento de promoción de la inversión, lo que pondría a Colombia en una grave situación de desventaja frente a otros países del mercado regional pues perdería competitividad, además de las graves implicaciones que ello tendría para la seguridad jurídica y para la imagen de estabilidad en las reglas de juego del país.

En este sentido, la OCDE ha destacado la relevancia de la inversión extranjera como elemento fundamental de la estrategia nacional para impulsar la productividad y el crecimiento económico.

Sobre el particular ha señalado esa Organización:

> "El éxito en la atracción de capital extranjero mejora los resultados económicos del país al generar mayor empleo, mayor renta y, finalmente, mayores ingresos fiscales, lo que genera una base industrial y económica más sólida, mejor infraestructura y mejores condiciones de vida".[53]

Si la atracción de inversión extranjera genera resultados económicos positivos, y uno de los mecanismos para obtener esa inversión puede ser la concesión de beneficios como los que existen en el régimen de zonas francas, entonces este último puede contribuir para alcanzar fines acordes al interés general.

1.5. Propuesta para dinamizar el régimen desde el derecho de la competencia

Como se ha explicado a lo largo de este documento, si bien el régimen de zonas francas establece condiciones que pueden alterar la neutralidad entre competidores al basarse en estímulos e incentivos fiscales y aduaneros, esa situación se encuentra justificada y, por consiguiente, es legítima.

Lo anterior no obsta para señalar algunos aspectos que es indispensable mejorar con el fin de garantizar que los beneficios derivados del régimen sean accesibles para todos en igualdad de circunstancias. En este sentido, se debe anotar que las normas vigentes

[52] Los países de la región con regímenes de zonas francas ofrecen diversos incentivos para la atracción de agentes económicos a ese régimen. Se trata de los siguientes Estados: Argentina, Bolivia, Brasil, Curazao, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Uruguay. (Recuperado de la Asociación de Zonas Francas de las Américas AZFA, En https://www.asociacionzonasfrancas.org/static/webpage_app/images/mapas/mapa-azfa-2017.pdf)

[53] Ibídem, p. 19, Traducción propia.

registran algunas condiciones disímiles que debieran abordarse para los propósitos anteriores.

En efecto, las personas jurídicas existentes se enfrentan a una dificultad para acceder al régimen franco, en la medida que: (i) no pueden constituirse como usuarios de ZFP, y (ii) para constituirse en ZFPE, deben cumplir con requisitos mucho más gravosos que los exigidos a personas jurídicas nuevas, como pasa a explicarse a continuación.

De conformidad con el artículo 4°, inciso 6°, del Decreto 2147 de 2016[54], tanto los usuarios industriales de bienes como los de servicios deberán ser personas jurídicas nuevas, circunstancia que debe ser acreditada en los términos del numeral 1° del artículo 80 del mismo Decreto[55]. Ello quiere decir que todos los agentes que pretendan obtener la calificación para ser usuarios industriales de zonas francas permanentes deberán necesariamente constituirse como nuevas personas jurídicas, por lo que, bajo ninguna circunstancia, podría una empresa ya existente obtener tal calificación.

Esto constituye una restricción a ese tipo de empresas, cuya única alternativa sería acogerse al régimen de zonas francas permanentes especiales[56]. No obstante, como se verá, los requisitos a ellas exigidos para esos efectos son mucho más gravosos que aquellos solicitados a las personas jurídicas nuevas, si ya han realizado en el TAN las mismas actividades que planean promover en territorio franco. En efecto, los requisitos para empresas existentes que quieran establecerse en una ZFPE son los siguientes:

1. Tener un patrimonio al momento de la solicitud superior a ciento cincuenta mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (150.000 SMMLV).
2. Dentro de los cinco (5) años siguientes a la declaratoria de existencia de ZFPE, realizar una nueva inversión superior a seiscientos noventa y dos mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (692.000 SMMLV).

---

[54] "(…) *Los usuarios industriales de bienes y los usuarios industriales de servicios deberán ser nuevas personas jurídicas y podrán tener simultáneamente las dos calidades. (…)"*

[55] *"**Artículo 80. Requisitos y condiciones para la calificación de usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios y usuarios comerciales.** Las personas jurídicas que pretendan ser calificadas como usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios o usuarios comerciales de zona franca permanente deberán cumplir los siguientes requisitos y allegar la información ante el usuario operador:*

1. Acreditar que la persona que pretende obtener la calificación se constituyó como persona jurídica nueva o que no ha desarrollado su objeto social o que se estableció como una sucursal de sociedad extranjera legalizada de acuerdo con las exigencias del Código de Comercio y que no haya desarrollado actividades en el país. Este requisito se acreditará con el certificado de existencia y representación legal, en el que se verificará la capacidad legal para actuar como usuario de zona franca, y donde deberá constar que se constituyó con el único propósito de desarrollar la actividad en zona franca. Para el caso de los usuarios comerciales no se exigirá este último requisito. (…)"

[56] *Zona Franca Permanente (ZFP):* Es un área en la que se instalan múltiples empresas que gozan de un tratamiento tributario y aduanero especial y que es administrada por un Usuario Operador.
Zona Franca Permanente Especial (ZFPE): Es un área en la que se autoriza que una empresa desarrolle sus actividades industriales o de servicios, siempre y cuando cumpla con los requisitos de inversión y de empleo exigidos por las normas que regulan la materia.

3. Duplicar la renta líquida gravable del año inmediatamente anterior a la fecha de la declaratoria de existencia de zona franca permanente especial.[57]

Para recapitular: las personas jurídicas existentes que ya se encontraban realizando las actividades que el proyecto de ZF planea promover, podrán migrar su actividad a zona franca permanente especial siempre que se cumplan los tres requisitos arriba citados relativos a patrimonio, inversión y renta líquida gravable.

Como pasa a advertirse, los anteriores requisitos son mucho más exigentes que los que se precisan para solicitar la declaratoria de existencia de ZFPE de personas jurídicas nuevas, que son los siguientes:

	Requisitos de inversión*	**Requisitos de empleo***
ZFPE de bienes[58]	Nueva inversión por un monto igual o superior a ciento cincuenta mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (150.000 SMMLV).	Crear ciento cincuenta (150) nuevos empleos directos y formales[59].
ZFPE de servicios[60]	Nueva inversión por un monto superior a 10.000 SMMLV e igual o inferior a 46.000 SMMLV.	Crear por lo menos quinientos (500) nuevos empleos directos y formales
	Realizar una nueva inversión por un monto superior a 46.000 SMMLV e igual o inferior a 92.000 SMMLV	Crear por lo menos trescientos cincuenta (350) nuevos empleos directos y formales
	Nueva inversión por un monto superior a 92.000 SMMLV	Crear por lo menos ciento cincuenta (150) nuevos empleos directos y formales
ZFPE agroindustriales[61]	Inversión por un monto igual o superior a setenta y Cinco mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (75.000 smmlv); **O**	Generación de quinientos (500) empleos directos y/o vinculados.

[57] Artículo 39, Decreto 2147 de 2016.
[58] Artículo 32, Decreto 2147 de 2016
[59] Por cada 23.000 SMMLV de nueva inversión adicional, el requisito de generación de empleo se podrá reducir en un número de 15 empleos, sin que en ningún caso el total de empleos sea inferior a 50.
[60] Artículo 33, Decreto 2147 de 2016.
[61] Artículo 34, Decreto 2147 de 2016

ZFPE dedicadas exclusivamente al sector lácteo[62]	Nueva inversión por un monto igual o superior a cinco mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (5.000 smmlv).	Crear, por lo menos, cincuenta (50) nuevos empleos directos y formales de manera gradual, así: Dentro de los tres (3) primeros años 20 empleos; en los siguientes tres (3) años 20 empleos adicionales y en los siguientes tres (3) años 10 empleos adicionales a los anteriores.
ZFPE en los departamentos de Putumayo, Nariño, Huila, Caquetá y Cauca, y en el Área Metropolitana de Cúcuta en el departamento de Norte de Santander[63]	Nueva inversión por un monto igual o superior a cinco mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (5.000 smmlv) .	Crear, por lo menos, cincuenta (50) nuevos empleos directos y formales ele manera gradual, así: Dentro de los tres (3) primeros años 20 empleos; en los siguientes tres (3) años 20 empleos adicionales y en los siguientes tres (3) años 10 empleos adicionales a los anteriores.
ZFPE de servicios de salud[64]	(Ver nota al pie 71)	(Ver nota al pie 71)

[62] Artículo 35. Decreto 2147 de 2016
[63] Artículo 36, Decreto 2147 de 2016

[64] Artículo 37, Decreto 2147 de 2016 "*Cuando se pretenda la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes especiales dedicadas a la prestación de servicios de salud, deberán realizar, dentro de los tres (3) años siguientes a la declaratoria de existencia, una nueva inversión y generar nuevos empleos de acuerdo a los montos señalados en el artículo 33 del presente decreto. En relación a los nuevos empleos, el cincuenta por ciento (50%) deberán ser directos y el cincuenta por ciento (50%) restante podrán ser empleos vinculados. En todos los casos, la actividad de los empleados deberá desarrollarse dentro del área declarada como zona franca permanente especial.*
Artículo 33. "*Tratándose de personas jurídicas que pretendan la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes especiales exclusivamente de servicios, deberán cumplir, dentro de los tres (3) años siguientes a la declaratoria, con los requisitos de nueva inversión y empleo según se determina a continuación:*

Nueva inversión por un monto superior a diez mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (10.000 smmlv), y hasta cuarenta y seis mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (46.000 smmlv), y la creación de quinientos (500) o más nuevos empleos directos y formales; o

Nueva inversión por un monto superior a cuarenta y seis mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (46.000 smmlv), y hasta noventa y dos mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (92.000 smmlv), y la creación de trescientos cincuenta (350) o más nuevos empleos directos y formales; o

Nueva inversión por un monto superior a noventa y dos mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (92.000 smmlv), y la creación de ciento cincuenta (150) o más nuevos empleos directos y formales.

ZFPE de servicios portuarios[65]	Nueva inversión por un monto equivalente a ciento cincuenta mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (150.000 smmlv).	Generar al menos veinte (20) nuevos empleos directos y formales y al menos cincuenta (50) empleos vinculados.

(*Dentro de los tres (3) años siguientes a la declaratoria de existencia de ZFPE)

Conforme a lo anterior, se tiene que, para personas jurídicas nuevas que deseen constituirse como ZFPE, la máxima inversión exigida corresponde a ciento cincuenta mil (150.000) SMMLV dentro de los tres (3) años siguientes a la declaratoria de existencia de zona franca permanente especial.

Por su parte, a las personas jurídicas existentes, que ya hubieren desarrollado en el TAN las actividades que el proyecto planea promover en ZF, se les exige, **además de un patrimonio al momento de la solicitud superior a ciento cincuenta mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (150.000 SMMLV)**: (i) una nueva inversión dentro de los cinco (5) años siguientes a la declaratoria, superior a seiscientos noventa y dos mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (692.000 SMMLV), y (ii) duplicar su renta líquida gravable.

Ante ese escenario, resulta poco probable que para una empresa constituida y que ya realiza en el TAN las mismas operaciones que proyecta realizar en ZF, resulte rentable pasar a constituirse como usuario del régimen dados los requisitos que debe cumplir para esos efectos. Ello constituye una restricción, pues la existencia de requisitos tan gravosos impide que, en la práctica, las empresas existentes puedan acceder a él en igualdad de condiciones que las nuevas.

No se encuentra ninguna justificación para esa diferencia de tratamiento y, en consecuencia, el mismo resulta discriminatorio[66].

A partir del segundo año siguiente a la puesta en marcha del proyecto deberá mantenerse mínimo el noventa por ciento (90%) de los empleos a que se refiere este artículo, sin perjuicio de cumplir con el cien por ciento (100%) de los empleos requeridos dentro de los tres (3) años siguientes a la declaratoria de existencia como zona franca."

[65] Artículo 38, Decreto 2147 de 2016

[66] Sentencia C-161 de 7 de abril 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. La Corte Constitucional reiteró que: *"la Constitución no prohíbe el trato desigual sino el trato discriminatorio, al entender que el primero puede ser obligatorio en ciertos supuestos, mientras* ***el segundo establece diferencias sin justificación válida****."* (Subrayado y negrillas fuera del texto)
Sentencia T-261 de 17 de marzo de 2005, M.P. Jaime Araújo Rentería. La Corte Constitucional sostuvo que: "***la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre aquellas medidas que implican un trato discriminatorio y aquellas que, aunque prescriben un trato desigual, se basan en circunstancias objetivas y razonables y por tanto se ajustan a la constitución****; indicando que para la adopción de estas últimas deben estar presentes los siguientes presupuestos: (i) que los sujetos del trato desigual se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho; (ii) que dicho trato tenga una finalidad razonable, es decir, que consulte los*

No obstante lo anterior, mal podría esta circunstancia llevar a eliminar el régimen. Lo que procede aquí es igualar las condiciones que se deben exigir a las empresas nuevas y a las existentes.

1.6. Conclusiones

Este proyecto tiene su origen en la necesidad de abordar los reparos realizados al régimen de Zonas Francas por quienes aducen una supuesta violación al Derecho de la Competencia colombiano. Las conclusiones del estudio sobre el particular son las siguientes:

1) Por mandato constitucional, la libre y leal competencia económica no es un derecho absoluto, sino que admite limitaciones realizadas por la ley, por supuesto, siempre que éstas se encuentren justificadas en la prevalencia del interés general o en la facultad de intervención y regulación del Estado.
2) Los beneficios derivados del régimen franco justifican plenamente su existencia, aun cuando ello implica tratamientos tributarios y aduaneros diferenciados.
3) Esos beneficios traen, además, una ventaja pro competitiva consistente en la captación de inversión extranjera en el marco de la rivalidad con otros países de la región.
4) No obstante lo anterior, el régimen puede ser mejorado en aras de garantizar el acceso al régimen en igualdad de circunstancias para personas jurídicas existentes frente a personas jurídicas nuevas.

valores y principios constitucionales; (iii) que la medida adoptada para el logro del fin constitucionalmente amparado sea adecuada y necesaria para dicho propósito; y finalmente, (iv) que exista proporcionalidad entre el trato diferente, las circunstancias de hecho y la finalidad." (Subrayado y negrillas fuera del texto)

Bibliografía

Armco Steel Corporation v. Stans. 303 F. Supp. 262 (US District Court for the Southern District of New York, 19 de Junio de 1969).

Bader, Mark. «Jurisdictional Uncertainty: The American Foreign Trade Zone.» *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, 2016: 243.

Congreso de la República de Colombia. Ley 155 de 1959.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia. 12 de octubre de 2017. Rad. 20564

Corte Constitucional. Sentencia C-161 de 2016.

Corte Constitucional. Sentencia C-186 de 2011.

Corte Constitucional. Sentencia C-262 de 2005.

Corte Constitucional. Sentencia C-830 de 2010.

Corte Constitucional. Sentencia C-022 de 2004.

Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 2017.

Corte Constitucional. Sentencia C-624 de 1998.

Hernandez, Guinard. «La regulación económica como instrumento de dirección estatal de la economía.» *Revista digital de Derecho Administrativo No. 18 Universidad Externado*, 2017: 177-224.

Ibarra, Gabriel. *Las grandes controversias del multilateralismo.* Bogotá: Legis, 2018.

Miranda, Alfonso. «Origen y evolución del Derecho de la Competencia en Colombia.» *Revista de Derecho de la Competencia* (Centro CEDEC), 2011: 65-148.

Miranda, Alfonso, y Carlos Pablo Marquez. «Intervención pública, regulación administrativa y economía: elementos para la definición de los objetivos de la regulación.» *CEDEC*, 2004.

Naciones Unidas. *Diseño y Evaluación de incentivos tributarios en países en desarollo.* Nueva York: UN, 2019.

OCDE. *Corporate Tax Incentives For Foreign Direct Investment.* Paris: OCDE, 2001.

Superintendencia de Industria y Comercio. «Sentencia 1404 de 30 de marzo.» 2012.

Superintendencia de Industria y Comercio. «Sentencia 2764 del 31 de mayo.» 2012.

Superintendencia de Industria y Comercio. «Sentencia 4851 de 30 de agosto.» 2012.

ANDI
Cámara de Usuarios de Zonas Francas

2. ESTUDIO DE MEDICIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO Y CUMPLIMIENTO DE LAS FINALIDADES DE LAS ZONAS FRANCAS

Por: Araújo Ibarra Consultores Internacionales

2. ESTUDIO DE MEDICIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO Y CUMPLIMIENTO DE LAS FINALIDADES DE LAS ZONAS FRANCAS

Durante los últimos años, se han introducido varios cambios al escenario de comercio exterior, tales como nuevas tecnologías disruptivas de impresión 3D, el *boom* del comercio electrónico transfronterizo, la guerra comercial entre China y Estados Unidos y la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

Entre estos factores, destaca la "Guerra Comercial" entre China y Estados Unidos que ha tenido grandes consecuencias en la economía mundial. La Guerra Comercial fue iniciada por Estados Unidos en 2018 al finalizar varias investigaciones iniciadas por el Gobierno, y tomar las decisiones de imponer salvaguardias a paneles solares, lavadoras, acero y aluminio. Además, el Gobierno de Trump, después de finalizar la investigación de la Sección 301 de violaciones a propiedad intelectual, decidió imponer aranceles a productos chinos equivalentes a USD $ 60 mil millones. Todo esto ha creado un efecto "bola de nieve", pues China decidió imponer retaliaciones sobre las importaciones de productos estadounidenses.

Actualmente, Estados Unidos grava con aranceles entre el 10 y el 25%, el equivalente a USD $ 250 mil millones de productos chinos, mientras que China grava con aranceles de 14% a USD $ 60 miles de millones. Durante todo este tiempo, han intentado negociar sin éxito y esto ha tenido un fuerte impacto en la economía mundial. Adicionalmente, cientos de empresas de ambos países se han visto afectadas por esta coyuntura por lo que algunos han buscado alternativas de relocalización. Principalmente, tiene interés en relocalizarse en otros países asiáticos, sin embargo, una pequeña parte ha considerado Latinoamérica, específicamente México, como una potencial opción[67].

Es en este nuevo escenario en donde Colombia tendrá que volverse competitiva para atraer inversión extranjera, especialmente asiática y mejorar el bajo desempeño exportador que ha tenido hasta el momento.

En octubre de 2019, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (Ocde) publicó su último estudio económico sobre Colombia, en el que revela que,

[67] AmCham China. «Impact of US and Chinese Tariffs on American Companies in China.» 2018. https://www.amchamchina.org/uploads/media/default/0001/09/7d5a70bf034247cddac45bdc90e89eb77a580652.pdf.

aunque el país cuenta con un potencial enorme para hacer de las exportaciones un motor de crecimiento y creación de empleo, este potencial se está desaprovechando[68]. La Ocde encontró que en Colombia las exportaciones se han mantenido bajas y son altamente concentradas en cuanto a bienes, destinos y regiones. El 50% de las exportaciones colombianas son de productos minero-energéticos y el 70% son productos primarios, además su destino principal es Estados Unidos en un 30% y también Panamá y Ecuador en menores proporciones.

La Ocde encuentra como causa del bajo desempeño exportador del país los altos costos de comercio, debido a cuellos de botella de infraestructura y logística.

En Colombia, las zonas francas fueron pensadas como un mecanismo para alivianar la carga fiscal de las empresas y hacerlas más competitivas para promover el comercio internacional. Sin embargo, en los últimos años este mecanismo ha perdido competitividad frente a su competencia internacional. Mientras algunos países han fortalecido sus mecanismos, en Colombia se han puesto varios obstáculos a su funcionamiento.

Otros países han mejorado su desempeño exportador, parte de lo cual se debe a los mecanismos de promoción del comercio exterior, como las zonas francas. Ente estos resaltan Costa Rica, República Dominicana y Uruguay, cuyas zonas francas han sido exitosas para incrementar las exportaciones de sus países y atraer inversión extranjera. En el siguiente cuadro se observa una breve comparación de los incentivos con los que cuentan los mencionados países en sus zonas francas, en comparación con Colombia.

Tabla 1. Comparación de incentivos en zona franca en Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Uruguay y Estados Unidos

País	Impuesto sobre la renta en ZF	Impuesto sobre los dividendos	IVA	Arancel
Colombia	20%	7,5% y 15%	No se causa durante la permanencia en ZF	No se causa durante la permanencia en ZF

[68] OCDE. *OECD Economic Surveys: Colombia*. Paris: OECD Publishing, 2019. p. 87.

República Dominicana	0% por 15 años y por 20 años para zonas fronterizas	0%	No se causa durante la permanencia en ZF	No se causa durante la permanencia en ZF
Costa Rica	Usuarios de ZF en el Área Metropolitana (GAMA) Año 0- 8: 0% Año 09 - 12: Exención del 50% Fuera de GAMA Año 0- 12: 0% Año 13 - 18 : Exención 50%	0%	No se causa durante la permanencia en ZF	No se causa durante la permanencia en ZF
Uruguay	0% permanente	0%	No se causa durante la permanencia en ZF	No se causa durante la permanencia en ZF
Estados Unidos	21% en todo el país	Múltiples deducciones	No se causa durante la permanencia en ZF	No se causa durante la permanencia en ZF

El propósito principal de las zonas francas en el mundo es ser un mecanismo de nivelación fiscal internacional, para que los países sean competitivos frente a su competencia internacional. Es en este escenario en el que muchos países han hecho más eficientes sus tasas de tributación y sus procesos logísticos.

En el caso de Colombia, las zonas francas logran nivelar al país con el impuesto sobre la renta de Estados Unidos, que fue recientemente disminuido en todo el territorio al 21% por el Gobierno de Donald Trump. No obstante, aunque las zonas francas son el único mecanismo del país que Colombia se encuentra todavía desnivelado frente a sus vecinos y competencia en Latinoamérica.

En el presente escenario del comercio exterior lleno de barreras e incertidumbre, requiere de mecanismos de competitividad fuerte para lograr una mejora sustancial en el desempeño exportador del país, atraer inversiones – tanto extranjeras como colombianas que en ocasiones salen del país en busca de menores costos – y diversificar la canasta exportadora hacia productos de valor agregado.

Por lo tanto, es fundamental para el país garantizar la competitividad y estabilidad jurídica de las zonas francas. Colombia debe mantener y mejorar el régimen de zonas francas, volviéndolo compatible con estándares internacionales.

2.1. Medición de impacto económico: objetivos y metodología

2.1.1. Objetivo

El objetivo principal del presente módulo es demostrar el cumplimiento de las finalidades de las zonas francas establecidas en la Ley 1004 de 2005 y que se relacionan a continuación:

1. Ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital.
2. Ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca.
3. Desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales.
4. Promover la generación de economías de escala.
5. Simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta.

2.1.2. Objetivos específicos

1. Evaluar los índices de creación de empleo y captación de nuevas inversiones por parte de las zonas francas colombianas.

    a. Realizar un índice histórico de empleos creados por las zonas francas colombianas en los últimos años.
    b. Elaborar un índice histórico de las inversiones captadas en zonas francas colombianas en los últimos años.
    c. Verificar el cumplimiento histórico de los compromisos de inversión y empleo adquiridos por las zonas francas colombianas y por sus usuarios en los últimos años.

d. Definir la propuesta de valor (índice de rentabilidad) de las zonas francas colombianas en relación con los regímenes tributarios y aduaneros de nuestros vecinos y principales competidores comerciales a fin de determinar la capacidad de atracción de inversiones de nuestras zonas francas.

2. Evaluar el desempeño de las zonas francas colombianas como polo de desarrollo regional.

   a. Evaluar el desempeño económico de las regiones en las que se han ubicado zonas francas. Para ello, se revisarán las inversiones realizadas en la región, el número de empleos creados, sus exportaciones y el fortalecimiento de industrias como consecuencia de la declaratoria de estas zonas.

3. Evaluar la generación de procesos industriales altamente productivos y competitivos en zonas francas colombianas.

   a. Verificar la creación de políticas internas relacionadas con seguridad, transparencia, reconversión tecnológica, producción limpia y buenas prácticas empresariales en las zonas francas.
   b. Identificar casos ejemplares de usuarios industriales que hayan realizado procesos de reconversión industrial, innovación e inversión en alta tecnología.

4. Evaluar la generación de economías de escala en zonas francas colombianas.

   a. Identificar clústeres creados al interior de zonas francas.
   b. Evaluar la participación de usuarios industriales de las diferentes zonas francas del país en cadenas regionales y globales de valor.

5. Evaluar el cumplimiento y la legalidad de las zonas francas colombianas frente a las regulaciones de comercio internacional de la Organización Mundial del Comercio referentes a las disposiciones de subsidios prohibidos a la exportación.

6. Analizar los vínculos existentes entre el régimen de zonas francas y la posibilidad de aumento de prácticas ilegales de comercio, tales como contrabando o lavado de activos.

   a. Identificar los mecanismos de prevención, erradicación y castigo previstos por la normatividad de zonas francas, tales como revisiones periódicas, controles y procedimientos de investigación y penalización.
   b. Identificar otros mecanismos de control, definidos en la legislación colombiana, de obligatorio cumplimiento para los usuarios industriales y comerciales de zonas francas.

2.1.3. Metodología

La metodología seguida para el logro de los objetivos enunciados anteriormente incluyó las siguientes actividades:

2.1.3.1. Recopilación de información

Se identificaron las fuentes de información disponible sobre zonas francas en Colombia y las entidades que recopilan y producen las respectivas bases de datos.

Nos entrevistamos con cada entidad para conocer el alcance de cada base de datos, su origen, dificultades identificadas y envío o entrega de la información de carácter público.

Las bases de datos analizadas fueron:

1. Las remitida por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo años 2016, 2017 y 2018.
   - Lista Usuarios: I, II, III, IV trimestre de 2018
   - Lista de zonas francas a diciembre de 2018

2. Base de datos tabulados por la Cámara de Zonas Francas de la ANDI, según informes oficiales trimestrales enviados por los usuarios al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, los 4 trimestres de 2018.
   - Matriz Usuarios: I, II, III, IV trimestre de 2018
   - Matriz zonas francas: I, II, III, trimestre de 2018

Como complemento a la información anterior y para evaluar el desempeño de las zonas francas colombianas como polo de desarrollo regional se trabajó con:

- La información publicada por el Departamento Nacional de Planeación en las fichas de caracterización territorial en temas de economía e ingresos tributarios: https://www.dnp.gov.co/programas/.../Fichas-de-Caracterizacion-Regional.aspx

Para el análisis del comercio exterior se utilizó la información publicada por el Departamento Nacional de Estadística DANE[69]. En la actualidad la publicación del DANE, presenta los resultados de comercio exterior (importaciones y exportaciones) y el movimiento de mercancías (ingresos y salidas), registrados por las zonas francas con el resto del mundo, el Territorio Aduanero Nacional (TAN), otras zonas francas y usuarios dentro de la misma zona franca; donde se incluye un total de 106 zonas francas, entre permanentes y permanentes especiales. Por reserva estadística la información se presenta acumulada por zona franca.

Para medir la participación de las diferentes zonas francas del país en cadenas regionales y globales de valor se tomó como base los planes de desarrollo departamentales y municipales, los informes de las comisiones regionales de competitividad y las actividades (CIIU Rev 4 A.C) desarrolladas por los usuarios en las zonas francas.

[69] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio.../zonas-francas

2.1.3.2. Actualización de la información disponible

Para la actualización de la información se solicitó colaboración a los usuarios operadores de las zonas francas permanentes en Colombia, Junta Directiva de la Cámara de Zonas Francas de la ANDI y a la propia Cámara de Zonas Francas de la ANDI.

La fecha base que se tomó para la actualización fue a diciembre de 2018.

En el proceso de actualización se realizaron las siguientes actividades:

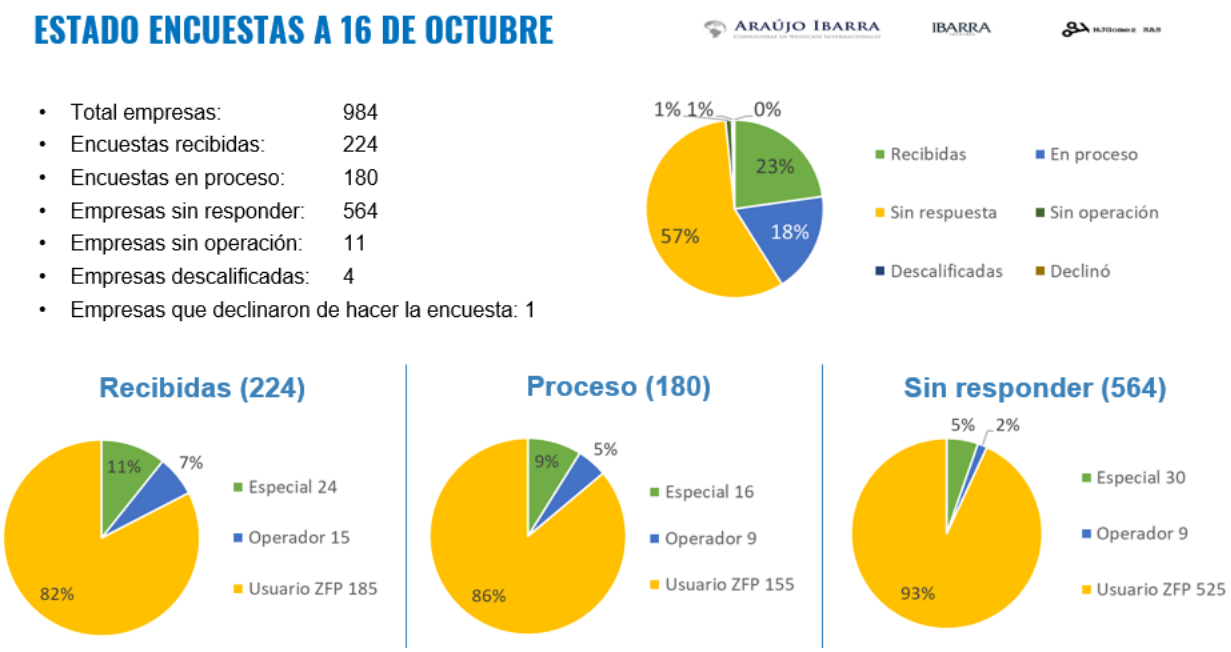
a. Cruce de información recibida de las diferentes fuentes
b. Identificación de discrepancias en cuanto a usuarios calificados vigentes a diciembre de 2018
c. Validación de la información con cada uno de los usuarios operadores, enviándoles comunicación a cada uno por correo electrónico. Se enviaron 51 comunicaciones y se recibieron 38 respuestas.

Para complementar la información disponible y cumplir con los objetivos perseguidos, se diseñó una encuesta que fue validada por la ANDI y montada en la plataforma SUMA que dicha entidad dispone (ver anexo 2).

Por medio de la plataforma SUMA, se envió por correo electrónico el link de acceso a cada uno de los usuarios de zona franca[70] (cuyos datos fueron suministrados directamente por la Cámara de Zonas Francas de la ANDI), fijándose un plazo de dos semanas para el diligenciamiento de la encuesta, con envíos frecuentes a nuevos contactos suministrados y como recordatorio, ampliándose el plazo de respuesta hasta el 16 de octubre de 2019. Al final, se obtuvo el siguiente resultado:

[70] Se hace la aclaración que en caso que una empresa se encuentre en más de una zona franca, solo se contabiliza una vez, aunque se solicita la información por cada una de sus sucursales.

Ilustración 1 Nivel de respuesta de las encuestas a los usuarios de zona franca



Fuente: Plataforma SUMA

Se obtuvieron 224 respuestas, de las que se pudieron utilizar 219.

2.1.3.3. Tabulación y análisis de datos

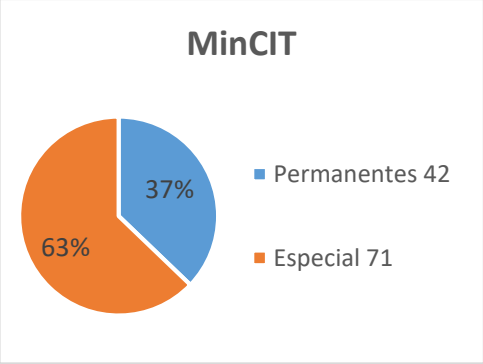
La plataforma SUMA tabula automáticamente la información consignada por las empresas, garantizando su respectiva correlación para su posterior análisis. Así, la tabulación de las encuestas permitió preparar un reporte del impacto del régimen a diferentes niveles así:

- Zonas Francas en Colombia
- Zonas Francas por región

2.2. Zonas francas en Colombia

Existen dos entidades que generan reportes acerca del número de zonas francas existentes en Colombia: el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI.

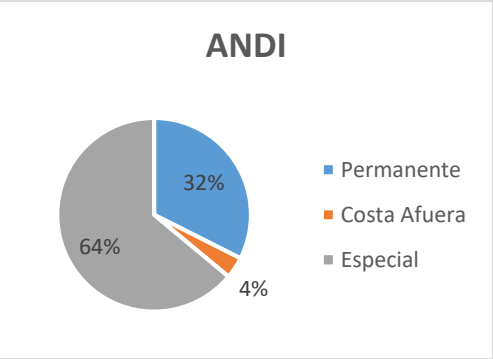
Ilustración 2 Número de ZF según el MinCIT



Fuente: MinCIT. No incluye zonas francas transitorias

Para el IV trimestre de 2018, el MinCIT contabilizaba 113 zonas francas: 42 permanentes (38 permanentes[71] más 4 costa afuera) y 71 ZF especiales.

Ilustración 3 Número de ZF según la Cámara de Usuarios ZF de la ANDI



Fuente: ANDI. No incluye zonas francas transitorias

Por su parte, la Cámara de usuarios de ZF de la ANDI registró 111 zonas francas: 36 permanentes[72], 4 permanentes costa afuera y 71 especiales.

Dadas las diferencias entre estos dos reportes, el consultor en este estudio toma como referencia las zonas francas permanentes que cuentan con usuarios, es decir, no se contabilizan las ZF Santelca, ZF Ciudadela de la Salud y CLIP; asimismo, la ZF Ibagué renunció a su declaratoria de zona franca en diciembre de 2018, por lo que tampoco se contabiliza. Quedando de esta forma como se muestra en el siguiente numeral, 34 zonas francas permanentes a diciembre de 2018.

En cuanto a las ZF Especiales no hay discrepancia en la información.

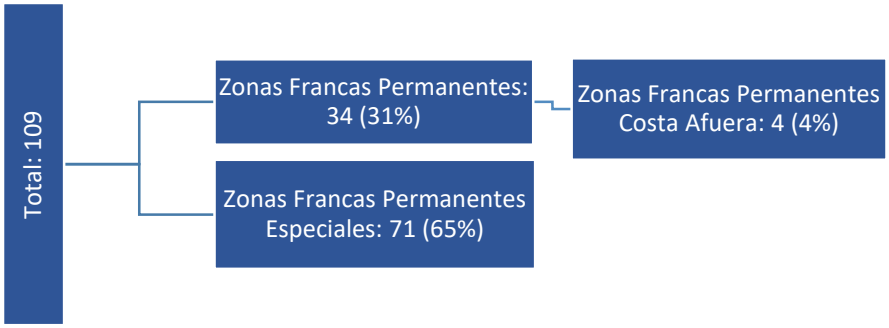
[71] Incluye ZF Santelca, ZF CLIP, ZF Ibagué y ZF Ciudadela de la Salud.

[72] No incluye ZF Ibagué que desistió al régimen a finales de 2018. Ni Ciudadela de la Salud.

2.2.1. Zonas Francas en Colombia por categoría

A diciembre de 2018, había en Colombia un total de 109[73] zonas francas, de las cuales, 34 son zonas francas permanente "ZFP"[74], 71 son zonas francas permanentes especiales "ZFPE"[75] y 4 zonas francas costa afuera[76] ZFCA.

Ilustración 4 Zonas Francas en Colombia



Fuente: Información validada por consultor con base datos MinCIT y ANDI. No incluye zonas francas transitorias, ZF Santelca, ZF Ibagué, ZF CLIP y ZF Ciudadela de la Salud

2.2.2. Zonas Francas en Colombia por regiones

Para efectos del presente estudio se dividió el país en 6 regiones teniendo en cuenta las regiones que conforman los nueve pactos propuestos en el Plan de Desarrollo "Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018 -2022":

Región Centro Oriente conformada por los siguientes departamentos: Bogotá. D.C., Boyacá, Cundinamarca, Santander y Norte de Santander.

Región Caribe que la conforman los siguientes departamentos: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia y Sucre.

Región Pacifico: Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.

Región Eje Cafetero con los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda.

Región Centro Sur conformada por: Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima.

Región Orinoquia: Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada.

[73] No incluye Zona Franca de Ibagué (en diciembre de 2018 el MinCIT aceptó renuncia al régimen), Ciudadela Salud, ZF CLIP, ZF Santelca.

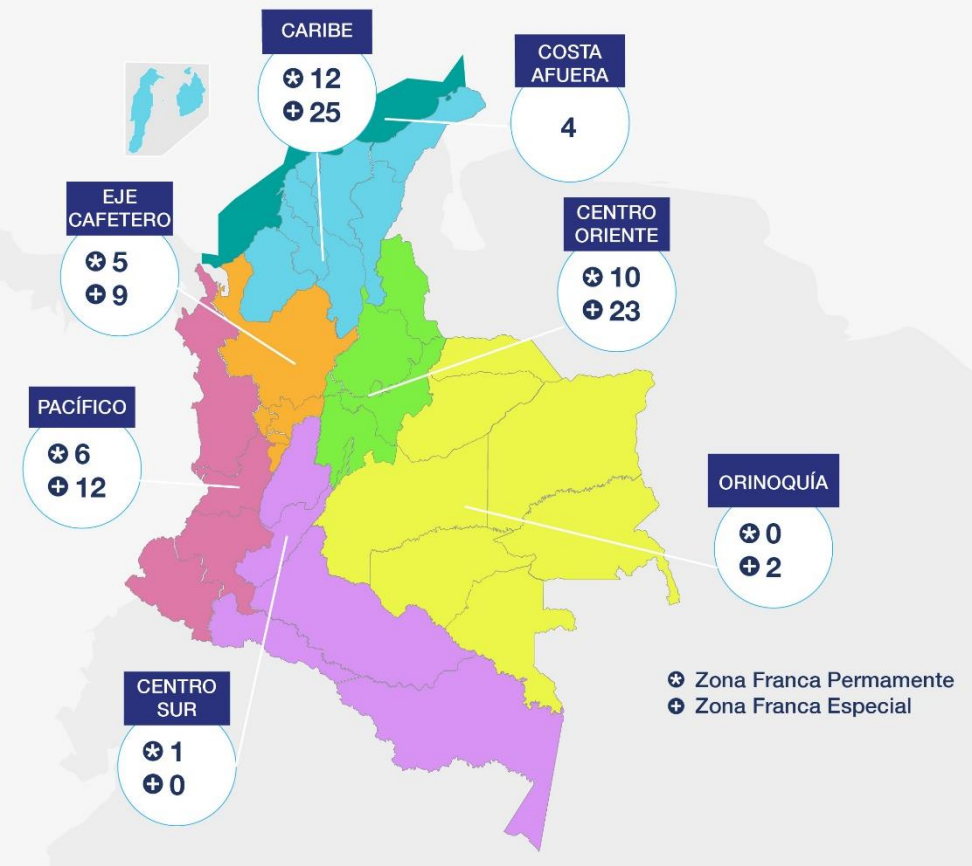
[74] Se instalan múltiples usuarios

[75] Se instala un único usuario

[76] Son ZFP, dedicadas exclusivamente a las actividades de evaluación técnica, exploración y producción de hidrocarburos costa afuera y sus actividades relacionadas.

Región Océanos: Para las zonas francas Costa Afuera, que se ubican en el océano atlántico colombiano.

Ilustración 5 Zonas Francas en Colombia por regiones



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

Tabla 2. Usuarios en zona franca por regiones

USUARIOS EN ZONA FRANCA							
Región	**ZFP**	**# Usuarios validados**	**# Usuarios ANDI**	**ZFPE**	**# Usuarios**	**Costa Afuera**	**# Usuarios**
Caribe	12	259	295	25	25	4	
Centro Oriente	10	373	409	23	23		
Centro Sur	1	NA	10	0	0		
Eje Cafetero	5	117	131	9	9		
Orinoquía	0			2	2		

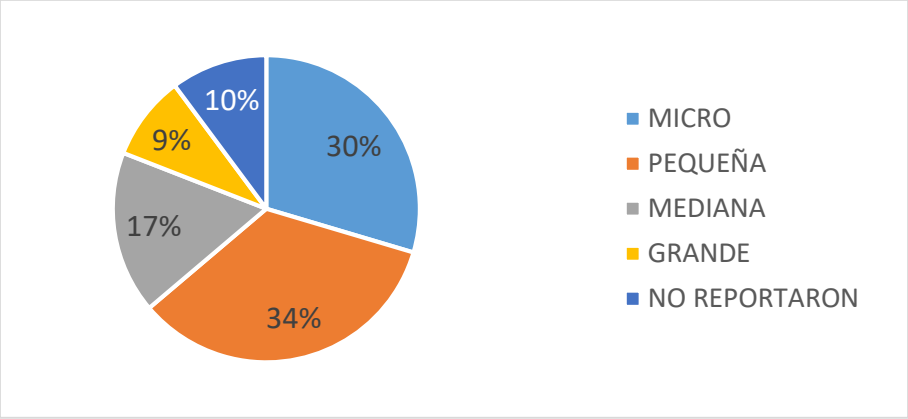
Pacífico	6	116	128	12	12		
Total	**34**	**865**	**973**	**71**	**71**	**4**	

2.2.3. Zonas Francas en Colombia por tamaño de empresa[77]

En Colombia existen 71 ZFPE, 4 Zonas Francas Costa Afuera y 34 ZFP con 865 usuarios validados. Este capítulo analiza el tamaño de las empresas calificadas en las zonas francas permanentes.

Respecto a los usuarios de ZFP, es de resaltar que el 34% de las compañías, es decir, 296 son pequeña empresa, y el 30% (256) son micro empresas. De hecho, el 81% de las empresas (700) hacen parte del grupo MiPYMES (micro, pequeña y mediana empresa). Tan solo el 9%, 77 usuarios, se consideran como empresas grandes.

Ilustración 6 Tamaño de las empresas en ZFP en Colombia por número de empresas



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas. Información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

Esto quiere decir que, contrario a las afirmaciones de algunos analistas y formadores de opinión, el régimen de zonas francas no es de uso exclusivo de grandes empresas. El agregado nacional demuestra que el grupo MiPYMES es el más numeroso, tendencia que se verá fortalecida en los análisis por región que se detallarán en las próximas secciones.

[77] Dado que el corte de análisis de este estudio es diciembre de 2018, el tamaño de empresa se define por medio del número de trabajadores y/o valor de activos (Decreto 1074 de 2015); y no por el Decreto 957 de 2019 que modifica la definición del tamaño de las empresas.

2.2.4. Zonas Francas en Colombia por sectores

Para efectos de este estudio, la clasificación de las zonas francas en Colombia por sectores se hizo con base al ejercicio realizado por los consultores relacionado con la validación de la información que se recibió inicialmente del MinCIT y de la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI.

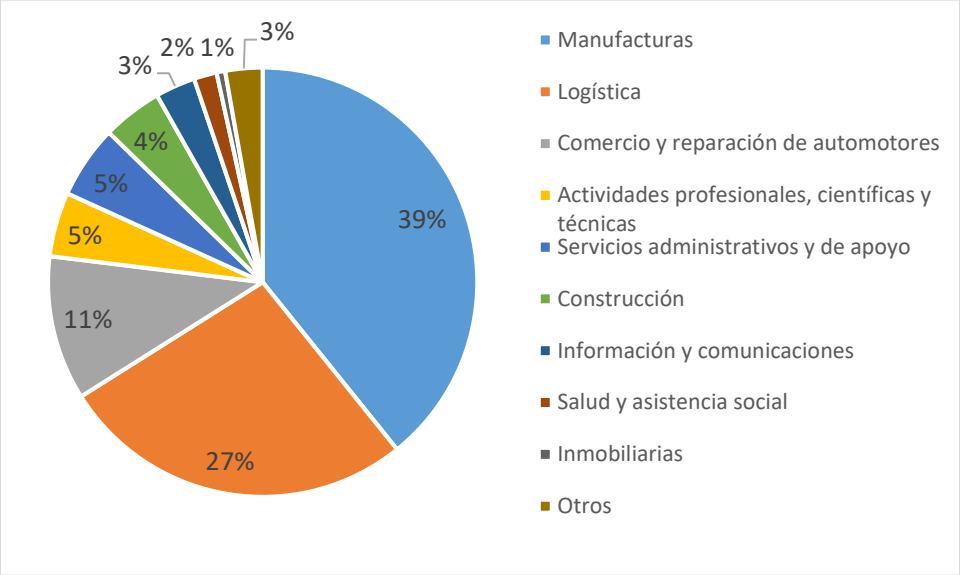
Siendo así, las 109 zonas francas existentes a diciembre de 2018, se clasificaron en tres grandes sectores: agroindustria, industria y servicios; encontrando que 57 tienen vocación industrial, 13 vocación agroindustrial y 39 se especializan en servicios.

Ilustración 7 Zonas Francas en Colombia por sectores

Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

Teniendo en cuenta los usuarios validados (865) en cada una de las zonas francas permanentes, los usuarios de las ZF especiales (71) y los de las ZF costa afuera (4); se contabilizan 940 empresas. Según la clasificación del código CIIU, 364 compañías se dedican a la industria manufacturera (39%), 253 a la logística (27%) y 101 al comercio (11%), y reparación de automotores. En la categoría Otros, se agrupan ocho tipos de actividades económicas.

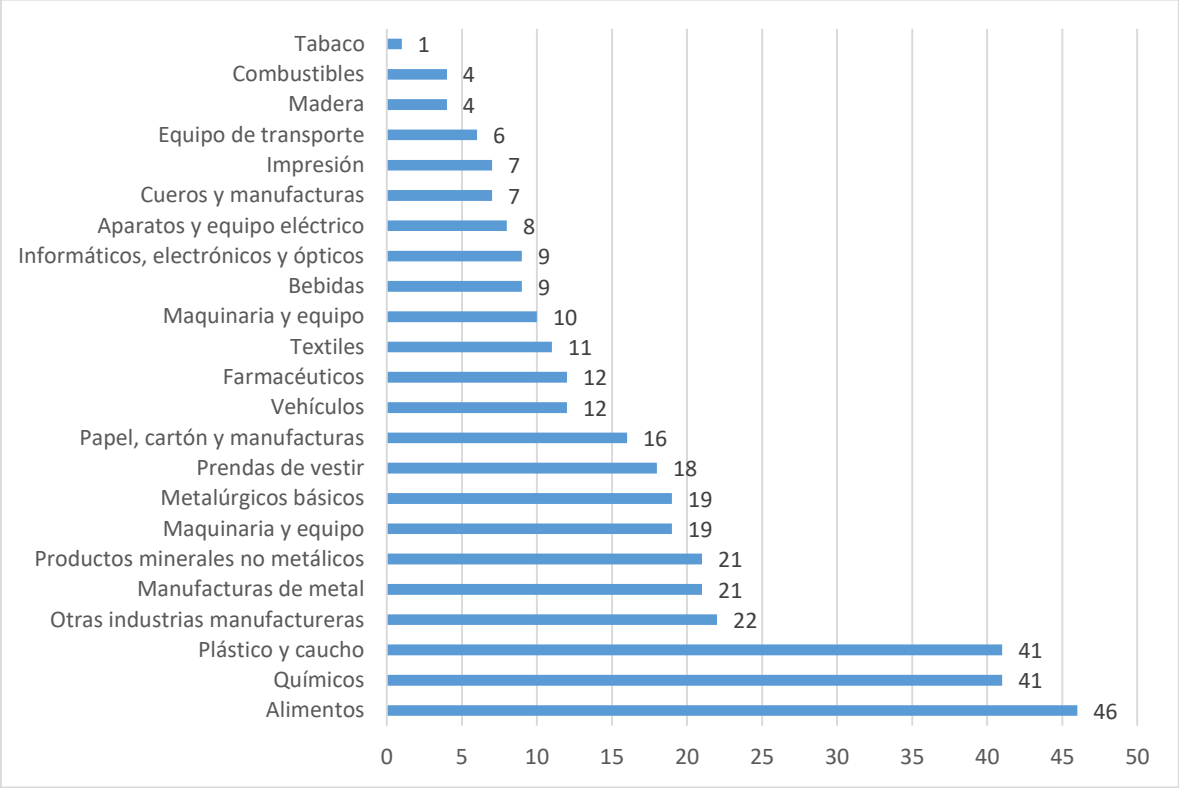
Ilustración 8 Actividad económica en ZF en Colombia por número de empresas



Fuente: ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

Las actividades manufactureras en las zonas francas son diversas. De las 364 empresas, las tres actividades con mayor número de usuarios son: elaboración de productos alimenticios (46), industria química y plásticos y caucho, cada una con 41 empresas.

Ilustración 9 Manufacturas en ZF en Colombia por subsector y número de empresas



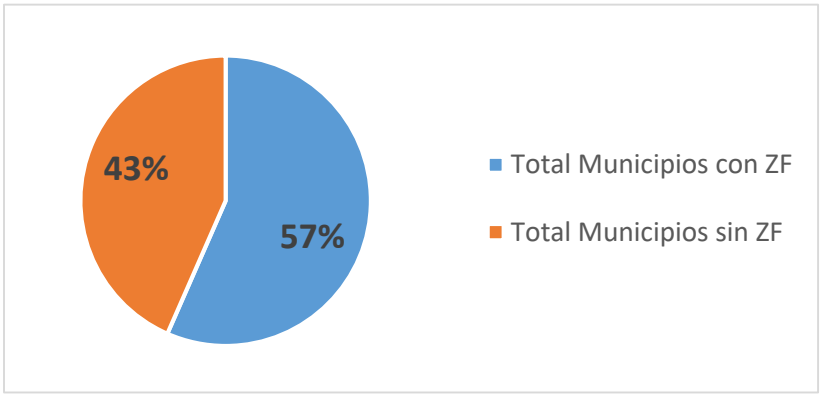
Fuente: ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

2.2.5. Contribución de las zonas francas con el crecimiento económico de Colombia

El valor agregado de Colombia ascendió a 835,6 billones de pesos en 2017[78]. De este total, el 57% fue aportado por los 58 municipios que cuentan con al menos una zona franca, el 43% restante es el valor agregado de los 1.064 municipios de Colombia que no cuentan con ningún régimen de zonas francas.

[78] DANE, precios constantes Base 2015.

Ilustración 10 Participación municipios de Colombia con ZF en Valor Agregado Colombia - 2017



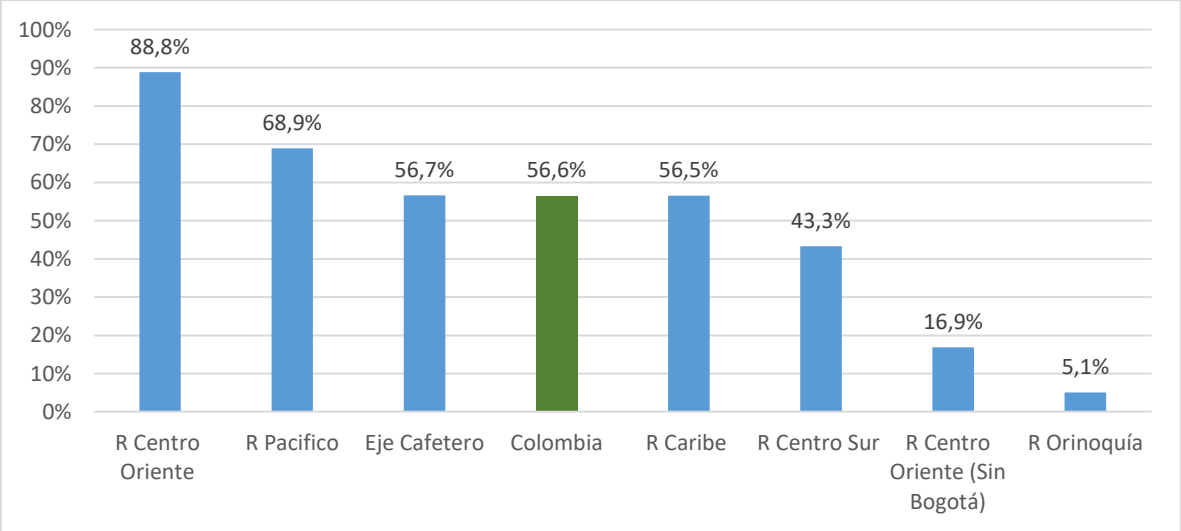
Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE

En términos comparativos con las divisiones regionales del país, existen cuatro regiones cuyos aportes de valor agregado de los municipios con zona franca tienen una proporción igual o superior a la nacional: Región Centro Oriente (incluyendo a Bogotá), Región Pacífico, Región Eje Cafetero y Región Caribe.

Se resalta el caso de la Región Centro Sur, en donde solo el municipio de Palermo (Huila) tiene una zona franca y aporta el 43% del valor agregado del departamento.

En la Región Orinoquía, dos municipios, sin ser capitales departamentales, cuentan con zona franca.

Ilustración 11 Participación Valor Agregado de los municipios con zona franca en Valor Agregado de la Región (departamentos con ZF)



Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE

La información anterior permite concluir que las zonas francas participan activamente en la generación del valor agregado del país, la región, departamento y municipio:

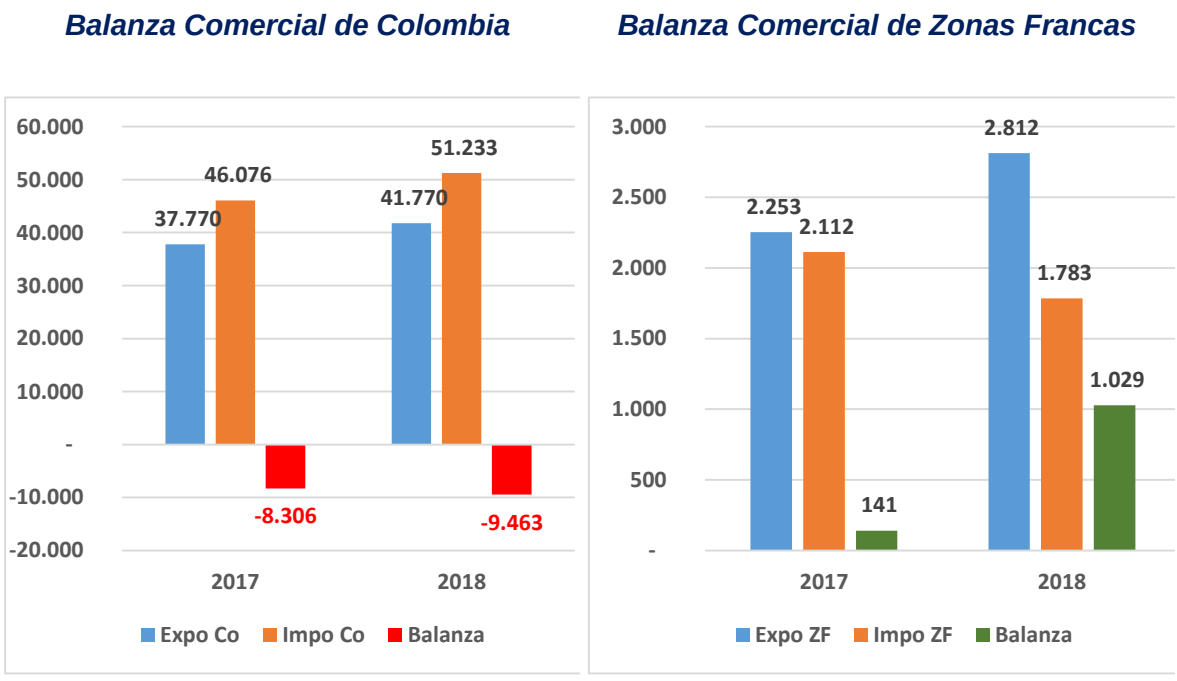
- 58 municipios con zonas francas aportan el 57% del valor agregado nacional.
- Se destaca la participación de Centro Oriente (incluido Bogotá) y del Pacífico que superan el promedio nacional.
- El Eje Cafetero y la Región Caribe están en un rango similar al del promedio del valor agregado de Colombia, aportado por los municipios con ZF.
- En el Huila, el municipio de Palermo, con una sola zona franca aporta el 43% del valor agregado del departamento.

2.2.6. Contribución de las Zonas Francas en el comercio exterior de Colombia

La balanza comercial de Colombia se ha mantenido deficitaria desde 2013, comportamiento que continua para los dos últimos años y que, de hecho, se ha pronunciado un poco más en 2018 pues el déficit es aún mayor. Caso contrario ocurre con la balanza comercial de todas las zonas francas en su conjunto, dado que en 2017 y 2018 presentan un superávit comercial.

Inclusive, entre los dos últimos años las exportaciones de las zonas francas han aumentado 25% mientras que las importaciones decrecían en un 17%; ampliando el superávit en 888 millones de dólares.

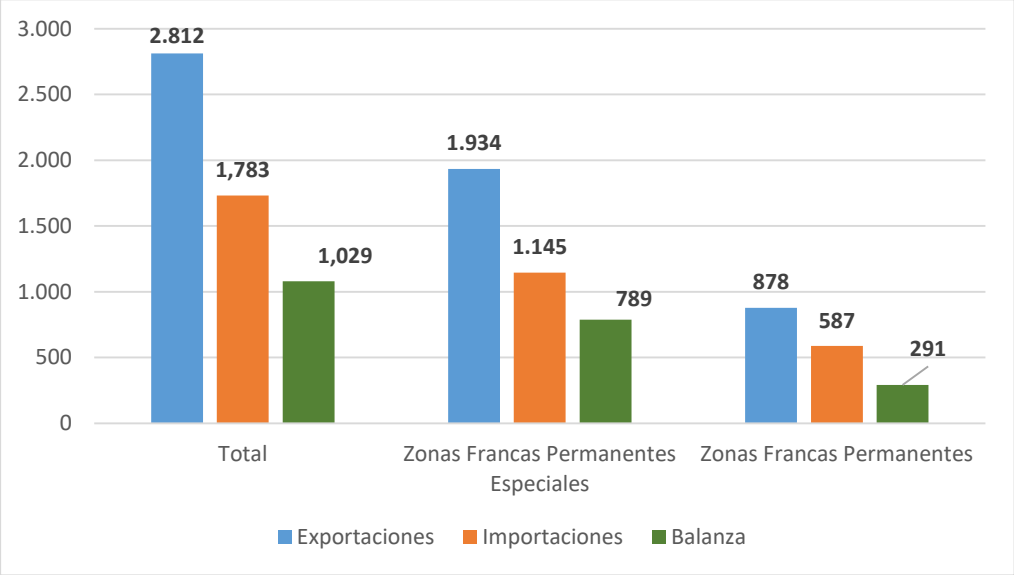
Ilustración 12 Balanza Comercial de Colombia y de las Zonas Francas 2018 - Millones USD



Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE y Trade Map. Exportaciones FOB, Importaciones CIF

De manera desagregada, es posible apreciar que el nivel de comercio exterior de las ZFP Especiales es considerablemente mayor que el de las ZF Permanentes, siendo poco más que el doble en exportaciones e importaciones. No obstante, en ambos casos la balanza comercial es superavitaria.

Ilustración 13 Balanza Comercial de las Zonas Francas 2018 - Millones USD - FOB



Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE

Así las cosas, es evidente que las zonas francas significan una importante herramienta para el país para diversificar su canasta exportadora, en vista que, por la naturaleza de las empresas del régimen, estas no venden commodities, sino productos no tradicionales con valor agregado.

2.2.7. Contribución de las Zonas Francas con la generación de empleo en Colombia

Las zonas francas en Colombia son una fuente importante de empleo. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFP, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por seis frente a los compromisos adquiridos para su calificación, cumpliendo ampliamente con el requisito para permanecer en el régimen.

Tabla 3 Empleos generados por Zonas Francas Permanentes - ANDI

Región	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos indirectos	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
Caribe	295	1.480	6.381	10.994	17.375	22
Centro Oriente	409	1.531	15.476	6.706	22.182	38
Centro Sur	10	48	83	10	93	8
Eje Cafetero	131	582	4.081	1.240	5.321	31
Pacífico	128	1.498	6.823	1.656	8.479	53
Total	**973**	**5.139**	**32.844**	**20.606**	**53.450**	**34**

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas (36)

Ahora bien, la encuesta realizada para efectos de este estudio muestra una tendencia similar, en la medida que el empleo total a diciembre de 2018 se multiplicó por cinco frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 4 Empleos generados por Zonas Francas Permanentes - Encuestas

Región	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos indirectos	Total empleo	Promedio empleo por usuario
Caribe	44	446	1.886	1.693	3.579	43
Centro Oriente	71	426	2.487	1.949	4.436	35
Eje Cafetero	23	173	509	259	768	22
Pacífico	47	522	2.978	661	3.639	63
Total	**185**	**1.567**	**7.860**	**4.562**	**12.422**	**42**

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes (185)

Respecto a las ZFPE, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFPE, el empleo directo

total a diciembre de 2018 se multiplicó por 1,7 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Respecto al empleo vinculado, este se multiplicó por 1,8 frente a su compromiso. Es decir, superó con casi el doble el compromiso que debía cumplir cada una de las empresas calificadas.

Tabla 5 Empleos generados por Zonas Francas Permanentes Especiales - ANDI

Región	# Usuarios	Compromiso empleo directo	Compromiso empleo vinculado	Empleos directos	Empleos indirectos	Empleos vinculados	Total empleo (directo + vinculado)	Promedio empleo directo por usuario	Promedio empleo vinculados por usuario
Caribe	25	2.697	3.792	4.109	16.088	16.088	20.197	164	644
Centro Oriente	22	3.526	12.279	5.168	15.068	15.068	20.236	235	685
Eje Cafetero	9	3.565	195	6.395	187	187	6.582	711	21
Orinoquía	2	131	488	378	347	347	725	189	174
Región Pacífico	12	1.110	1.735	2.656	2.485	2.485	5.141	221	207
Total	**70**	**11.029**	**18.489**	**18.706**	**34.175**	**34.175**	**52.881**	**267**	**488**

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas (70)

En la encuesta realizada, con una muestra de 24 ZFPE, se observa que el empleo directo se multiplicó por 2,2 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación y el empleo total (directo y vinculado) se multiplicó por diez.

Tabla 6 Empleos generados por Zonas Francas Permanentes Especiales - Encuestas

Región	# Usuarios	Compromiso de empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario	Promedio empleo vinculados por usuario
Caribe	8	403	1.360	8.426	9.786	170	1.053
Centro Oriente	4	588	397	14.552	14.949	99	3.638
Eje Cafetero	5	2.509	5.166	5.769	10.935	1.033	1.154
Orinoquía	2	131	362	514	876	181	257
Pacífico	5	441	1.646	988	2.634	329	198

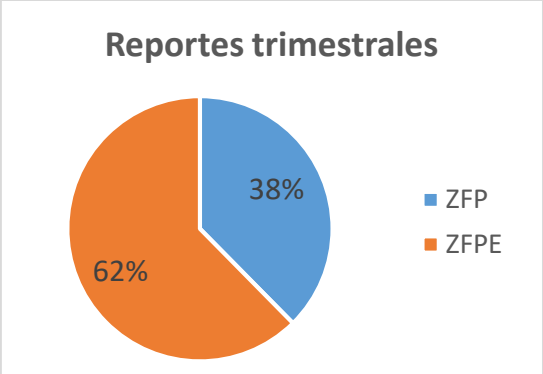
Región	# Usuarios	Compromiso de empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario	Promedio empleo vinculados por usuario
Total	**24**	**4.072**	**8.931**	**30.249**	**39.180**	**372**	**1.260**

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Especiales (24)

En cuanto al promedio de empleos directos generados por cada uno de los usuarios (según los reportes trimestrales), se observa que el promedio de las ZFPE es de 267, mientras que el promedio de las ZF Permanentes es de 34, es decir, 7,8 veces mayor, siendo las ZF Especiales las de mayor fuente de empleo frente a las Permanentes.

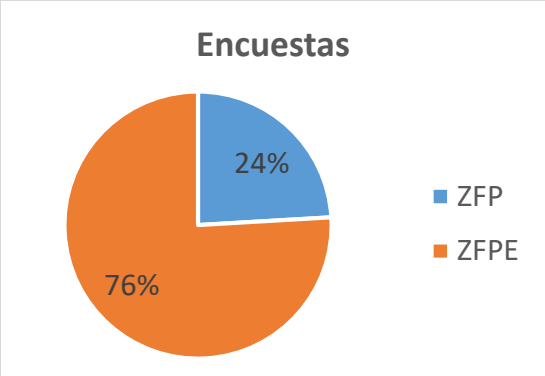
Siguiendo el mismo esquema de análisis, se confirma que las zonas francas permanentes especiales, tanto en los reportes de la ANDI como en la tendencia de las encuestas, participan con el mayor porcentaje de empleo generado en el régimen.

Ilustración 14 Número total de empleo por tipo de Zona Franca – ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ilustración 15 Número total de empleo por tipo de Zona Franca - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

Esto demuestra que, ya sea por medio de los reportes elaborados con los informes trimestrales de las zonas francas o por la encuesta realizada para efectos de este estudio, las zonas francas cumplieron con la finalidad establecida en la Ley 1004 de 2005 de ser instrumento para la creación de empleo.

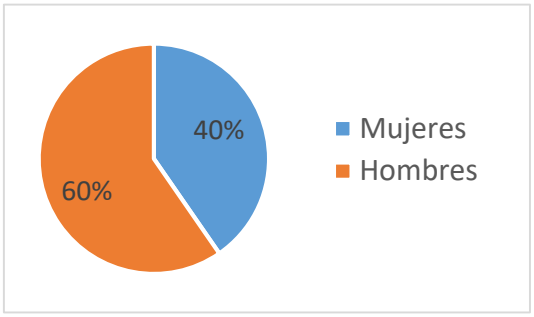
- El empleo directo en las ZFP a diciembre de 2018 se multiplicó por seis frente a los compromisos adquiridos para su calificación, según reporte trimestral.
- El empleo directo en las ZFP a diciembre de 2018 se multiplicó por cinco frente a los compromisos adquiridos para su calificación, según encuesta.
- El promedio de empleo generado por usuario de una ZFPE es 7,8 veces mayor al de la ZFP, según reporte trimestral.
- El promedio de empleo generado por usuario de una ZFPE es 8,9 veces mayor al de la ZFP, según encuesta.
- Las ZFPE participan con más del 60% del empleo generado en el régimen.

2.2.7.1. Equidad de género en las ZF de Colombia

Las encuestas a los usuarios de zona franca también ahondaron en otros temas relacionados con el tipo y la calidad del empleo ofrecidos en las ZF. En este sentido, en términos de equidad de género, las ZFPE emplea una mayor proporción de mujeres (40%) frente a las ZFP (35%).

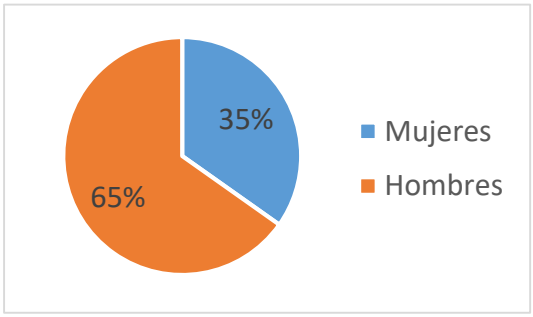
En los dos tipos de ZF la participación de la mujer está por debajo de la de los hombres.

Ilustración 16 Empleos en ZFPE de acuerdo a género



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

Ilustración 17 Empleos en ZFP de acuerdo a género

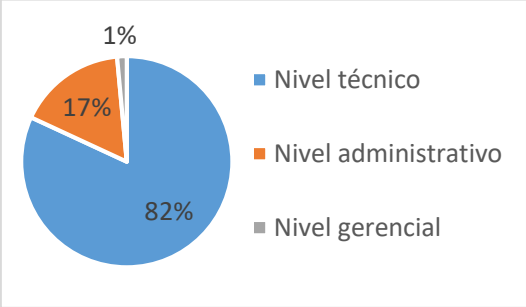


Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Franca

2.2.7.2. Tipo de empleo en las ZF de Colombia

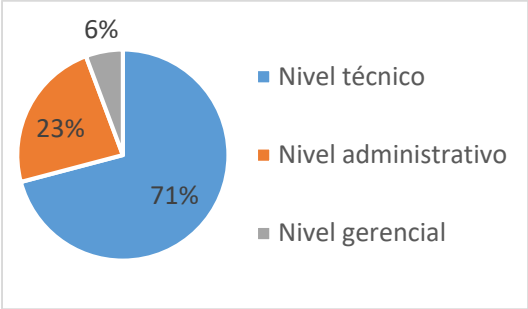
En general, la mayoría de empleados que se requieren en las zonas francas, tanto permanentes como especiales, son de nivel técnico, con una mayor proporción en las ZFPE (82%). Le sigue el nivel administrativo, en donde hay una mayor participación en las ZFP (23%). Por último, está el nivel gerencial, que significa el 1% de los empleados en ZFPE y el 6% en ZFP.

Ilustración 18 Empleos en ZFPE de acuerdo a categoría



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

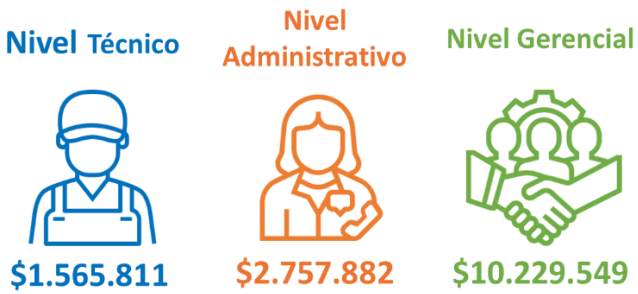
Ilustración 19 Empleos en ZFP de acuerdo a categoría



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

Gracias a las encuestas fue posible establecer el promedio salarial para cada uno de los niveles analizados. En este sentido, el promedio para las Zonas Francas Permanentes, las ZFP Especiales y sus usuarios operadores en su conjunto determina que se ofrecen los siguientes salarios:

Ilustración 20 Promedio salarial en ZFP, ZFPE y Usuarios Operadores por categoría



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

En resumen, entre el 70% y 80% de los empleados de ZF son de nivel técnico, entre el 17% y el 23% son de nivel administrativo, y entre el 1% y 6% son de nivel gerencial.

La mayoría de empleados de las zonas francas, tanto permanentes como especiales, son de nivel técnico, con una mayor proporción en las ZFPE (82%).

Las ZFP genera un mayor porcentaje de empleos de nivel administrativo y gerencial que en las ZFPE.

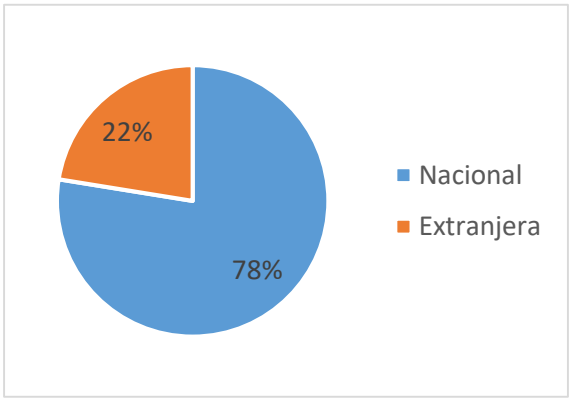
El promedio salarial del nivel técnico, sin subsidio de transporte, a diciembre de 2018 era el doble del salario mínimo establecido para el mismo año; y con subsidio de transporte era 1,8 mayor.

2.2.8. Contribución de las Zonas Francas con la generación de nueva inversión en Colombia

2.2.8.1. País de origen de la inversión

Las zonas francas en Colombia son una fuente importante de captación de inversión en el país. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI con los informes trimestrales que reportan las ZFP, el 78% de la inversión es de origen nacional, frente al 22% restante que es de origen extranjero.

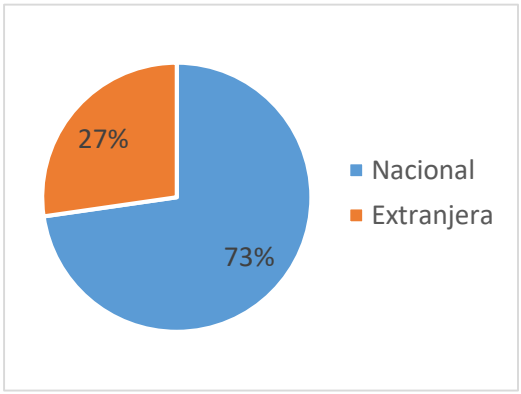
Ilustración 21 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ahora bien, la encuesta realizada para efectos de este estudio determina que el 73% de la inversión en Zonas Francas Permanentes es de origen nacional. El 27% restante proviene del extranjero, siendo los principales países de origen Panamá, España, estados Unidos, Venezuela y Chile.

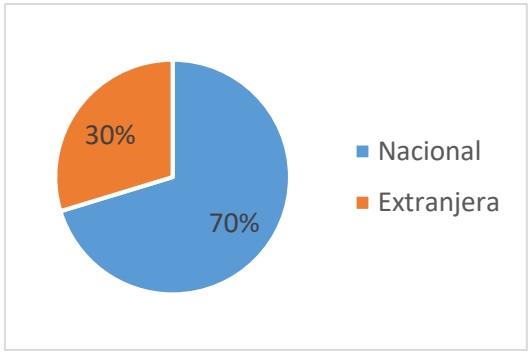
Ilustración 22 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

Respecto al origen de la inversión de las Zonas Francas Permanentes Especiales, los informes trimestrales muestran un comportamiento muy similar al de las ZFP debido a que se reporta que el 70% de la inversión es de origen nacional y el 30% proviene del extranjero.

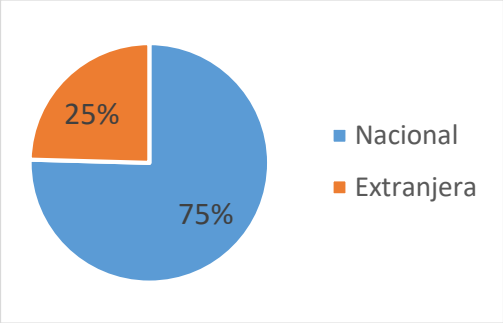
Ilustración 23 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En cuanto a los resultados de las encuestas acerca de la inversión de las Zonas Francas Permanentes Especiales, tiene un comportamiento muy similar al que registran las encuestas de los usuarios de las ZFP, dado que el 75% de la inversión es de origen nacional, frente al 25% restante que es de origen extranjero, siendo el principal país de origen España, seguido por Panamá.

Ilustración 24 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

2.2.8.2. Relación compromiso de inversión e inversión efectivamente realizada

En cuanto a los montos de la inversión, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFP, la inversión total a diciembre de 2018 ascendió a 8,5 billones de pesos y se multiplicó por 12 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 7 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) - ANDI

Permanente	# Usuarios	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Promedio inversión por usuario
Total	**973**	**708.244**	**8.483.420**	**8.719**
CARIBE	295	159.621	3.741.259	12.682
PACÍFICO	129	241.467	1.264.615	9.803
EJE CAFETERO	131	70.947	1.140.162	8.704
CENTRO ORIENTE	408	232.973	2.333.671	5.720
CENTRO SUR	10	3.235	3.713	371

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En cuanto a los montos de la inversión se muestra una tendencia similar a los reportes trimestrales, en la medida que la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 7,3 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Asimismo, se registra que esta

inversión seguirá creciendo, en la medida que estas mismas empresas planean seguir invirtiendo en la ZFP.

Tabla 8 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) - Encuestas

Permanente	# Usuarios	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Proyección 2019	Proyección 2020	Promedio inversión por usuario
Total	**185**	**289.115**	**2.111.809**	**1.144.442**	**939.711**	**11.415**
CARIBE	44	96.865	297.265	74.552	77.108	6.756
CENTRO ORIENTE	71	63.382	477.079	378.120	191.838	6.719
EJE CAFETERO	23	8.310	53.170	32.339	41.727	2.312
PACÍFICO	47	120.558	1.284.295	659.431	629.038	27.325

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes (185)

Respecto a las ZFPE, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFPE, la inversión total a diciembre de 2018 tuvo un valor de 42,3 billones de pesos y se multiplicó por 3 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 9 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) - ANDI

REGION	# ZFPE	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Promedio inversión por ZFPE
Total	**70**	**14.084.758**	**42.326.803**	**604.669**
CENTRO ORIENTE	22	2.077.790	3.728.607	169.482
EJE CAFETERO	9	993.930	1.276.445	141.827
ORINOQUIA	2	205.276	1.136.302	568.151
CARIBE	25	9.195.221	32.580.116	1.303.205
PACIFICO	12	1.612.541	3.605.333	300.444

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En la encuesta realizada, con una muestra de 24 ZFPE, se observa que la inversión generada se multiplicó por 8,3 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación. Al igual que lo que sucede con los usuarios de las ZFP que respondieron a la encuesta, los usuarios de las ZFPE también proyectan seguir reinvirtiendo en sus instalaciones.

Tabla 10 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) - Encuestas

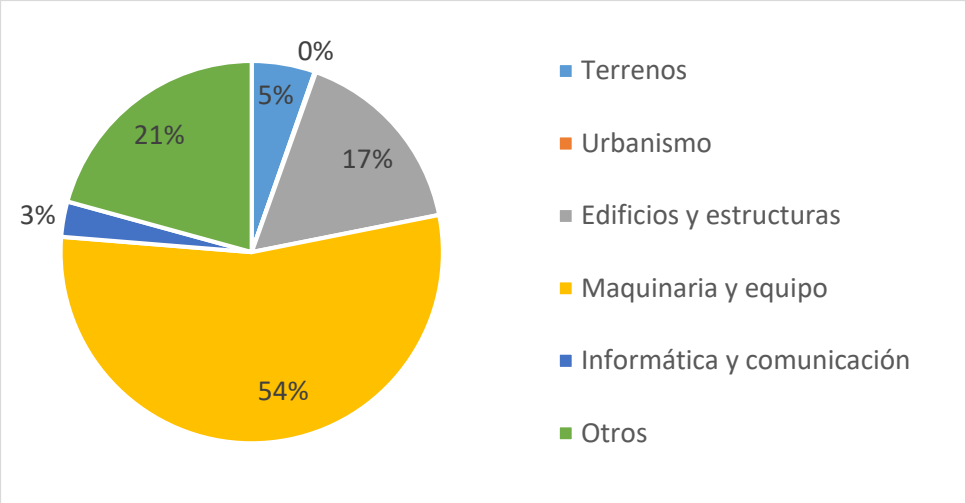
ZFPE	# ZFPE	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Proyección 2019	Proyección 2020	Promedio inversión por usuario
Total	**24**	**1.667.832**	**13.814.180**	**1.200.183**	**224.382**	**575.591**
CARIBE	8	792.933	10.078.752	250.380	111.163	1.259.844
CENTRO ORIENTE	4	170.773	390.401	92.078	103.626	97.600
EJE CAFETERO	5	279.380	602.065	622.321	- 7	120.413
ORINOQUÍA	2	175.345	1.134.415	15.804	-	567.208
PACÍFICO	5	249.401	1.608.548	219.600	9.600	321.710

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Especiales (24)

2.2.8.3. Destino de la inversión

Los datos obtenidos por los informes trimestrales determinan que el 54% (4,6 billones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Otros (21%) y en Edificios y estructuras (17%). Se resalta que el 57% de la inversión se destina a temas tecnológicos.

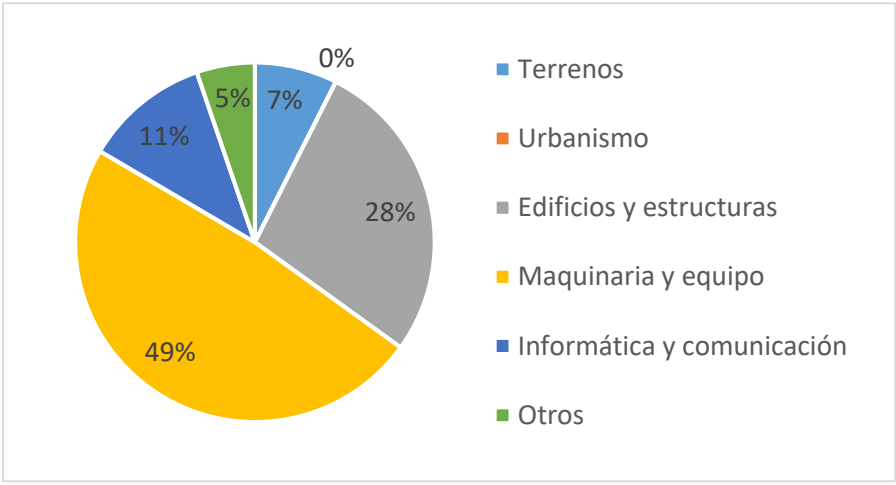
Ilustración 25 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 8.483.420 millones de pesos - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Los datos obtenidos por las encuestas determinan que el 49% (1 billón de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Edificios y estructuras (28%) y en Equipos de Informática y Comunicación (11%). Se resalta que el 60% de la inversión se destina a temas tecnológicos.

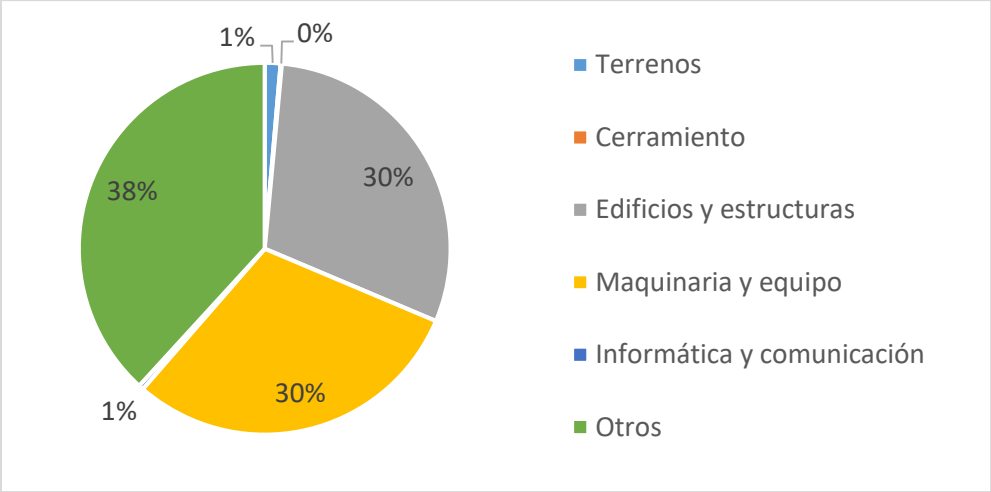
Ilustración 26 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 42.326.803 millones de pesos - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

De acuerdo a los informes trimestrales, establecen que el 38% (16 billones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Otros, siendo seguido por la inversión en Maquinaria y equipo (30%) y Edificios y estructuras (29,9%).

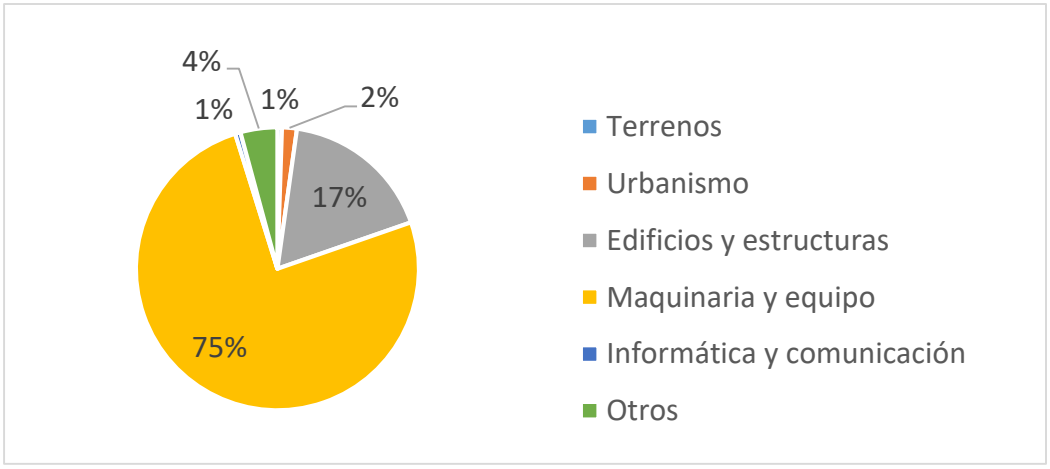
Ilustración 27 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales millones de pesos - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Los datos obtenidos por las encuestas determinan que el 75% (10,4 billones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Edificios y estructuras (17%) y Otros (4%).

Ilustración 28 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 13.814.180 millones de pesos - Encuestas

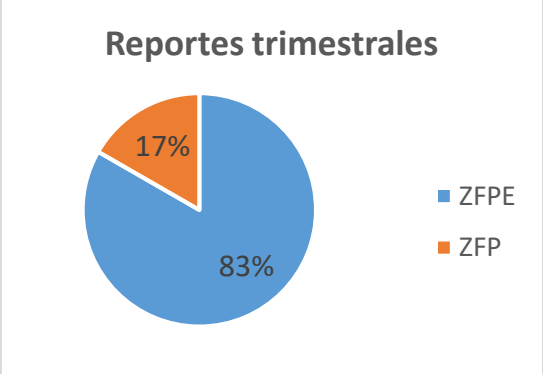


Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

En cuanto al promedio de inversión generada por cada uno de los usuarios (según los reportes trimestrales), se observa que el promedio de las ZFPE es de 604,7 mil millones de pesos, mientras que el promedio de las ZF Permanentes es de 8,7 mil millones, es decir, 69 veces mayor, siendo las ZF Especiales las de mayor fuente de inversión frente a las Permanentes.

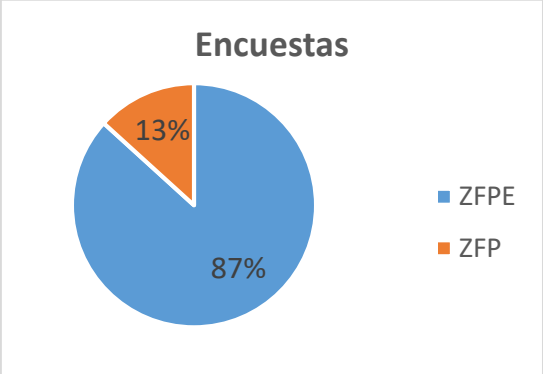
Siguiendo el mismo esquema de análisis, se confirma que las zonas francas permanentes especiales, tanto en los reportes de la ANDI como en la tendencia de las encuestas, participan con el mayor porcentaje de empleo generado en el régimen.

Ilustración 29 Inversión generada por tipo de Zona Franca - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ilustración 30 Inversión generada por tipo de Zona Franca - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

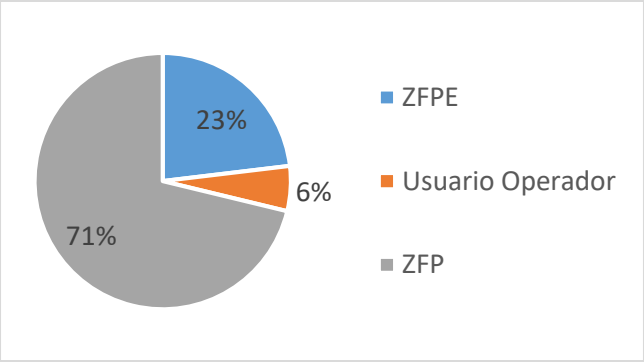
Esto demuestra que, ya sea por medio de los reportes elaborados con los informes trimestrales que reportan las zonas francas o por la encuesta realizada para efectos de este estudio, las zonas francas *cumplieron* con la finalidad establecida en la Ley 1004 de 2005 de ser instrumento para la captación de nuevas inversiones de capital.

2.2.9. Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI)

2.2.9.1. Recursos destinados a CTeI

Según los resultados de la encuesta llevada a cabo para efectos de este estudio, de las 219 empresas que contestaron, el 15% de los usuarios de zona franca (incluyendo los de ZFP, ZFPE y operadores) destinan recursos a Ciencia, Tecnología e Innovación. Para 2018, el monto invertido ascendió a 11,2 miles de millones de pesos, distribuido de la siguiente manera:

Ilustración 31 Inversión en CTeI por tipo de zona franca



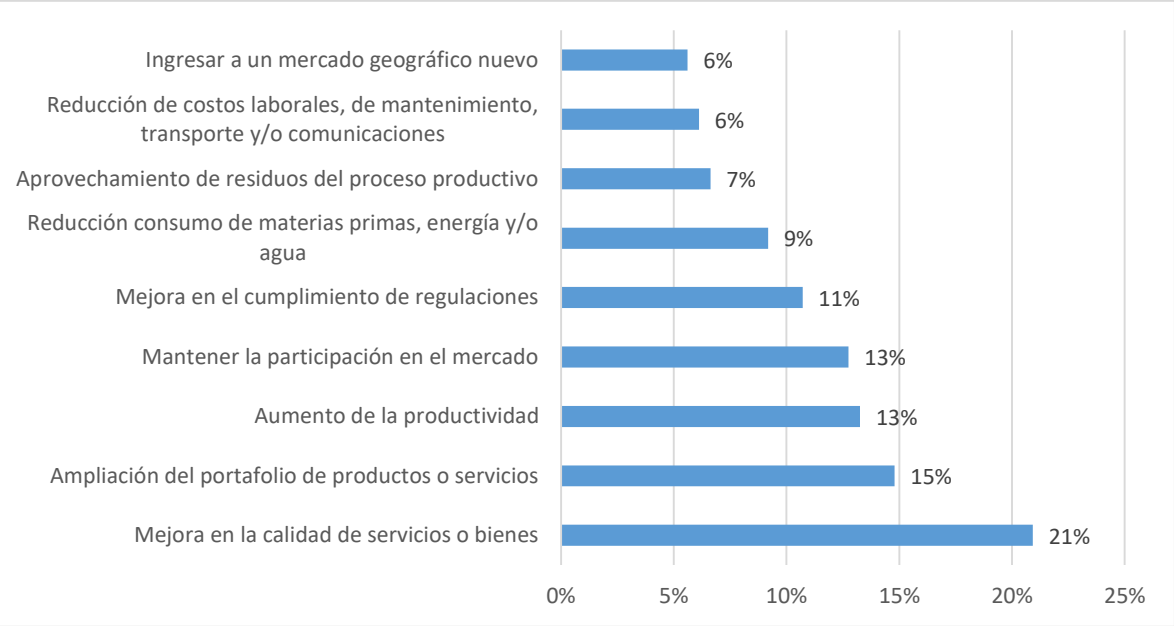
Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

Los usuarios de las zonas francas permanentes son los que más han destinado recursos al campo de CTeI invirtiendo 8 mil millones de pesos en 2018 (71%); le siguen las zonas francas permanentes especiales con 2,6 mil millones de pesos (23%). Los usuarios operadores representan el 6% con 638 millones de pesos.

Teniendo en cuenta que estos recursos pueden tener múltiples finalidades, la encuesta indagó acerca de los objetivos de la inversión según los mismos puntos que analiza el

DANE[79] en su encuesta correspondiente al sector empresarial. En este sentido, se define que el principal objetivo[80] es la Mejora en la calidad de servicios o bienes (21%), seguida por la Ampliación en el portafolio de productos y servicios (15%), Aumento de la productividad (13%), Mantener la participación en el mercado (13%) y Mejora en el cumplimiento de regulaciones (11%).

Ilustración 32 Procesos de CTeI llevados a cabo por los usuarios de ZF



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

Los usuarios de las diferentes ZF focalizan sus inversiones en CTeI en la mejora de la competitividad.

2.2.9.2. Excelencia empresarial: Certificados de calidad

Las empresas que hacen parte del régimen también buscan certificar sus procesos. El 42% de los usuarios encuestados afirmaron que ya cuentan con certificaciones y el 8% está en proceso de adquirir al menos una.

Las certificaciones son variadas, pero se resaltan las de buenas prácticas de manufactura y las de gestión.

[79] DANE. «DANE.» *Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica Industria Manufacturera 2017 - 2018* . 27 de noviembre de 2019. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/edit/boletin_EDIT_manufacturera_2017_2018.pdf

[80] Los usuarios podían escoger más de una opción.

Más del 50% de los usuarios de zonas francas certificaron o están tramitando la certificación de sus procesos, especialmente en buenas prácticas de manufactura (BPM).

2.2.10. Responsabilidad Social Empresarial (RSE)

La encuesta realizada a los usuarios de zonas francas reveló que 22% de las empresas en el régimen destina recursos a programas de Responsabilidad Social Empresarial. De hecho, según la información brindada por los 219 usuarios, se determinó que invirtieron 122 mil millones de pesos en 2018 en este rubro.

El 96% de la inversión en RSE en zona franca fue llevada a cabo por las zonas francas especiales con 117,5 mil millones de pesos. En el caso de las zonas francas permanentes, esta fue de 4,5 mil millones de pesos, representando el 3,7%. Los usuarios operadores también han invertido en RSE con un monto de 229 millones de pesos.

Los campos de acción son variados. Uno de los puntos que más tienen en común entre ellas es la de fomentar el desarrollo de sus colaboradores; esto propiciando relaciones más estrechas entre los colaboradores y sus familias; buscando el desarrollo personal y profesional de los mismos a través de programas educativos; y asegurando que cuenten con un buen estado de salud y seguridad en el trabajo.

Otro punto de acción es el medio ambiente. Las empresas se preocupan por el impacto de sus operaciones en este y ponen en marcha programas que buscan minimizar el gasto de recursos naturales y la generación de desechos. Asimismo, también buscan impactar positivamente en su entorno con actividades de jornadas de limpieza.

Por último, existe una preocupación general por el bienestar de las comunidades vulnerables en su campo de influencia. En este sentido, cuentan con numerosos programas a favor de la niñez (educación, actividades lúdicas y artísticas, deportes), la vejez, intervención en la infraestructura comunitario y apoyo de pequeños emprendimientos.

La encuesta muestra una tendencia de destinación de recursos para programas de RSE por usuario de 558 millones de pesos.

Los programas con mayor destinación de recursos por parte de las empresas son el desarrollo personal y profesional de sus colaboradores, preservación y sostenibilidad del medio ambiente y bienestar de las comunidades vulnerables en su área de influencia.

2.3. Zonas Francas por regiones

2.3.1. Región Pacífico

La Región Pacífico se encuentra integrada por los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca. Sin embargo, para efecto del análisis de zonas franca no se incluye el Chocó, porque no hay ninguna zona franca en ese departamento.

2.3.1.1. Panorama de la región Pacífico

Tabla 11. Panorama económico de la región Pacífico

Actividades	2018pr Miles de Millones de pesos	Var % 2014/2018	Part %PIB/PIB R Pacifico	Part %PIB/PIB Colombia
Producto Interno Bruto por regiones	**111.887**	**2,50%**	**100%**	**13%**
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	10.144	2,02%	9%	13%
Valor agregado bruto	**101.747**	**2,55%**	**91%**	**13%**
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida	18.650	2,90%	17%	13%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; educación; actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	17.003	4,34%	15%	14%
Industrias manufactureras	16.862	1,21%	15%	16%
Actividades inmobiliarias	12.580	3,50%	11%	17%
Actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo	9.456	0,77%	8%	16%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	8.236	2,21%	7%	15%
Construcción	6.497	4,36%	6%	11%
Actividades financieras y de seguros	3.872	5,02%	3%	10%

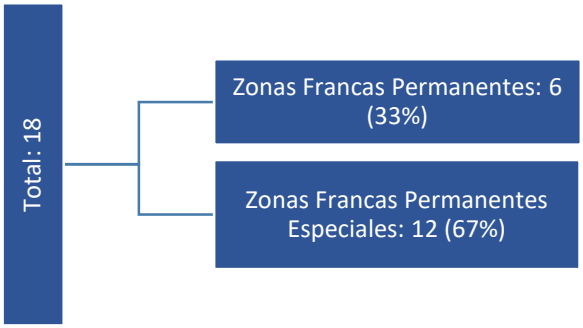
Actividades	2018pr Miles de Millones de pesos	Var % 2014/2018	Part %PIB/PIB R Pacifico	Part %PIB/PIB Colombia
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	3.184	0,79%	3%	12%
Información y comunicaciones	2.604	0,26%	2%	11%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	2.426	4,08%	2%	12%
Explotación de minas y canteras	458	-15,30%	0%	1%

Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE, Producto Interno Bruto por regiones - Base 2015

2.3.1.2. Zonas Francas en la Región Pacífico por categoría

En la Región Pacífico existen 18 zonas francas: 6 son zonas francas permanentes (33%); y 12 son zonas francas permanentes especiales (67%).

Ilustración 33 Zonas Francas en Región Pacifico



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

2.3.1.3. Zonas Francas en la Región Pacífico por departamento y municipio

Las 18 zonas francas que están en la Región Pacífico se distribuyen en 12 municipios: 5[81] en el Cauca, 5 en el Valle del Cauca y 2 en Nariño.

Tabla 12 Municipios con zona franca en la Región Pacífico

DEPARTAMENTO Y MUNICIPIO	ZFP	ZFPE	DEPARTAMENTO Y MUNICIPIO	ZFP	ZFPE	DEPARTAMENTO Y MUNICIPIO	ZFP	ZFPE
Valle Del Cauca	**4**	**6**	**Cauca**	**2**	**4**	**Nariño**		**2**
Buenaventura	1	3	Caloto	1		Ipiales		1
Cali	1		Guachené	1	2	Pasto		1
Palmira	2	1	Puerto Tejada	1	1			
Yumbo		1	Santander De Quilichao		1			
Zarzal		1	Villa Rica	1				

[81] La ZFP del Cauca está en tres municipios: Caloto, Guachené y Puerto Tejada.

Ilustración 34 Zonas Francas en Región Pacífica por departamento y municipio

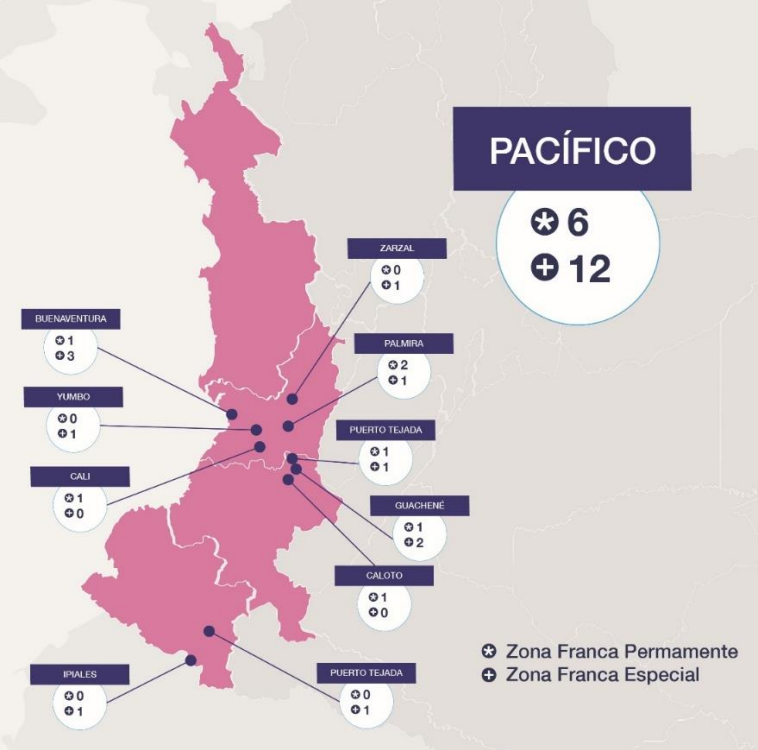


Tabla 13 Zonas Francas en Región Pacífico

DEPARTAMENTO	ZF PERMANENTE (6)	ZFP ESPECIAL (12)
VALLE DEL CAUCA	ZF Celpa (Buenaventura)	Cervecería Del Valle (Yumbo)
	ZF Pacífico (Palmira)	Olmué (Proterra Foods) (Palmira)
	ZF Palmaseca (Palmira)	Puerto Aguadulce (Buenaventura)
	Zonamérica (Cali)	SPR Buenaventura (Buenaventura)
		TCBuen (Buenaventura)
		Riopaila (Zarzal)
CAUCA	ZF Cauca (Caloto, Guachené y Puerto Tejada)	Agroindustrias Del Cauca (Guachené)
	ZF Parque Sur (Villa Rica)	Carvajal (Guachené)
		Colombina del Cauca (Santander de Quilichao)

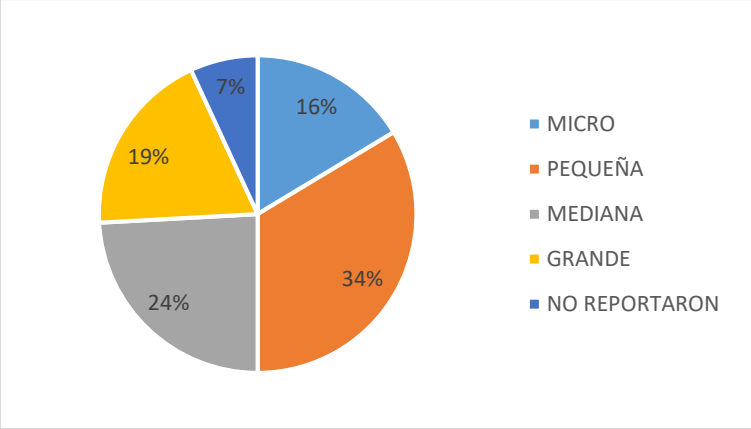
DEPARTAMENTO	ZF PERMANENTE (6)	ZFP ESPECIAL (12)
		Papeles del Cauca (Puerto Tejada)
NARIÑO		Alimentos Nariño (Ipiales)
		Clínica Hispanoamérica (Pasto)

2.3.1.4. Tamaño de las empresas[82] en Zonas Francas de la Región Pacífico

En la Región Pacífico se validó a diciembre de 2018 la existencia 12 usuarios de ZFPE y 128 usuarios en ZFP.

Respecto a los usuarios de ZFP, es de resaltar que el 34% de las compañías, es decir, 39 son pequeña empresa. De hecho, el 74% de las empresas (86) hacen parte del grupo MiPYMES (micro, pequeña y mediana empresa). Tan solo el 19%, 22 usuarios, se consideran como empresas grandes.

Ilustración 35 Tamaño de las empresas en ZFP de la R. Pacífico por número de empresas



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

[82] Dado que el corte de análisis de este estudio es diciembre de 2018, el tamaño de empresa se define por medio del número de trabajadores y valor de activos (Decreto 1074 de 2015); y no por el Decreto 957 de 2019 que modifica la definición del tamaño de las empresas.

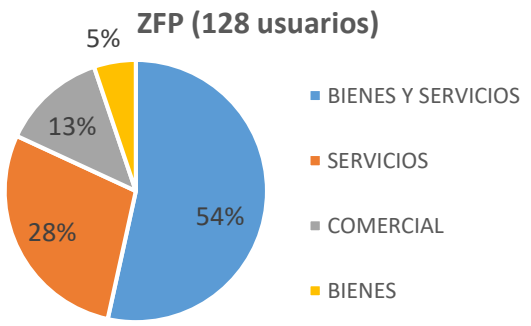
2.3.1.5. Tipo de usuarios, sectores y actividades económicas en Zonas Francas en la Región Pacífico

Tipo de usuarios

Zonas Francas Permanentes ZFP

Entre las 6 ZFP ubicadas en la Región Pacífico, se contabilizan 116 usuarios[83]. De estos, el 54% (62) son usuarios industriales de bienes y servicios, 28% (33) usuarios industriales de servicios, 13% (15) usuarios comerciales y el 5% (6) son usuarios industriales de bienes. Ocho no reportaron tipo de usuario.

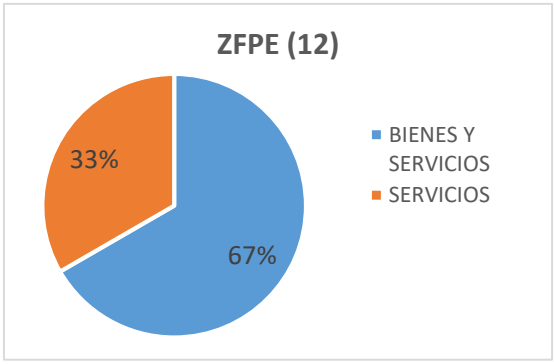
Ilustración 36 Empresas en ZFP en Región Pacífico según tipo de usuario



Zonas Francas Permanentes Especial ZFPE

Existen 12 ZFPE en la región Pacífico, en las que 8 (67%) son usuarios industriales de bienes y servicios, mientras que las 4 (33%) restantes corresponden a usuarios industriales de servicios.

Ilustración 37 Empresas en ZFPE en Región Pacífico según tipo de usuario



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

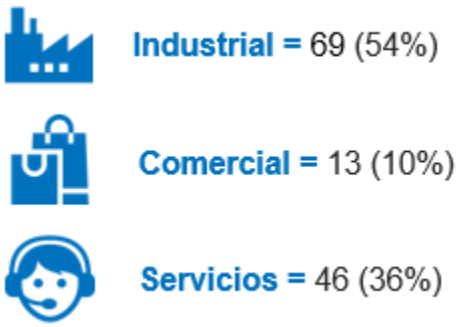
Sectores y actividades económicas en Zonas Francas en la Región Pacífico

Las zonas francas del Pacifico, registran a diciembre de 2018 un total de 128 usuarios de los cuales 116 se encuentran localizados en las ZFP y 12 son los usuarios de las ZFPE.

De los 128 usuarios, el 54% pertenecen al sector industrial, 46% al sector servicios y 13% corresponde a comercio.

[83] Sin contar los usuarios de ZF Celpa, pues no respondieron a la consolidación de usuarios.

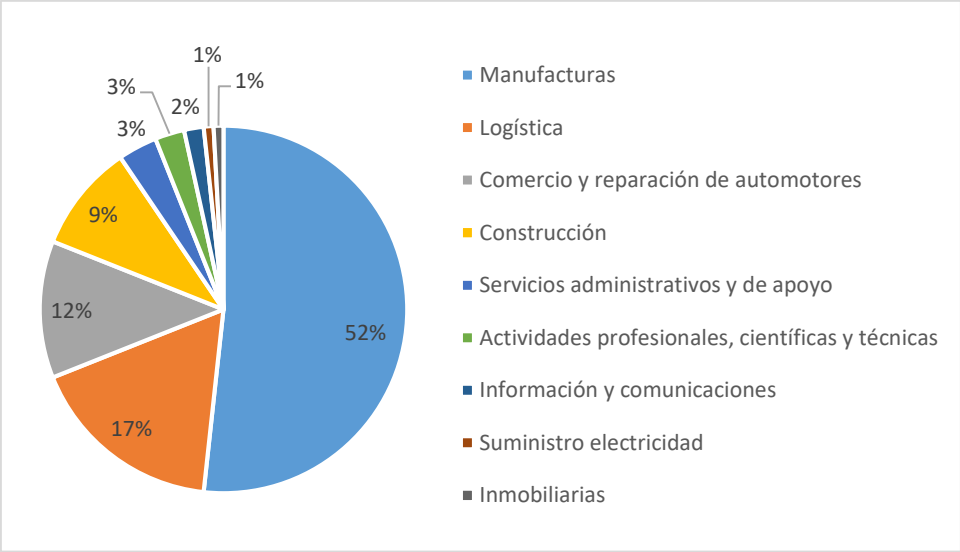
Ilustración 38 Zonas Francas en Región Pacífico por sectores de los usuarios de ZFP



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

Ahora bien, la clasificación por actividad económica CIIU, de las 116 empresas usuarias de las ZFP están distribuidas en 9 sectores, siendo el principal el sector manufacturero con 60 compañías (52%), seguido por el logístico con 20 (17%), el de comercio y reparación de automotores con 14 (12%) y el sector de la construcción con 11 empresas (9%).

Ilustración 39 Actividad económica en ZFP en Región Pacífico por número de empresas

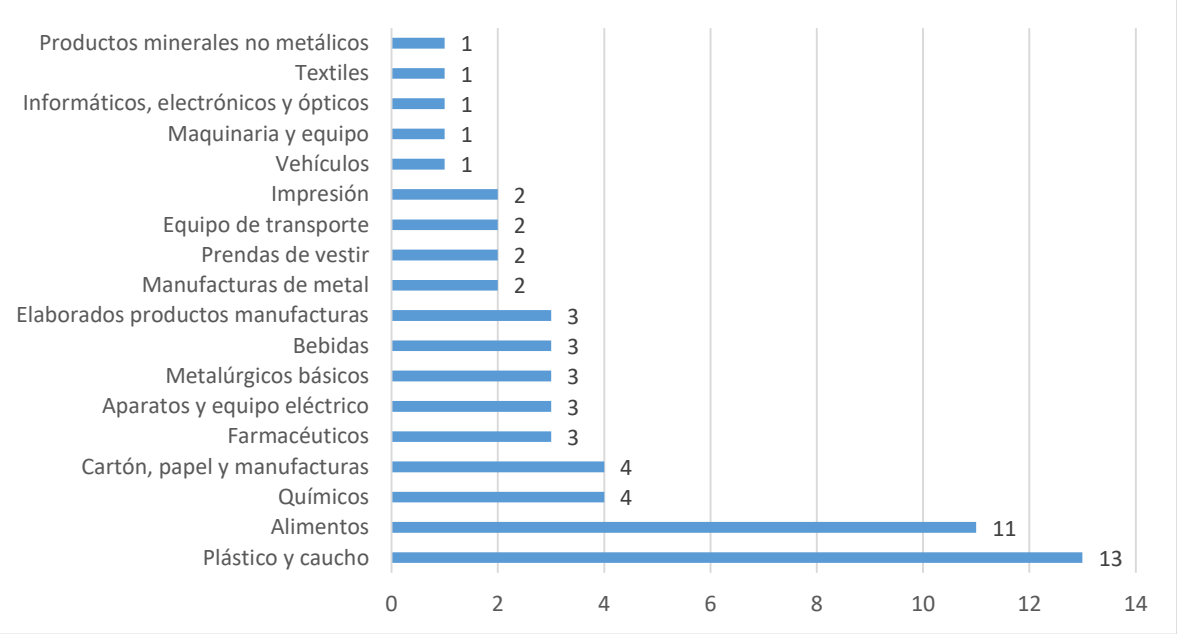


Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

Respecto a las 60 empresas del sector manufacturas, se observa que se distribuyen en 18 tipos de industria; siendo los de mayor participación los plásticos y cauchos con 13 empresas (22%), seguidos por la fabricación de alimentos con 11 (18%), la industria

química con 4 (7%) y las manufacturas de cartón y papel también con 4 empresas (7%). Los catorce subsectores restantes están conformados por 1 hasta 3 compañías.

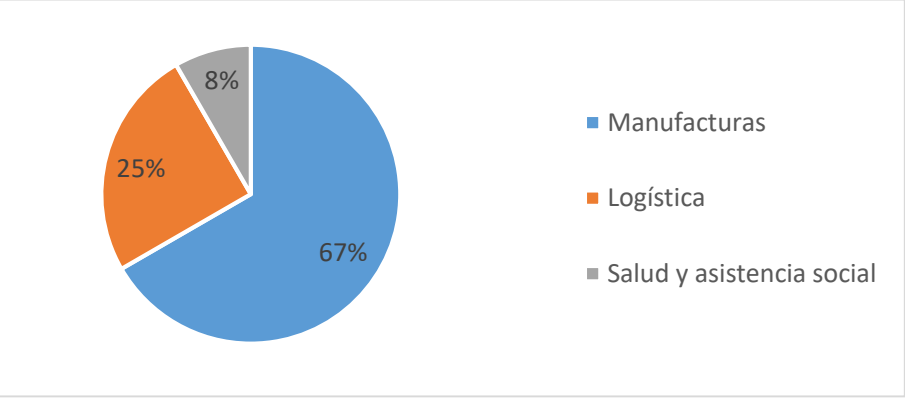
Ilustración 40 Manufacturas en ZFP en Región Pacífico por subsector y número de empresas



Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

En cuanto a la actividad económica de las 12 ZFPE, esta se agrupa en tres sectores: Manufacturas (67%), con 8 empresas, Logística (25%) con 3 y Salud y asistencia social con 1 compañía.

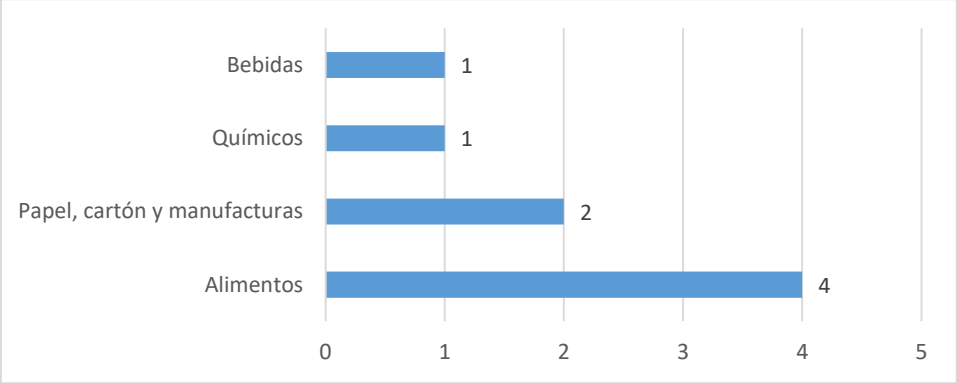
Ilustración 41 Actividad económica en ZFPE en Región Pacífico por número de empresas



Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

Las manufacturas están conformadas por 4 subsectores; siendo el principal la elaboración de productos alimenticios (50%), seguido por papel y cartón (25%); la industria química y la de bebidas representada cada subsector por una empresa.

Ilustración 42 Manufacturas en ZFPE en Región Pacífico por subsector y número de empresas



Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

2.3.1.6. Contribución de las Zonas Francas en la Región Pacífico con el Desarrollo Regional

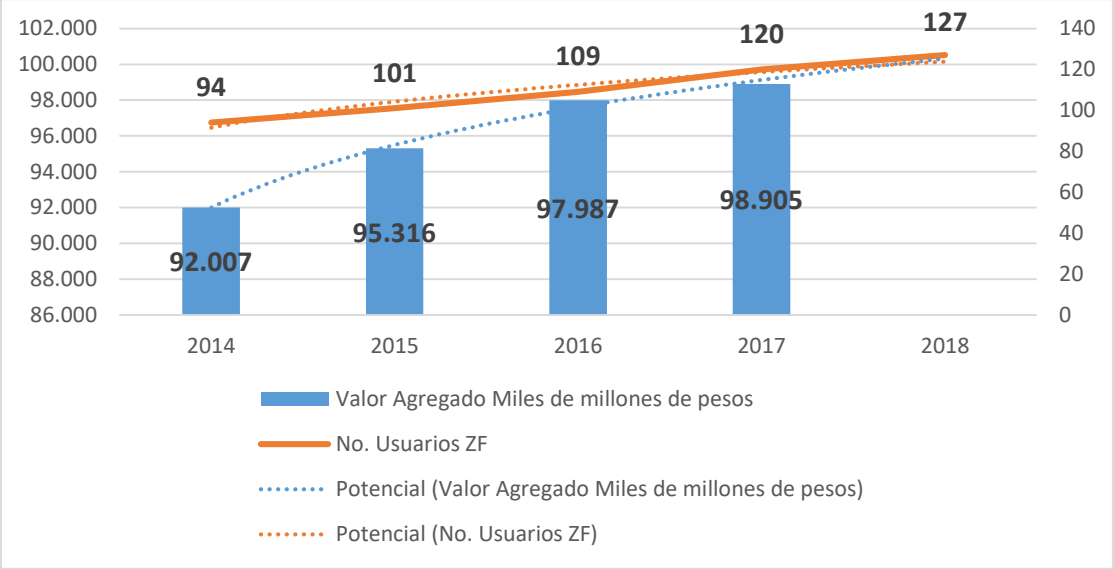
Aporte de las zonas francas de la Región Pacifico a la economía regional

Con cifras del DANE, se obtuvo el valor agregado en miles de millones de pesos de los departamentos de la Región Pacifico con zonas francas, desde el año 2014 hasta 2017 (última cifra oficial disponible). Como se puede ver en el siguiente gráfico, para 2014 se alcanzó un valor agregado de 92.007 mil millones de pesos, para 2017 la cifra había subido hasta los 98.905 mil millones de pesos.

Adicional a este análisis, se determinó el número de usuarios[84] de zona franca acumulado año a año. En el año 2014, el número de usuarios ascendía a 94, para 2017 la cifra aumentó en un 28% para un total de 120 usuarios y 127 en 2018.

[84] No se tuvo en cuenta un (1) usuario dado que no especificó su fecha de calificación.

Ilustración 43 Valor Agregado departamentos R. Pacifico con ZF Vs Usuarios ZF



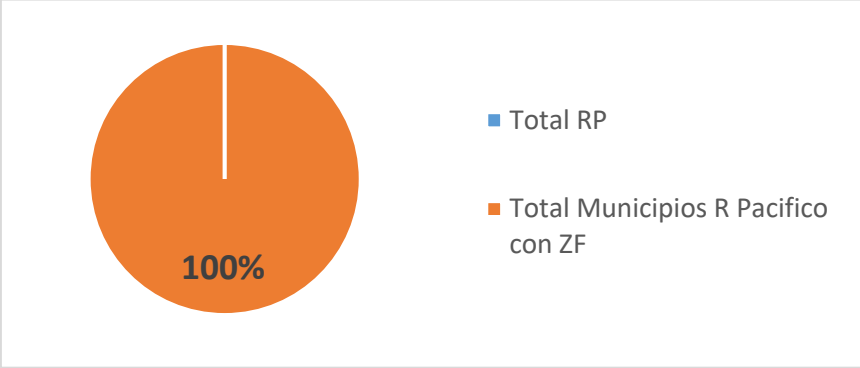
Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT, DANE. Cálculos propios

Al contrastar las cifras del valor agregado departamental con las del número de usuarios, se puede ver una correlación entre los mismos. En efecto, las dos variables crecieron en el período analizado.

Si bien no se afirma que el aumento del valor agregado de los departamentos sea causado únicamente por el incremento en los usuarios, sí se puede demostrar que los flujos de inversión, el empleo generado y los procesos industriales, han generado valor para los municipios en donde operan las zonas francas, como se verá en las próximas secciones.

Bajo otra perspectiva de análisis, se determina que el valor agregado de la Región Pacífico ascendió a 98,9 billones de pesos en 2017. De este total, el 69% fue aportado por los 12 municipios que cuentan con al menos una zona franca, el 31% restante es el valor agregado de los 135 municipios de la región Pacífico que no cuentan con ningún régimen de zonas francas.

Ilustración 44 Participación municipios de Región Pacífico con ZF en Valor Agregado - 2017



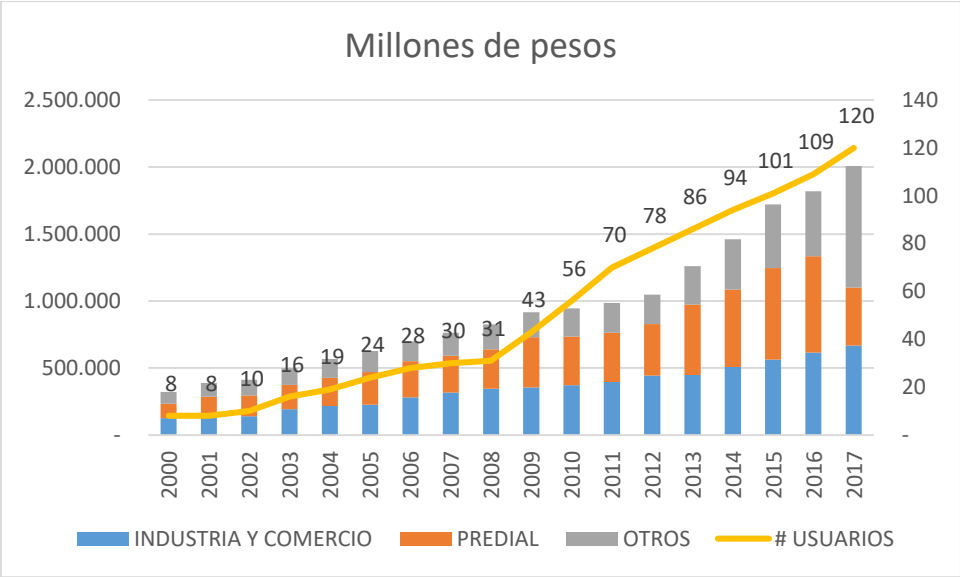
Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE

Relación entre las zonas francas de la Región Pacifico y la generación de impuestos municipales

Bajo el mismo esquema de análisis se revisaron las finanzas públicas de los municipios con zona franca. Se obtuvieron los datos de ingresos tributarios de los entes territoriales (Predial, Industria y Comercio, y Otros) a través del DNP desde el año 2000 hasta 2017.

En los 18 años que se analizaron, la agregación de los ingresos tributarios entre los 12 municipios con ZF aumentó 11% en promedio anual. Siendo el rubro de Otros el que más ha crecido (15%), seguido por Industria y Comercio (10%) y Predial (9%).

Ilustración 45 Ingresos tributarios municipios con ZF en la Región Pacífico Vs Usuarios en ZF

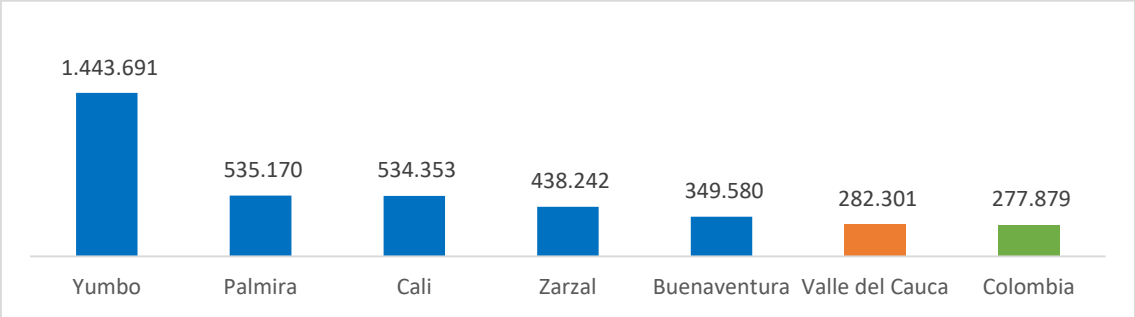


Fuente: DNP, cálculos propios

Al compararse con el número de usuarios de zona franca, se denota que a la vez que crecían los ingresos tributarios de los municipios, también lo hacía la cantidad de usuarios bajo el régimen franco. Aunque el paralelismo entre estas variables no es directo, no deja de ser relevante el hecho que el aumento de las empresas en ZF no ha significado la disminución de los ingresos tributarios estudiados en términos agregados; asimismo, como sería de esperar, ingresos tan intrínsecamente empresariales como es el caso del de industria y comercio ha crecido de manera ininterrumpida desde el año 2002.

Igualmente, cuando se revisan los ingresos tributarios de manera per cápita para el año 2017, se demuestra un comportamiento positivo en los municipios con zonas francas, ya sean permanentes o especiales. Para el caso del departamento del Valle del Cauca, los cinco municipios que cuentan con ZF están entre los diez más altos entre 42: Yumbo, Palmira y Cali ocupan la primera, tercera y cuarta posición respectivamente; Zarzal está en el séptimo puesto y Buenaventura en el décimo. En cualquiera de los casos, el ingreso tributario per cápita de estos municipios supera al promedio departamental y al nacional.

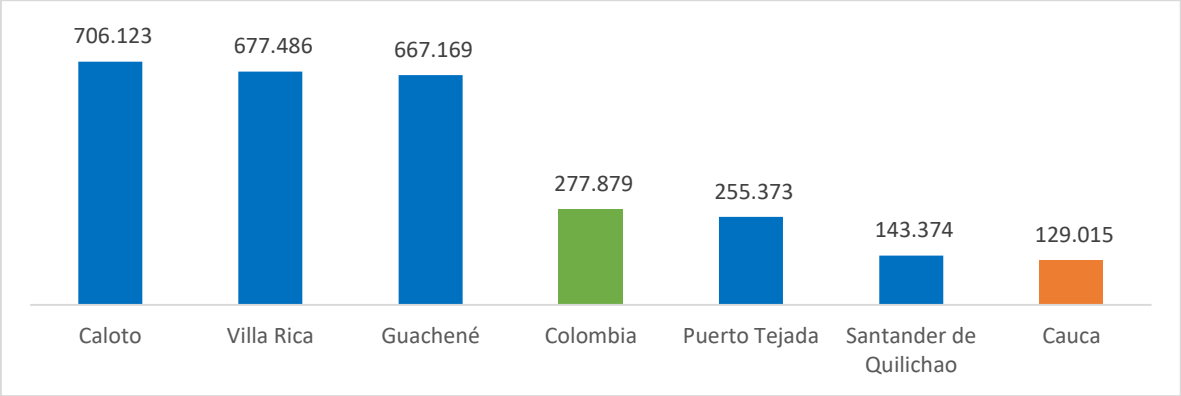
Ilustración 46 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Valle del Cauca



Fuente: DNP, cálculos propios.

Respecto al Cauca, la situación es bastante similar. Los cinco municipios con Zona Franca están entre los diez más altos entre 42. De estos, Caloto, Villa Rica y Guachené; ocupan las primeras tres posiciones respectivamente, superando los ingresos per cápita de Popayán y de Colombia. Por su parte, puerto Tejada ocupa la sexta posición y Santander de Quilichao la octava, por encima del promedio departamental.

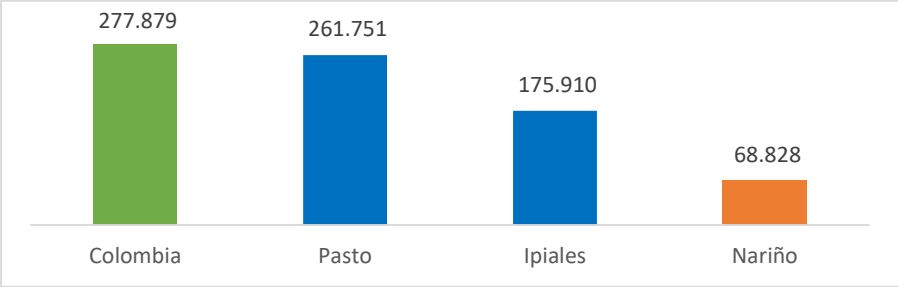
Ilustración 47 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Cauca



Fuente: DNP, cálculos propios.

Por último, los 60 municipios que hacen parte de Nariño, tienen ingresos tributarios per cápita por debajo del promedio nacional. No obstante, Pasto e Ipiales superan el promedio del departamento y ocupan la primera y tercera posición respectivamente.

Ilustración 48 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Nariño



Fuente: DNP, cálculos propios.

De lo anterior, se puede resaltar que, aunque no se implica una relación directa entre los ingresos tributarios municipales y la existencia de zonas francas, estas últimas han ayudado a desarrollar un ecosistema empresarial que contribuye con los ingresos financieros de los municipios de su jurisdicción.

2.3.1.7. Generación economías de escala de las Zonas Francas en la Región Pacífico

Vocación regional frente a la vocación de las zonas francas – Cadenas regionales y globales de valor

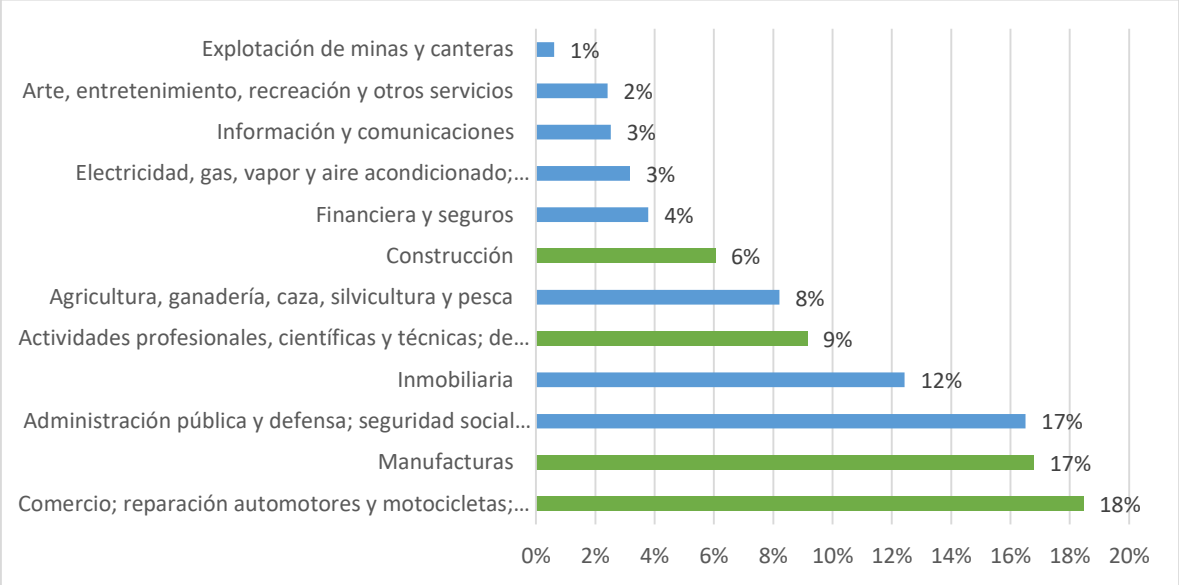
La vocación de la región se analizó desde dos perspectivas: (1) la estructura del valor agregado de los departamentos con zona franca y (2) las apuestas productivas y/o iniciativas clúster departamental.

Frente a la primera línea de análisis, la principal actividad económica de los departamentos de la región Pacífica con zonas francas en su conjunto, es la comprendida por el Comercio, reparación de automotores y motocicletas, transporte y almacenamiento, y alojamiento y servicios de comida; representando el 18% del valor agregado de los tres departamentos para el año 2017. Siendo seguida por las Manufacturas con el 17%.

Para efectos de comparación, se determinó la estructura del valor agregado (por número de empresas) de todas las zonas francas en la región, teniendo en cuenta la División del Código CIIU[85] que han declarado las compañías en los informes trimestrales ante el MinCIT. Así, se pudo establecer que la principal actividad económica que se hace en ZF son las Manufacturas (53%) y el Comercio, transporte, almacenamiento y alojamiento (29%).

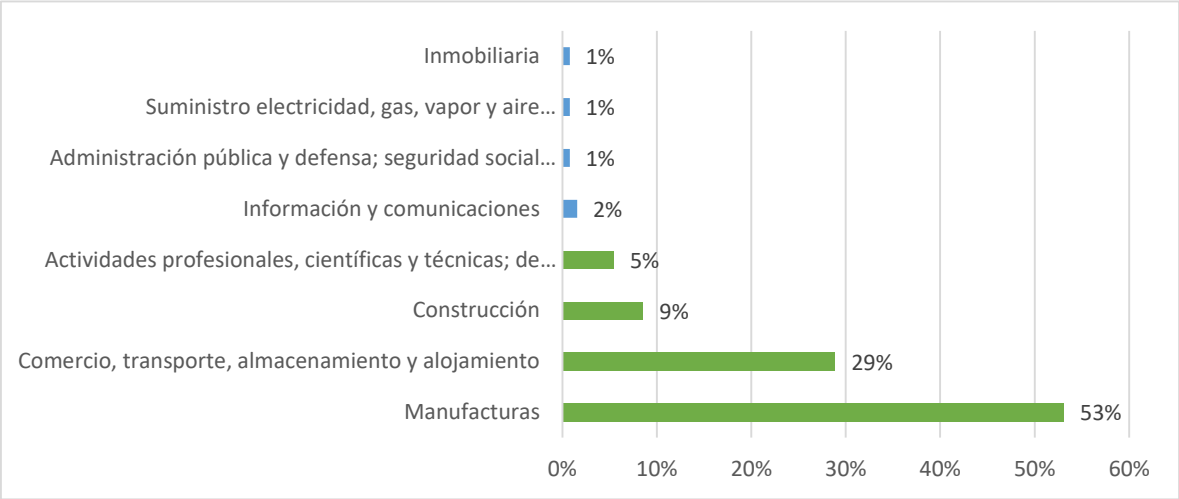
[85] Clasificación Internacional Industrial Uniforme

Ilustración 49 Estructura valor agregado (2017) departamentos con ZF en Región Pacífico



Fuente: DANE, cálculos propios.

Ilustración 50 Estructura valor agregado (2017) de las zonas francas en Región Pacífico



Fuente: ANDI, reportes trimestrales a MinCIT, cálculos propios.

Existen otras coincidencias entre las estructuras de valor agregado de los departamentos y de las zonas francas, como es el caso de la Construcción y de las Actividades profesionales, científicas y técnicas; tal y como se puede apreciar en las barras verdes de los gráficos anteriores.

Desde la segunda perspectiva de análisis y en vista de la diversidad natural y cultural de Colombia, cada una de las regiones y departamentos que los conforman han desarrollado sus propias apuestas productivas y/o iniciativas clúster, las cuales responden directamente a las condiciones de sus territorios.

Clústeres

Con los datos obtenidos en los portales Colombia Competitiva y red clúster Colombia, se determinaron las apuestas y/o iniciativas clústeres departamentales del Valle del Cauca, Cauca y Nariño; y se compararon con la actividad económica de cada una de las empresas ubicadas en zona franca.

Tabla 14 Actividad económica de las empresas en ZF y las Apuestas productivas de los departamentos de la Región Pacífico

SECTORES CON PUESTAS PRIORIZADAS	Cauca	Nariño	V. Cauca
Alimentos	☺	☺	☺
Farmaceuticos	☺		☺
Quimicos	☺		☺
Confecciones			☺
☺	Apuesta priorizada con empresas en ZF		
☺	Apuesta NO priorizada con empresas en ZF		

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con la información de Colombia Competitiva e información validad por consultor

Los sectores con apuestas productivas y/o iniciativas de clúster que aparecen marcadas con color azul en la tabla anterior son las que han sido priorizadas por el departamento de la región; por su parte, cuando una de las casillas esté señalada a su vez por una cara feliz significa que es una actividad que además de ser una apuesta y/o clúster departamental, también se realiza en una o varias de las zonas francas del departamento en cuestión. Si solo aparece el icono sin el color azul es porque es una actividad que se realiza por lo menos en una zona franca pero que no está priorizada por el departamento.

En este sentido, en la tabla se ve que Cauca y Nariño solo tienen una apuesta productiva: alimentos. Para el caso de estos dos departamentos existen coincidencias entre sus apuestas productivas y las actividades desarrolladas en las zonas francas de su jurisdicción. Asimismo, en el Cauca se resalta que las ZF de su departamento también desarrollan actividades de la industria farmacéutica y química.

Frente al Valle del Cauca, existe una fuerte correlación entre sus apuestas departamentales y la vocación de las empresas en zona franca en vista que las cinco apuestas son realizadas a su vez por empresas ubicadas en zona franca. Tres de estas corresponden a la

transformación de alimentos, una a la confección de prendas de vestir y la restante a la producción de farmacéuticos.

Con todo lo anterior, es posible afirmar que existe una correlación entre la vocación regional y las actividades económicas de las zonas francas; ya sea en términos de apuestas competitivas y en la estructura del valor agregado de los municipios con ZF.

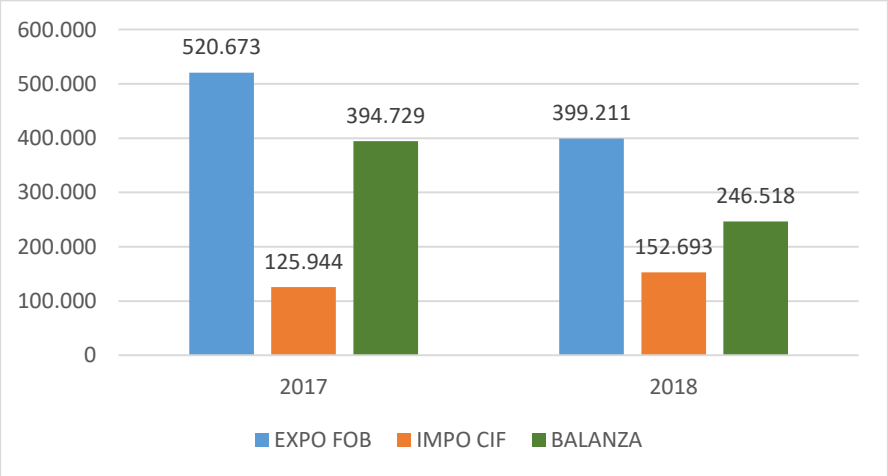
Inclusive, es importante denotar que la principal actividad económica practicada en las zonas francas corresponde al sector de Manufacturas, contribuyendo positivamente con el desarrollo industrial y el aporte de valor agregado en los departamentos en los que operan.

2.3.1.8. Contribución de las zonas francas de la Región Pacifico con el comercio exterior

Mes a mes, el DANE suministra información acerca del intercambio comercial internacional de todas las empresas ubicadas en zona franca (ZFP y ZFPE). Para el caso de la Región Pacífico, en los últimos dos años se ha dado un intercambio superavitario en el que las exportaciones desde zona franca han superado las importaciones.

En términos de valor, el comercio internacional (exportaciones más importaciones) en 2017 superó al de 2018 por más de 94 millones USD, esto en cuanto las exportaciones de 2017 fueron de 521 millones de dólares frente a los 399 millones USD del año 2018. Las importaciones, por su parte, sí registraron un incremento de 21%. No obstante, se mantiene un balance comercial positivo, en el que el superávit está muy por encima del valor de las importaciones.

Ilustración 51 Balanza comercial de zonas francas en Región Pacífico (miles de USD)

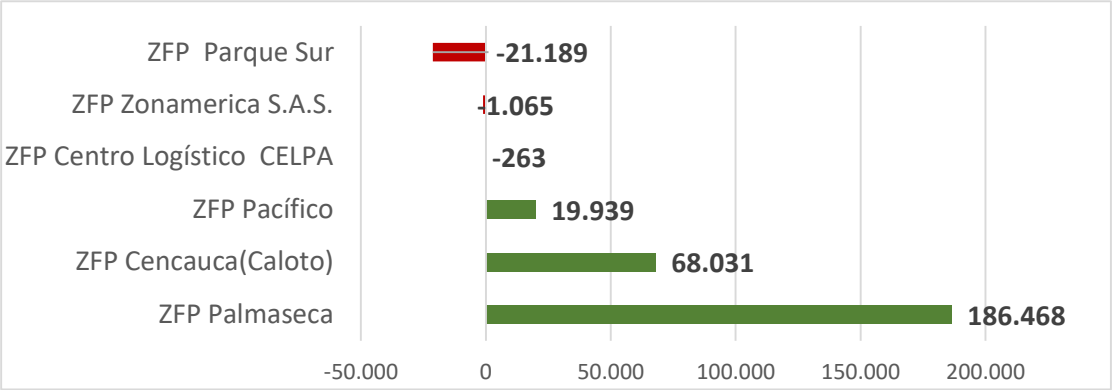


Fuente: DANE, cálculos propios.

Frente a la información de las zonas francas permanentes, la ZFP Palmaseca es la que registra el mayor superávit en la balanza comercial en el año 2018 con un valor de 186,5 millones de USD; siendo seguida por la ZF Cauca y la ZF Pacífico. En cuanto a las tres ZFP

restantes, éstas presentan una balanza comercial deficitaria, siendo la ZF CELPA la que presentó una menor diferencia con apenas 263 mil USD como déficit y la ZF Parque Sur la que tiene el mayor déficit por un valor de 21,2 millones USD.

Ilustración 52 Balanza Comercial ZFP en Región Pacífico 2018 – FOB miles USD



Fuente: DANE, cálculos propios.

2.3.1.9. Contribución de las Zonas Francas con la generación de empleo en la Región Pacífico

Las zonas francas en el Pacífico son una fuente importante de empleo en la región. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFP, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 4,6 frente a los compromisos adquiridos para su calificación, cumpliendo ampliamente con el requisito para permanecer en el régimen.

Tabla 15 Empleos generados por ZFP Región Pacífico - ANDI

Pacífico	# ZFP	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
CAUCA	2	41	1.095	4.444	351	4.795	108
VALLE DEL CAUCA	4	87	403	2.379	1.305	3.684	27
Total	**6**	**128**	**1.498**	**6.823**	**1.656**	**8.479**	**53**

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ahora bien, la encuesta realizada para efectos de este estudio muestra una tendencia similar, en la medida que el empleo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 5,7 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 16 Empleos generados por ZF en Región Pacífico - Encuestas

Pacífico	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
Total	**47**	**522**	**2.978**	**661**	**3.639**	**63**
CAUCA	13	367	1.910	418	2.328	147
VALLE DEL CAUCA	34	155	1.068	243	1.311	31

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

Respecto a las ZFPE, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFPE, el compromiso total de empleo frente al total empleo generado se multiplico por 2.6, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 2,4 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Respecto al empleo vinculado, este se multiplicó por 1,4 frente a su compromiso.

Tabla 17 Empleos generados por ZFPE Región Pacífico - ANDI

Pacífico	# ZFP	# Usuarios	Compromiso empleo directo	Compromiso empleo vinculado	Total Directos	Total Indirectos	Total Vinculados	Total Empleo Acumulado	Promedio empleo directo por usuarios	Promedio empleo vinculado por usuarios
Total	**12**	**12**	**1.110**	**1.735**	**2.656**	**2.403**	**2.485**	**7.544**	**221**	**207**
NARIÑO	2	2	214	0	405	107	1	513	203	1
CAUCA	4	4	555	535	996	627	23	1.646	249	6
VALLE DEL CAUCA	6	6	341	1.200	1.255	1.669	2.461	5.385	209	410

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En la encuesta realizada, con una muestra de 5 ZFPE, se observa que el empleo directo se multiplicó por 3,7 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación. Así mismo, el empleo total generado por las ZFPE de la región se multiplico por 6 frente al compromiso de empleo adquirido para su calificación

Tabla 18 Empleos generados por ZFPE Región Pacífico - Encuestas

Pacífico	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
Total	**5**	**441**	**1.646**	**988**	**2.634**	**329**
CAUCA	2	-	982	91	1.073	491
NARIÑO	1	387	387		387	387
VALLE DEL CAUCA	2	54	277	897	1.174	139

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

En cuanto al promedio de empleos directos generados por cada uno de los usuarios, se observa que el promedio de las ZFPE (207) es 4 veces mayor al promedio de las ZF Permanentes (53). Es decir, las ZF Especiales son una mayor fuente de empleo que las Permanentes.

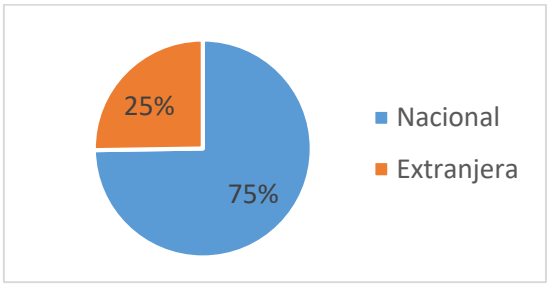
2.3.1.10. Contribución de las Zonas Francas con la generación de inversión en la Región Pacífico

País de origen de la inversión

Las zonas francas en la Región Pacífico son una fuente importante de captación de inversión. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI con los informes trimestrales que reportan las ZFP, el 75% de la inversión es de origen nacional, frente al 25% restante que es de origen extranjero.

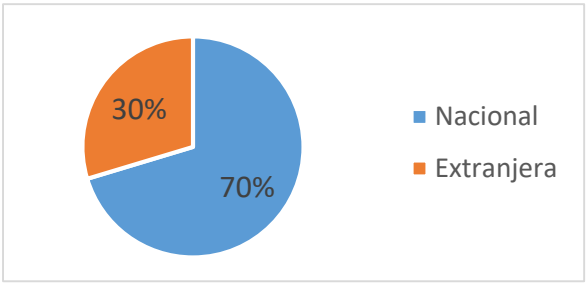
Ahora bien, la encuesta realizada para efectos de este estudio determina que el 70% de la inversión en Zonas Francas Permanentes en esta región es de origen nacional. El 30% restante proviene del extranjero, siendo los principales países de origen Panamá y Finlandia.

Ilustración 53 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Región Pacífico – ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ilustración 54 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Región Pacífico - Encuestas

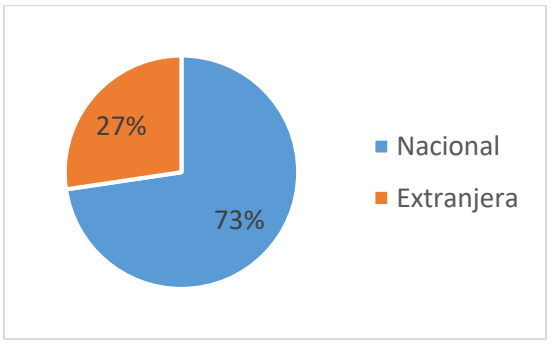


Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

Respecto al origen de la inversión de las Zonas Francas Permanentes Especiales, los informes trimestrales muestran que el origen de la inversión es en su mayoría nacional (73%), frente al 27% de origen extranjero.

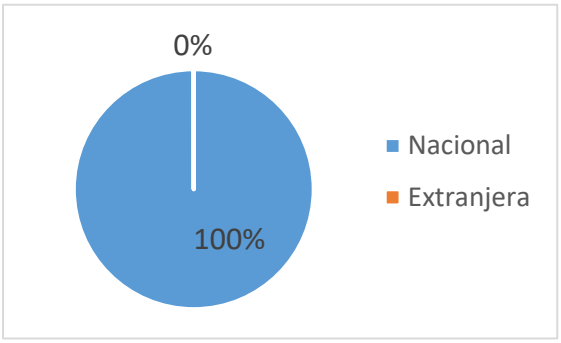
En cuanto a los resultados de las encuestas acerca de la inversión de las Zonas Francas Permanentes Especiales, el 100% de las inversiones registradas para esta región son de origen nacional.

Ilustración 55 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Pacífico - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ilustración 56 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Pacífico - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

Relación compromiso de inversión e inversión efectivamente realizada

En cuanto a los montos de la inversión, según el informe elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI con los informes trimestrales que reportan las ZFP, la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 5,2 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 19 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Pacífico - ANDI

Pacífico	# USUARIOS	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Promedio inversión por usuario
Total	**129**	**241.467**	**1.264.615**	**9.803**
Cauca	41	191.468	801.773	19.555
Valle del Cauca	88	50.000	462.841	5.260

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En cuanto a los montos de la inversión de las encuestas se muestra una tendencia similar a los reportes trimestrales, en la medida que la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 10,7 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Asimismo, se registra que esta inversión seguirá creciendo, ya que estas mismas empresas planean seguir invirtiendo en la ZFP.

Tabla 20 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Pacífico - Encuestas

Pacífico	# Usuarios	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Proyección 2019	Proyección 2020	Promedio inversión por usuario
Total	**47**	**120.558**	**1.284.295**	**659.431**	**629.038**	**27.325**
CAUCA	13	83.239	384.141	510	-	29.549
VALLE DEL CAUCA	34	37.319	900.154	658.921	629.038	26.475

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

Respecto a las ZFPE, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFPE, la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 2,2 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 21 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) Región Pacífico - ANDI

Pacífico	# ZFPE	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Promedio inversión por ZFPE
Total	**12**	**1.612.541**	**3.605.333**	**300.444**
CAUCA	4	159.889	446.034	111.508
NARIÑO	2	24.187	80.994	40.497
VALLE DEL CAUCA	6	1.428.465	3.078.305	513.051

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En la encuesta realizada, con una muestra de 5 ZFPE, se observa que la inversión generada se multiplicó por 6,4 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación. Al igual que lo que sucede con los usuarios de las ZFP que respondieron a la encuesta, los usuarios de las ZFPE también proyectan seguir reinvirtiendo en sus instalaciones.

Tabla 22 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) Región Pacífico - Encuestas

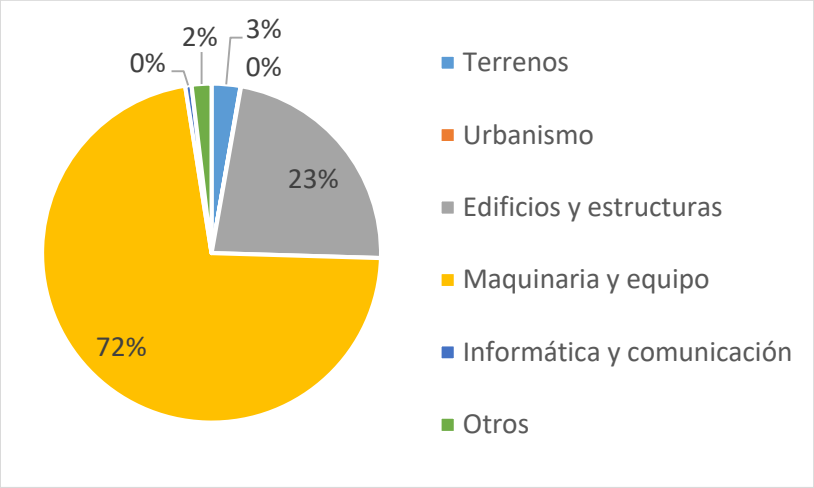
Pacífico	# ZFPE	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Proyección 2019	Proyección 2020	Promedio inversión por usuario
Total	**5**	**249.401**	**1.608.548**	**219.600**	**9.600**	**321.710**
CAUCA	2	79.661	144.310	-	-	72.155
NARIÑO	1	16.075	75.769	9.600	9.600	75.769
VALLE DEL CAUCA	2	153.665	1.388.469	210.000	-	694.235

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Especiales (24)

Destino de la inversión

Los datos obtenidos por los informes trimestrales determinan que el 72% (911 mil millones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Edificios y estructuras (23%) y en Terrenos (3%).

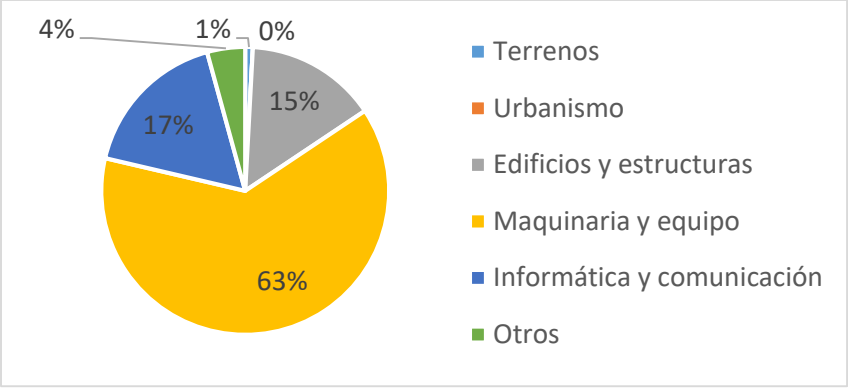
Ilustración 57 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 1.264.615 millones de pesos Región Pacífico - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Los datos obtenidos por las encuestas determinan que el 63% (809 mil millones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Equipos de Informática y Comunicación (17%) y Edificios y estructuras (15%). Se resalta que el 80% de la inversión se destina a temas tecnológicos.

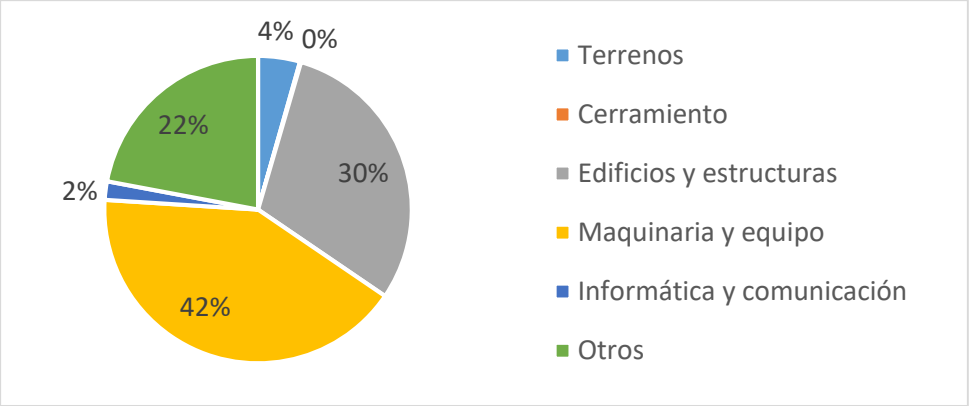
Ilustración 58 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 1.284.295 millones de pesos Región Pacífico - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

De acuerdo a los informes trimestrales, establecen que el 42% (1,5 billones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Edificios y estructuras (30%) y Otros (22%).

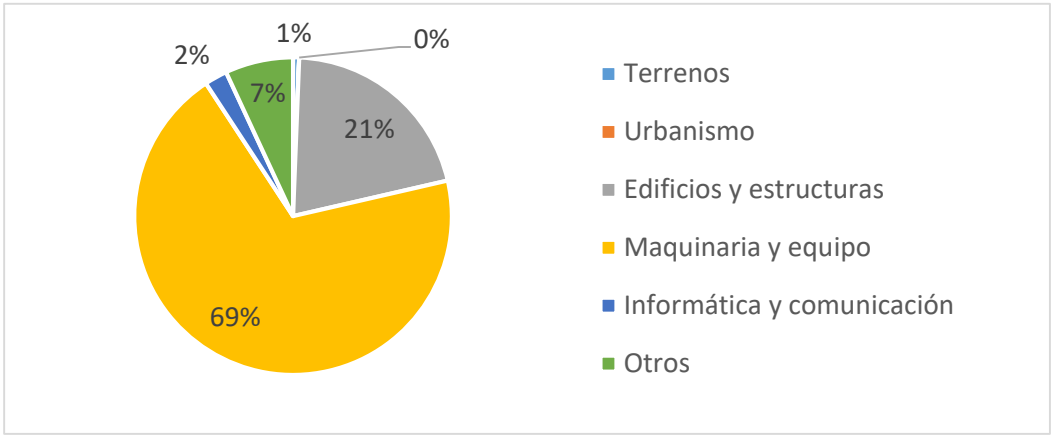
Ilustración 59 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales millones de pesos Región Pacífico - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Los datos obtenidos por las encuestas determinan que el 69% (1,1 billones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Edificios y estructuras (21%) y Otros (7%).

Ilustración 60 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 1.608.548 millones de pesos Región Pacífico - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

En cuanto al promedio de inversión generada por cada uno de los usuarios (según los reportes trimestrales), se observa que el promedio de las ZFPE es de 300 mil millones de pesos, mientras que el promedio de las ZF Permanentes es de 9,8 mil millones, es decir, 30 veces mayor, siendo las ZF Especiales las de mayor fuente de inversión frente a las Permanentes.

2.3.2. Región Centro Oriente

La Región Centro Oriente está conformada por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santander, Norte de Santander y Bogotá D.C. Sin embargo, para efecto del análisis de esta región no se incluirá Boyacá dado que no hay ninguna zona franca en ese departamento.

2.3.2.1. Panorama de la región

Tabla 23. Panorama de la región Centro Oriente

Actividades	2018pr Miles de Millones de pesos	Var % 2014/2018	Part %PIB/PIB R Pacifico	Part %PIB/PIB Colombia
Producto Interno Bruto por regiones	**341.259**	**2,46%**	**100%**	**40%**
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	38.171	1,38%	11%	49%
Valor agregado bruto	**303.084**	**2,60%**	**89%**	**39%**
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida	60.054	2,69%	18%	41%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; educación; actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	47.383	4,22%	14%	38%
Industrias manufactureras	41.413	1,41%	12%	40%
Actividades inmobiliarias	37.387	2,80%	11%	49%
Actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo	25.429	0,47%	7%	43%
Actividades financieras y de seguros	21.761	5,12%	6%	56%

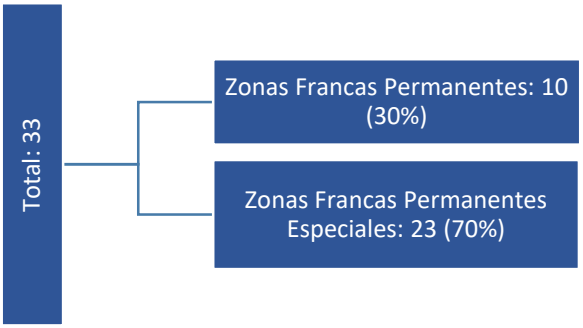
Actividades	2018pr Miles de Millones de pesos	Var % 2014/2018	Part %PIB/PIB R Pacifico	Part %PIB/PIB Colombia
Construcción	21.280	1,98%	6%	36%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	12.989	4,17%	4%	24%
Información y comunicaciones	12.714	0,68%	4%	52%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	10.730	2,99%	3%	52%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	8.445	1,25%	2%	32%
Explotación de minas y canteras	3.441	-0,40%	1%	8%

Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE, Producto Interno Bruto por regiones - Base 2015

2.3.2.2. Zonas Francas en la Región Centro Oriente por categoría

La región Centro Oriente es la segunda con más zonas francas en su territorio con 33 (solo es superada por la Región Caribe). De estas, la mayoría es zona franca especial, 70% con 23 ZFPE; las zonas francas permanentes son 10 y representan el 30% del total.

Ilustración 61 Zonas Francas en Región Centro Oriente



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

2.3.2.3. Zonas Francas en la Región Centro Oriente por departamento y municipio

Las 33 zonas francas que están en la Región Centro Oriente se distribuyen en 19 municipios: Bogotá D.C., 11 en Cundinamarca, 3 en Norte de Santander y 4 en Santander.

Tabla 24 Municipios con zona franca en la Región Centro Oriente

DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE	DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE	DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE	DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE
Bogotá D.C.	**1**	**5**	**Cundinamarca**	**7**	**9**	**Norte de Santander**		**2**	**Santander**	**1**	**5**
			Cajicá		1	Cúcuta	1	2	Barrancabermeja		2
			Chía		1	San Cayetano		1	Floridablanca	1	1
			Cota	2		Tibú		1	Piedecuesta		1
			Facatativá		1				Sabana De Torres		1
			Funza		1						
			Gachancipá	1	1						
			Mosquera	1							
			Sesquilé	1							
			Soacha		2						
			Sopó		1						
			Tocancipá	2	1						

Ilustración 62 Zonas Francas en Región Centro Oriente por departamento y municipio

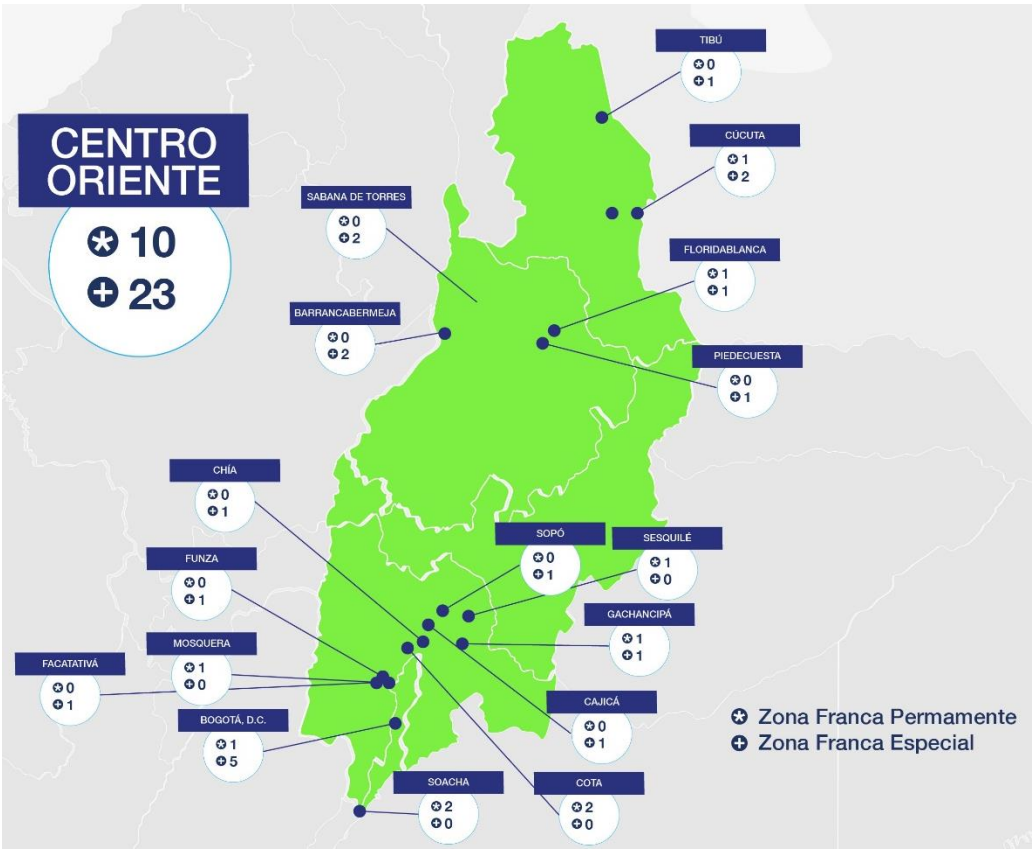


Tabla 25 Zonas Francas en Región Centro Oriente

DEPARTAMENTO	ZF PERMANENTE (10)	ZFP ESPECIAL (23)
BOGOTÁ D.C.	ZF Bogotá	Clínica Los Nogales
		Colmotores (Zoficol)
		Corferias
		Fundación Ctic
		Scotia Global Business Services Colombia
CUNDINAMARCA	ZF Intexzona (Cota)	Familia (Cajicá)
	ZF Metropolitana (Cota)	Clínica Marly (Chía)
	ZF Gachancipá (Gachancipá)	Bio D (Facatativá)

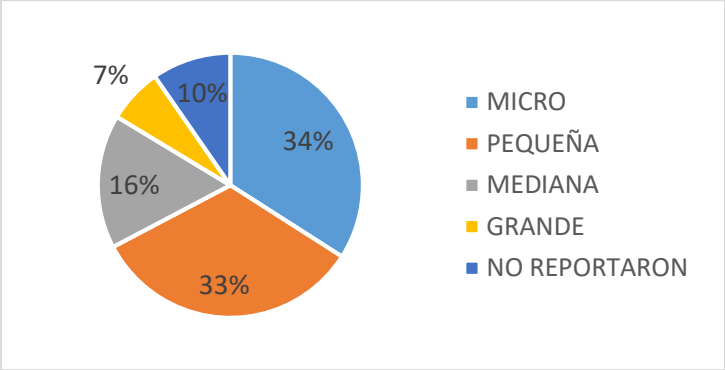
DEPARTAMENTO	ZF PERMANENTE (10)	ZFP ESPECIAL (23)
	ZF Occidente (Mosquera)	Pepsico (Funza)
	ZFB El Dorado (Sesquilé)	Protisa (Gachancipá)
	ZF Tocancipá (Tocancipá)	Dicaor (Soacha)
	ZF IFOU FEMSA (Tocancipá)	Vidrio Andino (Soacha)
		Cerámica San Lorenzo (Sopó)
		Praxair (Tocancipá)
		Ecodiesel (Barrancabermeja)
SANTANDER	ZF Santander (Floridablanca)	Puerto Impala (Barrancabermeja)
		Fosunab (Floridablanca)
		Dfundación Cardiovascular (Piedecuesta)
		Aceite Ororojo (Sabana de Torres)
		Medical Duarte (Cúcuta)
NORTE DE SANTANDER	ZF Cúcuta (Cúcuta)	Pisos y Cerámica Casablanca (Cúcuta)
		Termotasajero 2 (San Cayetano)
		Aceites y Grasas del Catatumbo (Tibú)

2.3.2.4. Tamaño de las empresas[86] en Zonas Francas en la Región Centro Oriente

En la Región Centro Oriente existen 23 usuarios de ZFPE y 373 usuarios validados en zonas francas permanentes. Es de resaltar que el 34% de las compañías, es decir, 127 son micro empresa y el 33% (124) son pequeña empresa. De hecho, el 83% de las empresas (312) hacen parte del grupo MiPYMES (micro, pequeña y mediana empresa). Tan solo el 7%, 25 usuarios, son grandes empresas.

[86] Dado que el corte de análisis de este estudio es diciembre de 2018, el tamaño de empresa se define por medio del número de trabajadores y valor de activos (Decreto 1074 de 2015); y no por el Decreto 957 de 2019 que modifica la definición del tamaño de las empresas.

Ilustración 63 Tamaño de las empresas en ZFP de la R. Centro Oriente por número de empresas



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

2.3.2.5. Tipo de usuarios en Zonas Francas en la Región Centro Oriente

Tipo de usuarios

Zonas Francas Permanentes ZFP	Zonas Francas Permanentes Especial ZFPE
Entre las 10 ZFP ubicadas en esta región, se registran 373 usuarios[87]. De estos, el 46% (171) son usuarios industriales de bienes y servicios, 40% (127) usuarios industriales de servicios, 13% (50) usuarios comerciales y el 1% (5) son usuarios industriales de bienes.	Existen 23 ZFPE en la región Centro Oriente, en las que 12 (52%) son usuarios industriales de bienes y servicios, 10 (44%) corresponden a usuarios industriales de servicios y 1 (4%) es industrial de bienes.

[87] Sin contar los usuarios de ZF IFOU-FEMSA, pues no respondieron a la consolidación de usuarios.

Ilustración 64 Empresas en ZFP en Región Centro Oriente según tipo de usuario

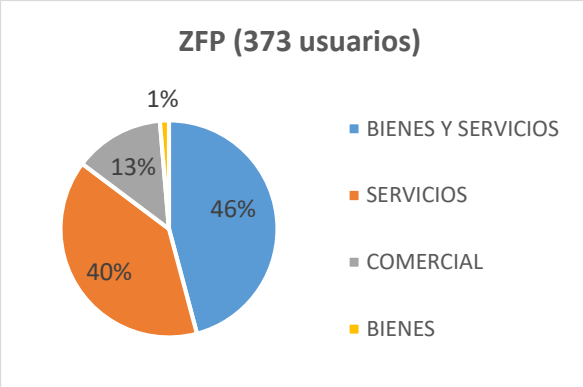
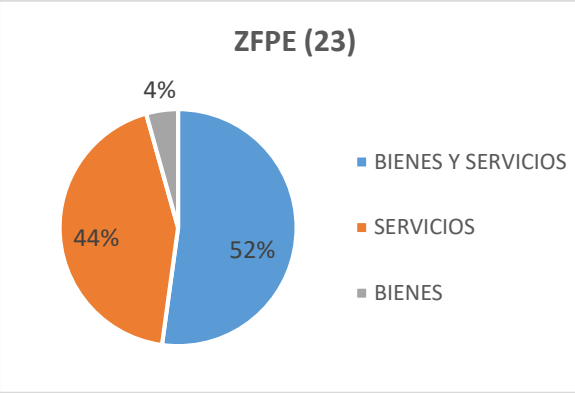


Ilustración 65 Empresas en ZFPE en Región Centro Oriente según tipo de usuario



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

Sectores y actividades económicas en Zonas Francas en la Región Centro Oriente

Las zonas francas del Centro Oriente, registran a diciembre de 2018 un total de 396 usuarios de los cuales 373 se encuentran localizados en las ZFP y 23 son los usuarios de las ZFPE.

De los 396 usuarios, el 35% pertenecen al sector industrial, 43% al sector comercial y 22% corresponde a servicios.

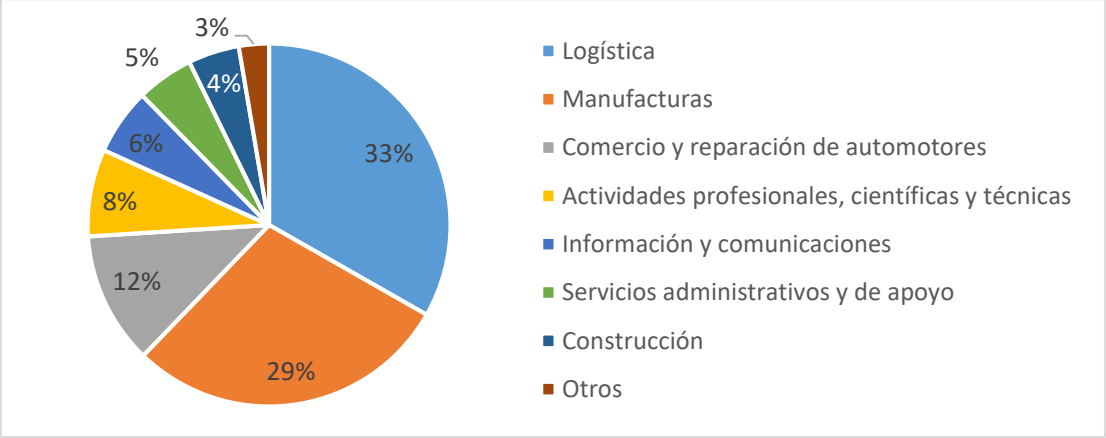
Ilustración 66 Zonas Francas en Región Centro Oriente por sectores

Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

Ahora bien, la clasificación por actividad económica CIIU, de las 373 empresas usuarias de las ZFP están distribuidas en 13 sectores (6 sectores están agrupados en la categoría

Otros), siendo el principal el sector logístico con 124 compañías (33%), seguido por el manufacturero con 108 (29%), el de comercio y reparación de automotores con 44 (12%) y las actividades profesionales científicas y técnicas con 29 empresas (8%).

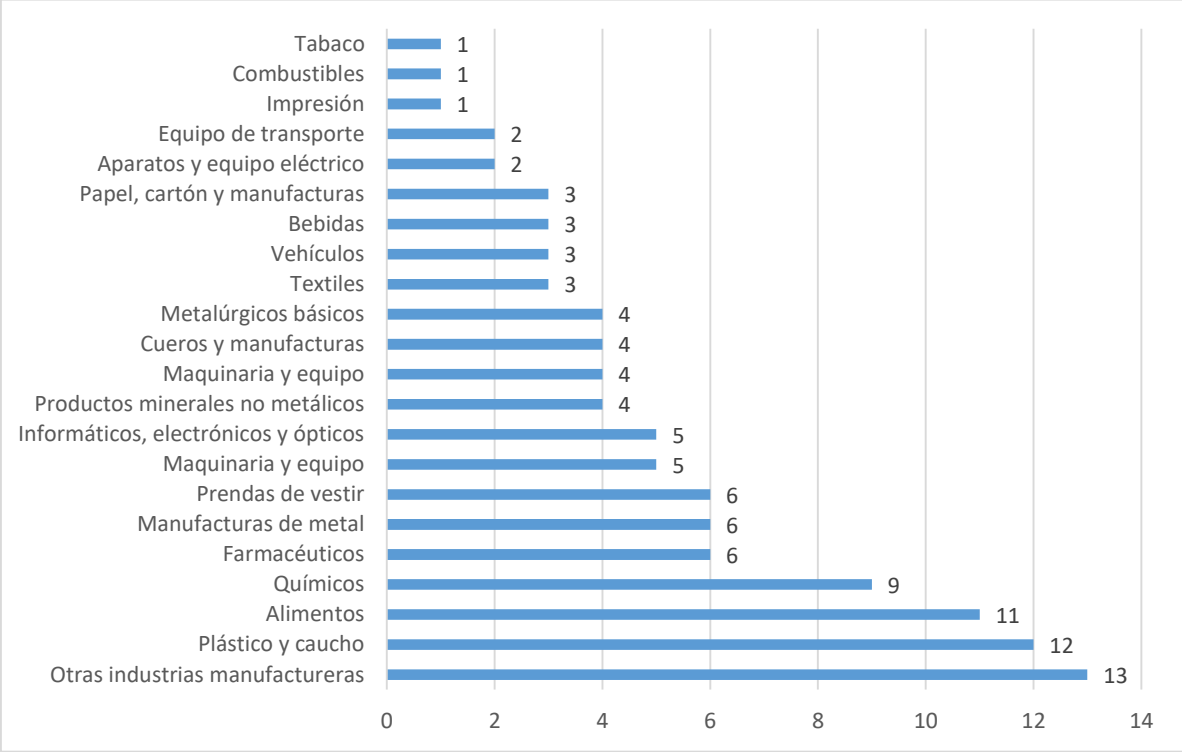
Ilustración 67 Actividad económica en ZFP en Región Centro Oriente por número de empresas



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

Respecto a las 108 compañías del sector manufacturas, se observa que se distribuyen en 22 tipos de subsector; siendo los de mayor participación las otras industrias manufactureras con 13 empresas (12%), seguidos por los plásticos y cauchos 12 (11%), la industria alimentaria con 11 (10%), la química 9 (8%) y la industria farmacéutica con 6 empresas (6%).

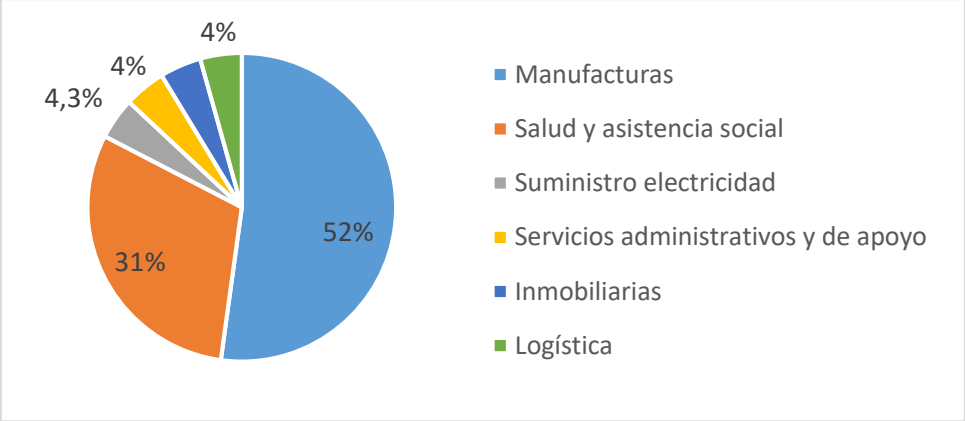
Ilustración 68 Manufacturas en ZFP en Región Centro Oriente por subsector y número de empresas



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

En cuanto a la actividad económica de las 23 ZFPE, esta se agrupa en seis sectores: Manufacturas (52%) con 12 empresas, Salud y asistencia social (31%) con 7, y Suministro de electricidad, Servicios administrativos y de apoyo, Inmobiliarias y Logística, con 1 empresa cada uno (4%).

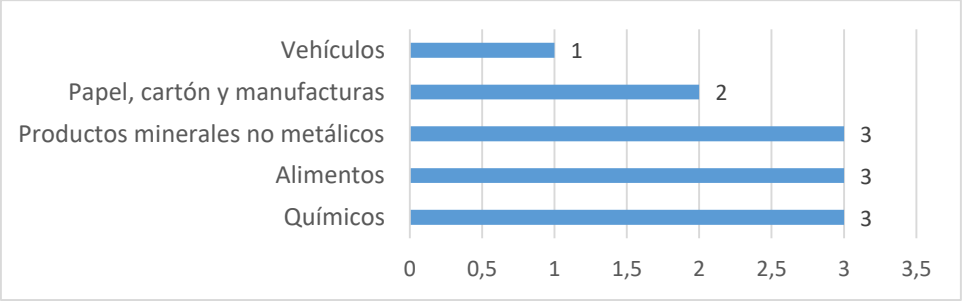
Ilustración 69 Actividad económica en ZFPE en Región Centro Oriente por número de empresas



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

Las manufacturas están conformadas por 5 subsectores; la industria química, alimentaria y productos minerales no metálicos son representadas cada una por tres empresas, le sigue el papel, cartón y sus manufacturas con 2 empresas y la industria automotriz con 1 empresa.

Ilustración 70 Manufacturas en ZFPE en Región Centro oriente por subsector y número de empresas



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

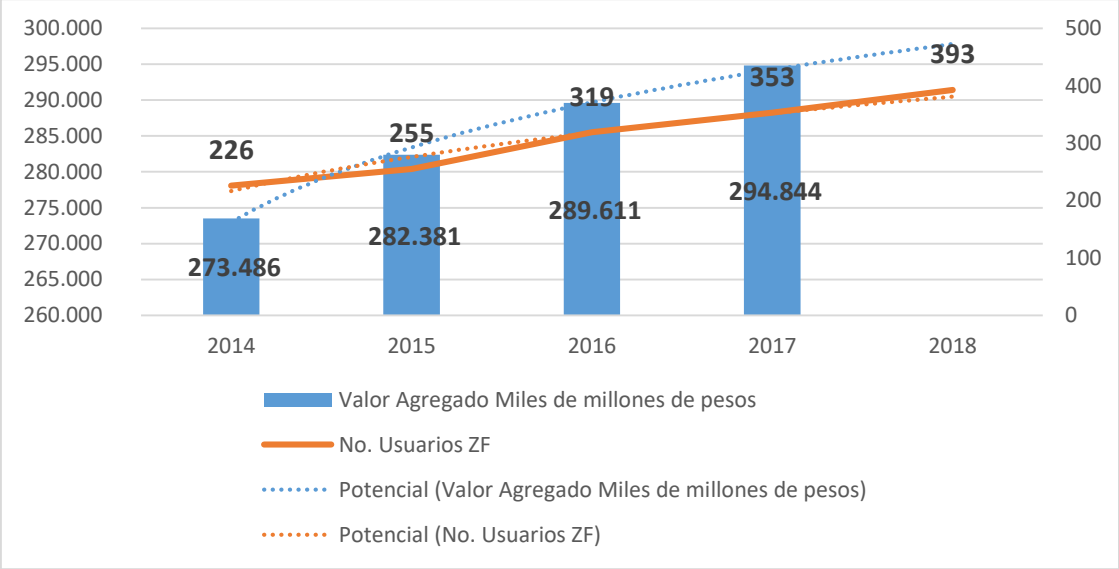
2.3.2.6. Contribución de las Zonas Francas en la Región Centro Oriente con el Desarrollo Regional

Aporte de las zonas francas de la Región Centro Oriente a la economía regional

Con cifras del DANE, se obtuvo el valor agregado en miles de millones de pesos de los departamentos listados, desde el año 2014 hasta 2017 (última cifra oficial disponible). Como se observa en el siguiente gráfico, en 2014 el valor agregado ascendió a 273.486 mil millones de pesos, para 2017 la cifra había subido hasta los 294.844 mil millones de pesos.

Adicional a este análisis, se determinó el número de usuarios[88] de zona franca acumulado año a año. En el año 2014, el número de usuarios era de 226, para 2017 la cifra aumentó en un 57% para un total de 354 usuarios y 393 en 2018.

Ilustración 71 Valor Agregado departamentos R. Centro Oriente con ZF Vs Usuarios ZF



Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT, DANE. Cálculos propios

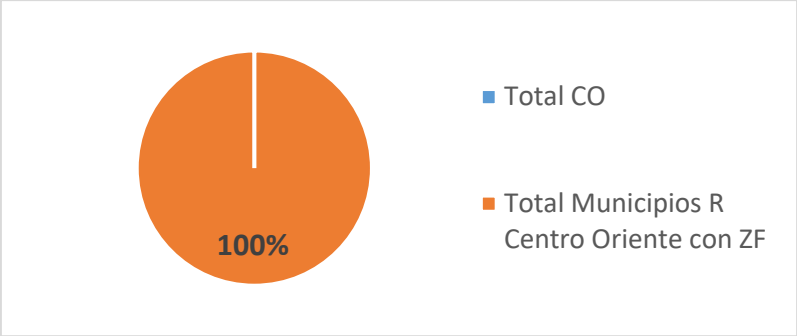
Al contrastar las cifras del valor agregado municipal con las del número de usuarios, se puede ver una correlación entre los mismos. Ciertamente, las dos variables crecieron en el período analizado.

Si bien no se afirma que el aumento del valor agregado del departamento sea causado directamente por el incremento en los usuarios, sí se puede demostrar que los flujos de inversión, el empleo generado y los procesos industriales, han generado valor para los municipios en donde operan las zonas francas, como se verá en las próximas secciones.

Bajo otra perspectiva de análisis, se determina que el valor agregado de la Región Centro Oriente ascendió a 294,8 billones de pesos en 2017. De este total, el 89% fue aportado por los 18 municipios que cuentan con al menos una zona franca, el 11% restante es el valor agregado de los 226 municipios de la región Centro Oriente que no cuentan con ningún régimen de zonas francas.

[88] La discrepancia en el número de usuarios corresponde a que algunos no especificaron su fecha de calificación.

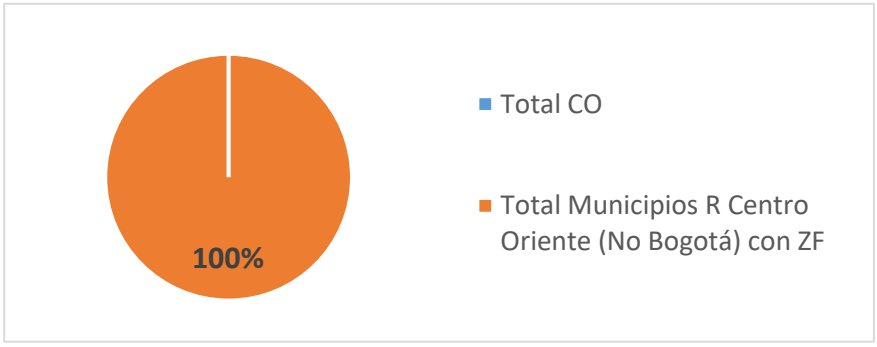
Ilustración 72 Participación municipios de Región Centro Oriente (incluido Bogotá) con ZF en Valor Agregado - 2017



Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE

Ahora bien, cuando se analiza la Región Centro Oriente sin Bogotá se determina que su valor agregado ascendió a 294,8 billones de pesos en 2017. De este total, el 17% fue aportado por los 17 municipios que cuentan con al menos una zona franca, el 83% restante es el valor agregado de los 226 municipios de la región Centro Oriente que no cuentan con ningún régimen de zonas francas.

Ilustración 73 Participación municipios de Región Centro Oriente (sin incluir Bogotá) con ZF en Valor Agregado - 2017



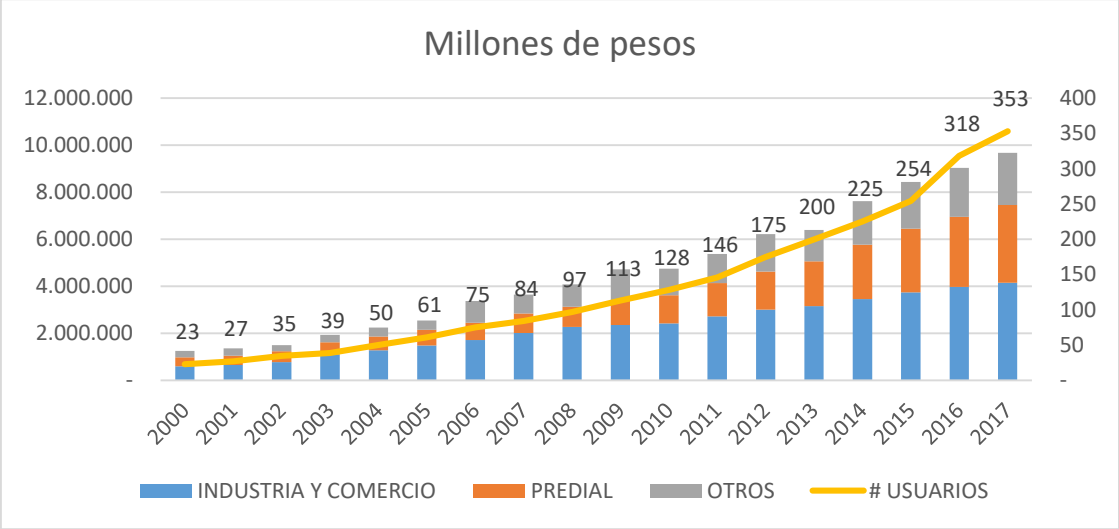
Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE

Relación entre las zonas francas de la Región Centro Oriente y la generación de impuestos municipales

Bajo la misma metodología de análisis se revisaron las finanzas públicas de los municipios con zona franca. Se obtuvieron los datos de ingresos tributarios de los entes territoriales (Predial, Industria y Comercio, y Otros) a través del DNP desde el año 2000 hasta 2017.

En los 18 años que se analizaron, la agregación de los ingresos tributarios entre los 19 entes territoriales con ZF aumentó 13% en promedio anual. Siendo el rubro Predial el que más ha crecido (14%), seguido por Otros (13%) e Industria y Comercio (12%).

Ilustración 74 Ingresos tributarios municipios con Zona Franca en la Región Centro Oriente Vs Usuarios en ZF



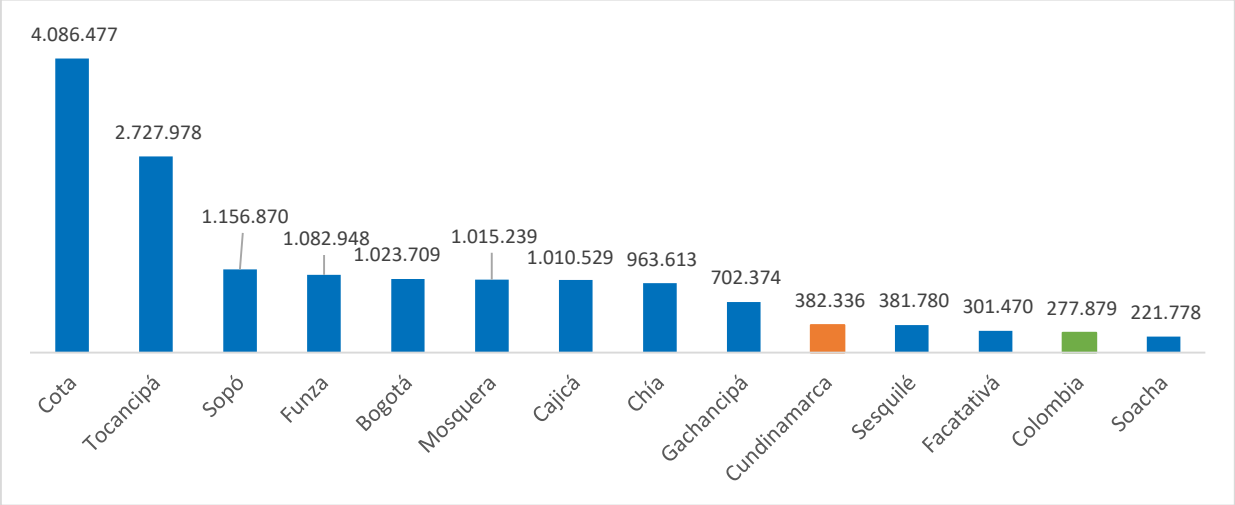
Fuente: DNP, cálculos propios

Al compararse con el número de usuarios de las zonas francas, se muestra que a la par que crecían los ingresos tributarios de los municipios, también lo hacía la cantidad de usuarios bajo el régimen franco. Si bien el paralelismo entre estas variables no es directo, no deja de ser relevante el hecho que el aumento de las empresas en ZF no ha representado una disminución de los ingresos tributarios estudiados en términos agregados; asimismo, como sería de esperar, ingresos tan intrínsecamente empresariales como es el caso del de industria y comercio ha crecido de manera ininterrumpida en todo el período analizado.

Igualmente, cuando se revisan los ingresos tributarios de manera per cápita para el año 2017, se demuestra un comportamiento positivo en los municipios con zonas francas, ya sean permanentes o especiales.

Para el caso del departamento de Cundinamarca (se incluye también Bogotá D.C. como referencia y comparación, pero no para el ranking departamental), los primeros ocho municipios que aparecen en la ilustración están en el top 15 de los municipios con más ingresos tributarios per cápita, entre los 116 que conforman el departamento. En el caso de Sesquilé y Facatativá, estos superan el promedio departamental. Soacha es el único municipio que tiene ingresos tributarios per cápita por debajo del promedio nacional.

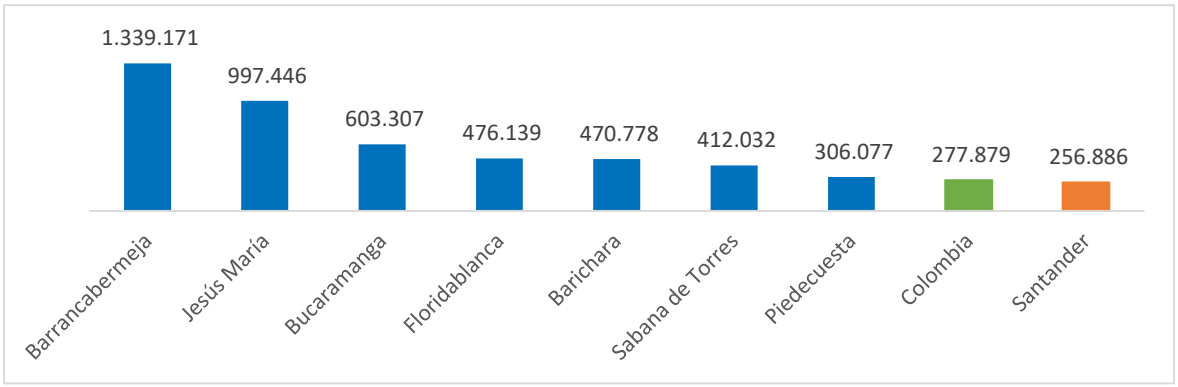
Ilustración 75 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Cundinamarca



Fuente: DNP, cálculos propios.

Respecto al departamento de Santander (ilustrando también municipios sin zona franca con fines comparativos), Barrancabermeja es el municipio con más ingresos per cápita en el departamento (entre 87 municipios); los municipios de Floridablanca, Sabana de Torres y Piedecuesta ocupan las posiciones 7, 12 y 20 respectivamente. en cualquiera de los casos, estos municipios tienen un ingreso per cápita muy por encima del promedio nacional y departamental.

Ilustración 76 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Santander

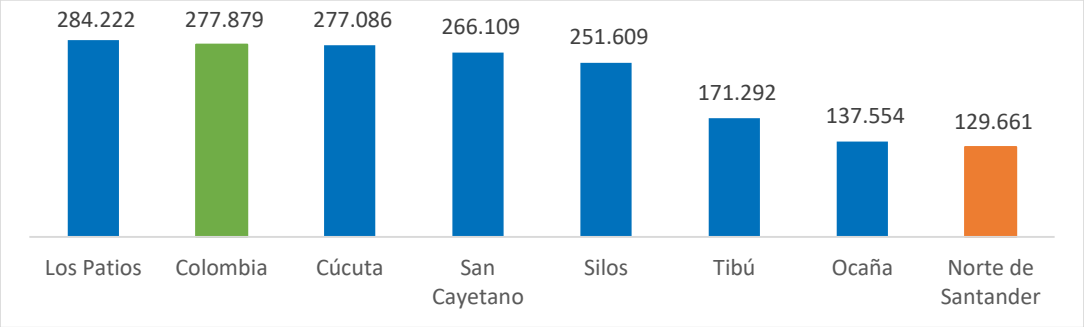


Fuente: DNP, cálculos propios.

Por último, 39 de los 40 municipios que hacen parte de Norte de Santander tienen ingresos tributarios per cápita por debajo del promedio nacional. No obstante, Cúcuta, San Cayetano

y Tibú superan el promedio del departamento y ocupan la segunda, tercera y décima posición respectivamente.

Ilustración 77 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Norte de Santander



Fuente: DNP, cálculos propios.

De lo anterior, se puede resaltar que, aunque no se implica una relación directa entre los ingresos tributarios municipales y la existencia de zonas francas, estas últimas han ayudado a desarrollar un ecosistema empresarial (industrias conexas, transportadores, hoteles, restaurantes, entre otros) que contribuye con los ingresos financieros de los municipios de su jurisdicción.

2.3.2.7. Generación economías de escala de las Zonas Francas en la Región Centro Oriente

Vocación regional frente a la vocación de las zonas francas – Cadenas regionales y globales de valor

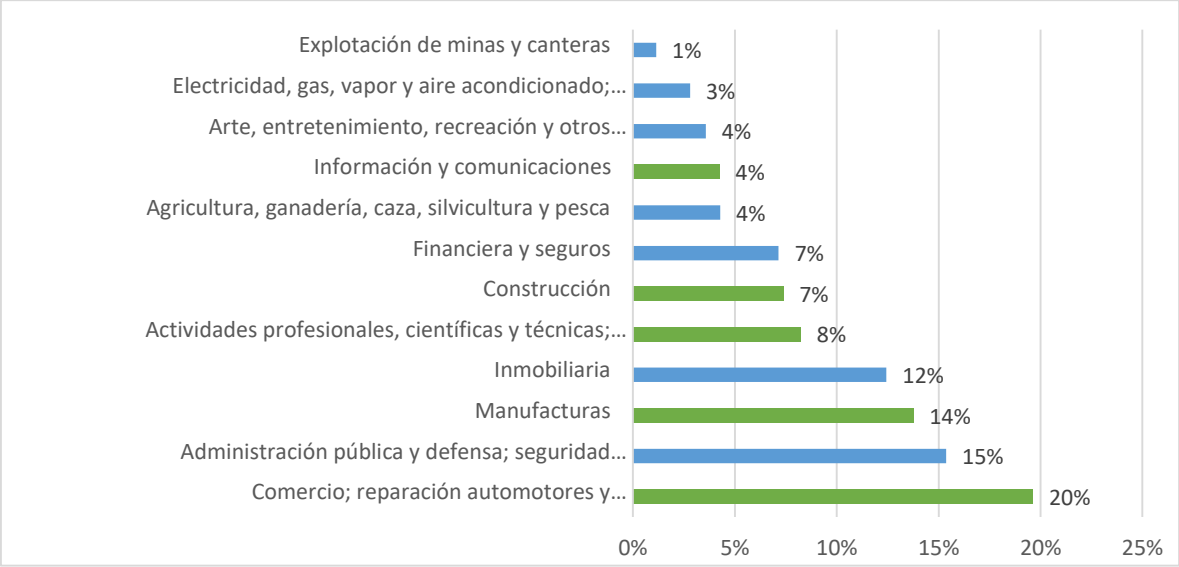
La vocación de la región se analizó desde dos perspectivas: (1) la estructura del valor agregado de los departamentos con zona franca y (2) las apuestas productivas departamentales.

Frente a la primera línea de análisis, la principal actividad económica de los departamentos de la región Centro Oriente con zonas francas en su conjunto, es la comprendida por el Comercio, reparación de automotores y motocicletas, transporte y almacenamiento, y alojamiento y servicios de comida; representando el 20% del valor agregado de los tres departamentos y Bogotá D.C. para el año 2017. Siendo seguida por la Administración Pública y Defensa (15%) y las Manufacturas con el 14%.

Para efectos de comparación, se determinó la estructura del valor agregado (por número de empresas) de todas las zonas francas en la región, esto teniendo en cuenta la División del código CIIU que han declarado las compañías. Así, se pudo establecer que la principal

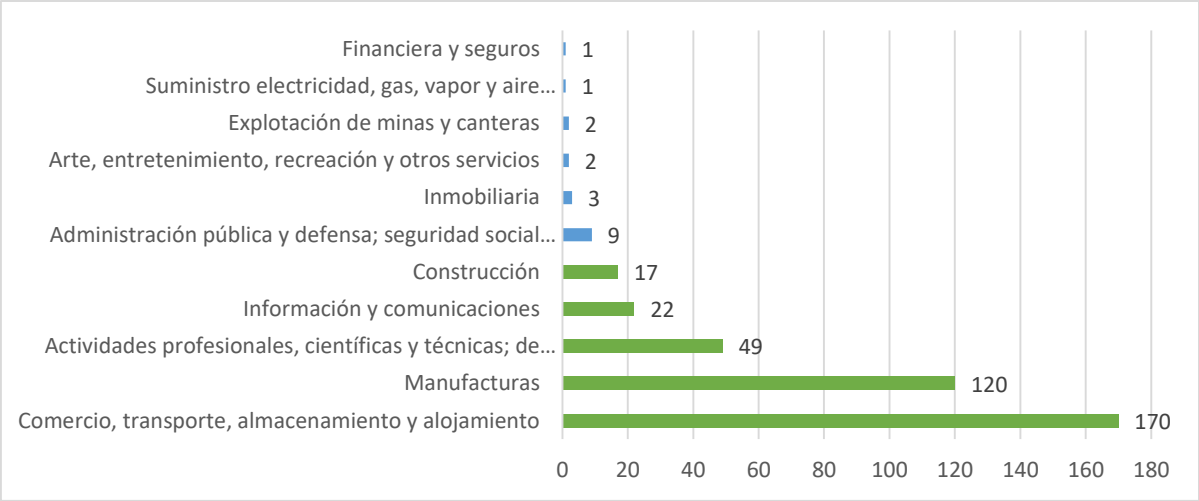
actividad económica que se hace en ZF es el Comercio, transporte, almacenamiento y alojamiento (43%), las Manufacturas (30%) y las Actividades profesionales (12%).

Ilustración 78 Estructura valor agregado (2017) departamentos con ZF en Región Centro Oriente



Fuente: DANE, cálculos propios.

Ilustración 79 Estructura valor agregado (2017) zonas francas en Región Centro Oriente



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

Existen otras coincidencias entre las estructuras de valor agregado de los departamentos y de las zonas francas, tal y como se puede apreciar en las barras verdes de los gráficos anteriores.

Clústeres

Desde la segunda perspectiva de análisis y en vista de la diversidad natural y cultural de Colombia, cada una de las regiones y departamentos que los conforman han desarrollado sus propias apuestas productivas, las cuales responden directamente a las condiciones de sus territorios.

Con los datos obtenidos en el portal Colombia Competitiva, se determinaron las apuestas departamentales de Cundinamarca, Santander, Norte de Santander y Bogotá D.C.; y se compararon con la actividad económica de cada una de las empresas ubicadas en zona franca.

Tabla 26 Actividad económica de las empresas en ZF y las Apuestas productivas de los departamentos de la Región Centro Oriente

SECTORES CON APUESTAS PRIORIZADAS	Bogotá	Cundinamarca	Santander	Nte Santander
Alimentos	☺	☺	☺	☺
Calzado	☺	☺		
Manufacturas de Cuero	☺	☺		
Maquinaria	☺	☺		
Materiales de construcción		☺	☺	
Metales comunes		☺	☺	☺
Pecuario				
Plástico	☺	☺		
Químicos	☺	☺	☺	
Textiles y confecciones	☺	☺	☺	
Vehículos y sus partes	☺	☺	☺	
☺	Apuesta priorizada con empresas en ZF			
☺	Apuesta NO priorizada con empresas en ZF			

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con la información de Colombia Competitiva e información validad por consultor

Las apuestas productivas que aparecen marcadas con color azul en la tabla anterior son las que son desarrolladas por el departamento señalado; por su parte, cuando una de las casillas esté señalada a su vez por una cara feliz significa que es una actividad que además de ser una apuesta departamental, también se realiza en una o varias de las zonas francas del departamento en cuestión. Si solo aparece el icono sin el color azul es porque es una actividad que se realiza por lo menos en una zona franca pero que no está priorizada por el departamento.

En este sentido, en la tabla se ve que Bogotá D.C. y Cundinamarca han priorizado nueve apuestas productivas. En el caso del primero, existen siete coincidencias con las actividades realizadas en ZF. Para el caso de Cundinamarca, existen una completa alineación entre las apuestas productivas y las industrias de las ZF.

Los departamentos de Santander y Norte de Santander priorizan cinco apuestas. En Santander existen tres coincidencias, mientras que en Norte Santander solo una. Ahora bien, en ambos casos hay actividades que realizan las ZF pero que no están priorizada por los dos entes territoriales.

Con todo lo anterior, es posible afirmar que existe una correlación entre la vocación regional y las actividades económicas de las zonas francas; ya sea en términos de apuestas competitivas y en la estructura del valor agregado de los municipios con ZF

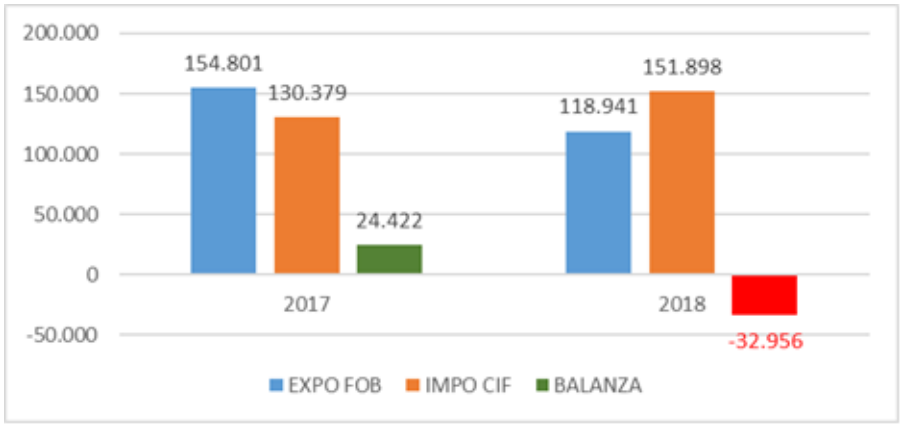
Inclusive, es importante denotar que la segunda actividad económica practicada en las zonas francas corresponde al sector de Manufacturas, contribuyendo positivamente con el desarrollo industrial y el aporte de valor agregado en los departamentos en los que operan.

2.3.2.8. Contribución de las zonas francas de la Región Centro Oriente con el comercio exterior

Mes a mes, el DANE suministra información acerca del intercambio comercial internacional de todas las empresas ubicadas en zona franca (ZFP y ZFPE). Para el caso de la Región Centro Oriente, en el año 2017 se presentó un comportamiento superavitario en el que las exportaciones desde zona franca han superado las importaciones. No obstante, en 2018 se registró el comportamiento contrario con un déficit de 32,9 millones USD.

Esto es porque en 2018 las exportaciones de zona franca cayeron 23% mientras que las importaciones crecían a una tasa de 17%.

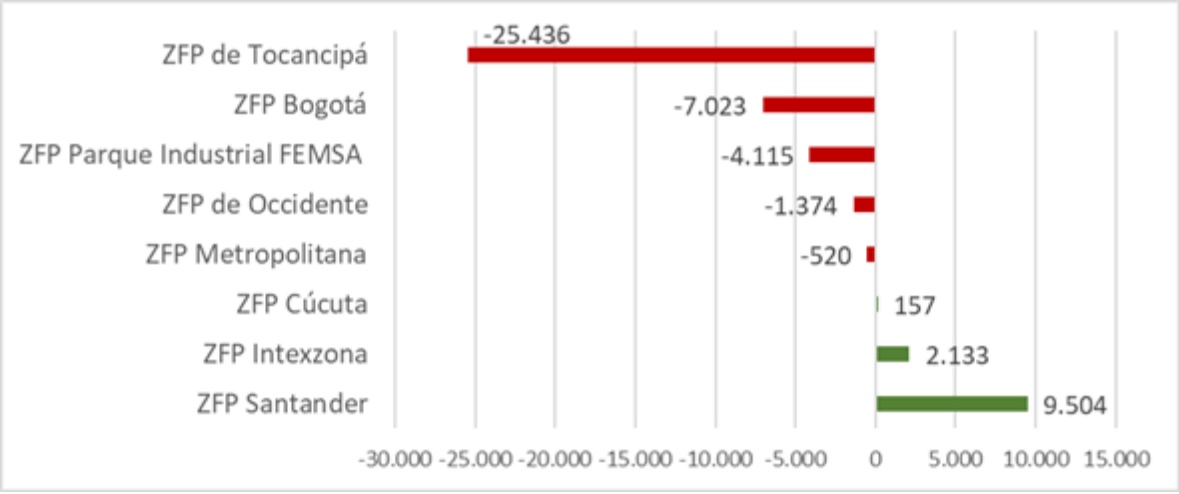
Ilustración 80 Balanza comercial de zonas francas en Región Centro Oriente (miles de USD)



Fuente: DANE, cálculos propios.

Frente a la información de las zonas francas permanentes, la ZFP Santander es la que registra el mayor superávit en la balanza comercial en el año 2018 con un valor de 9,5 millones de USD; siendo seguida por la ZF Intexzona y la ZF Cúcuta. En cuanto a las cinco ZFP restantes, éstas presentan una balanza comercial deficitaria, siendo la ZF Metropolitana la que presentó una menor diferencia con apenas 520 mil USD como déficit y la ZF Tocancipá la que tiene el mayor déficit por un valor de 25,4 millones USD.

Ilustración 81 Balanza Comercial ZFP en Región Centro Oriente 2018 – FOB miles USD



Fuente: DANE, cálculos propios.

2.3.2.9. Contribución de las Zonas Francas con la generación de empleo en la Región Centro Oriente

Las zonas francas en la Región Centro Oriente son una fuente importante de empleo en la región. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFP, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 10,1 frente a los compromisos adquiridos para su calificación, cumpliendo ampliamente con el requisito para permanecer en el régimen.

Tabla 27 Empleos generados por ZFP Región Centro Oriente - ANDI

Centro Oriente	# ZFP	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
CUNDINAMARCA	8	355	1.434	14.316	6.570	20.886	40
SANTANDER	1	35	52	885	91	976	25
NORTE DE SANTANDER	1	19	45	275	45	320	14
Total	**10**	**409**	**1.531**	**15.476**	**6.706**	**22.182**	**38**

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ahora bien, la encuesta realizada para efectos de este estudio muestra una tendencia similar, en la medida que el empleo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 5,8 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 28 Empleos generados por ZF en Región Centro Oriente - Encuestas

Centro Oriente	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
Total	**71**	**426**	**2.487**	**1.949**	**4.436**	**35**
BOGOTÁ D.C.	22	96	1.158	969	2.127	53
CUNDINAMARCA	25	180	469	857	1.326	19

Centro Oriente	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
SANTANDER	24	150	860	123	983	36

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

Respecto a las ZFPE, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFPE, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 1,5 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Respecto al empleo vinculado, este se multiplicó por 1,2 frente a su compromiso.

Tabla 29 Empleos generados por ZFPE Región Centro Oriente - ANDI

Centro Oriente	# ZFP	# Usuarios	Compromiso empleo directo	Compromiso empleo vinculado	Total Directos	Total Indirectos	Total Vinculados	Total Empleo Acumulado	Promedio empleo directo por usuarios	Promedio empleo vinculado por usuarios
Total	**23**	**23**	**3.526**	**12.279**	**5.168**	**12.706**	**15.068**	**32.942**	**225**	**655**
CUNDINAMARCA	15	15	2.670	342	2.987	7.934	2.999	13.920	199	200
SANTANDER	5	5	624	11.151	1.804	1.004	10.164	12.972	361	2.033
NORTE DE SANTANDER	3	3	232	786	377	3.768	1.905	6.050	126	635

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En la encuesta realizada, con una muestra de 4 ZFPE, se observa que el empleo directo se multiplicó por 0,7 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación. En el formulario de encuesta no se preguntó sobre compromiso de empleo vinculado, por lo cual no se presenta la misma relación.

Tabla 30 Empleos generados por ZFPE Región Centro Oriente - Encuestas

Centro Oriente	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
Total	**4**	**588**	**397**	**14.552**	**14.949**	**99**
CUNDINAMARCA	2	359	176	4.798	4.974	88
NORTE DE SANTANDER	1	50	160	956	1.116	160
SANTANDER	1	179	61	8.798	8.859	61

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

En cuanto al promedio de empleos directos generados por cada uno de los usuarios (según los reportes trimestrales), se observa que el promedio de las ZFPE es de 126, mientras que el promedio de las ZF Permanentes es de 38, es decir, 3 veces mayor, siendo las ZF Especiales las de mayor fuente de empleo frente a las Permanentes.

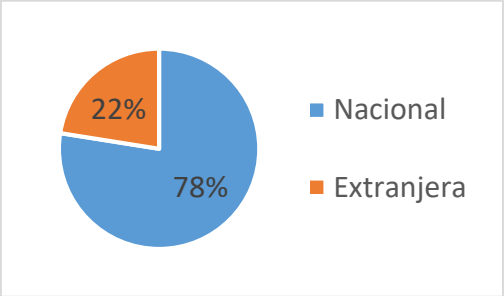
2.3.2.10. Contribución de las Zonas Francas con la generación de inversión en la Región Centro Oriente

País de origen de la inversión

Las zonas francas en la Región Centro Oriente son una fuente importante de captación de inversión en la región. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI con los informes trimestrales que reportan las ZFP, se define que el 785 de la inversión es de origen nacional y el 22% de origen extranjero.

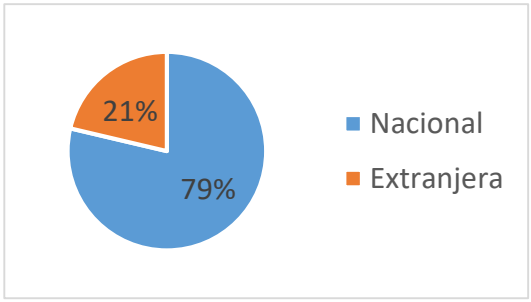
Ahora bien, la encuesta realizada para efectos de este estudio determina que el 79% de la inversión en Zonas Francas Permanentes en esta región es de origen nacional. El 21% restante proviene del extranjero, siendo los principales países de origen Panamá, Estados Unidos y España.

Ilustración 82 Origen de la inversión para ZFP Región Centro Oriente – ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ilustración 83 Origen de la inversión para ZFP Región Centro Oriente - Encuestas

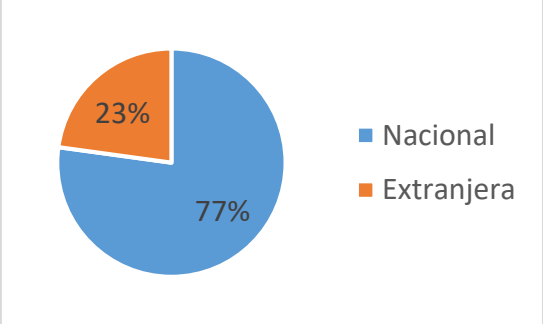


Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

Respecto al origen de la inversión de las Zonas Francas Permanentes Especiales, los informes trimestrales muestran que el origen de la inversión es mayoritariamente nacional (77%), siendo el 23% extranjera.

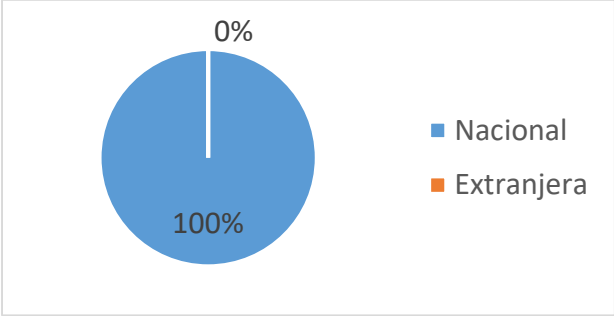
En cuanto a los resultados de las encuestas acerca de la inversión de las Zonas Francas Permanentes Especiales, el 100% de las inversiones registradas para esta región son de origen nacional.

Ilustración 84 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Centro Oriente – ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ilustración 85 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Centro Oriente - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

Relación compromiso de inversión e inversión efectivamente realizada

En cuanto a los montos de la inversión, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFP, la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 10 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 31 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Centro Oriente - ANDI

Centro Oriente	# Usuarios	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Promedio inversión por usuario
Total	**408**	**232.973**	**2.333.671**	**5.720**
Cundinamarca y Bogotá	354	232.659	2.288.450	6.465
Santander	35	0	45.051	1.287
Norte de Santander	19	314	170	9

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En cuanto a los montos de la inversión se muestra una tendencia similar a los reportes trimestrales, en la medida que la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 7,5 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Asimismo, se registra que esta inversión seguirá creciendo, en la medida que estas mismas empresas planean seguir invirtiendo en la ZFP.

Tabla 32 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Centro Oriente - Encuestas

Centro Oriente	# Usuarios	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Proyección 2019	Proyección 2020	Promedio inversión por usuario
Total	**71**	**63.382**	**477.079**	**378.120**	**191.838**	**6.719**
BOGOTÁ D.C.	22	-	129.730	101.191	104.795	5.897
CUNDINAMARCA	25	52.596	316.475	276.179	86.151	12.659

Centro Oriente	# Usuarios	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Proyección 2019	Proyección 2020	Promedio inversión por usuario
SANTANDER	24	10.786	30.875	751	892	1.286

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

Respecto a las ZFPE, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFPE, la inversión la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 1,8 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 33 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Centro Oriente - ANDI

Centro Oriente	# ZFPE	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Promedio inversión por ZFPE
Total	**22**	**2.077.790**	**3.728.607**	**169.482**
CUNDINAMARCA	14	1.177.937	2.208.441	157.746
NORTE DE SANTANDER	3	584.271	793.778	264.593
SANTANDER	5	315.582	726.388	145.278

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En la encuesta realizada, con una muestra de 4 ZFPE, se observa que la inversión generada se multiplicó por 2,3 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación. Al igual que lo que sucede con los usuarios de las ZFP que respondieron a la encuesta, los usuarios de las ZFPE también proyectan seguir reinvirtiendo en sus instalaciones.

Tabla 34 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) Región Centro Oriente - Encuestas

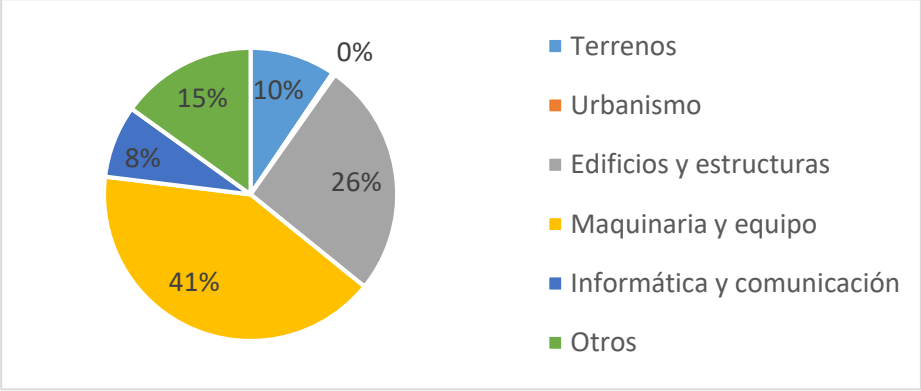
Centro Oriente	# ZFPE	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Proyección 2019	Proyección 2020	Promedio inversión por usuario
Total	**4**	**170.773**	**390.401**	**92.078**	**103.626**	**97.600**
CUNDINAMARCA	2	87.800	227.905	17.000	26.000	113.953
NORTE DE SANTANDER	1	18.232	64.010	66.076	66.626	64.010
SANTANDER	1	64.741	98.486	9.002	11.000	98.486

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Especiales (24)

Destino de la inversión

Los datos obtenidos por los informes trimestrales determinan que el 41% (959 mil millones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Edificios y estructuras (26%) y en Otros (15%). Se resalta que el 49% de la inversión se destina a temas tecnológicos.

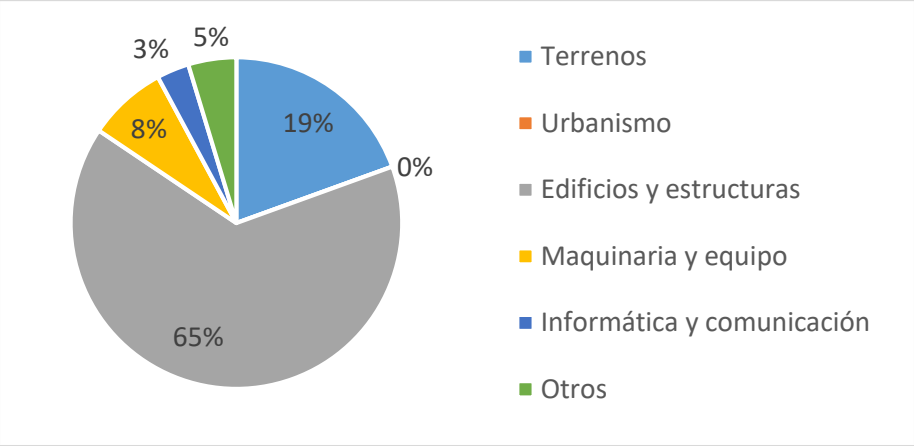
Ilustración 86 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 2.333.671millones de pesos Región Centro Oriente - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Los datos obtenidos por las encuestas determinan que el 65% (308 mil millones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Edificios y estructuras, siendo seguido por la inversión en Terrenos (19%) y Maquinaria y equipo (8%).

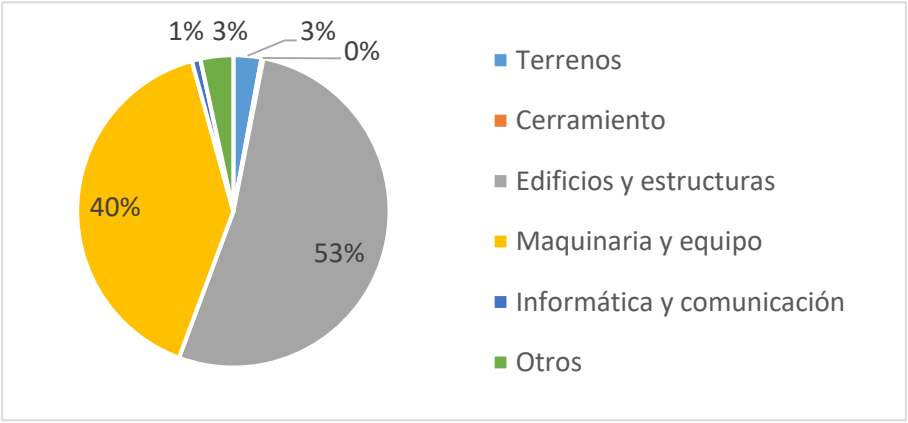
Ilustración 87 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 477.079 millones de pesos Región Centro Oriente - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

De acuerdo a los informes trimestrales, establecen que el 53% (1,9 billones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Edificios y estructuras, siendo seguido por la inversión en Maquinaria y equipo (40%) y Otros (3%).

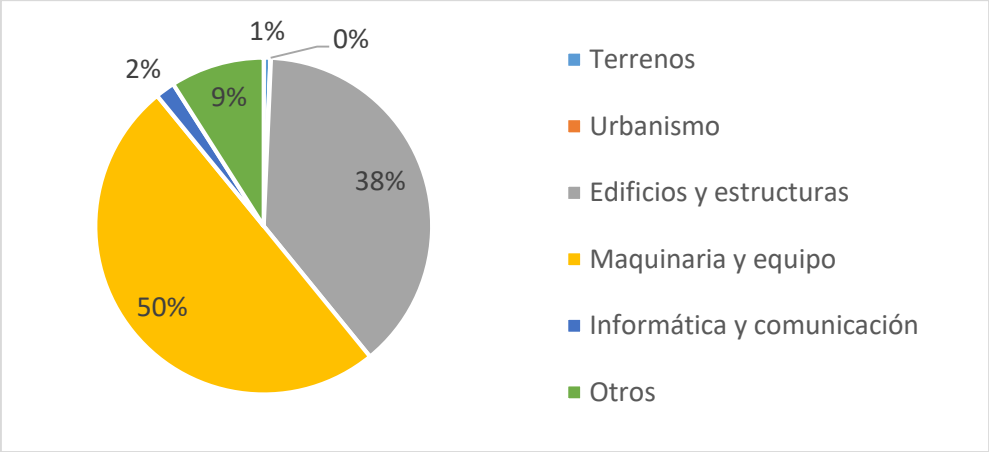
Ilustración 88 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 3.728.607 millones de pesos Región Centro Oriente - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Los datos obtenidos por las encuestas determinan que el 50% (195 mil millones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Edificios y estructuras (38%) y Otros (9%).

Ilustración 89 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 390.401 millones de pesos Región Centro Oriente - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

En cuanto al promedio de inversión generada por cada uno de los usuarios (según los reportes trimestrales), se observa que el promedio de las ZFPE es de 169,5 mil millones de pesos, mientras que el promedio de las ZF Permanentes es de 5,7 mil millones, es decir, 29,6 veces mayor, siendo las ZF Especiales las de mayor fuente de inversión frente a las Permanentes.

2.3.3. Región Caribe

La Región Caribe se encuentra integrada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia y Sucre. Sin embargo, para efecto del análisis de zonas francas no se incluye Sucre ni San Andrés y providencia, porque no hay ninguna zona franca en esos departamentos.

2.3.3.1. Panorama de la región

Tabla 35. Panorama de la región Caribe

Actividades	2018pr Miles de Millones de pesos	Var % 2014/2018	Part %PIB/PIB R Pacifico	Part %PIB/PIB Colombia
Producto Interno Bruto por regiones	**118.771**	**2,29%**	**100%**	**14%**
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	9.322	1,49%	8%	12%
Valor agregado bruto	**109.444**	**2,36%**	**92%**	**14%**
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; educación; actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	22.196	3,74%	19%	18%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida	20.580	3,28%	17%	14%
Industrias manufactureras	13.269	1,79%	11%	13%
Explotación de minas y canteras	10.606	2,03%	9%	24%
Construcción	9.248	1,24%	8%	16%
Actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo	7.026	-0,10%	6%	12%
Actividades inmobiliarias	6.933	2,20%	6%	9%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	6.573	1,73%	6%	12%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	4.771	0,98%	4%	18%
Actividades financieras y de seguros	3.405	3,91%	3%	9%
Información y comunicaciones	2.653	0,60%	2%	11%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los	2.186	3,20%	2%	10%

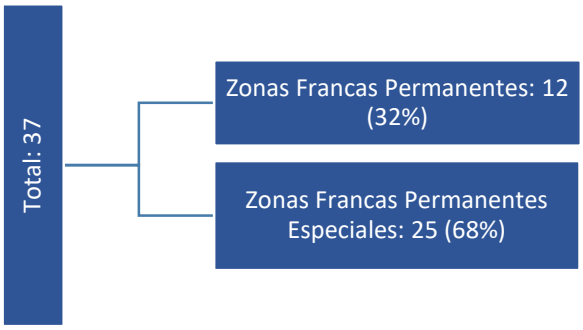
Actividades	2018pr Miles de Millones de pesos	Var % 2014/2018	Part %PIB/PIB R Pacifico	Part %PIB/PIB Colombia
hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio				

Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE, Producto Interno Bruto por regiones - Base 2015

2.3.3.2. Zonas Francas en la Región Caribe por categoría

La Región Caribe es la que tiene más zonas francas en todo el país. Existen 37 zonas francas: 12 son zonas francas permanentes, es decir, el 32%; y 25 son ZFP especiales (68%).

Ilustración 90 Zonas Francas en Región Caribe



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

2.3.3.3. Zonas Francas en la Región Caribe por departamento y municipio

Las 37 zonas francas que están en la Región Caribe se distribuyen en 13 municipios: 4 en el Atlántico, 2 en Bolívar, 1 en Cesar, 2 en Córdoba, 1 en La Guajira y 3 en Magdalena.

Tabla 36 Municipios con zona franca en la Región Caribe

DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE	DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE	DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE	DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE	DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE	DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE
Atlántico	**3**	**6**	**Bolívar**	**4**	**11**	**Cesar**		**1**	**Córdoba**		**3**	**Guajira**	**1**	**1**	**Magdalena**	**4**	**3**

DEPTO Y MCPIO	ZF P	ZF PE	DEPTO Y MCPIO	ZF P	ZF PE	DEPTO Y MCPIO	ZF P	ZF PE	DEPTO Y MCPIO	ZF P	ZF PE	DEPTO Y MCPIO	ZF P	ZF PE	DEPTO Y MCPIO	ZF P	ZF PE
Barranquilla	2	4	Cartagena	3	10	La Gloria		1	Montería		2	Dibulla	1	1	Ciénaga		1
Galapa	1		San Pablo		1				Puerto Libertador		1				Santa Marta	3	2
Palmar De Varela		1	Turbaco	1											Sitionuevo	1	
Puerto Colombia		1															

Ilustración 91 Zonas Francas en Región Caribe por departamento y municipio

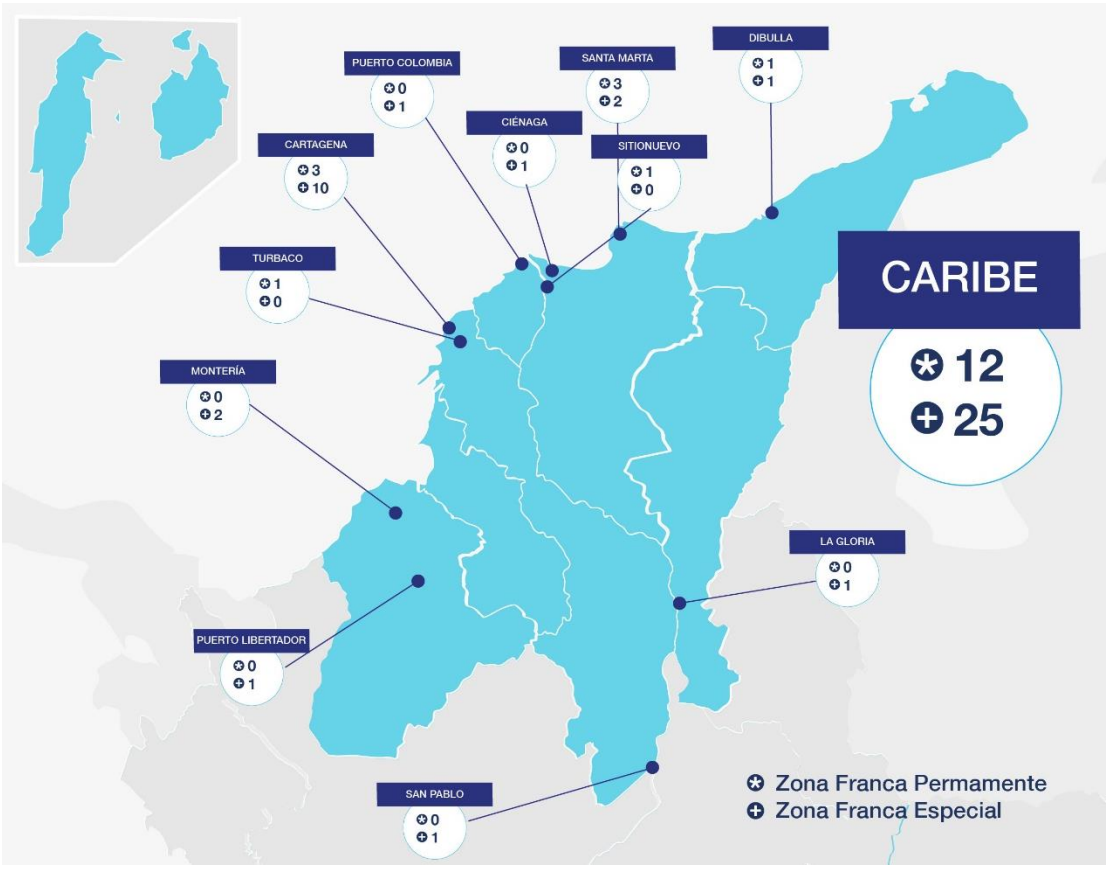


Tabla 37 Zonas Francas en Región Caribe

DEPARTAMENTO	ZF PERMANENTE (12)	ZFP ESPECIAL (25)
ATLÁNTICO	ZF Barranquilla (Barranquilla)	Barranquilla Terminal Company (BITCO) (Barranquilla)
	ZF Cayena (Barranquilla)	Celsia (Barranquilla)
	ZOFIA (Galapa)	SPR Barranquilla (Barranquilla)
		Sykes (Barranquilla)
		TERNIUM (Palmar De Varela)
		Clínica Portoazul (Puerto Colombia)
BOLÍVAR	ZF Candelaria (Cartagena)	Argos (Cartagena)
	ZF Cartagena (Cartagena)	Contecar (Cartagena)
	ZF Dexton (Cartagena)	El Cayao (Cartagena)
	ZF Parque Central (Turbaco)	Gyplac (Cartagena)
		Mardique (Cartagena)
		Puerto Bahía (Cartagena)
		Puerto Mamonal (Cartagena)
		Reficar (Cartagena)
		Serena Del Mar (Cartagena)
		SPR Cartagena (Cartagena)
		Extractora Loma Fresca (San Pablo)
CESAR		Extractora La Gloria (La Gloria)
CÓRDOBA		Clínica Medicina Integral (Montería)
		Imat (Montería)
		Gecelca (Puerto Libertador)
GUAJIRA	ZF Brisa (Dibulla)	Puerto Brisa (Dibulla)
MAGDALENA	ZF Américas (Santa Marta)	Puerto Nuevo (Ciénaga)

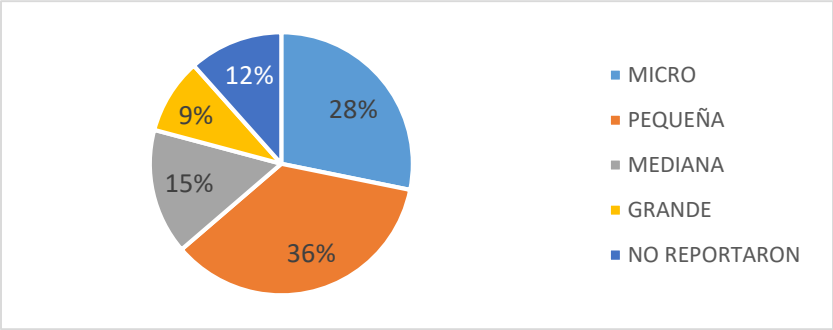
DEPARTAMENTO	ZF PERMANENTE (12)	ZFP ESPECIAL (25)
	ZF Palermo (Sitionuevo)	Biocombustibles Del Caribe (Santa Marta)
	ZF Santa Marta (Santa Marta)	SPR Santa Marta (Santa Marta)
	ZF Tayrona (Santa Marta)	

2.3.3.4. Tamaño de las empresas[89] en Zonas Francas en la Región Caribe

En la Región Caribe existen 25 usuarios de ZFPE y 259 usuarios validados en zonas francas permanentes. Los primeros no reportan el tamaño de la empresa en sus informes trimestrales al MinCIT.

Respecto a los usuarios de ZFP, es de resaltar que el 36% de las compañías, es decir, 92 son pequeña empresa y el 28% (73) son micro empresas. De hecho, el 79% de las empresas (205) hacen parte del grupo MiPYMES (micro, pequeña y mediana empresa). Tan solo el 9%, 24 usuarios, se consideran como empresas grandes.

Ilustración 92 Tamaño de las empresas en ZFP de la R. Caribe por número de empresas



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

[89] Dado que el corte de análisis de este estudio es diciembre de 2018, el tamaño de empresa se define por medio del número de trabajadores y valor de activos (Decreto 1074 de 2015); y no por el Decreto 957 de 2019 que modifica la definición del tamaño de las empresas.

2.3.3.5. Tipo de usuarios en Zonas Francas en la Región Caribe

Tipo de usuarios

Zonas Francas Permanentes ZFP

Entre las 12 ZFP ubicadas en la Región Caribe, se contabilizan 259 usuarios[90]. De estos, el 53% (137) son usuarios industriales de bienes y servicios, 25% (65) usuarios industriales de servicios, 14% (37) usuarios comerciales y el 7% (19) son usuarios industriales de bienes.

Zonas Francas Permanentes Especial ZFPE

Existen 25 ZFPE en la región Caribe, en las que 15 (60%) son usuarios industriales de servicios, 8 (32%) son usuarios industriales de bienes y servicios, mientras que las 2 (8%) restantes corresponden a usuarios industriales de bienes.

Ilustración 93 Empresas en ZFP en Región Caribe según tipo de usuario

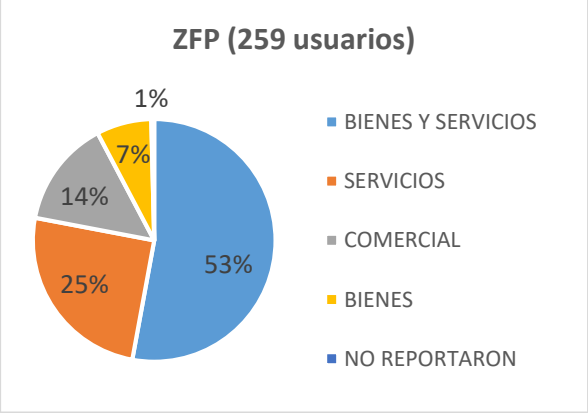
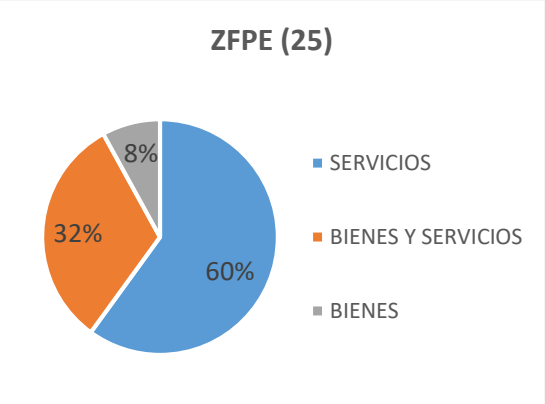


Ilustración 94 Empresas en ZFPE en Región Caribe según tipo de usuario



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

Sectores y actividades económicas en Zonas Francas en la Región Pacífico

Las zonas francas del Caribe, registran a diciembre de 2018 un total de 284 usuarios de los cuales 259 se encuentran localizados en las ZFP y 25 son los usuarios de las ZFPE.

De los 284 usuarios, el 43% pertenecen al sector industrial, 40% al sector comercial y 17% corresponde a servicios.

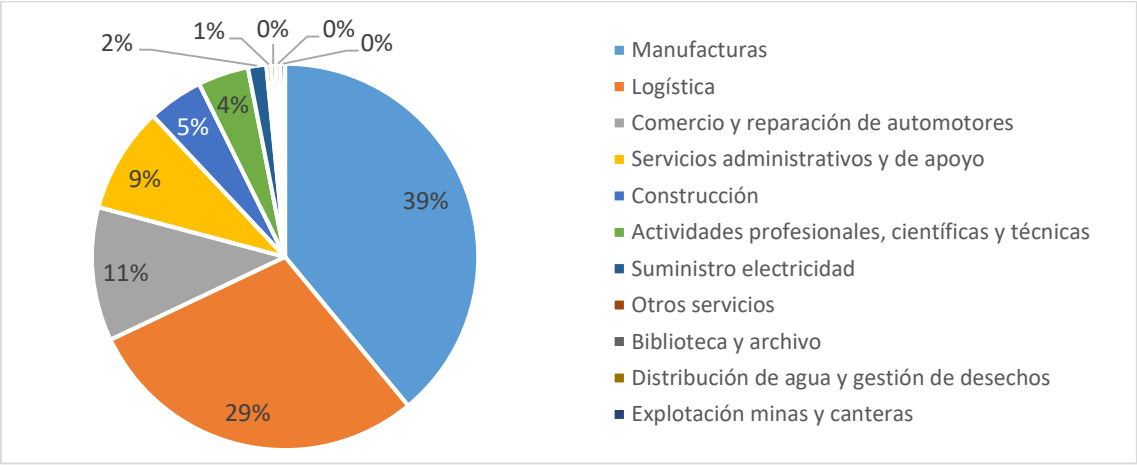
[90] Sin contar los usuarios de ZF Tayrona y ZF Santa Marta, pues no respondieron a la consolidación de usuarios.

Ilustración 95 Zonas Francas en Región Caribe por sectores

Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

Ahora bien, la clasificación por actividad económica CIIU, de las 259 compañías usuarias de las ZFP están distribuidas en 11 sectores, siendo el principal el sector manufacturero con 101 empresas (39%), seguido por el logístico con 75 (29%), el de comercio y reparación de automotores con 29 (11%) y los servicios administrativos y de apoyo con 23 empresas (9%).

Ilustración 96 Actividad económica en ZFP en Región Caribe por número de empresas

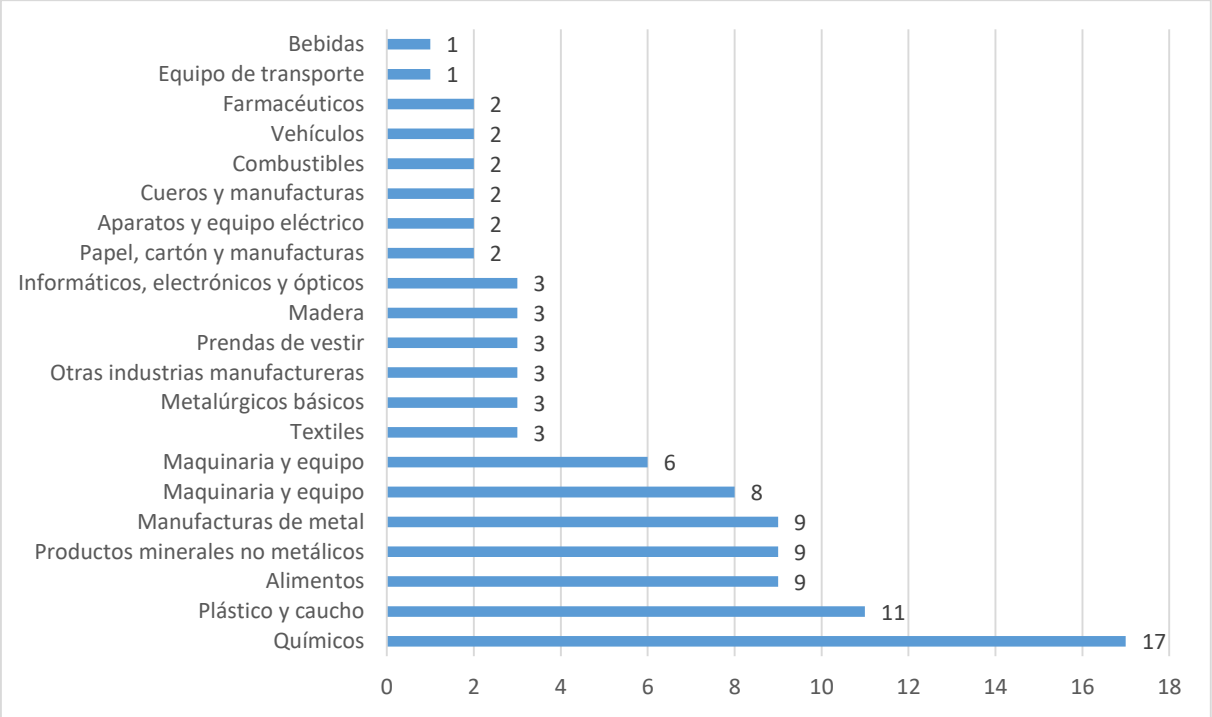


Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

En relación con las 101 empresas del sector manufacturas, se observa que se distribuyen en 21 tipos de industria; siendo los de mayor participación la industria química con 17 empresas (17%), seguidos por los plásticos y cauchos con 11 (11%), la industria

alimentaria, los productos minerales no metálicos y las manufacturas de metal, cada una con 9 empresas (9%).

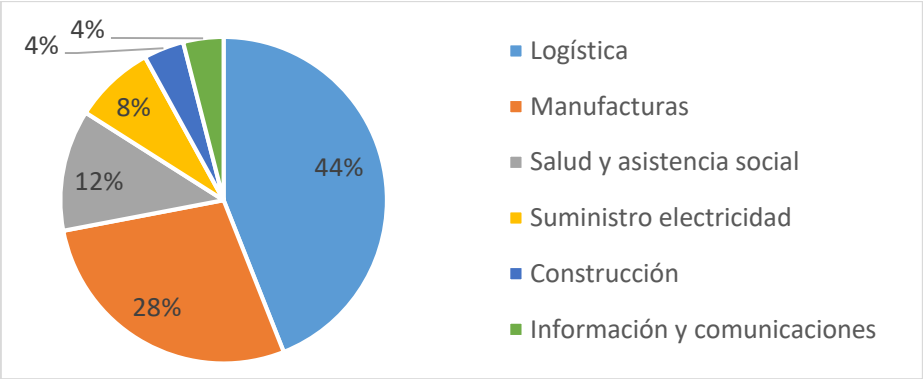
Ilustración 97 Manufacturas en ZFP en Región Caribe por subsector y número de empresas



Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

En cuanto a la actividad económica de las 25 ZFPE, esta se agrupa en seis sectores: Logística (44%), con 11 empresas, Manufacturas (28%) con 7, Salud y asistencia social (12%) con 3 compañías, Suministro de electricidad (8%) con 2, y Construcción e Información y comunicaciones con 1 (4%) respectivamente.

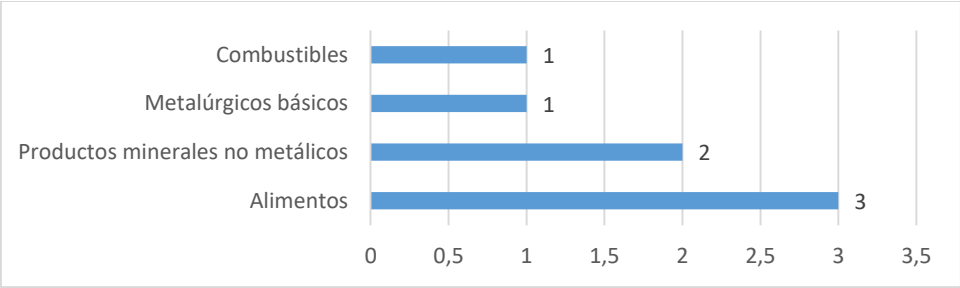
Ilustración 98 Actividad económica en ZFPE en Región Caribe por número de empresas



Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

Las manufacturas están conformadas por 4 subsectores; siendo el principal la elaboración de productos alimenticios (43%), seguido por productos minerales no metálicos (29%); la metalurgia básica y los combustibles representado cada uno por una empresa.

Ilustración 99 Manufacturas en ZFPE en Región Caribe por subsector y número de empresas



Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

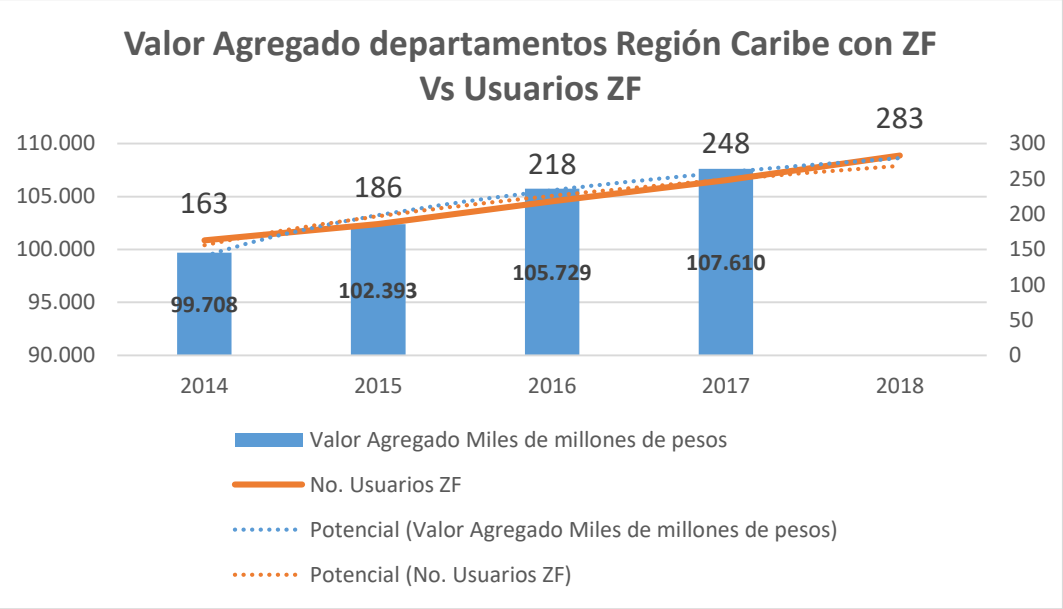
2.3.3.6. Contribución de las Zonas Francas en la Región Caribe con el Desarrollo Regional

Aporte de las zonas francas de la Región Caribe a la economía regional

Con cifras del DANE, se obtuvo el valor agregado en miles de millones de pesos de los departamentos listados, desde el año 2014 hasta 2017 (última cifra oficial disponible). Como se puede observar en el siguiente gráfico, para 2014 se alcanzó un valor agregado de 99,7 billones de pesos, para 2017 la cifra había aumentado hasta los 107,6 billones de pesos.

Adicional a este análisis, se determinó el número de usuarios[91] de zona franca acumulado año a año. En el año 2014, el número de usuarios ascendía a 163, para 2017 la cifra se incrementó en un 52% para un total de 248 usuarios y 283 en 2018.

Ilustración 100 Valor Agregado departamentos R. Caribe con ZF Vs Usuarios ZF



Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT, DANE. Cálculos propios

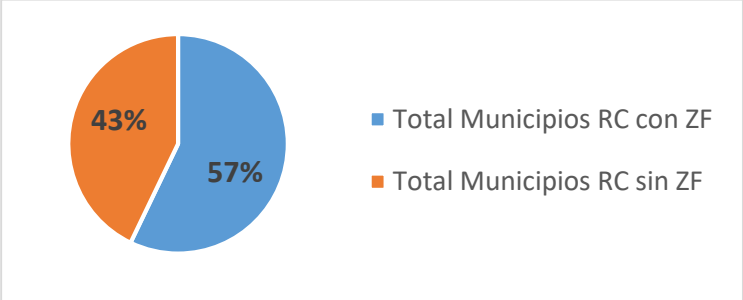
Al comparar las cifras del valor agregado departamental con las del número de usuarios, se puede ver una correlación entre los mismos. En efecto, las dos variables incrementaron en el período analizado.

Si bien no se afirma que el aumento del valor agregado de los departamentos sea causado únicamente por el incremento en los usuarios, sí se puede demostrar que los flujos de inversión, el empleo generado y los procesos industriales, han generado valor para los municipios en donde operan las zonas francas, como se verá en las próximas secciones.

Bajo otra perspectiva de análisis, se determina que el valor agregado de la Región Caribe ascendió a 107,6 billones de pesos en 2017. De este total, el 57% fue aportado por los 14 municipios que cuentan con al menos una zona franca, el 43% restante es el valor agregado de los 150 municipios de la región Caribe que no cuentan con ningún régimen de zonas francas.

[91] No se tuvo en cuenta un (1) usuario dado que no especificó su fecha de calificación.

Ilustración 101 Participación municipios de Región Caribe con ZF en Valor Agregado - 2017



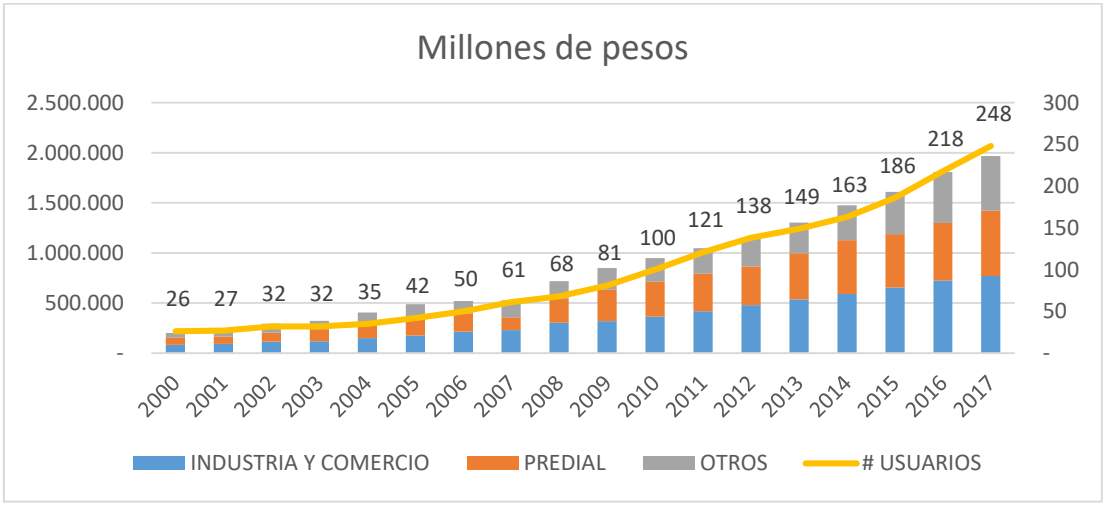
Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE

Relación entre las zonas francas de la Región Caribe y la generación de impuestos municipales

Bajo el mismo análisis se revisaron las finanzas públicas de los municipios con zona franca. Se obtuvieron los datos de ingresos tributarios de los entes territoriales (Predial, Industria y Comercio, y Otros) a través del DNP desde el año 2000 hasta 2017.

En los 18 años que se analizaron, la agregación de los ingresos tributarios entre los 13 municipios con ZF aumentó 14% en promedio anual. Siendo el rubro de Otros el que más ha crecido (16%), seguido por Industria y Comercio (14%) y Predial (14%).

Ilustración 102 Ingresos tributarios municipios con ZF en la Región Caribe Vs Usuarios en ZF



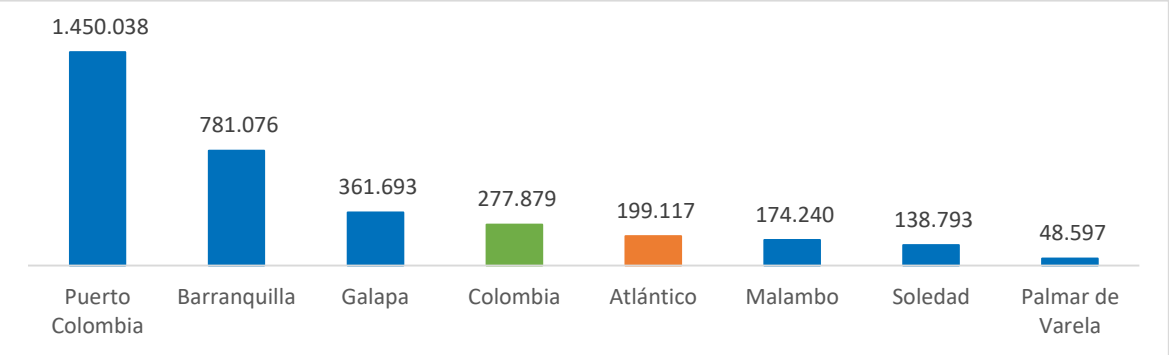
Fuente: DNP, cálculos propios

Al compararse con el número de usuarios de zona franca, se denota que a la vez que crecían los ingresos tributarios de los municipios, también lo hacía la cantidad de usuarios bajo el régimen franco. Aunque el paralelismo entre estas variables no es directo, no deja de ser relevante el hecho que el aumento de las empresas en ZF no ha significado la disminución de los ingresos tributarios estudiados en términos agregados; asimismo, como sería de esperar, ingresos tan intrínsecamente empresariales como es el caso del de industria y comercio ha crecido de manera ininterrumpida en todo el período analizado.

Igualmente, cuando se revisan los ingresos tributarios de manera per cápita para el año 2017, se demuestra un comportamiento positivo en los municipios con zonas francas, ya sean permanentes o especiales.

Para el caso del Atlántico, los tres primeros municipios con más ingresos tributarios per cápita tienen zonas francas: Puerto Colombia, Barranquilla y Galapa; siendo a su vez superiores al promedio nacional y departamental. Por su parte, Palmar de Varela ocupa la posición 20 entre 23 municipios.

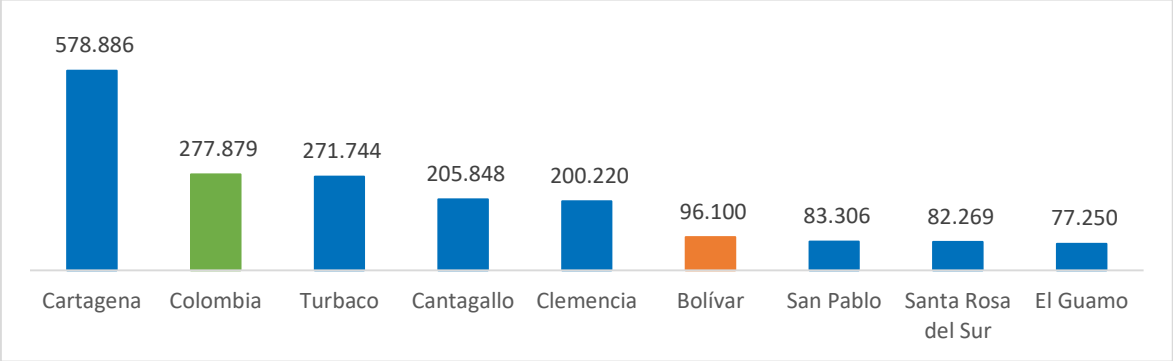
Ilustración 103 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Atlántico



Fuente: DNP, cálculos propios.

Respecto a Bolívar, Cartagena es el municipio con más ingresos tributarios per cápita en el departamento; asimismo, es el que más concentra zonas francas. Para el caso de Turbaco, aunque no supera el per cápita nacional, sí es mayor al del departamento. En cuanto a San Pablo, este ocupa la posición 23 de 46 municipios, con un promedio ligeramente menor al departamental.

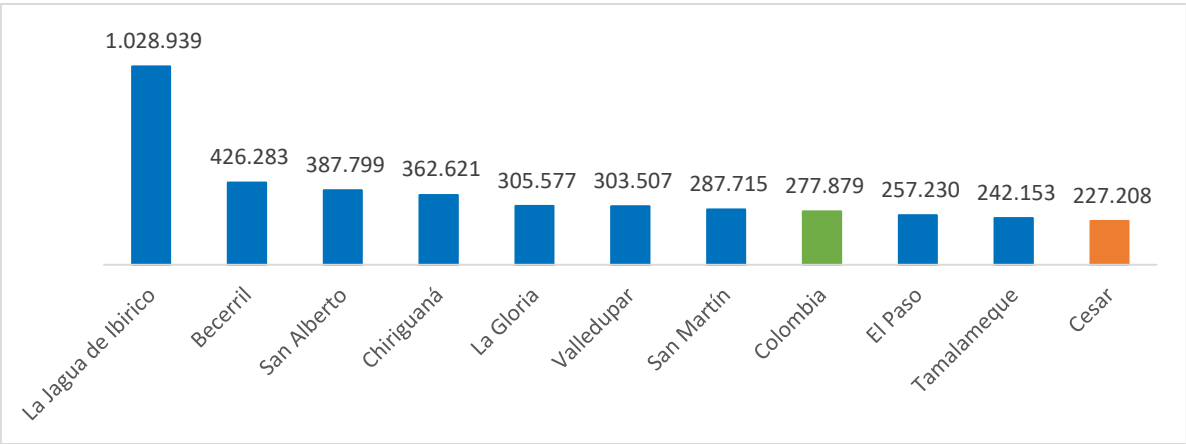
Ilustración 104 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Bolívar



Fuente: DNP, cálculos propios.

En el Cesar, solo el municipio La Gloria tiene una zona franca especial y ocupa la quinta posición respecto a los ingresos tributarios per cápita entre 25 municipios. También vale la pena destacar que su per cápita es mayor al de Valledupar, Colombia y el departamento.

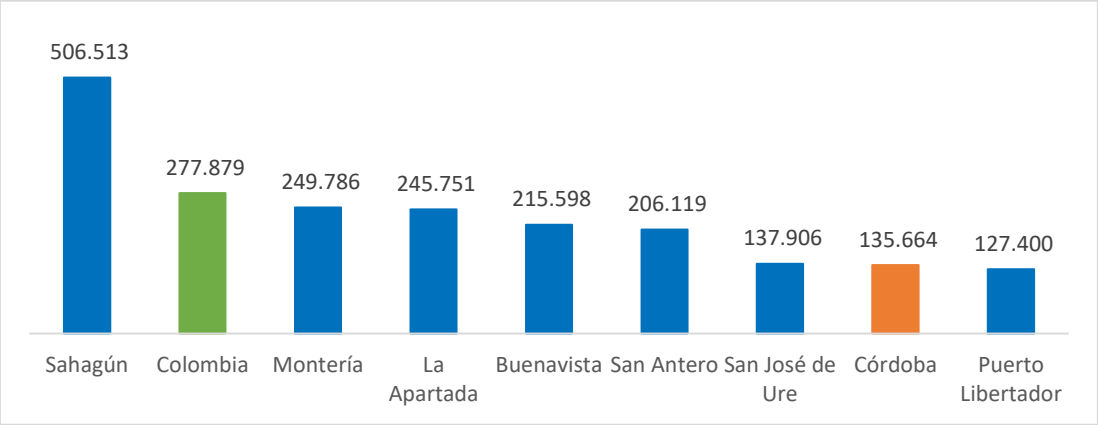
Ilustración 105 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Cesar



Fuente: DNP, cálculos propios.

En Córdoba hay dos municipios con zonas francas: Montería y Puerto Libertador. El primero es el segundo municipio con más ingresos tributarios per cápita, aunque está por debajo del per cápita nacional; el segundo ocupa la posición 12 entre 30 municipios, siendo inferior al departamental.

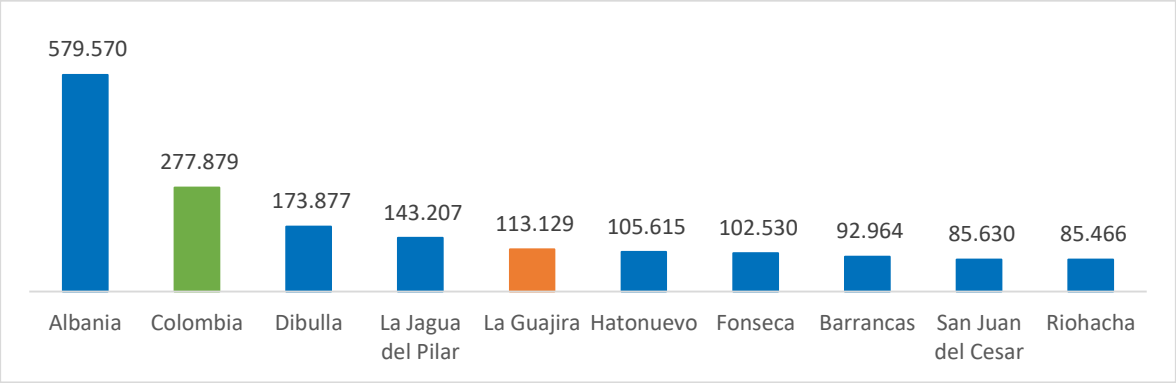
Ilustración 106 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Córdoba



Fuente: DNP, cálculos propios.

Ocurre una situación muy similar en La Guajira. Albania es el municipio con más ingresos tributarios per cápita (entre 15), superando también el promedio nacional. No obstante, le sigue Dibulla, donde se encuentran las dos zonas francas del departamento; estando por encima del departamento y de su capital Riohacha.

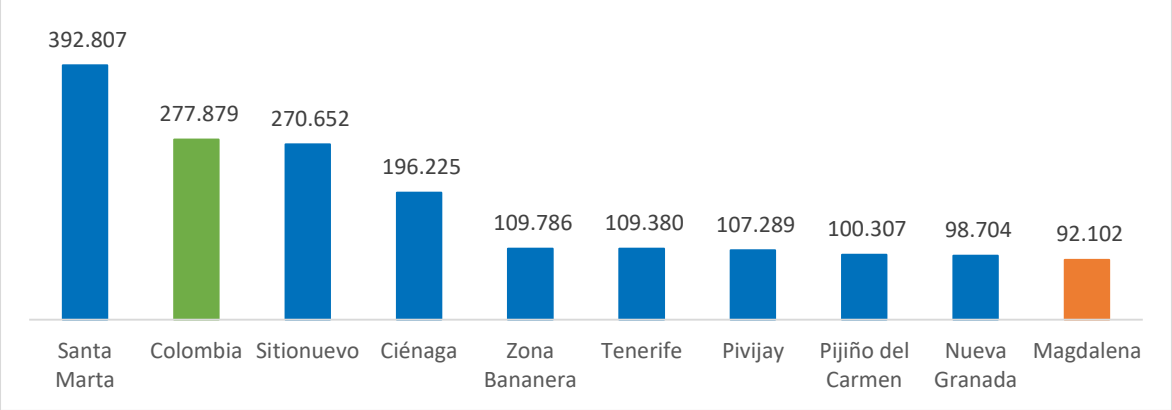
Ilustración 107 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en La Guajira



Fuente: DNP, cálculos propios.

Por último, en Magdalena los dos municipios que tienen zonas francas, Santa Marta y Sitionuevo, ocupan la primera y segunda posición respectivamente entre 30 municipios. En ambos casos superan los ingresos tributarios per cápita del departamento; sin embargo, Sitionuevo está por debajo del per cápita nacional.

Ilustración 108 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Magdalena



Fuente: DNP, cálculos propios.

De lo anterior, se puede resaltar que, aunque no se implica una relación directa entre los ingresos tributarios municipales y la existencia de zonas francas, estas últimas han ayudado a desarrollar un ecosistema empresarial que contribuye con los ingresos financieros de los municipios de su jurisdicción.

2.3.3.7. Generación economías de escala de las Zonas Francas en la Región Caribe

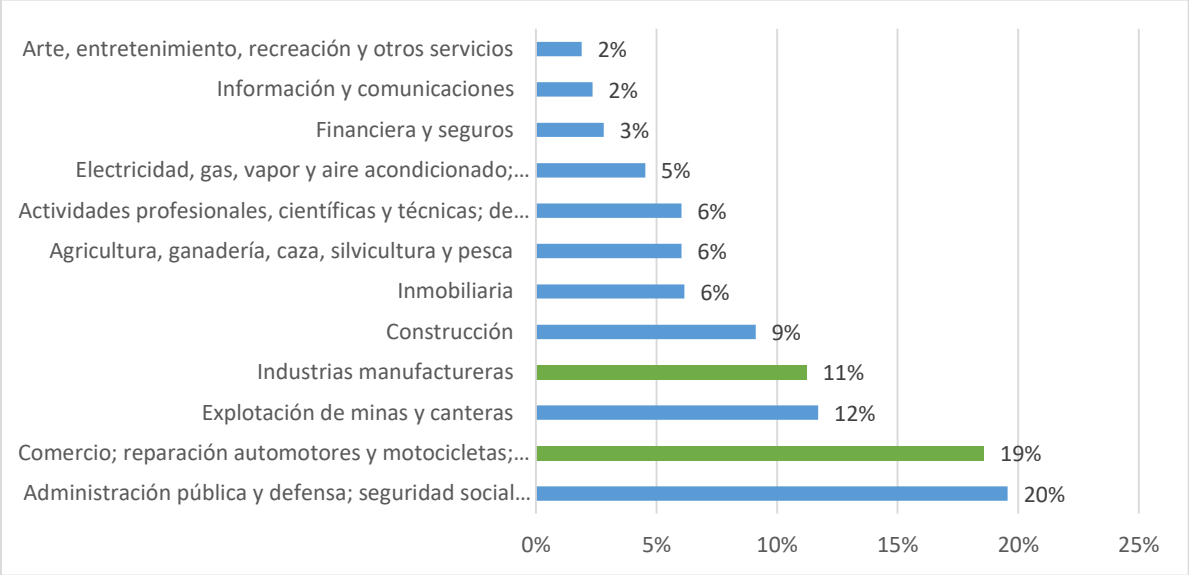
Vocación regional frente a la vocación de las zonas francas – Cadenas regionales y globales de valor

La vocación de la región se analizó desde dos perspectivas: (1) la estructura del valor agregado de los departamentos con zona franca y (2) las apuestas productivas departamentales.

Frente a la primera línea de análisis, la principal actividad económica de los departamentos de la región Caribe con zonas francas en su conjunto, es la comprendida por la Administración pública representando el 20% del valor agregado de los departamentos con ZF para el año 2017. Siendo seguida por Comercio y transporte con el 19%.

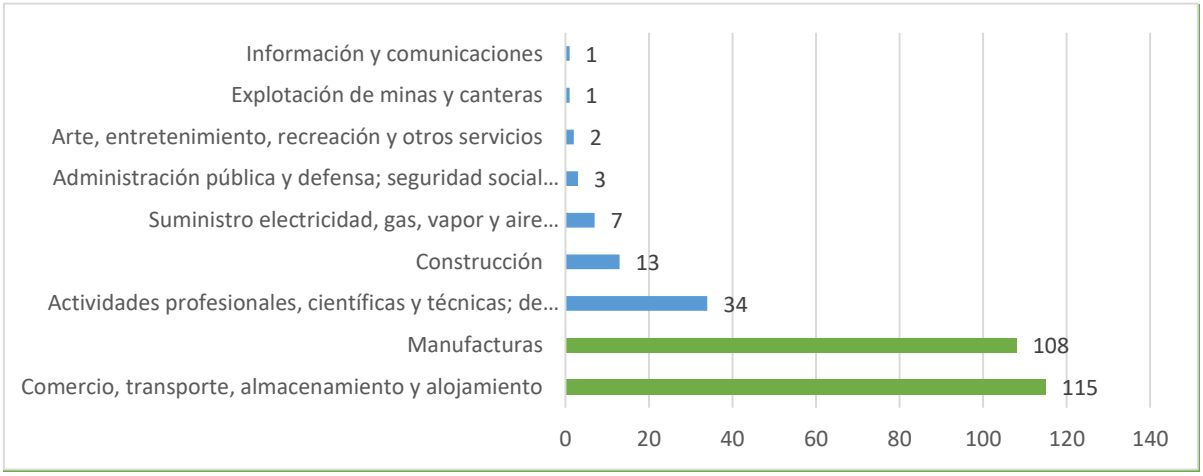
Para efectos de comparación, se determinó la estructura del valor agregado (por número de empresas) de todas las zonas francas en la región, esto teniendo en cuenta la División del código CIIU que han declarado las compañías en los informes trimestrales ante el MinCIT. Así, se pudo establecer que la principal actividad económica que se hace en ZF es el Comercio, transporte, almacenamiento y alojamiento (40%), las Manufacturas (38%) y las Actividades profesionales (12%).

Ilustración 109 Estructura valor agregado (2017) departamentos con ZF en Región Caribe



Fuente: DANE, cálculos propios.

Ilustración 110 Estructura valor agregado (2017) zonas francas en Región Caribe



Fuente: ANDI, reportes trimestrales a MinCIT, cálculos propios.

Clústeres

Desde la segunda perspectiva de análisis y en vista de la diversidad natural y cultural de Colombia, cada una de las regiones y departamentos que los conforman han desarrollado sus propias apuestas productivas, las cuales responden directamente a las condiciones de sus territorios.

Con los datos obtenidos en el portal Colombia Competitiva, se determinaron las apuestas departamentales de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira y Magdalena; y se compararon con la actividad económica de cada una de las empresas ubicadas en zona franca.

Tabla 38 Actividad económica de las empresas en ZF y las Apuestas productivas de los departamentos de la Región Caribe

SECTORES CON APUESTAS PRIORIZADAS	Atlántico	Bolívar	Cesar	Córdoba	La Guajira	Magdalena
Alimentos	☺	☺	☺			☺
Quimico	☺	☺				☺
Plástico	☺	☺				
Productos metalicos	☺	☺				
Farmaceuticos	☺					
Buques						
☺	Apuesta priorizada con empresas en ZF					
☺	Apuesta NO priorizada con empresas en ZF					

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con la información de Colombia Competitiva e información validad por consultor

Las apuestas productivas que aparecen marcadas con color azul en la tabla anterior son las que son desarrolladas por el departamento señalado; por su parte, cuando una de las casillas esté señalada a su vez por una cara feliz significa que es una actividad que además de ser una apuesta departamental, también se realiza en una o varias de las zonas francas del departamento en cuestión. Si solo aparece el icono sin el color azul es porque es una actividad que se realiza por lo menos en una zona franca pero que no está priorizada por el departamento.

En este sentido, en la tabla se ve que el Atlántico tiene cuatro apuestas productivas, las cuales coinciden con las actividades económicas de las ZF en el territorio. Respecto a Bolívar, de las cinco apuestas, cuatro son llevadas a cabo en las zonas francas.

Los departamentos de Cesar y Magdalena solo tienen una apuesta, la cual es desarrollada por las ZF en esas jurisdicciones. Contrario a lo que sucede en Córdoba y La Guajira, que también cuentan con una apuesta priorizada pero que no es desarrollada por las ZF.

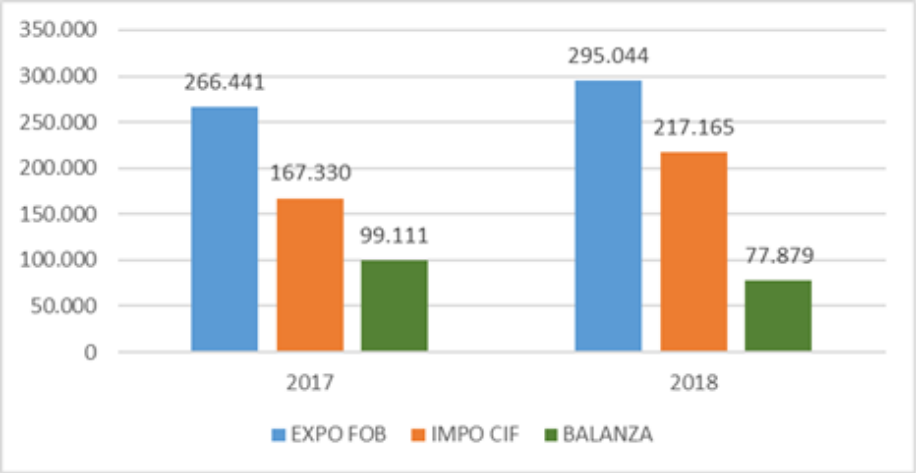
Con todo lo anterior, es posible afirmar que existe una correlación entre la vocación regional y las actividades económicas de las zonas francas; ya sea en términos de apuestas competitivas y en la estructura del valor agregado de los municipios con ZF

2.3.3.8. Contribución de las zonas francas de la Región Caribe con el comercio exterior

Mes a mes, el DANE suministra información acerca del intercambio comercial internacional de todas las empresas ubicadas en zona franca (ZFP y ZFPE). Para el caso de la Región Caribe, en los últimos dos años se ha dado un intercambio superavitario en el que las exportaciones desde zona franca han superado las importaciones.

En términos de valor, el comercio internacional (exportaciones más importaciones) en 2018 superó al de 2017 por más de 78 millones USD. Aunque las exportaciones crecieron 11% frente al aumento de 30% de las importaciones, se mantiene un balance comercial positivo, en el que el superávit está muy por encima del valor de las importaciones.

Ilustración 111 Balanza comercial de zonas francas en Región Caribe (miles de USD)

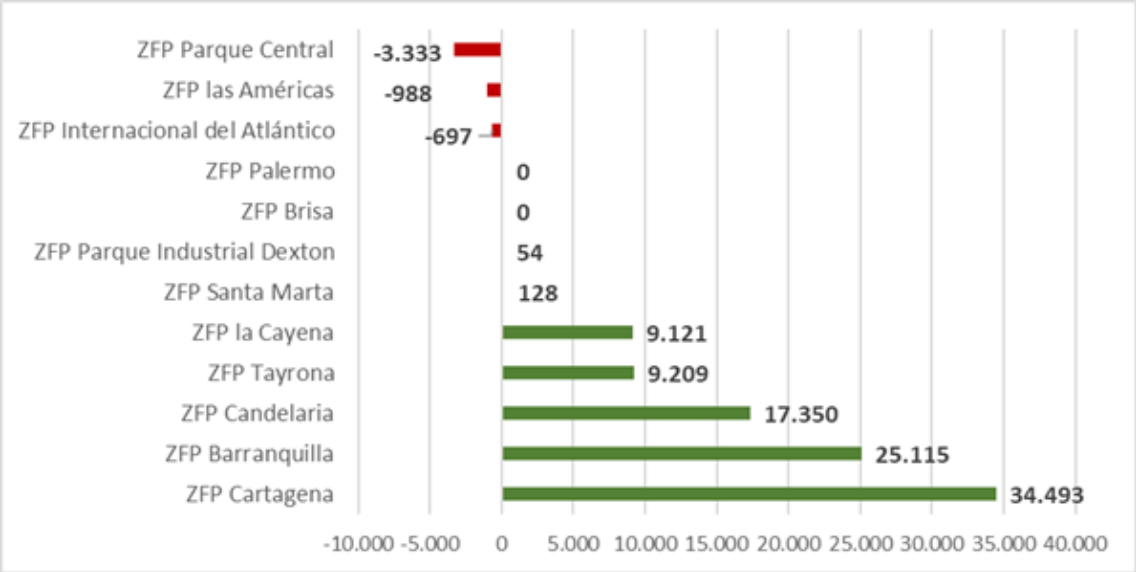


Fuente: DANE, cálculos propios.

Frente a la información de las zonas francas permanentes, la ZFP Cartagena es la que registra el mayor superávit en la balanza comercial en el año 2018 con un valor de 34,5 millones de USD; siendo seguida por la ZF Barranquilla, ZF Candelaria, ZF Tayrona y ZF La Cayena. Las zonas francas Brisa y Palermo presentan una balanza en 0, lo que no implica que no tengan intercambio comercial pero que las importaciones y las exportaciones son iguales.

Ahora bien, son tres las zonas francas que presentan una balanza comercial deficitaria, siendo la ZF Internacional del Atlántico la que presentó una menor diferencia con apenas 697 miles USD como déficit y la ZF Parque Central la que tiene el mayor déficit por un valor de 3,3 millones USD.

Ilustración 112 Balanza Comercial ZFP en Región Caribe 2018 – FOB miles USD



Fuente: DANE, cálculos propios.

2.3.3.9. Contribución de las Zonas Francas con la generación de empleo en la Región Caribe

Las zonas francas en la Región Caribe son una fuente importante de empleo en la región. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFP, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 4,3 frente a los compromisos adquiridos para su calificación, cumpliendo ampliamente con el requisito para permanecer en el régimen.

Tabla 39 Empleos generados por ZFP Región Caribe - ANDI

Caribe	# ZFP	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
ATLÁNTICO	3	120	618	3.008	970	3.978	25
BOLIVAR	4	115	615	2.753	4.330	7.083	24
MAGDALENA	4	53	247	566	5.679	6.245	11
LA GUAJIRA	1	6	0	7	0	7	1

Caribe	# ZFP	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
Total	**12**	**294**	**1.480**	**6.334**	**10.979**	**17.313**	**22**

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ahora bien, la encuesta realizada para efectos de este estudio muestra una tendencia similar, en la medida que el empleo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 4,2 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 40 Empleos generados por ZF en Región Caribe - Encuestas

Caribe	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
Total	**44**	**446**	**1.886**	**1.693**	**3.579**	**43**
ATLÁNTICO	23	243	844	781	1.625	37
BOLÍVAR	16	180	495	461	956	31
MAGDALENA	5	23	547	451	998	109

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

Respecto a las ZFPE, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFPE, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 1,5 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Respecto al empleo vinculado, este se multiplicó por 4,2 frente a su compromiso.

Tabla 41 Empleos generados por ZFPE Región Caribe - ANDI

Caribe	# ZFP	# Usuarios	Compromiso empleo directo	Compromiso empleo vinculado	Total Directos	Total Indirectos	Total Vinculados	Total Empleo Acumulado	Promedio empleo directo por usuarios	Promedio empleo vinculado por usuarios
Total	**25**	**25**	**2.697**	**3.792**	**4.109**	**17.632**	**16.088**	**37.829**	**164**	**644**
BOLÍVAR	11	11	758	855	1.694	8.142	3.972	13.808	154	361
ATLÁNTICO	6	6	1.185	244	1.557	297	1.015	2.869	260	169
MAGDALENA	3	3	70	600	474	70	2.377	2.921	158	792
LA GUAJIRA	1	1	150	750	151	0	7.233	7.384	151	7.233
CÓRDOBA	3	3	485	254	143	9.102	0	9.245	48	0
CESAR	1	1	49	1.089	90	21	1.491	1.602	90	1.491

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En la encuesta realizada, con una muestra de 8 ZFPE, se observa que el empleo directo se multiplicó por 3,4 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación. En el formulario de encuesta no se preguntó sobre compromiso de empleo vinculado, por lo cual no se presenta la misma relación.

Tabla 42 Empleos generados por ZFPE Región Caribe - Encuestas

Caribe	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
Total	**8**	**403**	**1.360**	**8.426**	**9.786**	**170**
ATLÁNTICO	1	120	-	-	-	-
BOLÍVAR	4	193	1.069	6.985	8.054	267
CESAR	1		87	87	174	87
CÓRDOBA	1	60	135		135	135
MAGDALENA	1	30	69	1.354	1.423	69

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

En cuanto al promedio de empleos directos generados por cada uno de los usuarios (según los reportes trimestrales), se observa que el promedio de las ZFPE es de 164, mientras que el promedio de las ZF Permanentes es de 22, es decir, 7,5 veces mayor, siendo las ZF Especiales las de mayor fuente de empleo frente a las Permanentes.

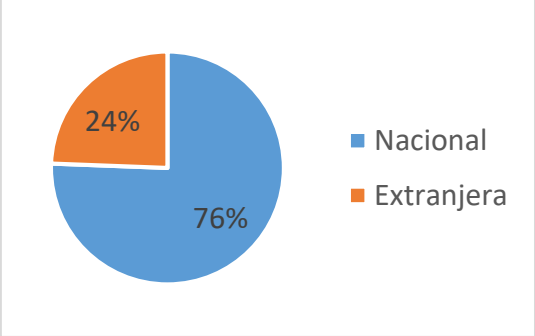
2.3.3.10. Contribución de las Zonas Francas con la generación de inversión en la Región Caribe

País de origen de la inversión

Las zonas francas en la Región Caribe son una fuente importante de captación de inversión en la región. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFP, el 76% de la inversión es de origen nacional y el 24% extranjero.

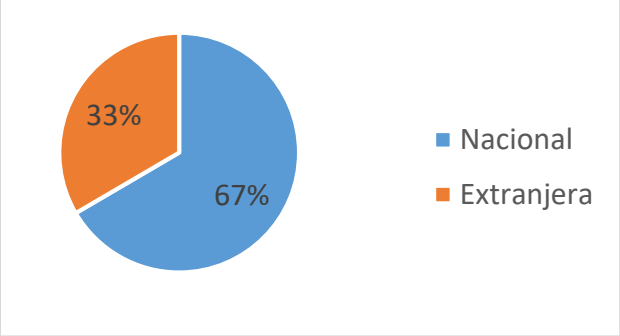
Ahora bien, la encuesta realizada para efectos de este estudio determina que el 67% de la inversión en Zonas Francas Permanentes en esta región es de origen nacional. El 33% restante proviene del extranjero, siendo los principales países de origen Panamá y Finlandia.

Ilustración 113 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Región Caribe - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ilustración 114 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Región Caribe - Encuestas



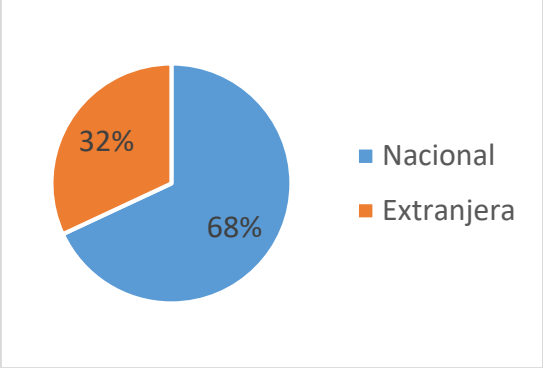
Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanente

Respecto al origen de la inversión de las Zonas Francas Permanentes Especiales, los informes trimestrales muestran que el origen de la inversión es nacional (68%), siendo solo el 32% de origen extranjero.

En cuanto a los resultados de las encuestas acerca de la inversión de las Zonas Francas Permanentes Especiales, el 85% de las inversiones registradas para esta región son de

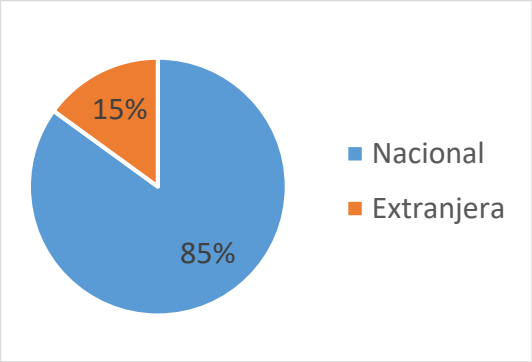
origen nacional; el 15% restantes son extranjeras principalmente de origen español y panameño.

Ilustración 115 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Caribe – ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ilustración 116 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Caribe - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

Relación compromiso de inversión e inversión efectivamente realizada

En cuanto a los montos de la inversión, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFP, la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 23,4 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 43 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Caribe - ANDI

Caribe	# Usuarios	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Promedio inversión por usuario
Total	**295**	**159.621**	**3.741.259**	**12.682**
Bolívar	116	67.066	2.318.983	19.991
Atlántico	120	48.253	1.133.454	9.445
Magdalena	53	44.302	286.465	5.405
La Guajira	6	0	2.356	393

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En cuanto a los montos de la inversión se muestra una tendencia similar a los reportes trimestrales, en la medida que la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 3,1 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Asimismo, se registra que esta inversión seguirá creciendo, en la medida que estas mismas empresas planean seguir invirtiendo en la ZFP.

Tabla 44 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Caribe - Encuestas

Caribe	# Usuarios	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Proyección 2019	Proyección 2020	Promedio inversión por usuario
Total	**44**	**96.865**	**297.265**	**74.552**	**77.108**	**6.756**
ATLÁNTICO	23	85.472	120.473	10.410	8.636	5.238
BOLÍVAR	16	11.393	173.350	63.892	68.472	10.834
MAGDALENA	5	-	3.441	250	-	688

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

Respecto a las ZFPE, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFPE, la inversión la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 3,5 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 45 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Caribe - ANDI

Caribe	# ZFPE	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Promedio inversión por ZFPE
Total	**25**	**9.195.221**	**32.580.116**	**1.303.205**
ATLÁNTICO	6	826.853	932.038	155.340
BOLÍVAR	11	7.557.630	28.562.518	2.596.593

CESAR	1	41.752	45.667	45.667
CÓRDOBA	3	503.412	2.060.146	686.715
LA GUAJIRA	1	81.009	82.269	82.269
MAGDALENA	3	184.566	897.478	299.159

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En la encuesta realizada, con una muestra de 8 ZFPE, se observa que la inversión generada se multiplicó por 12,7 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación. Al igual que lo que sucede con los usuarios de las ZFP que respondieron a la encuesta, los usuarios de las ZFPE también proyectan seguir reinvirtiendo en sus instalaciones.

Tabla 46 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) Región Caribe - Encuestas

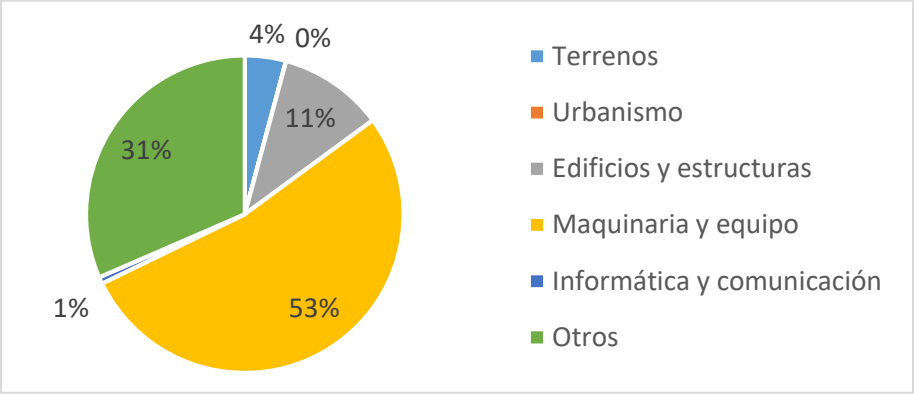
Caribe	# ZFPE	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Proyección 2019	Proyección 2020	Promedio inversión por usuario
Total	**8**	**792.933**	**10.078.752**	**250.380**	**111.163**	**1.259.844**
ATLÁNTICO	1	147.508	51.750	181.963	21.348	51.750
BOLÍVAR	4	590.186	9.027.958	62.396	89.142	2.256.990
CESAR	1	38.971	45.097	-	-	45.097
CÓRDOBA	1	-	879.543	-	-	879.543
MAGDALENA	1	16.268	74.404	6.021	673	74.404

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Especiales (24)

Destino de la inversión

Los datos obtenidos por los informes trimestrales determinan que el 53% (1,9 billones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Otros (31%) y en Edificios y estructuras (11%).

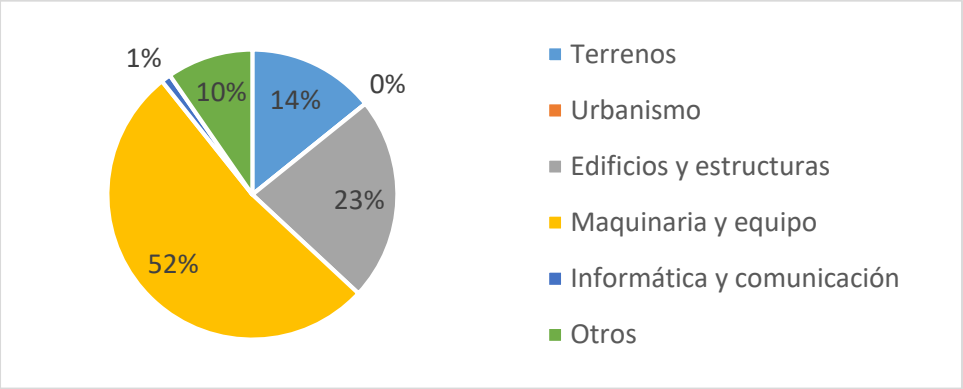
Ilustración 117 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 3.741.259 millones de pesos Región Caribe - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Los datos obtenidos por las encuestas determinan que el 52% (155 mil millones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Edificios y estructuras (23%) y Terrenos (14%).

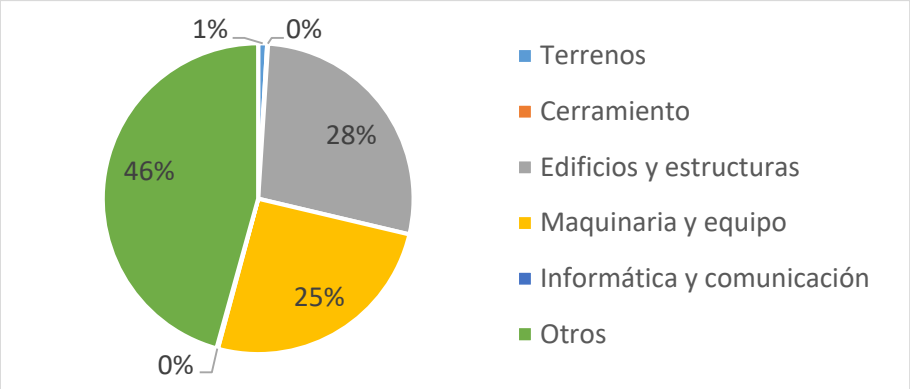
Ilustración 118 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 297.265 millones de pesos Región Caribe - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

De acuerdo a los informes trimestrales, establecen que el 46% (14,8 billones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Otros, siendo seguido por la inversión en Edificios y estructuras (28%) y Maquinaria y equipo (4%).

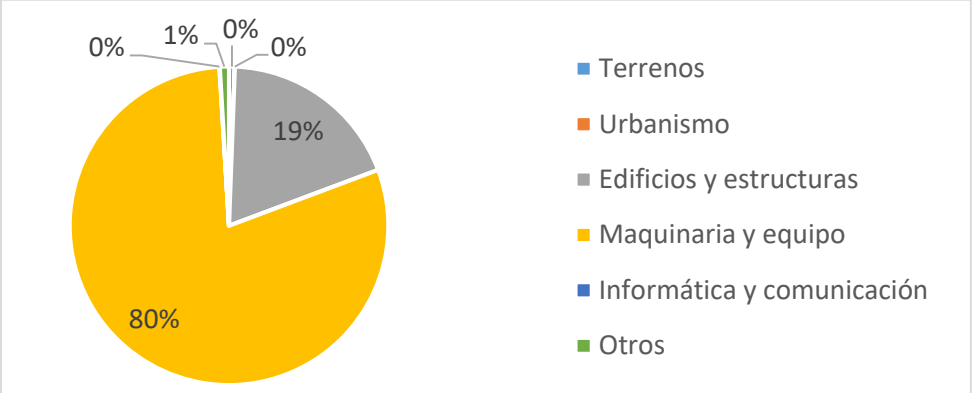
Ilustración 119 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 32.580.116 millones de pesos Región Caribe - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Los datos obtenidos por las encuestas determinan que el 80% (8 billones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Edificios y estructuras (19%).

Ilustración 120 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 10.078.752 millones de pesos Región Caribe - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

En cuanto al promedio de inversión generada por cada uno de los usuarios (según los reportes trimestrales), se observa que el promedio de las ZFPE es de 1,3 billones de pesos, mientras que el promedio de las ZF Permanentes es de 12,6 mil millones, es decir, 103 veces mayor, siendo las ZF Especiales las de mayor fuente de inversión frente a las Permanentes.

2.3.3.11. Costa Afuera

Con el objetivo principal de fomentar e impulsar el desarrollo de proyectos encaminados a la exploración y explotación de hidrocarburos en las costas marítimas y mar territorial, el Gobierno nacional expide el Decreto 2682 de 2014. El Decreto bajo régimen de zona franca, permite el desarrollo de actividades de evaluación técnica, exploración y producción de hidrocarburos.

El Decreto permite menos de cinco usuarios calificados, contrario al régimen general y permite que contratistas y subcontratistas puedan desarrollar actividades vitales para proyectos de exploración y explotación no solo en el área concesionada y declarada zona franca, sino también en las áreas conexas del territorio continental.

El requisito de inversión para la declaratoria es mínimo de 150.000 S.M.M. L.V., se debe realizar dentro de los seis (6) años siguientes a la declaratoria. El requisito de inversión, se podrá acreditar con la inversión mínima comprometida en el contrato suscrito con la Agencia Nacional de Hidrocarburos pendiente por ejecutar al momento de la declaratoria de Zona Franca Permanente, y con la inversión que realicen los demás usuarios industriales calificados en la misma.

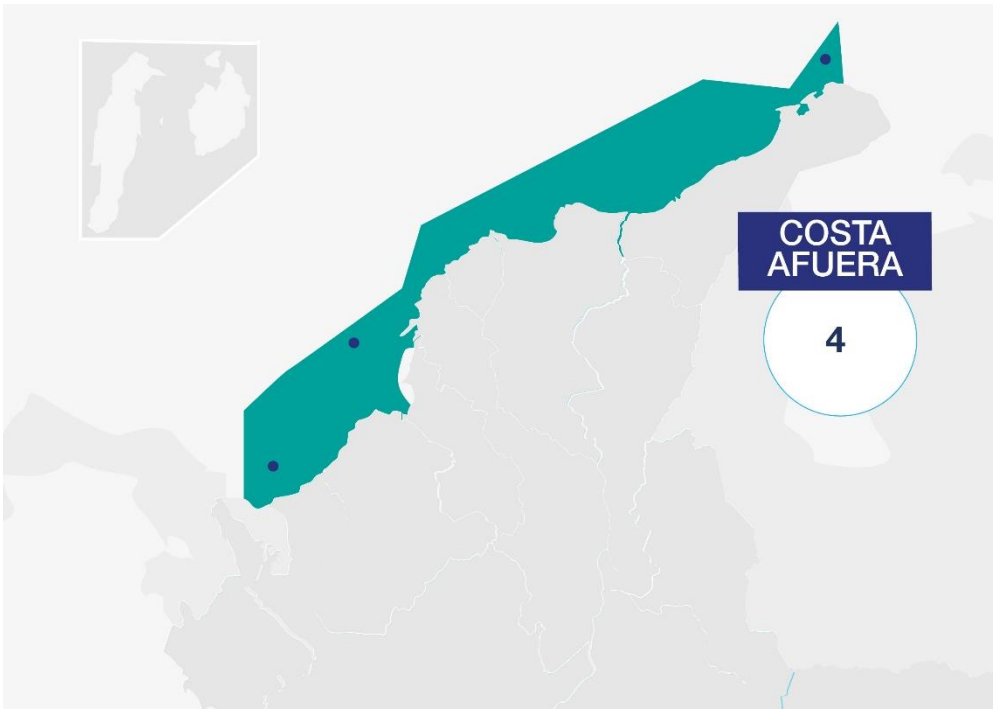
En cuanto al requisito de empleo se debe crear al menos treinta nuevos empleos directos; requisito que también debe cumplirse dentro de los 6 años siguientes a la obtención de la declaratoria. Este requisito, se podrá acreditar conjuntamente por todos los usuarios industriales de la Zona Franca.

Zonas Francas Costa Afuera

Existen 4 zonas francas costa afuera que operan en el mar caribe colombiano:

ZF COSTA AFUERA	ESTADO
ANADARKO	En construcción
ECOPETROL	Operación
PETROBRAS	En construcción
REPSOL	Operación

Ilustración 121 Zonas Francas Costa Afuera



Tipo de usuarios, sectores y actividades económicas en Zonas Francas en la Región Pacífico

Tipo de usuarios

Ilustración 122 Zonas francas Costa Afuera por Sector

Fuente: MinCIT, ANDI. No incluye zonas francas transitorias

Las cuatro ZF Costa Afuera se dedican a la extracción de petróleo crudo.

Generación economías de escala de las Zonas Francas Costa Fuera

Dado el peso específico que representa para la economía colombiana el sector de hidrocarburos y en especial en las circunstancias de decrecimiento de las reservas, las zonas francas costa fuera son un instrumento dinamizador de este sector para el desarrollo y fomento de procesos industriales altamente productivos y competitivos.

Contribución de las zonas francas de la Región Pacifico con el comercio exterior

Aun no registran movimientos de comercio exterior, según DANE.

Contribución de las Zonas Francas con la generación de empleo en la Región Costa Afuera

Como se informó al inicio, el compromiso de empleo de cada zona franca costa afuera declarada es de 30 empleos que se deberán generar en los 6 años después de declarada cada zona. Como se observa a continuación, por ser zonas francas con pocos años desde su calificación, aún no se tiene reportes de empleo generado.

Tabla 47 Fecha de calificación por ZF Costa Afuera

ZF CF	FECHA DE CALIFICACIÓN	AÑOS DE CALIFICADA
ANADARKO	2016/11/16	3
ECOPETROL	2017/06/06	2
PETROBRAS	2017/02/22	2
REPSOL	2016/11/30	3

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

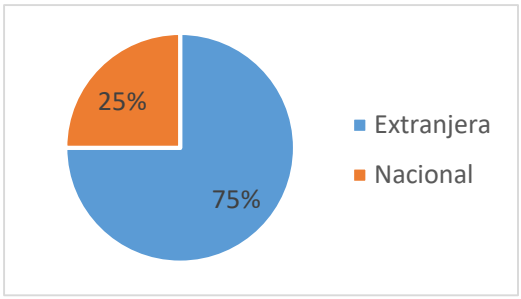
Contribución de las Zonas Francas con la generación de inversión en la Región Costa Afuera

País de origen de la inversión

Las zonas francas Costa Afuera son una fuente importante de captación de inversión. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI con los

informes trimestrales que reportan las ZFP, el 25% de la inversión es de origen nacional, frente al 75% restante que es de origen extranjero. Siendo una tendencia completamente opuesta al origen de la inversión de las ZFP y ZFPE del resto del país.

Ilustración 123 Origen de la inversión para Zonas Francas Costa Afuera - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Relación compromiso de inversión e inversión efectivamente realizada

En cuanto a los montos de la inversión, según el informe elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI con los informes trimestrales que reportan las ZFP, la inversión total a diciembre de 2018 ascendió a 418 millones de pesos. Aún no cumplen con sus compromisos de inversión, pero tienen un plazo de seis años para hacerlo (llevan dos) y tan solo les falta 25 millones de pesos.

Tabla 48 Inversión generada por Zonas Francas Costa Afuera (millones de pesos) - ANDI

ZFP	# ZFP	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Promedio inversión por ZFPE	Fecha de calificación
COSTA AFUERA	4	444	418	105	2016 A 2018

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Destino de la inversión

La totalidad del destino de la inversión fue a la categoría Otros.

2.3.4. Región Eje Cafetero

La Región Eje Cafetero se encuentra integrada por los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda. Es la única en la que todos sus departamentos tienen zonas francas.

2.3.4.1. Panorama de la región

Tabla 49. Panorama económico de la región Eje Cafetero

Actividades	2018pr Miles de Millones de pesos	Var % 2014/2018	Part %PIB/PIB R Eje Cafetero	Part %PIB/PIB Colombia
Producto Interno Bruto por regiones	**159.319**	**2,97%**	**100%**	**19%**
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	13.593	1,63%	9%	18%
Valor agregado bruto	**145.726**	**3,10%**	**91%**	**19%**
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida	26.719	2,83%	17%	18%
Industrias manufactureras	24.415	1,29%	15%	24%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; educación; actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	19.602	4,54%	12%	16%
Actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo	13.805	2,33%	9%	23%
Actividades inmobiliarias	13.440	3,15%	8%	18%
Construcción	13.125	7,35%	8%	22%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	9.912	3,41%	6%	19%
Actividades financieras y de seguros	7.342	5,05%	5%	19%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	6.473	1,73%	4%	25%

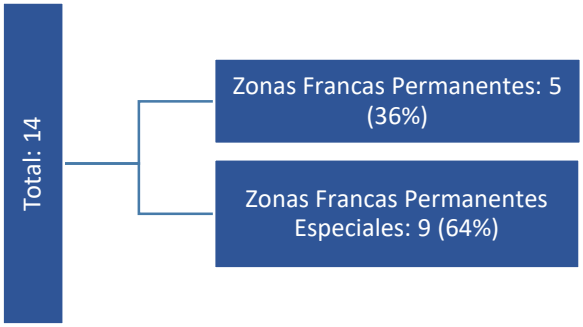
Actividades	2018pr Miles de Millones de pesos	Var % 2014/2018	Part %PIB/PIB R Eje Cafetero	Part %PIB/PIB Colombia
Información y comunicaciones	4.555	1,96%	3%	19%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	3.894	4,88%	2%	19%
Explotación de minas y canteras	2.456	-5,08%	2%	6%

Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE, Producto Interno Bruto por regiones - Base 2015

2.3.4.2. Zonas Francas en la Región Eje Cafetero por categoría

En la Región Eje Cafetero existen 14 zonas francas: 5 son zonas francas permanentes, es decir, el 36%; y 9 son ZFP especiales (64%).

Ilustración 124 Zonas Francas en Región Eje Cafetero



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

2.3.4.3. Zonas Francas en la Región Eje Cafetero por departamento y municipio

Las 14 zonas francas que están en la Región Eje Cafetero se distribuyen en 10 municipios: 7 en Antioquia, y de aun municipio en Caldas, Quindío y Risaralda.

Tabla 50 Municipios con zona franca en la Región Eje Cafetero

DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE	DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE	DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE	DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE
Antioquia	**3**	**7**	**Caldas**		**1**	**Quindío**	**1**		**Risaralda**	**1**	**1**
Apartadó	1		Manizales		1	La Tebaida	1		Pereira	1	1
Barbosa		2									
Bello		1									
Caldas	1										
Maceo		1									
Medellín		1									
Rionegro	1	1									

Ilustración 125 Zonas Francas en Región Eje Cafetero por departamento y municipio

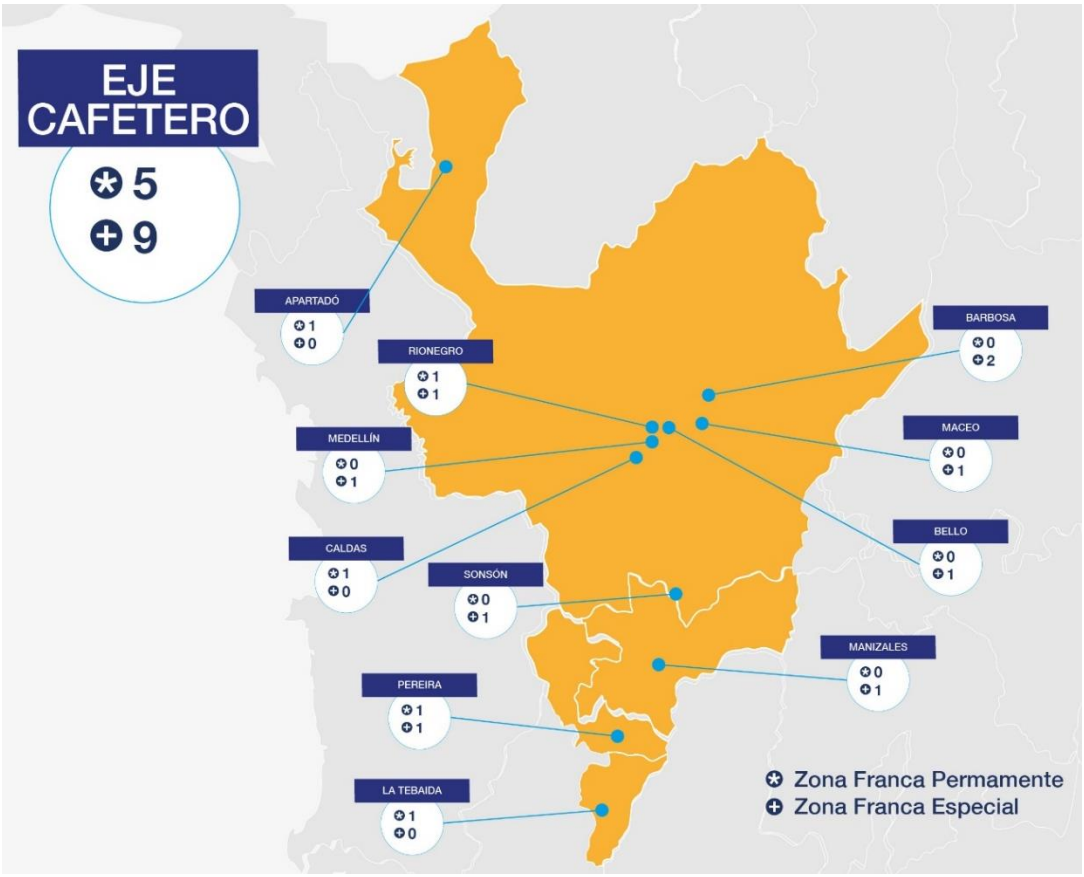


Tabla 51 Zonas Francas en Región Eje Cafetero

DEPARTAMENTO	ZF PERMANENTE (5)	ZFP ESPECIAL (9)
ANTIOQUIA	ZF URABÁ (Apartadó)	KC ANTIOQUIA (Barbosa)
	ZOFIVA (Caldas)	TABLEMAC (Barbosa)
	ZF RIONEGRO (Rionegro)	GETCOM (Bello)
		CEMENTERA DEL MAGDALENA MEDIO (ZOMAM) (Maceo)
		ONELINK (Medellín)
		HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL (Rionegro)
		ECOCEMENTOS (Sonsón)
CALDAS		ECONTACT (Manizales)

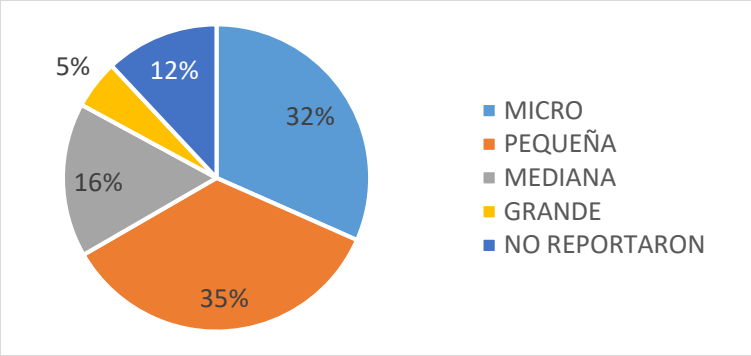
DEPARTAMENTO	ZF PERMANENTE (5)	ZFP ESPECIAL (9)
QUINDÍO	ZF Quindío (La Tebaida)	
RISARALDA	ZF PEREIRA (Pereira)	TELEMARK (Pereira)

2.3.4.4. Tamaño de las empresas[92] en Zonas Francas en la Región Eje Cafetero

En la Región Eje Cafetero existen 9 usuarios de ZFPE y 117 usuarios validados en zonas francas permanentes. Los primeros no reportan el tamaño de la empresa en sus informes trimestrales al MinCIT.

Respecto a los usuarios de ZFP, es de resaltar que el 35% de las compañías, es decir, 41 son pequeña empresa y el 32% (37) son micro empresas. De hecho, el 83% de las empresas (97) hacen parte del grupo MiPYMES (micro, pequeña y mediana empresa). Tan solo el 5%, 6 usuarios, se consideran como empresas grandes.

Ilustración 126 Tamaño de las empresas en ZFP de la R. Eje Cafetero por número de empresas



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

2.3.4.5. Tipo de usuarios en Zonas Francas en la Región Eje Cafetero

Tipo de usuarios

Zonas Francas Permanentes ZFP **Zonas Francas Permanentes Especial ZFPE**

[92] Dado que el corte de análisis de este estudio es diciembre de 2018, el tamaño de empresa se define por medio del número de trabajadores y valor de activos (Decreto 1074 de 2015); y no por el Decreto 957 de 2019 que modifica la definición del tamaño de las empresas.

Entre las 5 ZFP ubicadas en la Región Eje Cafetero, se contabilizan 117 usuarios[93]. De estos, el 55% (64) son usuarios industriales de bienes y servicios, 26% (31) usuarios industriales de servicios, 12% (14) usuarios comerciales y el 7% (8) son usuarios industriales de bienes.

Existen 9 ZFPE en la región Eje Cafetero, en las que 5 (56%) son usuarios industriales de servicios, mientras que los 4 restantes (44%) son usuarios industriales de bienes y servicios.

Ilustración 127 Empresas en ZFP en Región Eje Cafetero según tipo de usuario

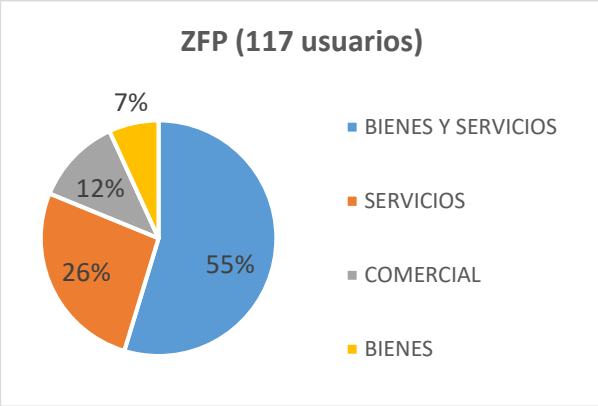
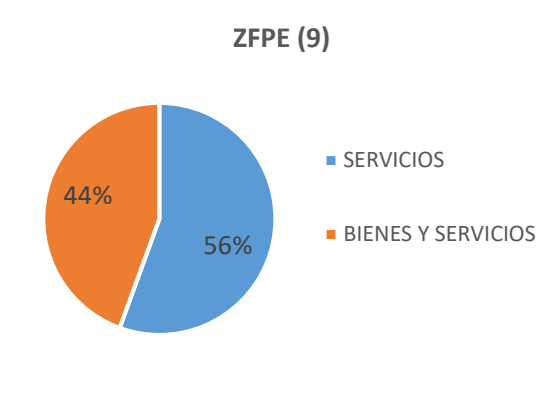


Ilustración 128 Empresas en ZFPE en Región Eje Cafetero según tipo de usuario



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

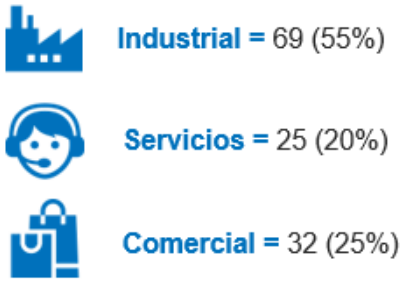
Sectores y actividades económicas en Zonas Francas en la Región Pacífico

Las zonas francas del Eje Cafetero, registran a diciembre de 2018 un total de 126 usuarios de los cuales 117 se encuentran localizados en las ZFP y 9 son los usuarios de las ZFPE.

De los 126 usuarios, el 55% pertenecen al sector industrial, 20% al sector servicios y 25% corresponde a comercio.

[93] Sin contar los usuarios de ZF Quindío, pues no respondieron a la consolidación de usuarios.

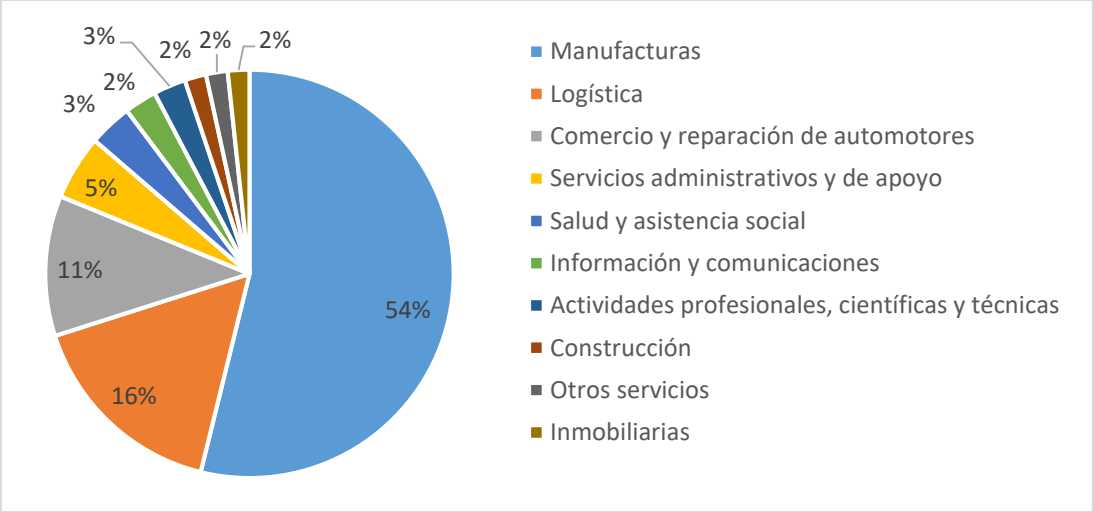
Ilustración 129 Zonas Francas en Región Eje Cafetero por sectores



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

Ahora bien, la clasificación por actividad económica CIIU, de las 117 empresas usuarias de las ZFP están distribuidas en 10 sectores, siendo el principal el sector manufacturero con 63 compañías (54%), seguido por el logístico con 19 (16%), el de comercio y reparación de automotores con 13 (11%) y los servicios administrativos y de apoyo con 6 empresas (5%).

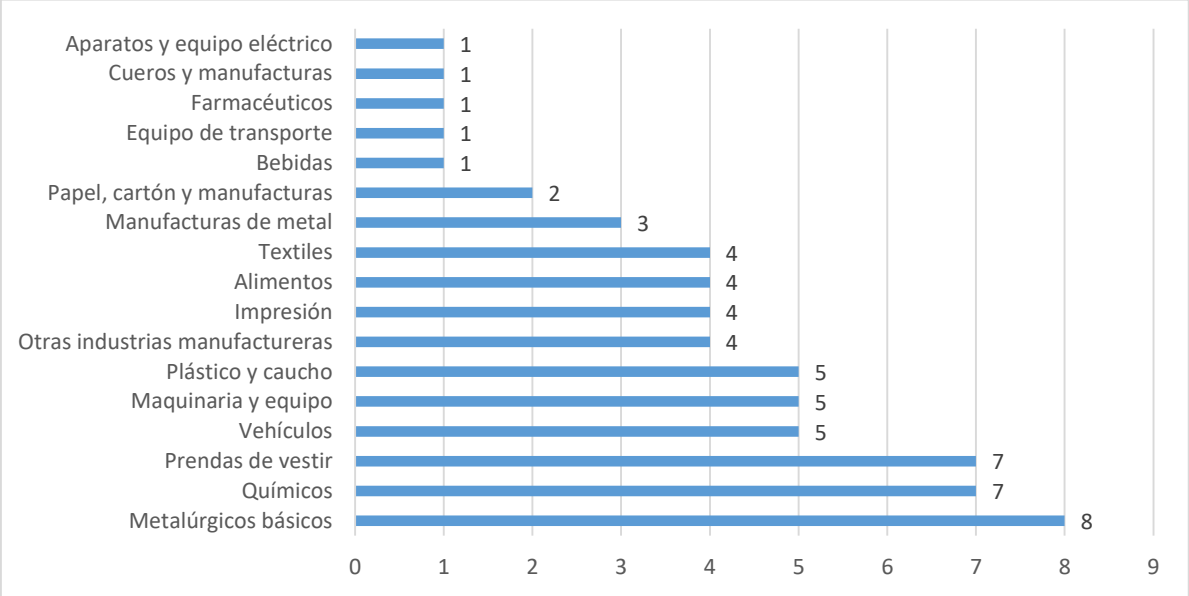
Ilustración 130 Actividad económica en ZFP en Región Eje Cafetero por número de empresas



Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

Respecto a las 63 empresas del sector manufacturas, se observa que se distribuyen en 17 tipos de industria; siendo los de mayor participación la metalurgia básica con 8 empresas (13%), seguidos por la industria química y las prendas de vestir, ambas con 7 empresas (11%), los vehículos, la maquinaria y equipo y los plásticos y cauchos, cada una con 5 compañías (8%).

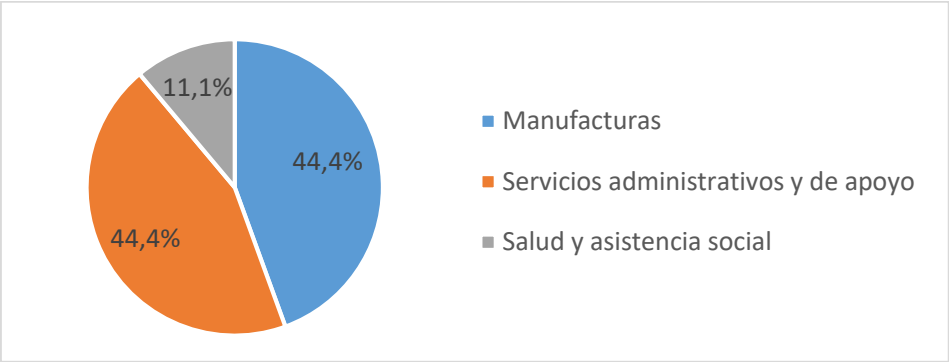
Ilustración 131 Manufacturas en ZFP en Región Eje Cafetero por subsector y número de empresas



Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

En cuanto a la actividad económica de las 9 ZFPE, esta se agrupa en tres sectores: Manufacturas (44%) con 4 empresas, Servicios administrativos y de apoyo (44%) también con 4 compañías y Salud y asistencia social (11%) con 1.

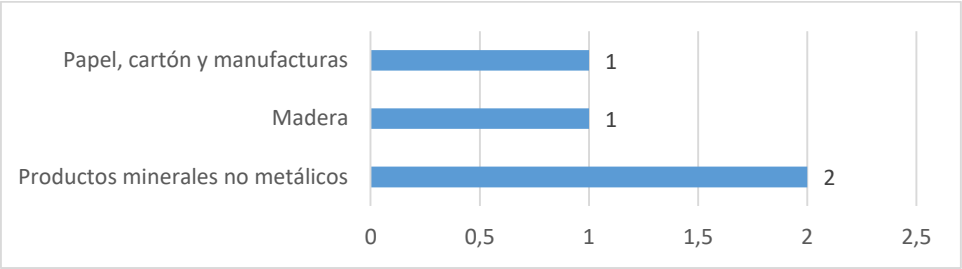
Ilustración 132 Actividad económica en ZFPE en Región Eje Cafetero por número de empresas



Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

Las manufacturas están conformadas por 3 subsectores; siendo el principal la elaboración de productos minerales no metálicos (50%), seguido por la industria de la madera y el papel, cartón y sus manufacturas, ambos con una empresa (25%).

Ilustración 133 Manufacturas en ZFPE en Región Eje Cafetero por subsector y número de empresas



Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

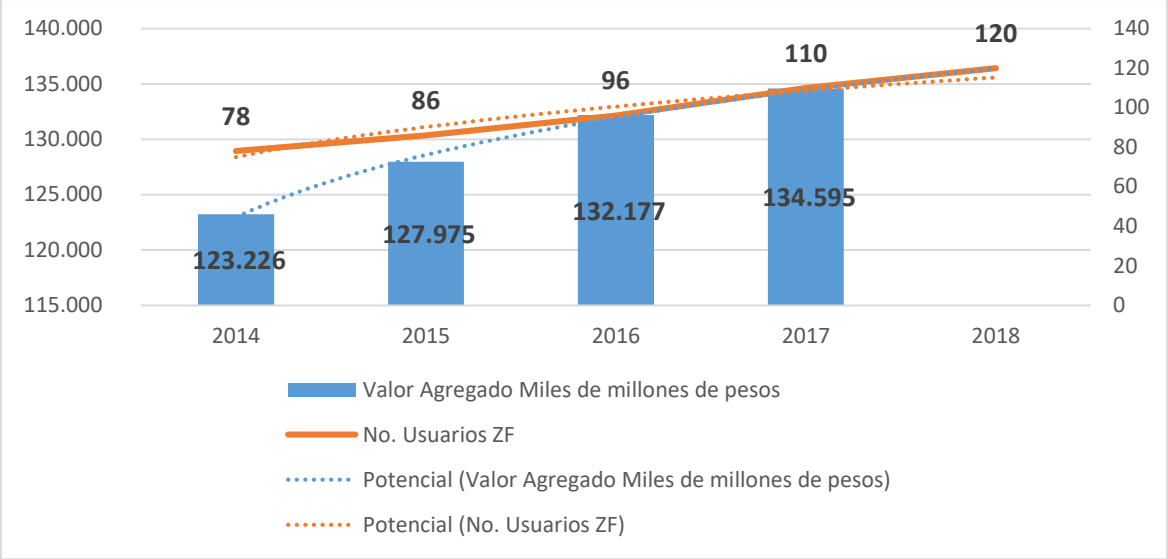
2.3.4.6. Contribución de las Zonas Francas en la Región Eje Cafetero con el Desarrollo Regional

Aporte de las zonas francas de la Región Eje Cafetero a la economía regional

Con cifras del DANE, se obtuvo el valor agregado en miles de millones de pesos de los departamentos listados, desde el año 2014 hasta 2017 (última cifra oficial disponible). Como se puede observar en el siguiente gráfico, para 2014 el valor agregado ascendió a 123 billones de pesos, para 2017 la cifra había aumentado hasta los 134 billones de pesos.

Adicional a este análisis, se determinó el número de usuarios de zona franca acumulado año a año. En el año 2014, el número de usuarios ascendía a 78, para 2017 la cifra se incrementó en un 41% para un total de 110 usuarios y 120 en 2018.

Ilustración 134 Valor Agregado departamentos R. Eje Cafetero con ZF Vs Usuarios ZF



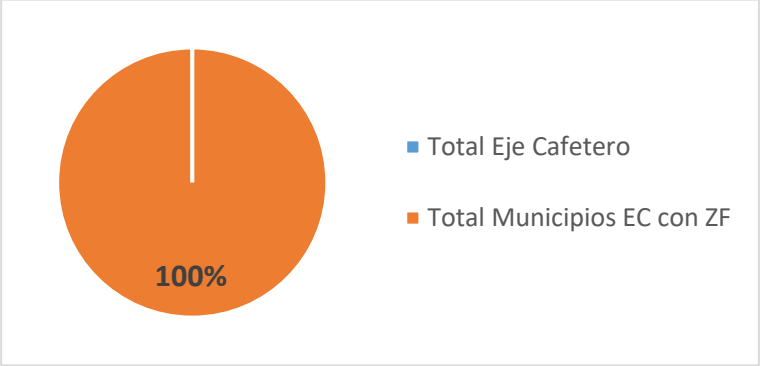
Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT, DANE. Cálculos propios

Al contrastar las cifras del valor agregado departamental con las del número de usuarios, se observa una correlación entre los mismos. En efecto, las dos variables incrementaron en el período analizado.

Si bien no se afirma que el incremento del valor agregado de los departamentos sea causado únicamente por el crecimiento en los usuarios, sí se puede demostrar que los flujos de inversión, el empleo generado y los procesos industriales, han generado valor para los municipios en donde operan las zonas francas, como se verá en las próximas secciones.

Bajo otra perspectiva de análisis, se determina que el valor agregado de la Región Eje Cafetero ascendió a 140,9 billones de pesos en 2017. De este total, el 57% fue aportado por los 11 municipios que cuentan con al menos una zona franca, el 43% restante es el valor agregado de los 167 municipios de la región Eje Cafetero que no cuentan con ningún régimen de zonas francas.

Ilustración 135 Participación municipios de Región Eje Cafetero con ZF en Valor Agregado - 2017



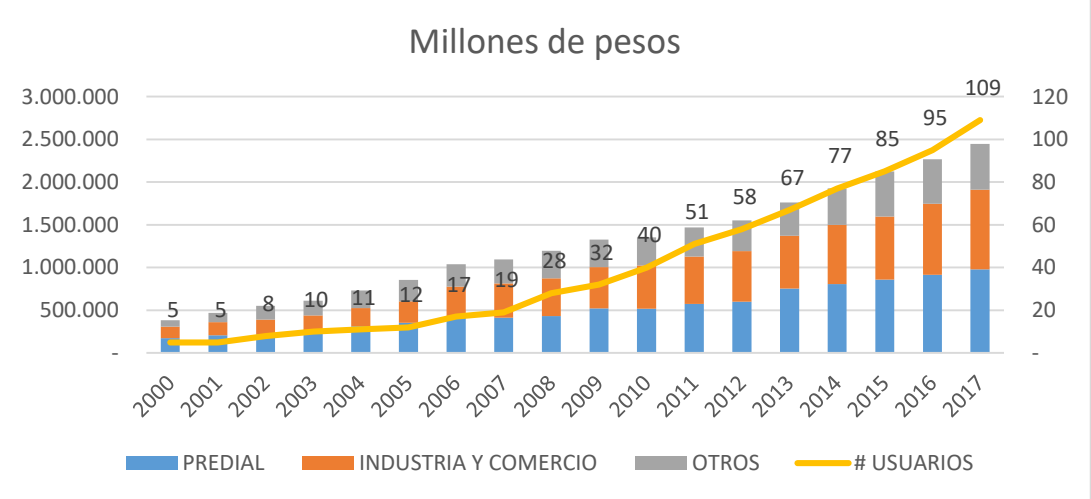
Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE

Relación entre las zonas francas de la Región Eje Cafetero y la generación de impuestos municipales

Bajo el mismo análisis se revisaron las finanzas públicas de los municipios con zona franca. Se obtuvieron los datos de ingresos tributarios de los entes territoriales (Predial, Industria y Comercio, y Otros) a través del DNP desde el año 2000 hasta 2017.

En los 18 años que se analizaron, la agregación de los ingresos tributarios entre los 10 municipios con ZF aumentó 11% en promedio anual. Siendo los rubros Industria y Comercio y Otros los que más han crecido (12%), entretanto el predial ha aumentado a una tasa promedio anual de 11%.

Ilustración 136 Ingresos tributarios municipios con ZF en la Región Eje Cafetero Vs Usuarios en ZF



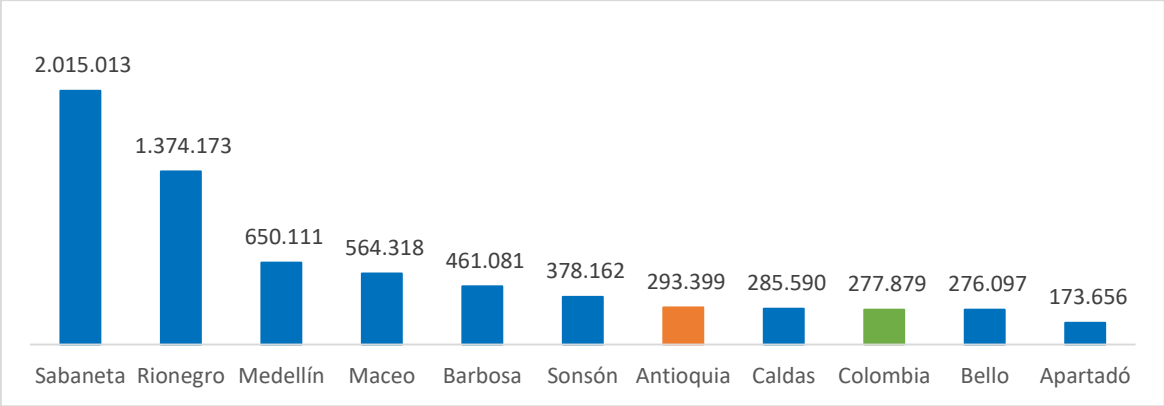
Fuente: DNP, cálculos propios

Al compararse con el número de usuarios de zona franca, se denota que a la vez que se incrementaban los ingresos tributarios de los municipios, también lo hacía la cantidad de usuarios bajo el régimen franco. Aunque el paralelismo entre estas variables no es directo, no deja de ser significativo el hecho que el aumento de las empresas en ZF no ha representado una disminución de los ingresos tributarios estudiados en términos agregados; asimismo, como sería de esperar, ingresos tan intrínsecamente empresariales como es el caso del de industria y comercio ha crecido de manera ininterrumpida en todo el período analizado.

Igualmente, cuando se revisan los ingresos tributarios de manera per cápita para el año 2017, se demuestra un comportamiento positivo en los municipios con zonas francas, ya sean permanentes o especiales.

Entre los 125 municipios que conforman el departamento de Antioquia, cinco de los municipios que cuentan con al menos una zona franca tienen un ingreso tributario per cápita superior al per cápita departamental. En este sentido Rionegro, Medellín, Maceo, Barbosa y Sonsón ocupan las posiciones 3, 10, 15, 19 y 24 respectivamente. Caldas (en la posición 39) tiene un per cápita menor al departamental pero mayor al nacional. En contraste, Bello (44) y Apartadó (75) están por debajo de esos dos referentes, aunque tampoco están coleros en el ranking departamental.

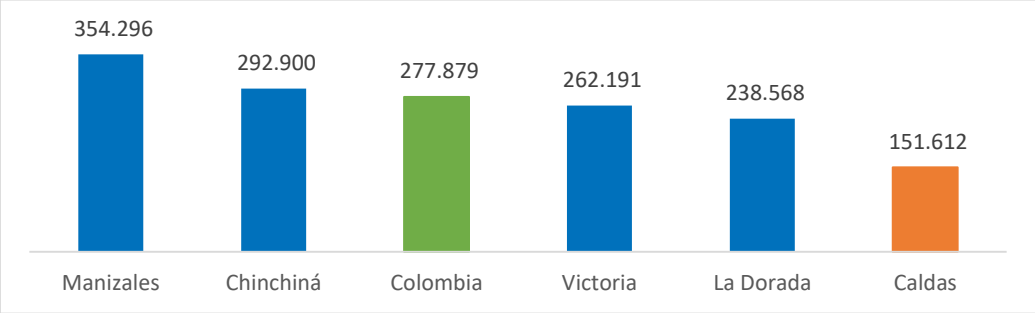
Ilustración 137 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Antioquia



Fuente: DNP, cálculos propios.

Respecto a Caldas, Manizales es el único municipio con zona franca en el departamento. Asimismo, es el municipio, entre 27, que tiene más ingresos tributarios per cápita, estando por encima de Colombia y del departamento.

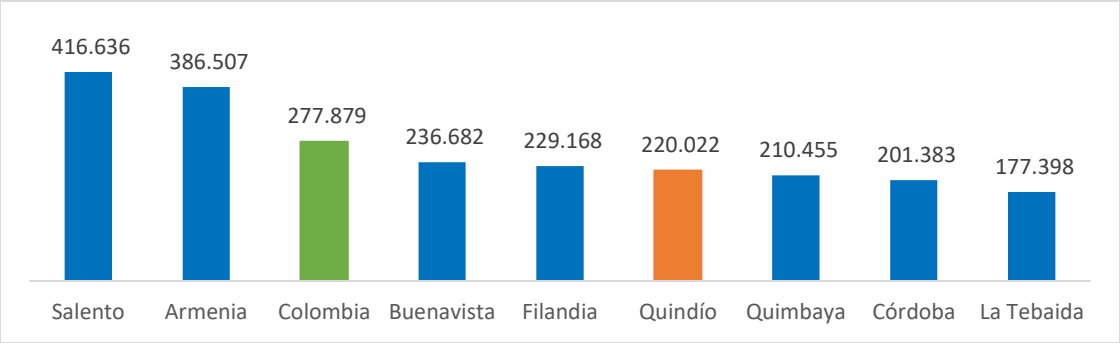
Ilustración 138 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Caldas



Fuente: DNP, cálculos propios.

La ZF Quindío se encuentra ubicada en el municipio La Tebaida, el cual es el séptimo (entre 12) respecto a los ingresos tributarios per cápita, encontrándose por debajo del per cápita nacional y departamental.

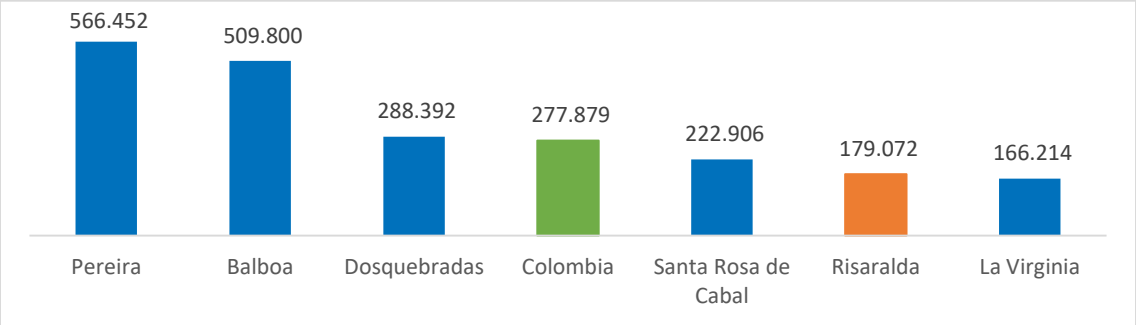
Ilustración 139 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Quindío



Fuente: DNP, cálculos propios.

En contraste, en Risaralda, cuyas zonas francas se encuentran únicamente en Pereira, obtiene mejores resultados en el ranking departamental acerca de los ingresos tributarios per cápita pues este municipio (de 14) ocupa el primer lugar, siendo superior al per cápita nacional y estando muy por encima del per cápita departamental.

Ilustración 140 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Risaralda



Fuente: DNP, cálculos propios.

De lo expuesto, se puede resaltar que, aunque no se implica una relación directa entre los ingresos tributarios municipales y la existencia de zonas francas, estas últimas han ayudado a desarrollar un ecosistema empresarial que contribuye con los ingresos financieros de los municipios de su jurisdicción.

2.3.4.7. Generación economías de escala de las Zonas Francas en la Región Eje Cafetero

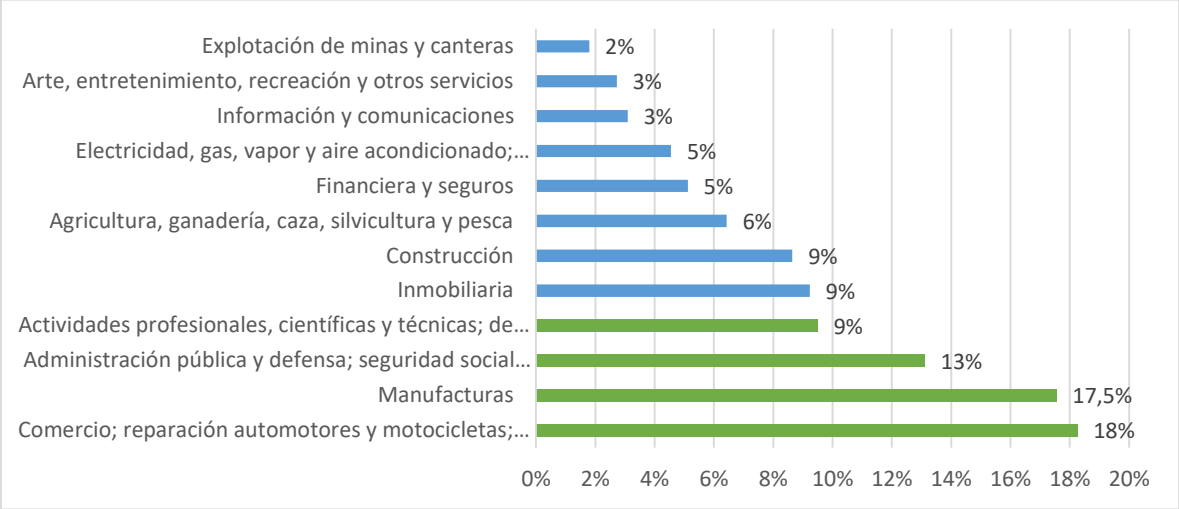
Vocación regional frente a la vocación de las zonas francas – Cadenas regionales y globales de valor

La vocación de la región se analizó desde dos perspectivas: (1) la estructura del valor agregado de los departamentos con zona franca y (2) las apuestas productivas departamentales.

Frente a la primera línea de análisis, la principal actividad económica de los departamentos de la región Eje Cafetero con zonas francas en su conjunto, es la comprendida por el Comercio, reparación de automotores y motocicletas, transporte y almacenamiento, y alojamiento y servicios de comida; representando el 18% del valor agregado de los municipios con ZF para el año 2017. Siendo seguida por las Manufacturas con el 17,5%.

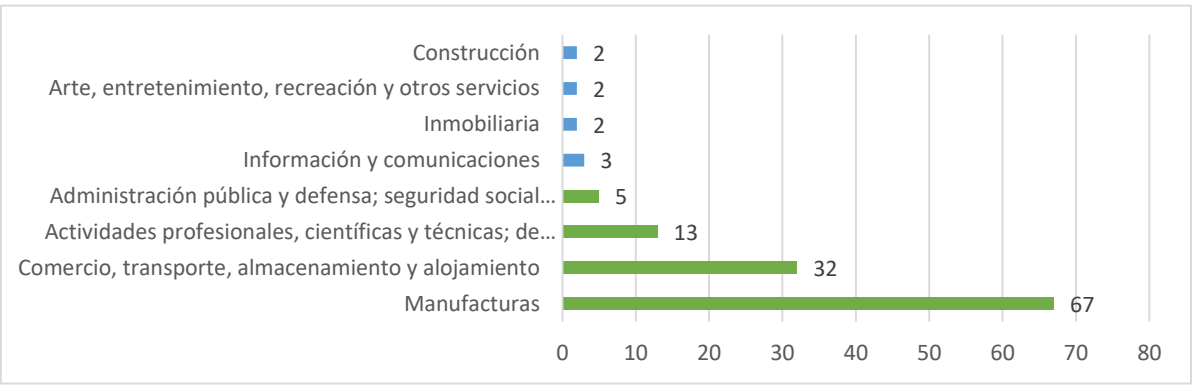
Para efectos de comparación, se determinó la estructura del valor agregado (por número de empresas) de todas las zonas francas en la región, esto teniendo en cuenta la División del código CIIU que han declarado las compañías en los informes trimestrales ante el MinCIT. Así, se pudo establecer que la principal actividad económica que se hace en ZF son las Manufacturas (53%), el Comercio, transporte, almacenamiento y alojamiento (25%), y las Actividades profesionales (10%).

Ilustración 141 Estructura valor agregado (2017) departamentos con ZF en Región Eje Cafetero



Fuente: DANE, cálculos propios.

Ilustración 142 Estructura valor agregado (2017) zonas francas en Región Eje Cafetero



Fuente: ANDI, reportes trimestrales a MinCIT, cálculos propios.

Existen otras coincidencias entre las estructuras de valor agregado de los departamentos y de las zonas francas, como es el caso de la Construcción y de las Actividades profesionales, científicas y técnicas; tal y como se puede apreciar en las barras verdes de los gráficos anteriores.

Clústeres

Desde la segunda perspectiva de análisis y en vista de la diversidad natural y cultural de Colombia, cada una de las regiones y departamentos que los conforman han desarrollado sus propias apuestas productivas, las cuales responden directamente a las condiciones de sus territorios.

Con los datos obtenidos en el portal Colombia Competitiva, se determinaron las apuestas departamentales de Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío; y se compararon con la actividad económica de cada una de las empresas ubicadas en zona franca.

Tabla 52 Actividad económica de las empresas en ZF y las Apuestas productivas de los departamentos de la Región Eje Cafetero

SECTORES CON APUESTAS PRIORIZADAS	Antioquia	Caldas	Risaralda	Quindío
Alimentos	☺	☺	☺	☺
Textiles y confecciones	☺		☺	
Maquinaria eléctrica	☺		☺	
Productos metalicos	☺		☺	
Plástico	☺			
Quimico	☺			
Vehículos y sus partes	☺		☺	
☺	Apuesta priorizada con			
☺	Apuesta NO priorizada con			

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con la información de Colombia Competitiva e información validad por consultor

Las apuestas productivas que aparecen marcadas con color azul en la tabla anterior son las que son desarrolladas por el departamento señalado; por su parte, cuando una de las casillas esté señalada a su vez por una cara feliz significa que es una actividad que además de ser una apuesta departamental, también se realiza en una o varias de las zonas francas del departamento en cuestión. Si solo aparece el icono sin el color azul es porque es una actividad que se realiza por lo menos en una zona franca pero que no está priorizada por el departamento.

En este sentido, en la tabla se ve que las seis apuestas del departamento de Antioquia son realizadas en las ZFP y ZFPE. Sucede lo mismo con Risaralda, en vista que las cuatro apuestas priorizadas son también llevadas a cabo en zona franca.

En el caso de Caldas, de las dos apuestas productivas, una es realizada por la única ZF del departamento. En Quindío solo hay una apuesta y coincide con las actividades económicas desarrolladas en la ZFP.

Con todo lo anterior, es posible afirmar que existe una correlación entre la vocación regional y las actividades económicas de las zonas francas; ya sea en términos de apuestas competitivas y en la estructura del valor agregado de los municipios con ZF.

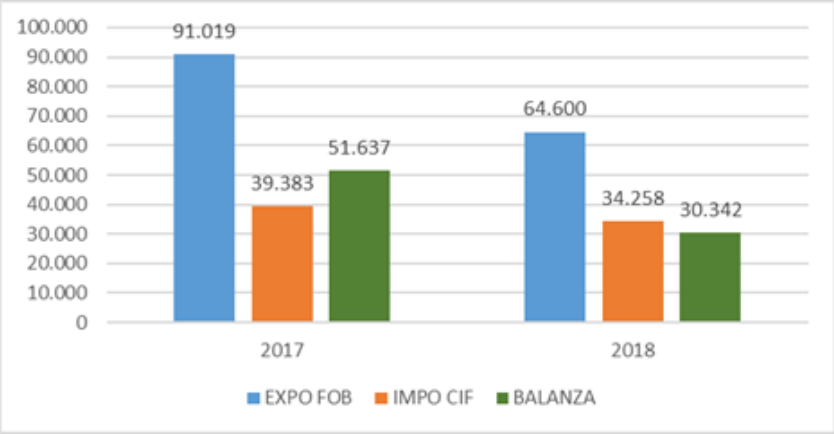
Inclusive, es importante denotar que la primera actividad económica practicada en las zonas francas corresponde al sector de Manufacturas, contribuyendo positivamente con el desarrollo industrial y el aporte de valor agregado en los departamentos en los que operan.

2.3.4.8. Contribución de las zonas francas de la Región Eje Cafetero con el comercio exterior

Mes a mes, el DANE suministra información acerca del intercambio comercial internacional de todas las empresas ubicadas en zona franca (ZFP y ZFPE). Para el caso de la Región Eje Cafetero, en los últimos dos años se ha dado un intercambio superavitario en el que las exportaciones desde zona franca han superado las importaciones.

En términos de valor, el comercio internacional (exportaciones más importaciones) en 2017 superó al de 2018 por más de 31 millones USD. Esta contracción se denota en la disminución de las exportaciones en un 29% y en la caída de las importaciones en 13%. Sin embargo, se mantiene un balance comercial positivo, en el que el superávit está muy por encima del valor de las importaciones.

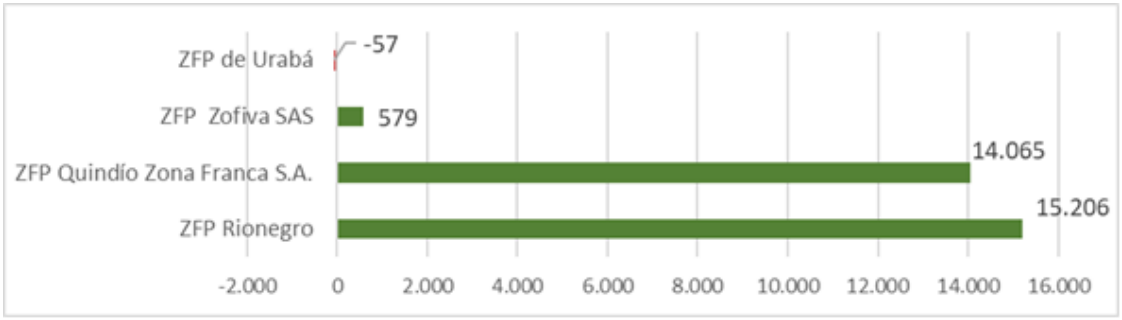
Ilustración 143 Balanza comercial de zonas francas en Región Eje Cafetero (miles de USD)



Fuente: DANE, cálculos propios.

Frente a la información de las zonas francas permanentes, de las cuatro sobre las que el DANE suministra información, solo una, ZF Urabá, presenta una balanza comercial deficitaria con apenas 57 mil dólares. Las tres restantes tienen una balanza comercial positiva, siendo la ZF Rionegro la que tiene un mayor superávit con 15,2 millones USD.

Ilustración 144 Balanza Comercial ZFP en Región Eje Cafetero 2018 – FOB miles USD



Fuente: DANE, cálculos propios.

2.3.4.9. Contribución de las Zonas Francas con la generación de empleo en la Región Eje Cafetero

Relación compromiso de empleo y empleo efectivamente generado

Las zonas francas en la Región Eje Cafetero son una fuente importante de empleo en la región. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFP, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 7 frente a los compromisos adquiridos para su calificación, cumpliendo ampliamente con el requisito para permanecer en el régimen.

Tabla 53 Empleos generados por ZFP Región Eje Cafetero - ANDI

Eje Cafetero	# ZFP	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
ANTIOQUIA	3	98	337	3.409	1.047	4.456	35
RISARALDA	1	15	137	449	78	527	30
QUINDÍO	1	18	108	223	115	338	12
Total	**5**	**131**	**582**	**4.081**	**1.240**	**5.321**	**31**

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ahora bien, la encuesta realizada para efectos de este estudio muestra una tendencia similar, en la medida que el empleo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 2,9 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 54 Empleos generados por ZF en Región Eje Cafetero - Encuestas

Eje Cafetero	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
Total	**23**	**173**	**509**	**259**	**768**	**22**
ANTIOQUIA	14	63	200	56	256	14
QUINDÍO	2	-	81	72	153	41
RISARALDA	7	110	228	131	359	33

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

Respecto a las ZFPE, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFPE, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 1,8 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Respecto al empleo vinculado, este se multiplicó por 1 frente a su compromiso.

Tabla 55 Empleos generados por ZFPE Región Eje Cafetero - ANDI

Eje Cafetero	# ZFP	# Usuarios	Compromiso empleo directo	Compromiso empleo vinculado	Total Directos	Total Indirectos	Total Vinculados	Total Empleo Acumulado	Promedio empleo directo por usuarios	Promedio empleo vinculado por usuarios
Total	**9**	**9**	**3.565**	**195**	**6.395**	**1.830**	**187**	**8.412**	**711**	**21**
ANTIOQUIA	7	7	2.055	195	3.587	1.830	187	5.604	512	27
CALDAS	1	1	560	0	1.716	0	0	1.716	1.716	0
RISARALDA	1	1	950	0	1.092	0	0	1.092	1.092	0

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En la encuesta realizada, con una muestra de 8 ZFPE, se observa que el empleo directo se multiplicó por 2,1 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación. En el formulario de encuesta no se preguntó sobre compromiso de empleo vinculado, por lo cual no se presenta la misma relación.

Tabla 56 Empleos generados por ZFPE Región Eje Cafetero - Encuestas

Eje Cafetero	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
Total	**5**	**2.509**	**5.166**	**5.769**	**10.935**	**1.033**
ANTIOQUIA	3	1.450	2.744	4.053	6.797	915
CALDAS	1	560	1.716	1.716	3.432	1.716
RISARALDA	1	499	706		706	706

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

En cuanto al promedio de empleos directos generados por cada uno de los usuarios (según los reportes trimestrales), se observa que el promedio de las ZFPE es de 711, mientras que el promedio de las ZF Permanentes es de 31 es decir, 23 veces mayor, siendo las ZF Especiales las de mayor fuente de empleo frente a las Permanentes.

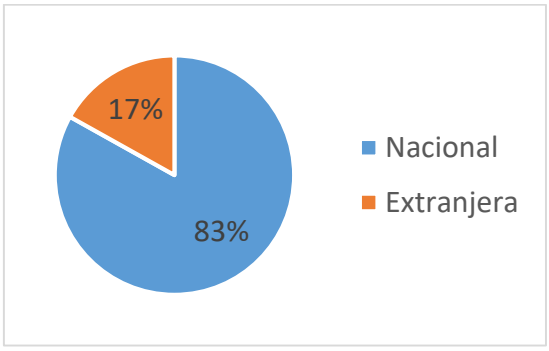
2.3.4.10. Contribución de las Zonas Francas con la generación de inversión en la Región Eje Cafetero

País de origen de la inversión

Las zonas francas en la Región Eje Cafetero son una fuente importante de captación de inversión en la región. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI con los informes trimestrales que reportan las ZFP, se determina que el 83% de la inversión es de origen nacional, mientras que el 17% restante es extranjero.

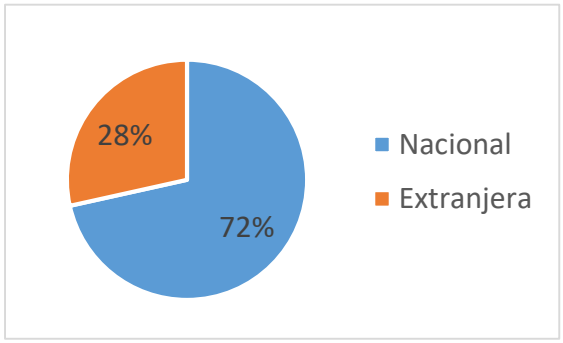
Ahora bien, la encuesta realizada para efectos de este estudio determina que el 72% de la inversión en Zonas Francas Permanentes en esta región es de origen nacional. El 28% restante proviene del extranjero, siendo Venezuela el principal país de origen.

Ilustración 145 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Región Eje Cafetero - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ilustración 146 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Región Eje Cafetero - Encuestas

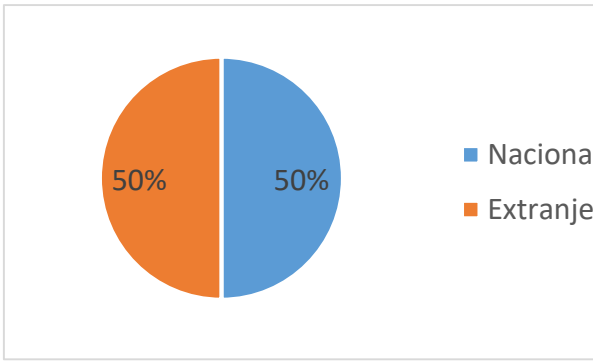


Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

Respecto al origen de la inversión de las Zonas Francas Permanentes Especiales, los informes trimestrales muestran que el 50% de la inversión es tanto de origen nacional como de extranjero.

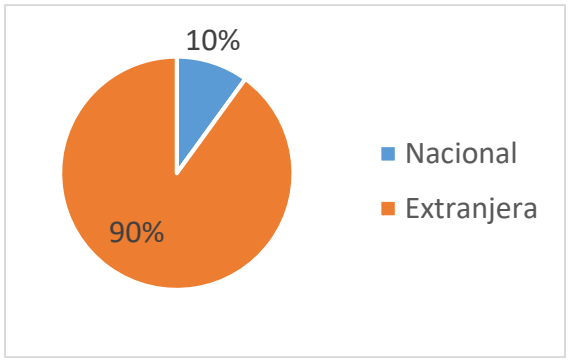
En cuanto a los resultados de las encuestas acerca de la inversión de las Zonas Francas Permanentes Especiales, el 10% de las inversiones registradas para esta región son de origen nacional; el 90% restantes son extranjeras de España y Panamá.

Ilustración 147 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Eje Cafetero - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ilustración 148 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Eje Cafetero - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

Relación compromiso de inversión e inversión efectivamente realizada

En cuanto a los montos de la inversión, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFP, la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 16,1 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 57 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Eje Cafetero - ANDI

Eje Cafetero	# Usuarios	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Promedio inversión por usuario
Total	**131**	**70.947**	**1.140.162**	**8.704**
Antioquia	98	56.418	915.560	9.342
Risaralda	15	3.080	207.836	13.856
Quindío	18	11.449	16.767	931

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En cuanto a los montos de la inversión se muestra una tendencia similar a los reportes trimestrales, en la medida que la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 6,4 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Asimismo, se registra que esta inversión seguirá creciendo, en la medida que estas mismas empresas planean seguir invirtiendo en la ZFP.

Tabla 58 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Eje Cafetero - Encuestas

Eje Cafetero	# Usuarios	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Proyección 2019	Proyección 2020	Promedio inversión por usuario
Total	**23**	**8.310**	**53.170**	**32.339**	**41.727**	**2.312**
ANTIOQUIA	14	3.134	23.447	9.930	16.397	1.675
QUINDÍO	2	-	2.979	-	-	1.489
RISARALDA	7	5.176	26.744	22.409	25.330	3.821

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

Respecto a las ZFPE, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFPE, la inversión la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 1,3 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 59 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Eje Cafetero - ANDI

Eje Cafetero	# ZFPE	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Promedio inversión por ZFPE
Total	**9**	**993.930**	**1.276.445**	**141.827**
ANTIOQUIA	7	981.091	1.245.228	177.890
CALDAS	1	5.182	18.006	18.006
RISARALDA	1	7.657	13.211	13.211

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En la encuesta realizada, con una muestra de 8 ZFPE, se observa que la inversión generada se multiplicó por 12,7 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación. Al igual que lo que sucede con los usuarios de las ZFP que respondieron a la encuesta, los usuarios de las ZFPE también proyectan seguir reinvirtiendo en sus instalaciones.

Tabla 60 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) Región Eje Cafetero - Encuestas

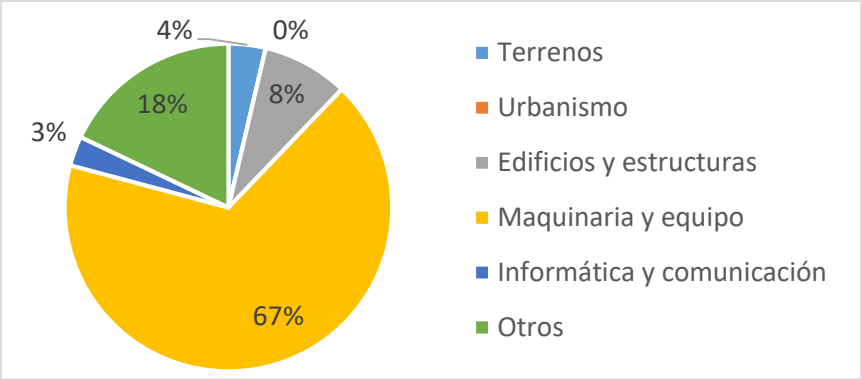
Eje Cafetero	# ZFPE	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Proyección 2019	Proyección 2020	Promedio inversión por usuario
Total	**5**	**279.380**	**602.065**	**622.321**	**- 7**	**120.413**
ANTIOQUIA	3	271.724	570.848	622.321	- 7	190.283
CALDAS	1	2.879	18.006	-	-	18.006
RISARALDA	1	4.777	13.211	-	-	13.211

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Especiales

Destino de la inversión

Los datos obtenidos por los informes trimestrales determinan que el 67% (763 mil millones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Otros (18%) y en Edificios y estructuras (8%). Se resalta que el 70% de la inversión se destina a temas tecnológicos.

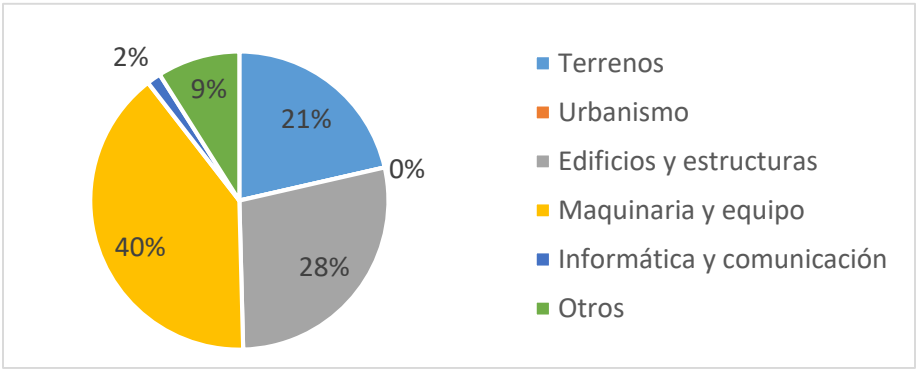
Ilustración 149 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 1.140.162 millones de pesos Región Eje Cafetero - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Los datos obtenidos por las encuestas determinan que el 40% (21 mil millones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Edificios y estructuras (28%) y Terrenos (21%).

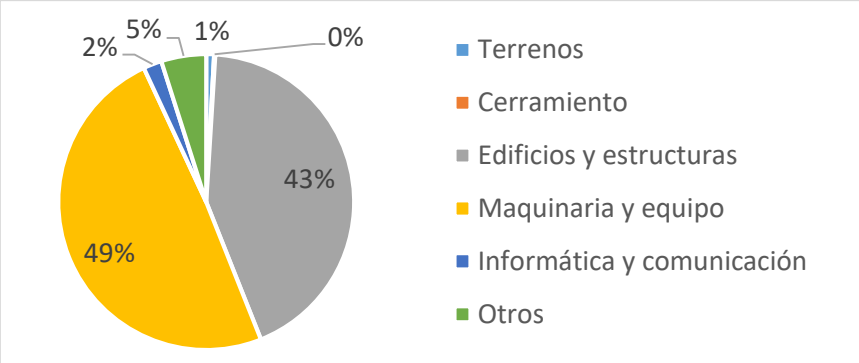
Ilustración 150 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 53.170 millones de pesos Región Eje Cafetero - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

De acuerdo a los informes trimestrales, establecen que el 49% (626,7 mil millones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Edificios y estructuras (43%) y Otros (5%).

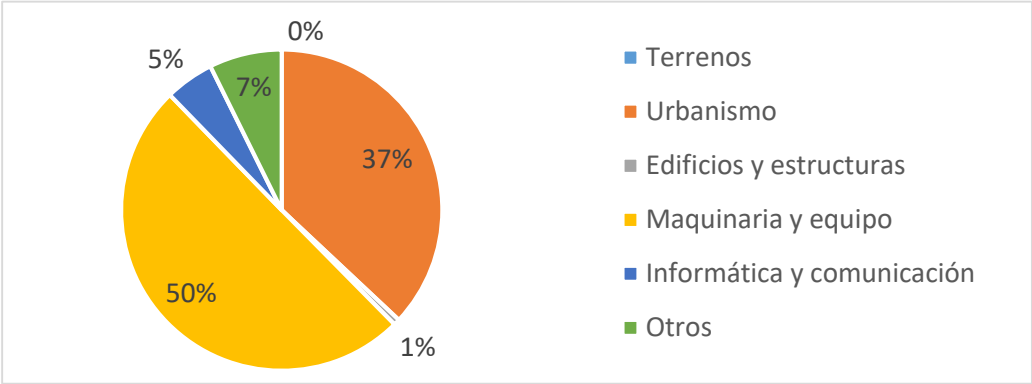
Ilustración 151 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 1.276.445 millones de pesos Región Eje Cafetero - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Los datos obtenidos por las encuestas determinan que el 50% (315 mil millones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Urbanismo (37%) y Otros (7%).

Ilustración 152 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 602.065 millones de pesos Región Caribe - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

En cuanto al promedio de inversión generada por cada uno de los usuarios (según los reportes trimestrales), se observa que el promedio de las ZFPE es de 141,8 mil millones de

pesos, mientras que el promedio de las ZF Permanentes es de 8,7 mil millones, es decir, 16 veces mayor, siendo las ZF Especiales las de mayor fuente de inversión frente a las Permanentes.

2.3.5. Región Orinoquía

La Región Orinoquía se encuentra integrada por los departamentos Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada. Sin embargo, para efecto del análisis de zonas franca solo se estudiará el departamento del Meta, pues es el único que cuenta con zonas francas.

2.3.5.1. Panorama de la región

Tabla 61. Panorama económico Región Orinoquía

Actividades	2018pr Miles de Millones de pesos	Var % 2014/2018	Part %PIB/PIB R Pacifico	Part %PIB/PIB Colombia
Producto Interno Bruto por regiones	**29.897**	**0,02%**	**100%**	**4%**
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	1.141	2,98%	4%	1%
Valor agregado bruto	**28.756**	**-0,09%**	**96%**	**4%**
Explotación de minas y canteras	14.004	-3,24%	47%	32%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida	3.526	3,08%	12%	2%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.101	10,96%	10%	6%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; educación; actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	2.420	4,31%	8%	2%
Construcción	1.730	-7,10%	6%	3%
Actividades inmobiliarias	924	3,30%	3%	1%
Actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo	720	-0,22%	2%	1%

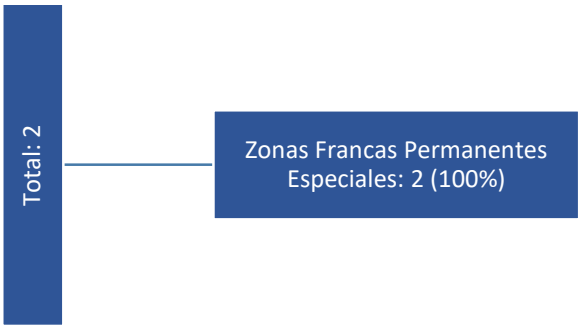
Actividades	2018pr Miles de Millones de pesos	Var % 2014/2018	Part %PIB/PIB R Pacifico	Part %PIB/PIB Colombia
Industrias manufactureras	676	1,88%	2%	1%
Actividades financieras y de seguros	465	3,66%	2%	1%
Información y comunicaciones	343	3,62%	1%	1%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	308	1,64%	1%	1%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	187	-0,31%	1%	1%

Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE, Producto Interno Bruto por regiones - Base 2015

2.3.5.2. Zonas Francas en la Región Orinoquía por categoría

En la Región Orinoquía existen 2 zonas francas, las cuales son especiales. No hay ninguna zona franca permanente.

Ilustración 153 Zonas Francas en Región Orinoquía



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

2.3.5.3. Zonas Francas en la Región Orinoquía por departamento y municipio

Las 2 zonas francas que están en la Región Orinoquía se distribuyen en 2 municipios del Meta: Puerto López y Puerto Rico.

Tabla 62 Municipios con zona franca en la Región Orinoquía

DEPARTAMENTO Y MUNICIPIO	ZFP	ZFPE
Meta		**2**
Puerto López		1
Puerto Rico		1

Ilustración 154 Zonas Francas en Región Orinoquía por departamento y municipio

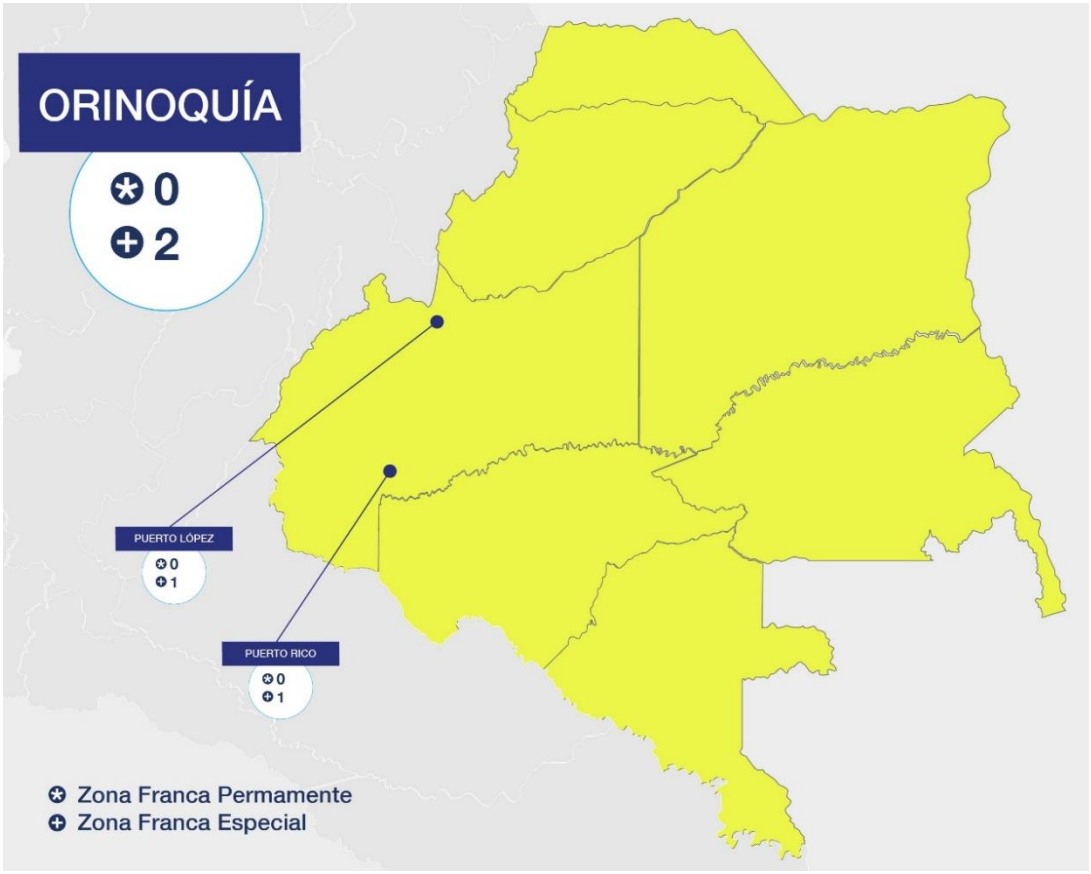


Tabla 63 Zonas Francas en Región Orinoquía

DEPARTAMENTO	ZF PERMANENTE (0)	ZFP ESPECIAL (2)
META		Bioenergy (Puerto López)
		Aceites Cimarrones (Puerto Rico)

2.3.5.4. Tamaño de las empresas[94] en Zonas Francas en la Región Orinoquía

En la Región Orinoquía existen 2 usuarios de ZFPE. Sin embargo, estas no reportan el tamaño de la empresa en sus informes trimestrales al MinCIT.

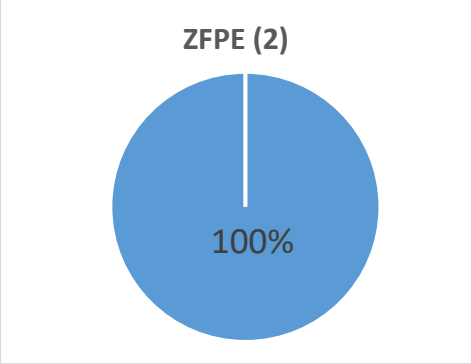
2.3.5.5. Tipo de usuarios en Zonas Francas en la Región Orinoquía

Tipo de usuarios

Zonas Francas Permanentes Especial ZFPE

Las dos zonas francas permanentes especiales existentes en a Orinoquía son usuarios industriales de bienes y servicios.

Ilustración 155 Empresas en ZFPE en Región Orinoquía según tipo de usuario



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

[94] Dado que el corte de análisis de este estudio es diciembre de 2018, el tamaño de empresa se define por medio del número de trabajadores y valor de activos (Decreto 1074 de 2015); y no por el Decreto 957 de 2019 que modifica la definición del tamaño de las empresas.

Sectores y actividades económicas en Zonas Francas en la Región Pacífico

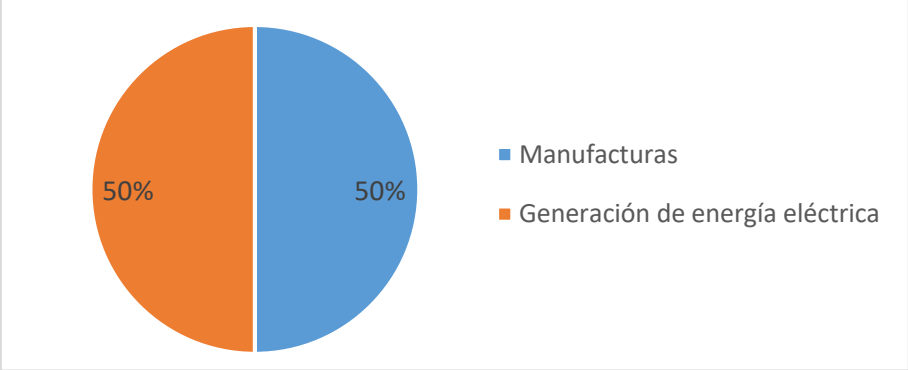
De las zonas francas de la Orinoquía, el 50% está enmarcada en el sector Industrial y el otro 50% al sector agroindustrial.

Ilustración 156 Zonas Francas en Región Orinoquía por sectores

Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

Ahora bien, en cuanto a la actividad económica de las 2 ZFPE, esta se agrupa en dos sectores: Manufacturas (50%) y Generación de energía eléctrica. En el sector manufacturas, específicamente se trata de la industria alimentaria.

Ilustración 157 Actividad económica en ZFPE en Región Orinoquia por número de empresas



Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

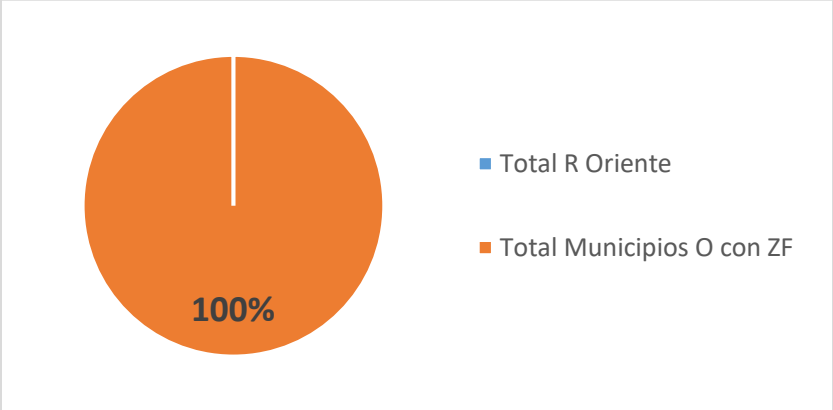
2.3.5.6. Contribución de las Zonas Francas en la Región Orinoquía con el Desarrollo Regional

Aporte de las zonas francas de la Región Orinoquía a la economía regional

Se determina que el valor agregado de la Región Orinoquía ascendió a 27,9 billones de pesos en 2017. De este total, el 5% fue aportado por los 2 municipios que cuentan con al

menos una zona franca, el 95% restante es el valor agregado de los 58 municipios de la región Orinoquía que no cuentan con ningún régimen de zonas francas.

Ilustración 158 Participación municipios de Región Orinoquía con ZF en Valor Agregado - 2017



Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE

Relación entre las zonas francas de la Región Orinoquía y la generación de impuestos municipales

Bajo el mismo esquema de análisis se revisaron las finanzas públicas de los municipios con zona franca. Se obtuvieron los datos de ingresos tributarios de los entes territoriales (Predial, Industria y Comercio, y Otros) a través del DNP desde el año 2000 hasta 2017.

En los 18 años que se analizaron, la agregación de los ingresos tributarios entre los 2 municipios con ZF aumentó 18% en promedio anual. Siendo el rubro de Industria y Comercio el que más ha crecido (22%), seguido por Predial y Otros (18%).

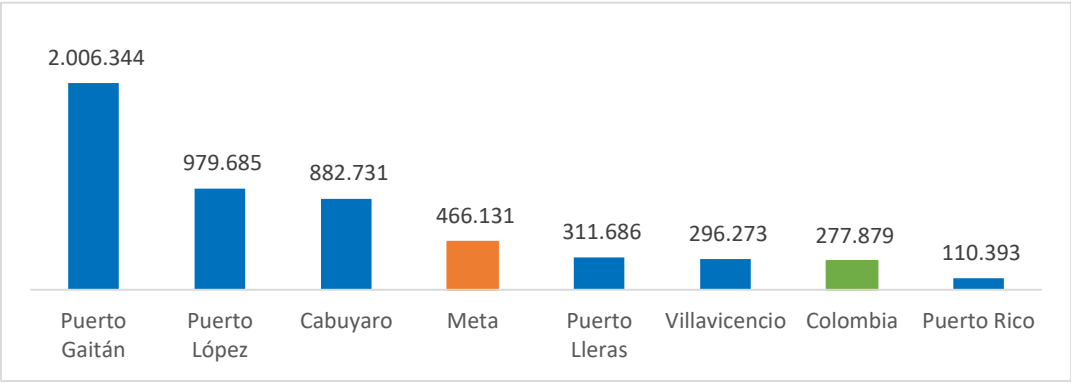
Ilustración 159 Ingresos tributarios municipios con ZF en la Región Orinoquía Vs Usuarios en ZF

Fuente: DNP, cálculos propios

Es de anotar que, si bien no son muchos los usuarios de zona franca en los municipios estudiados, un ingreso tan intrínsecamente empresarial como es el caso del de industria y comercio ha empezado a tener un crecimiento a dos dígitos desde que se instauró la primera zona franca.

Igualmente, cuando se revisan los ingresos tributarios de manera per cápita para el año 2017, se demuestra un comportamiento positivo en los municipios con zonas francas. En el meta hay 29 municipios, de estos Puerto López ocupa la cuarta posición entre los municipios con más ingresos tributarios per cápita, por encima del per cápita departamental y nacional. Ahora bien, en el caso de Puerto Rico, este ocupa la posición 23 y aún tiene un amplio margen de crecimiento.

Ilustración 160 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Meta



Fuente: DNP, cálculos propios.

2.3.5.7. Generación economías de escala de las Zonas Francas en la Región Orinoquía

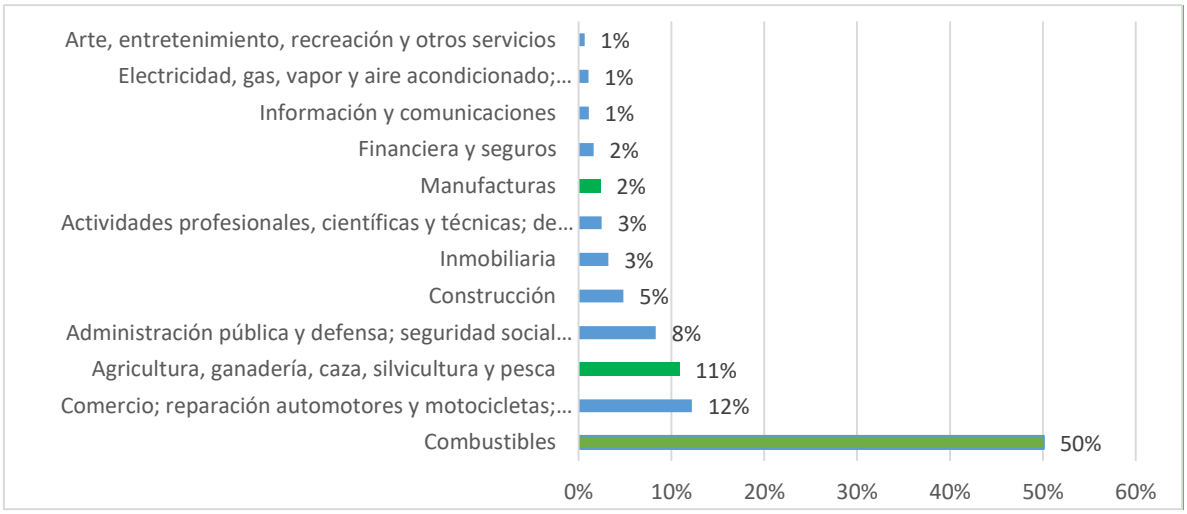
Vocación regional frente a la vocación de las zonas francas – Cadenas regionales y globales de valor

La vocación de la región se analizó desde dos perspectivas: (1) la estructura del valor agregado de los departamentos con zona franca y (2) las apuestas productivas departamentales.

Frente a la primera línea de análisis, la principal actividad económica de los departamentos de la región Orinoquía con zonas francas en su conjunto, es la comprendida por los Combustibles (50%), el Comercio, reparación de automotores y motocicletas, transporte y almacenamiento, y alojamiento y servicios de comida; representando el 12% del valor agregado y las actividades Agropecuarias (11%). En el octavo lugar se encuentran las manufacturas con 2%.

Es en las dos últimas actividades económicas donde existen semejanzas con las actividades llevadas a cabo en las dos ZFPE existentes en la Región.

Ilustración 161 Estructura valor agregado (2017) departamentos con ZF en Región Orinoquía



Fuente: DANE, cálculos propios.

Clústeres

Desde la segunda perspectiva de análisis y en vista de la diversidad natural y cultural de Colombia, cada una de las regiones y departamentos que los conforman han desarrollado sus propias apuestas productivas, las cuales responden directamente a las condiciones de sus territorios.

Con los datos obtenidos en el portal Colombia Competitiva, se determinaron las apuestas departamentales del Meta; y se compararon con la actividad económica de cada una de las empresas ubicadas en zona franca.

Tabla 64 Actividad económica de las empresas en ZF y las Apuestas productivas de los departamentos de la Región Orinoquía

SECTORES CON APUESTAS PRIORIZADAS	Meta
Alimentos	
	Apuesta priorizada con empresas en ZF

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con la información de Colombia Competitiva e información validad por consultor

Las apuestas productivas que aparecen marcadas con color azul en la tabla anterior son las que son desarrolladas por el departamento señalado; por su parte, cuando una de las casillas esté señalada a su vez por una cara feliz significa que es una actividad que además de ser una apuesta departamental, también se realiza en una o varias de las zonas francas del departamento en cuestión. Si solo aparece el icono sin el color azul es porque es una actividad que se realiza por lo menos en una zona franca pero que no está priorizada por el departamento.

En este sentido, en la tabla se ve que una de las actividades llevada a cabo por una de las ZFPE del departamento, coincide plenamente con la apuesta productiva priorizada por el mismo.

Con todo lo anterior, es posible afirmar que existe una correlación entre la vocación regional y las actividades económicas de las zonas francas; ya sea en términos de apuestas competitivas y en la estructura del valor agregado de los municipios con ZF.

2.3.5.8. Contribución de las zonas francas de la Región Orinoquía con el comercio exterior

Dado que las Zonas Francas existentes en la región son especiales, no se encuentra información desagregada acerca de estas en las bases de datos del DANE, por lo que no es posible analizar esta variable para la Región Orinoquía.

2.3.5.9. Contribución de las Zonas Francas con la generación de empleo en la Región Orinoquía

Las zonas francas en la Región Orinoquía son una fuente importante de empleo en la región. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFPE, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 2,9 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Respecto al empleo vinculado, este se multiplicó por 0,7 frente a su compromiso, cumpliendo ampliamente con el requisito para permanecer en el régimen.

Tabla 65 Empleos generados por ZFPE Región Orinoquía - ANDI

Orinoquía	# ZFP	# Usuarios	Compromiso empleo directo	Compromiso empleo vinculado	Total Directos	Total Indirectos	Total Vinculados	Total Empleo Acumulado	Promedio empleo directo por usuarios	Promedio empleo vinculado por usuarios
Total	**2**	**2**	**131**	**488**	**378**	**1.183**	**347**	**1.908**	**189**	**174**
META	2	2	131	488	378	1.183	347	1.908	189	174

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En la encuesta realizada, se observa que el empleo directo se multiplicó por 2,8 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación. En el formulario de encuesta no se preguntó sobre compromiso de empleo vinculado, por lo cual no se presenta la misma relación.

Tabla 66 Empleos generados por ZFPE Región Orinoquía - Encuestas

Orinoquía	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
Total	**2**	**131**	**362**	**514**	**876**	**181**
META	2	131	362	514	876	181

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas

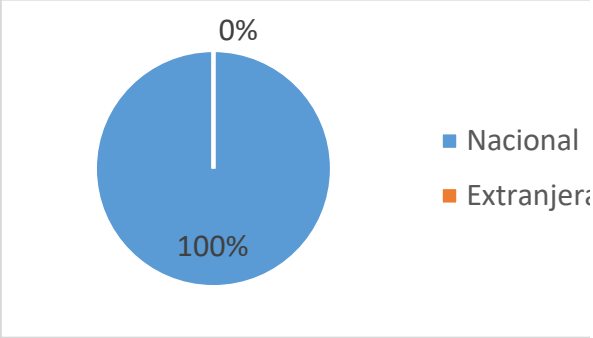
2.3.5.10. Contribución de las Zonas Francas con la generación de inversión en la Región Orinoquía

País de origen de la inversión

Las zonas francas en la Región Orinoquía son una fuente importante de captación de inversión en la región. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI con los informes trimestrales que reportan las ZFPE, se determina que el origen de las inversiones es 100% nacional.

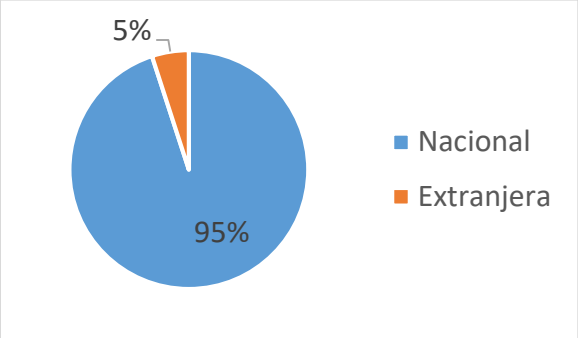
En cuanto a los resultados de las encuestas acerca de la inversión de las Zonas Francas Permanentes Especiales, el 95% de las inversiones registradas para esta región son de origen nacional; el 5% restante es extranjera proveniente de Malasia.

Ilustración 162 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Orinoquía - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Ilustración 163 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Eje Orinoquía - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

Relación compromiso de inversión e inversión efectivamente realizada

En cuanto a los montos de la inversión, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFPE, la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 5,5 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 67 Inversión generada por Zonas Francas Especiales (millones de pesos) Región Orinoquía - ANDI

Orinoquía	# ZFPE	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Promedio inversión por ZFPE
Total	**2**	**205.276**	**1.136.302**	**568.151**
META	2	205.276	1.136.302	568.151

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

En la encuesta realizada, se observa que la inversión generada se multiplicó por 6,5 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación. Al igual que lo que sucede con los usuarios de las ZFP que respondieron a la encuesta, los usuarios de las ZFPE también proyectan seguir reinvirtiendo en sus instalaciones.

Tabla 68 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) Región Orinoquía - Encuestas

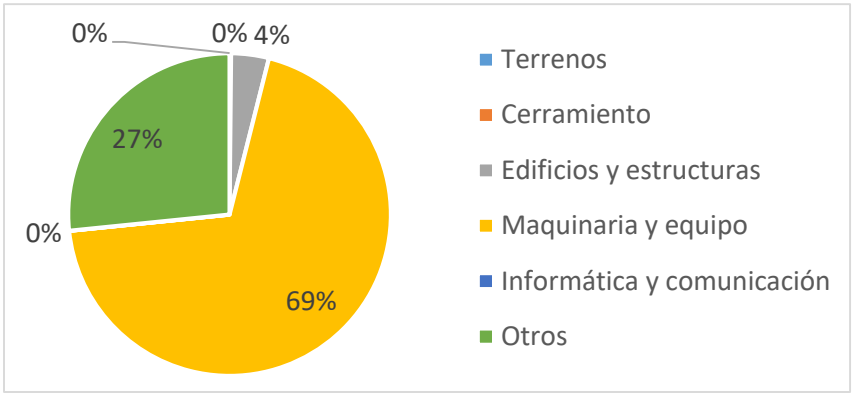
Orinoquía	# ZFPE	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Proyección 2019	Proyección 2020	Promedio inversión por usuario
Total	**2**	**175.345**	**1.134.415**	**15.804**	**-**	**567.208**
META	2	175.345	1.134.415	15.804	-	567.208

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Especiales

Destino de la inversión

Los datos obtenidos por los informes trimestrales determinan que el 69% (789 mil millones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Otros (27%) y en Edificios y estructuras (4%).

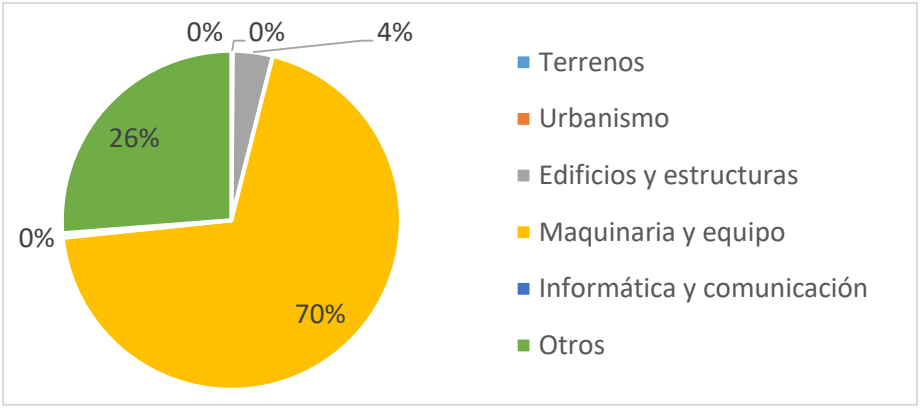
Ilustración 164 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 1.136.302 millones de pesos Región Orinoquía - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Los datos obtenidos por las encuestas determinan que el 70% (787 mil millones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Otros (26%) y Edificios y estructuras (4%).

Ilustración 165 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 1.134.415 millones de pesos Región Orinoquía - Encuestas



Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con las encuestas de los usuarios de Zonas Francas Permanentes

2.3.6. Región Centro Sur[95]

La Región Centro Sur se encuentra integrada por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima. Tan solo Huila cuenta con una zona franca permanente.

2.3.6.1. Panorama de la región

Tabla 69. Panorama económico región Centro Sur

Actividades	2018pr Miles de Millones de pesos	Var % 2014/2018	Part %PIB/PIB R Centro Sur	Part %PIB/PIB Colombia
Producto Interno Bruto por regiones	**13.022**	**-1,65%**	**100%**	**2%**
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	724	-0,36%	6%	1%
Valor agregado bruto	**12.299**	**-1,71%**	**94%**	**2%**
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; educación; actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	2.512	3,95%	19%	2%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.310	3,46%	18%	4%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida	2.285	1,72%	18%	2%
Construcción	954	-20,96%	7%	2%
Explotación de minas y canteras	820	-7,84%	6%	2%
Actividades inmobiliarias	809	4,18%	6%	1%
Actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo	614	1,76%	5%	1%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; distribución de agua; evacuación y	584	1,07%	4%	2%

[95] La ZF Surcolombiana no validó sus usuarios por lo que solo se mostrará la información de los informes trimestrales.

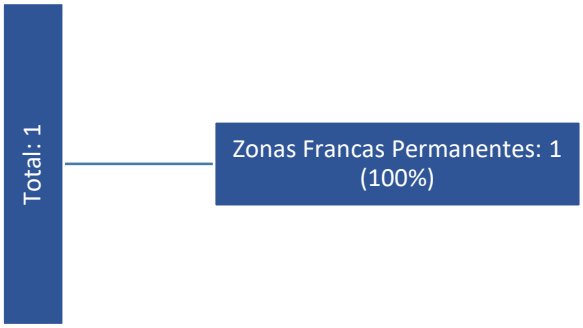
Actividades	2018pr Miles de Millones de pesos	Var % 2014/2018	Part %PIB/PIB R Centro Sur	Part %PIB/PIB Colombia
tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental				
Industrias manufactureras	484	0,67%	4%	0%
Actividades financieras y de seguros	393	3,87%	3%	1%
Información y comunicaciones	346	1,22%	3%	1%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	330	1,43%	3%	2%

Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE, Producto Interno Bruto por regiones - Base 2015

2.3.6.2. Zonas Francas en la Región Centro Sur por categoría

En la Región Centro Sur existe 1 zona franca permanente.

Ilustración 166 Zonas Francas en Región Centro Sur



Fuente: MinCIT, ANDI. No incluye zonas francas transitorias

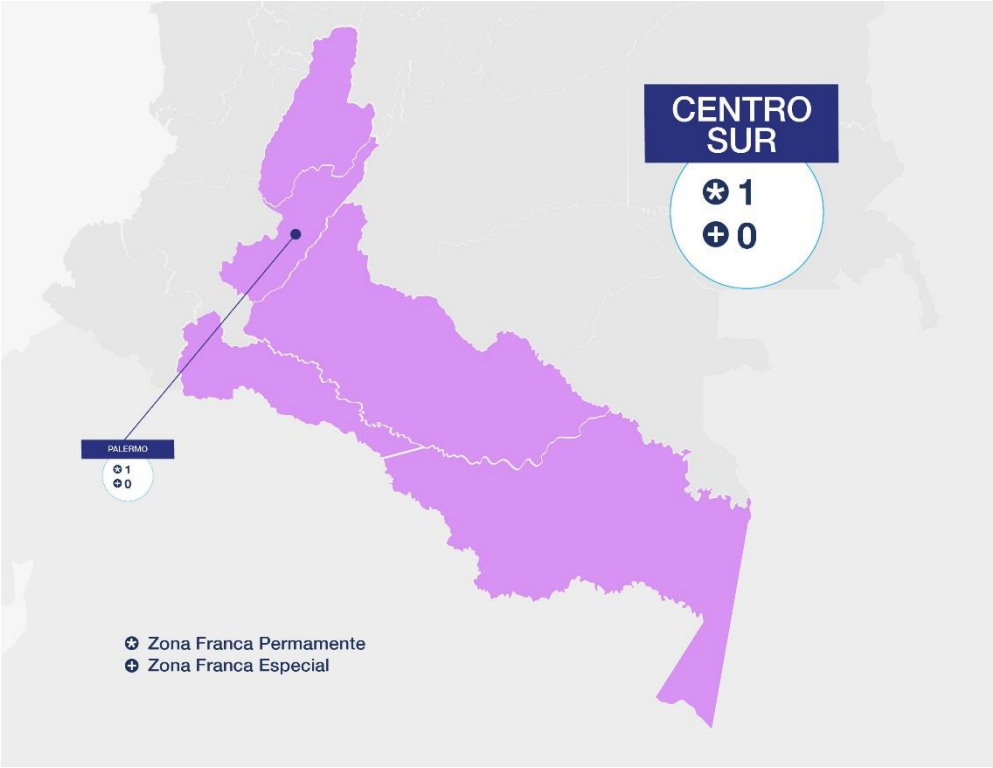
2.3.6.3. Zonas Francas en la Región Centro Sur por departamento y municipio

La ZF Surcolombiana está en el departamento del Huila, en el municipio de Palermo.

Tabla 70 Municipios con zona franca en la Región Centro Sur

DEPTO Y MCPIO	ZFP	ZFPE
Huila	**1**	
Palermo (ZF Surcolombiana)	1	

Ilustración 167 Zonas Francas en Región Centro Sur por departamento y municipio

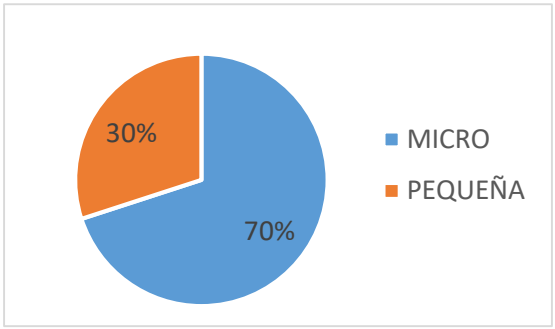


2.3.6.4. Tamaño de las empresas[96] en Zonas Francas en la Región Centro Sur

10 usuarios de la ZF Surcolombiana reportaron el tamaño de su empresa informes trimestrales al MinCIT. De estas, siete (70%) son micro empresas y 3 (30%) son pequeñas. No se reporta ninguna empresa grande.

[96] Dado que el corte de análisis de este estudio es diciembre de 2018, el tamaño de empresa se define por medio del número de trabajadores y valor de activos (Decreto 1074 de 2015); y no por el Decreto 957 de 2019 que modifica la definición del tamaño de las empresas.

Ilustración 168 Tamaño de las empresas en ZFP de la R. Centro Sur por número de empresas



Fuente: MinCIT, ANDI. No incluye zonas francas transitorias

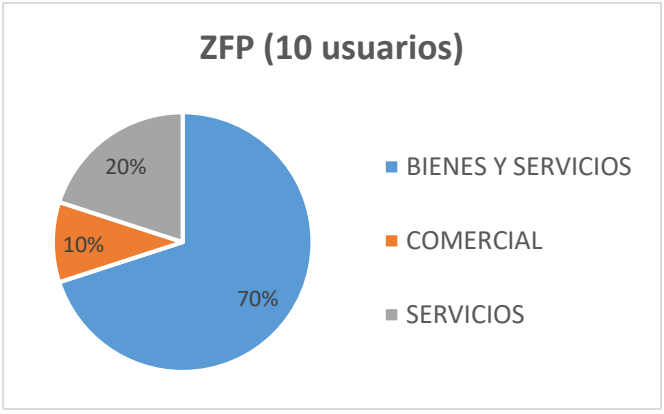
2.3.6.5. Tipo de usuarios en Zonas Francas en la Región Centro Sur

Tipo de usuarios

Zona Franca Permanente

En la ZFP ubicada en la región Centro Sur, se contabilizan 10 usuarios[97]. De estos, el 70% (7) son usuarios industriales de bienes y servicios, 20% (2) usuarios industriales de servicios y 10% (1) usuario comercial.

Ilustración 169 Empresas en ZFPE en Región Orinoquía según tipo de usuario



Fuente: MinCIT, ANDI, información validada por consultor. No incluye zonas francas transitorias

[97] Sin validación.

Sectores y actividades económicas en Zonas Francas en la Región Centro Sur

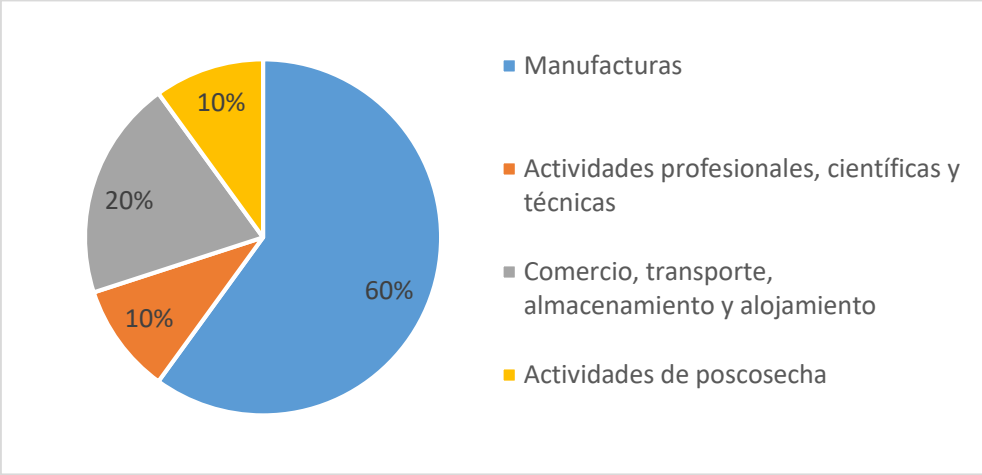
De los 10 usuarios que reportaron en el informe trimestral al MinCIT, el 60% pertenecen al sector industrial, 10% al sector servicios, 20% corresponde a comercio y 10% al sector agroindustrial.

Ilustración 170 Zonas Francas en Región Centro Sur por sectores

Fuente: MinCIT, ANDI. No incluye zonas francas transitorias

Ahora bien, la clasificación por actividad económica CIIU, de las 10 empresas usuarias de la ZFP están distribuidas en 4 sectores, siendo el principal el sector manufacturero con 6 compañías (60%), seguido por el de comercio y reparación de automotores con 2 (20%).

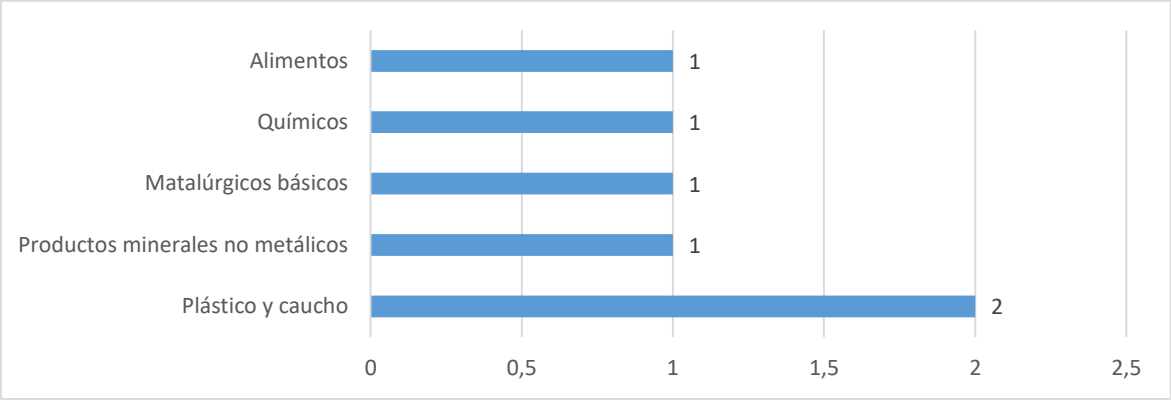
Ilustración 171 Actividad económica en ZFP en Región Centro Sur por número de empresas



Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

Respecto a las 6 empresas del sector manufacturas, se observa que se distribuyen en 5 tipos de industria; siendo los de mayor participación los plásticos y caucho con 2 empresas (33%), seguidos por los minerales no metálicos, la metalurgia básica, la industria química y los alimentos, cada uno con una compañía (17%).

Ilustración 172 Manufacturas en ZFP en Región Centro Sur por subsector y número de empresas



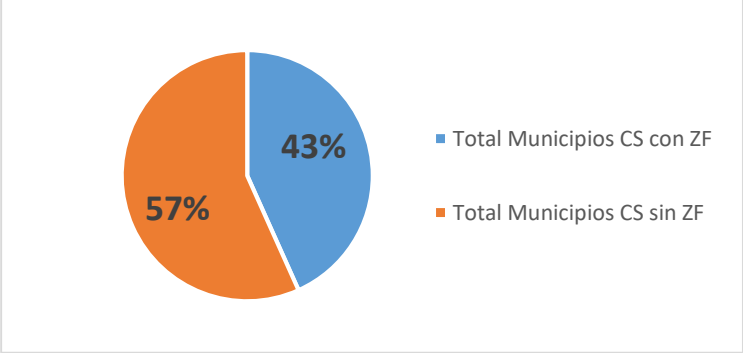
Fuente: ANDI, Informes trimestrales al MinCIT. Cálculos propios

2.3.6.6. Contribución de las Zonas Francas en la Región Centro Sur con el Desarrollo Regional

Aporte de las zonas francas de la Región Eje Cafetero a la economía regional

Con cifras del DANE, se determina que el valor agregado de la Región Centro Sur ascendió a 12,4 billones de pesos en 2017. De este total, el 57% fue aportado por el único municipio que cuenta con una zona franca, el 43% restante es el valor agregado de los 36 municipios de la región que no cuentan con ningún régimen de zonas francas.

Ilustración 173 Participación municipios de Región Eje Cafetero con ZF en Valor Agregado - 2017



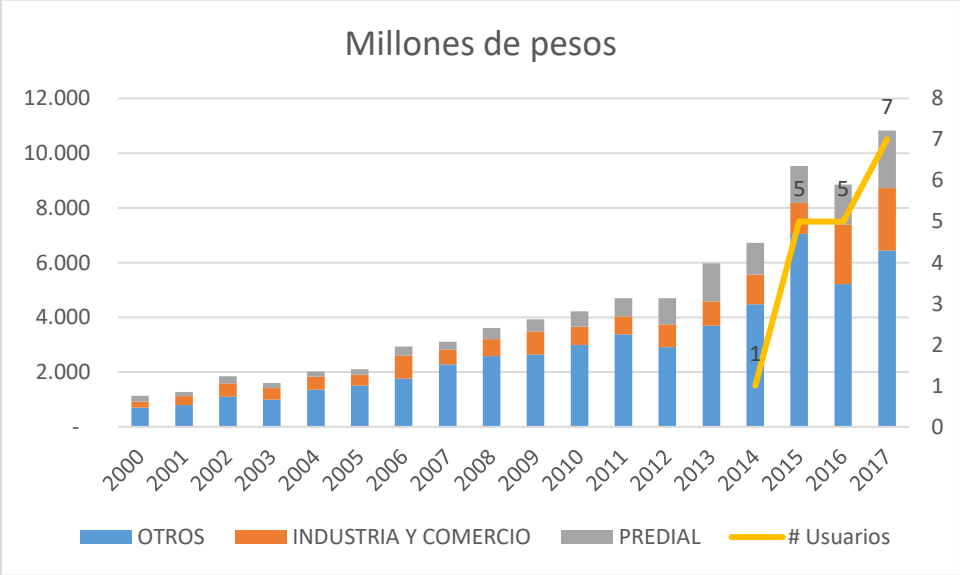
Fuente: Cálculos propios con estadísticas del DANE

Relación entre las zonas francas de la Región Centro Sur y la generación de impuestos municipales

Bajo el mismo análisis se revisaron las finanzas públicas de los municipios con zona franca. Se obtuvieron los datos de ingresos tributarios de los entes territoriales (Predial, Industria y Comercio, y Otros) a través del DNP desde el año 2000 hasta 2017.

En los 18 años que se analizaron, la agregación de los ingresos tributarios en el municipio con ZF aumentó 14% en promedio anual. Siendo los rubros Industria y Comercio el que más ha crecido (15%).

Ilustración 174 Ingresos tributarios municipios con ZF en la Región Centro Sur Vs Usuarios en ZF



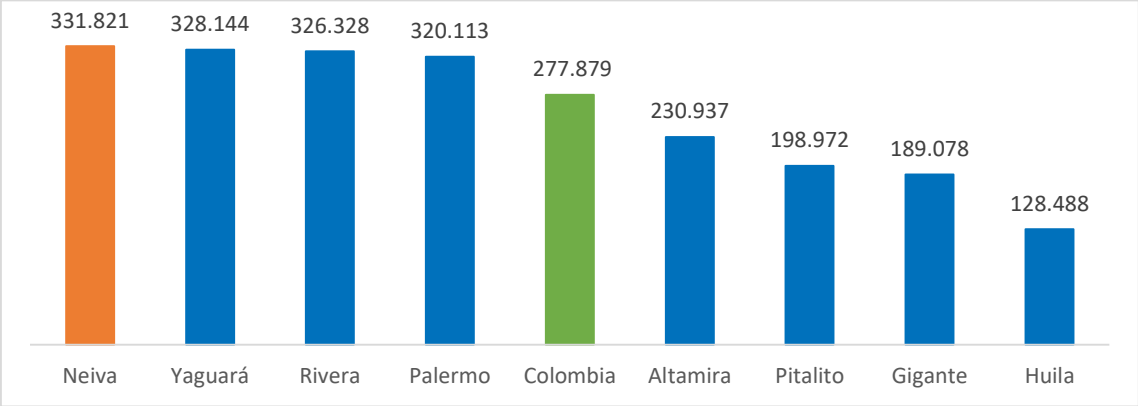
Fuente: DNP, cálculos propios

Al compararse con el número de usuarios de zona franca, se denota que una vez empiezan a crearse empresas bajo el régimen franco, el impuesto de industria y comercio empieza a crecer a tasas anuales de 28%. Aunque el paralelismo entre estas variables no es directo, no deja de ser significativo el hecho que el aumento de las empresas en ZF no ha representado una disminución de los ingresos tributarios estudiados en términos de impuestos tan intrínsecamente empresariales como es el caso del de industria y comercio.

Igualmente, cuando se revisan los ingresos tributarios de manera per cápita para el año 2017, se demuestra un comportamiento positivo en los municipios con zonas francas, ya sean permanentes o especiales.

Entre los 38 municipios que conforman el departamento de Huila, el municipio de Palermo ocupa la cuarta posición en términos de ingresos tributarios per cápita, por encima del per cápita nacional y departamental.

Ilustración 175 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Huila



Fuente: DNP, cálculos propios.

2.3.6.7. Generación economías de escala de las Zonas Francas en la Región Centro Sur

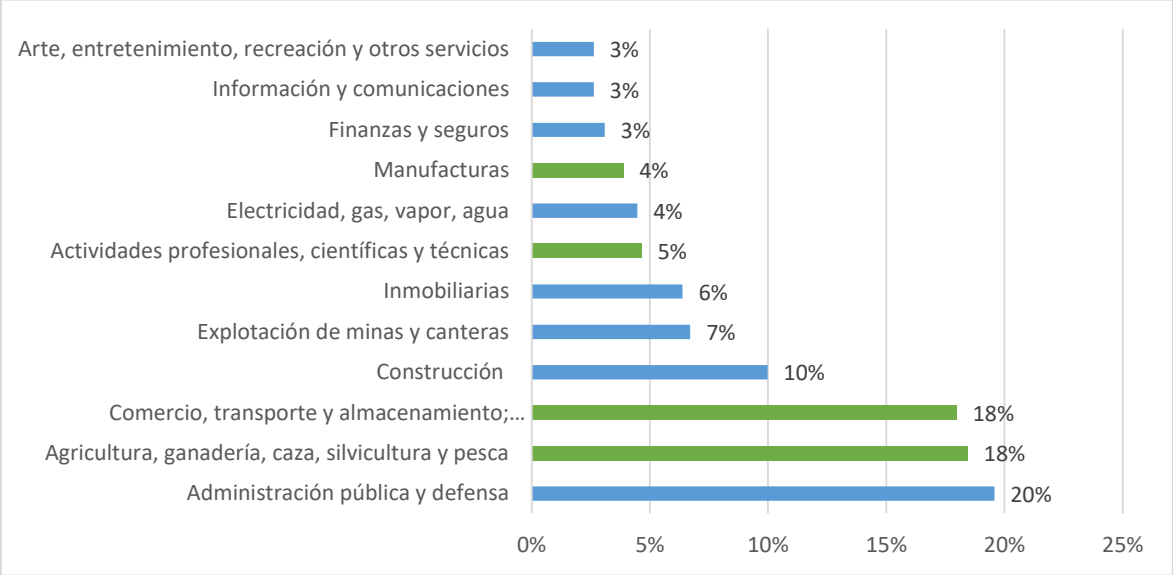
Vocación regional frente a la vocación de las zonas francas – Cadenas regionales y globales de valor

La vocación de la región se analizó desde dos perspectivas: (1) la estructura del valor agregado de los departamentos con zona franca y (2) las apuestas productivas departamentales.

Frente a la primera línea de análisis, la principal actividad económica de los departamentos de la región Centro Sur con zonas francas, es la comprendida por Seguridad y defensa, representando el 20% del valor agregado. Siendo seguida por la Agricultura con el 18%.

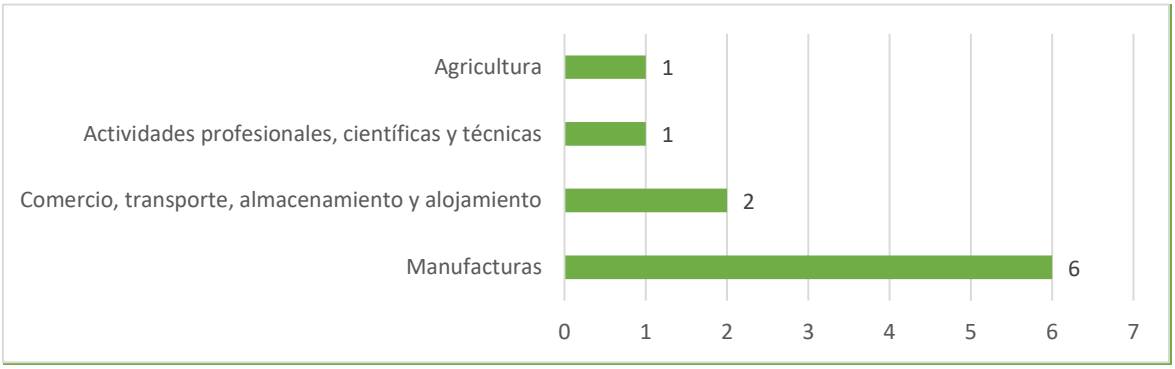
Para efectos de comparación, se determinó la estructura del valor agregado (por número de empresas) de todas las zonas francas en la región, esto teniendo en cuenta la División del código CIIU que han declarado las compañías en los informes trimestrales ante el MinCIT. Así, se pudo establecer que la principal actividad económica que se hace en ZF son las Manufacturas (60%), el Comercio, transporte, almacenamiento y alojamiento (20%), las Actividades profesionales (10%) y la Agricultura (10%).

Ilustración 176 Estructura valor agregado (2017) departamentos con ZF en Región Centro Sur



Fuente: DANE, cálculos propios.

Ilustración 177 Estructura valor agregado (2017) zonas francas en Región Centro Sur



Fuente: ANDI, reportes trimestrales a MinCIT, cálculos propios.

Clústeres

Desde la segunda perspectiva de análisis y en vista de la diversidad natural y cultural de Colombia, cada una de las regiones y departamentos que los conforman han desarrollado sus propias apuestas productivas, las cuales responden directamente a las condiciones de sus territorios.

Con los datos obtenidos en el portal Colombia Competitiva, se determinaron las apuestas departamentales del Huila y se compararon con la actividad económica de cada una de las empresas ubicadas en zona franca.

Tabla 71 Actividad económica de las empresas en ZF y las Apuestas productivas de los departamentos de la Región Centro Sur

SECTORES CON APUESTAS PRIORIZADAS	Huila
Alimentos	☺
☺	Apuesta priorizada con empresas en ZF

Fuente: Araújo Ibarra Consultores. Elaborado con la información de Colombia Competitiva e información validad por consultor

Las apuestas productivas que aparecen marcadas con color azul en la tabla anterior son las que son desarrolladas por el departamento señalado; por su parte, cuando una de las casillas esté señalada a su vez por una cara feliz significa que es una actividad que además de ser una apuesta departamental, también se realiza en una o varias de las zonas francas del departamento en cuestión. Si solo aparece el icono sin el color azul es porque es una actividad que se realiza por lo menos en una zona franca pero que no está priorizada por el departamento.

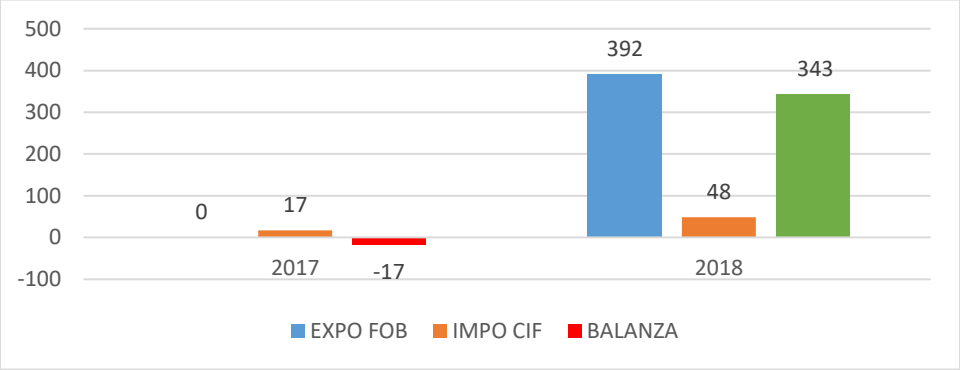
En este sentido, en la tabla se ve que una de las actividades llevada a cabo por las empresas de la ZFP del departamento, coincide plenamente con la apuesta productiva priorizada por el mismo.

Con todo lo anterior, es posible afirmar que existe una correlación entre la vocación regional y las actividades económicas de las zonas francas; ya sea en términos de apuestas competitivas y en la estructura del valor agregado del municipio con ZF.

2.3.6.8. Contribución de las zonas francas de la Región Centro Sur con el comercio exterior

Mes a mes, el DANE suministra información acerca del intercambio comercial internacional de todas las empresas ubicadas en zona franca (ZFP y ZFPE). Para el caso de la Región Centro Sur, en el año 2017 se presentó un déficit debido a que no se registraron exportaciones. En el año 2018 por el contrario, hubo un fuerte repunte de las exportaciones, generando un superávit comercial de 343 mil USD.

Ilustración 178 Balanza comercial de zonas francas en Región Centro Sur (miles de USD)



Fuente: DANE, cálculos propios.

2.3.6.9. Contribución de las Zonas Francas con la generación de empleo en la Región Centro Sur

Relación compromiso de empleo y empleo efectivamente generado

La zona franca en la Región Centro Sur es una fuente de empleo. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFP, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 1,7 frente a los compromisos adquiridos para su calificación, cumpliendo ampliamente con el requisito para permanecer en el régimen.

Tabla 72 Empleos generados por ZFP Región Centro Sur - ANDI

Centro Sur	# ZFP	# Usuarios	Compromiso empleo	Empleos directos	Empleos vinculados	Total empleo	Promedio empleo directo por usuario
HUILA	1	10	48	83	10	93	8
Total	**1**	**10**	**48**	**83**	**10**	**93**	**8**

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

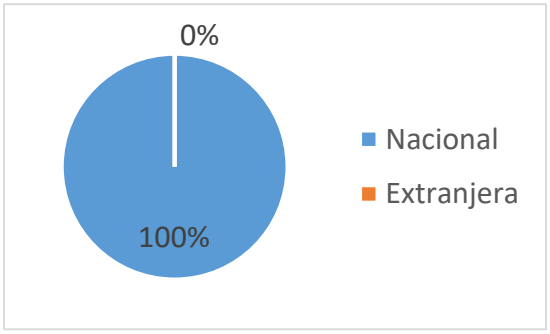
2.3.6.10. Contribución de las Zonas Francas con la generación de inversión en la Región Centro Sur

País de origen de la inversión

Las zonas francas en la Región Centro Sur son una fuente importante de captación de inversión en la región. Según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas

Francas de la ANDI con los informes trimestrales que reportan las ZFP, se determina que el 100% de la inversión es de origen nacional.

Ilustración 179 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Región Centro Sur- ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Relación compromiso de inversión e inversión efectivamente realizada

En cuanto a los montos de la inversión, según el reporte elaborado por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, con los informes trimestrales que reportan las ZFP, la inversión total a diciembre de 2018 se multiplicó por 1,1 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.

Tabla 73 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Eje Cafetero - ANDI

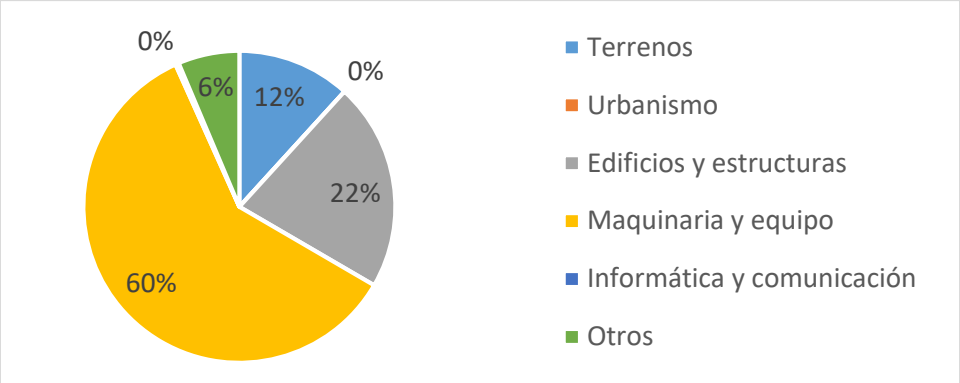
Centro Sur	# USUARIOS	Compromiso inversión	Total de inversión a 31/12/18	Promedio inversión por usuario
Total	**10**	**3.235**	**3.713**	**371**
Huila	10	3.235	3.713	371

Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

Destino de la inversión

Los datos obtenidos por los informes trimestrales determinan que el 60% (2,2 mil millones de pesos) del total de las inversiones a diciembre de 2018 se destinó a Maquinaria y equipo, siendo seguido por la inversión en Edificios y estructuras (22%) y Terrenos (12%).

Ilustración 180 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 3.713 millones de pesos Región Centro Sur - ANDI



Fuente: Cámara de Usuarios de Zonas Francas - ANDI. Elaborado con los informes trimestrales que reportan las zonas francas

2.4. Las zonas francas como clave del desarrollo empresarial: casos de éxito

El objetivo de este capítulo, es identificar entre varios usuarios de zonas francas, la influencia que han tenido en el crecimiento del negocio, así mismo conocer de primera mano el aporte que el usuario ha hecho en la generación de nuevo empleo, nueva inversión y su encadenamiento productivo con otras empresas de la región y del país en general.

2.4.1. Cartonera Nacional

RAUL ANTONIO DAZA – Planeador Financiero (27 noviembre 2019)

Cartonera Nacional es una empresa ubicada en la Zona franca de Parque Sur, siendo beneficiada por el decreto 780, teniendo en cuenta que era una empresa que había tenido los beneficios de Ley Paez. Cuando se crea la zona franca, la empresa decide no calificarse como Usuario Industrial, pero frente a un proyecto importante de inversión de USD 3 millones en una nueva línea, decide acudir al régimen, siendo los principales argumentos de venta para su casa matriz, el beneficio de renta, que en ese entonces era 15% y el ahorro en impuestos de los equipos a importar.

Fueron tantos los beneficios percibidos, que, para cubrir la zona Caribe, optan también por ubicarse en la Zona Franca Cayena y la inversión fue de casi USD20 millones.

Gracias a estos dos proyectos, la empresa ha crecido en más de 200 empleos y logró captar un mercado en la costa de más de 1.000 toneladas.

En el 2017, la tarifa de renta fue muy importante para ellos. En 2018 y 2019 el tipo de cambio los ha golpeado y no dieron ganancia, pero esperan que, a partir de 2020, las cosas cambien y puedan beneficiarse de la tarifa de renta, que es el principal beneficio para ellos y lo que ha viabilizado las inversiones.

Si bien las proyecciones iniciales se hicieron con la tasa de 15%, lo más importante para ellos es tener una estabilidad jurídica para poder planear sus inversiones de forma segura y que no cambien las condiciones a mitad de marcha, como ya les sucedió.

2.4.2. Aligraf

Yuly Andrea Vasquez – Asistente Gerencia. (28 noviembre 2019)

Esta empresa se ubicó en la Zona Franca Parque Sur en diciembre de 2011. Desde esa fecha, se ha beneficiado del régimen franco, principalmente por sus beneficios de renta y de reducción de impuestos para la importación de equipos. Desde que está en zona franca, ha presentado crecimientos de entre el 12% al 15% anual.

Las inversiones proyectadas también se multiplicaron. En un principio habían pensado en invertir $5.300 millones de pesos, pero a la fecha han logrado inversiones por $19.000 millones.

Así mismo, este crecimiento logrado en zona franca, les ha permitido crecer mucho más en el número de empleos. De 30 empleos proyectados, hoy ya han contratado 121 nuevos colaboradores, de los cuales un 40% son de la región y el 60% de Cali y Jamundí.

Han logrado encadenamientos con otras empresas que son usuarios Industriales en zonas francas como es el caso de Tecnosur, Tecnofar, Essel en Parque Sur y otros clientes en la zona franca de Palmaseca y Pacífico.

El costo de la operación en zona franca los hace costosos, comparados con las empresas en el TAN, especialmente a raíz de las últimas reformas del gobierno. El flujo de caja se afectó en $600 millones de pesos cada mes y se incrementaron los costos en $12 millones mensuales en operación por las declaraciones especiales y necesidad de contratar personal de soporte a las operaciones de comercio exterior.

Aunque han tenido grandes ventajas, la incertidumbre jurídica impacta los proyectos a futuro de la compañía y ha desvirtuado los beneficios del régimen franco, que en sus inicios era un gran incentivo a la inversión.

2.4.3. Aptar

Daniel Fernández (28 noviembre 2019)

Estar dentro de la zona franca les permitió un muy rápido inicio de la operación, entendiendo que las máquinas y materias primas son del resto del mundo. El haber ingresado los equipos e instalar sin trámites les permitió agilidad.

El régimen les ha permitido tener inventarios que van para clientes locales e internacionales sin pago de aranceles. El 35% aproximadamente de sus productos son para exportación directo.

La tarifa preferencial del impuesto sobre la renta ha sido importante para la empresa, por lo cual proyectan crecer en el 2020 con nuevas líneas de producción y ampliación de planta.

Hoy tienen alrededor de 50 empleos directos más unos 15% indirectos.

Han intentado tener encadenamientos con otros usuarios de zona franca y han logrado relacionamiento con industrias cosméticos como perfumería, fragancias y cuidado personal. Antes se importaba de Argentina y EE. UU. y esa producción se trajo a Colombia.

En algunos aspectos no se han visto beneficiados como el sistema de información de la zona franca que no es muy eficiente y la desigualdad que se genera al estar en zona franca porque les aplican arancel de terceros países, mientras que otros productos si pueden llegar con la tarifa regular.

2.4.4. Triada Emma

Iris Ortega – Jefe Contabilidad (29 de noviembre)

La empresa ha crecido por su dinámica comercial. El valor diferencial de renta es el principal beneficio, así como la posibilidad de ingresar las materias primas del exterior sin el pago de IVA y arancel, especialmente para sus productos de exportación que corresponden al 30% de sus ventas totales.

La Ley de Financiamiento les ha afectado mucho el flujo de caja. Tienen $800 millones en 2019 para solicitar devolución a la DIAN y ven que el trámite es muy complejo.

2.5. Evaluación de cumplimiento y legalidad de las zonas francas frente a organismos de comercio exterior

Las zonas francas han tomado tal importancia dentro de las dinámicas de comercio exterior de la actualidad, que han permeado el mundo del derecho internacional y han sido reguladas por tratados internacionales.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) con ánimos de armonización redactó un anexo dedicado a las zonas francas en dónde se proponen diferentes recomendaciones a los países partes de creación y funcionamiento de los modelos de zonas francas.

Por su parte, la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha resuelto el debate sobre si las zonas francas y los incentivos tributarios que ofrecen la mayoría de estas, configuran subsidios prohibidos o permitidos en virtud de las reglas de comercio internacional originadas desde el GATT.

2.5.1. Cumplimiento de las zonas francas colombianas con la Organización Mundial del Comercio

La Organización Mundial del Comercio evalúa las zonas francas bajo las normas sobre subvenciones o subsidios del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (en adelante "Acuerdo SMC").

El Acuerdo SMC define las subvenciones como: i) Una contribución financiera directa o en forma de condonación o no recaudación de ingresos públicos; ii) proveniente de un gobierno o un organismo público; iii) que confiere un beneficio a un receptor específico[98].

Teniendo en cuenta que algunas zonas francas, tales como las colombianas, conceden diferentes tipos de exenciones para empresas calificadas y además, son espacios dentro de un país en donde no se recaudan impuestos que se recaudarían si los bienes se encontraran en otros espacios del país, cumplen con la definición de subvención, en tanto se trata de una "contribución financiera" en forma de no recaudación de ingresos públicos, otorgada por el Gobierno Nacional únicamente a empresas calificadas bajo ese régimen.

Sin embargo, no todas las subvenciones se encuentran prohibidas por la OMC, únicamente dos tipos: i) las subvenciones supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones, (…); y ii) las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones[99].

De acuerdo con estas prohibiciones, no todos los mecanismos de zonas francas y zonas económicas especiales se tratan de subvenciones prohibidas. Además, cabe recordar que estas subvenciones pueden darse también por fuera de mecanismos como zonas francas. Su prohibición depende del tipo de incentivos que ofrezca la zona franca, la forma en que estos apliquen, sus requisitos y condiciones.

La primera legislación colombiana de zonas francas –Ley 109 de 1985– contenía subvenciones prohibidas del primer tipo. Es decir, que sujetaba los beneficios de la zona franca a resultados de exportación y además no permitía que los usuarios vendieran sus productos al mercado nacional.

Por ejemplo, en su artículo 9 definía los usuarios industriales como "las personas jurídicas constituidas para operar exclusivamente dentro del perímetro de la

[98] Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Organizacion Mundial del Comercio. 1994. Artículo 1.1.

[99] Ibíd. Artículo 3.1.

respectiva zona franca, que se dediquen a la actividad industrial orientada prioritariamente a la venta de mercados externos" adicionalmente, el parágrafo de este mismo artículo establecía "El Gobierno Nacional en desarrollo de la Ley Marco de Comercio Exterior, podrá autorizar excepcionalmente la importación a territorio aduanero de bienes producidos en zona franca y en tal caso no se pierde a calidad de usuario industrial de que trata el inciso anterior".

Bajo el citado artículo, se observa que los usuarios industriales en las zonas francas colombianas no tenían permitidas las ventas al territorio nacional, a menos de que contaran con la autorización del Gobierno Nacional, so pena de que perdieran su calificación como usuarios.

En este sentido, el Estatuto de Zonas Francas colombiano consistía en subvenciones prohibidas bajo el Acuerdo SMC. No obstante, por un tiempo, el país se encontraba cobijado por una excepción.

La OMC otorga permisos para utilizar subvenciones a la exportación prohibidas a algunos países que se encuentran en condiciones económicas difíciles, divididos en dos categorías.

La primera categoría protegida es la de países en desarrollo. De acuerdo con el artículo 27.2 del Acuerdo SMC, los países en desarrollo se benefician del "trato especial y diferenciado". Por lo tanto, la OMC estableció un periodo transitorio de ocho años a partir de la entrada en vigencia de los tratados de la OMC para que los países eliminaran los subsidios a la exportación prohibidos.

Este plazo expiró en el año 2002, sin embargo, algunos países en desarrollo solicitaron diferentes prórrogas para modificar su legislación de acuerdo con las normas de subvenciones de la OMC. Finalmente, en el 2007, la OMC decidió dar fin a la práctica de solicitudes de prórrogas y dio un plazo final a los países en desarrollo del 31 de diciembre de 2015[100].

La segunda categoría son los "países menos adelantados", que, de acuerdo con la definición del Anexo VII del Acuerdo SMC son aquellos i) designados como tales por la Organización de Naciones Unidas y ii) aquellos que mantengan un Producto Nacional Bruto (PNB) por habitante menor a 1000 dólares anuales[101]: Bolivia,

[100]Waters, James. «Achieving World Trade Organization Compliance for Export Processing Zones While Maintaining Economic Competitiveness for Developing Countries.» *Duke Law Journal* Vol. 63, 2013: 485.

[101] Este valor se refiere a dólares constantes del año 1990. La OMC ha adoptado una metodología para su cálculo.

Camerún, Congo, Costa de Marfil, Egipto, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guyana, India, Indonesia, Kenia, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, República Dominicana, Senegal, Sri Lanka y Zimbabue[102].

Los países anteriormente listados pueden "graduarse" de esta categoría cuando su PNB per cápita sobrepasa los 1000 dólares, en este caso los países contarían con un plazo de ocho años para eliminar sus subvenciones a la exportación. Varios países han logrado "graduarse" de esta lista, entre estos se encuentran República Dominicana, Guatemala y Marruecos, quienes pasaron por el proceso de modificar sus legislaciones de zonas francas para eliminar las subvenciones a las exportaciones.

Colombia se encontraba exenta bajo la categoría de "países menos adelantados", sin embargo, en el año 2005 expidió la legislación vigente de zonas francas – Ley 1004 de 2005–en donde se corrigieron las irregularidades del régimen de zonas francas.

En esta nueva legislación, los incentivos a las zonas francas no se sujetan exclusivamente a las exportaciones, sino que aplican independientemente de que la empresa venda sus productos al exterior o al mercado nacional. Por lo tanto, actualmente Colombia, en cuanto a su régimen de zonas francas, se encuentra en cumplimiento de la OMC.

2.5.2. Importancia de los instrumentos jurídicos de control, prevención y sanción vigentes en el Régimen Franco, para enfrentar prácticas de comercio Ilícito en las zonas francas

En el presente capítulo se mostrarán los mecanismos de control, prevención y sanción con los que cuentan las zonas francas para enfrentar sus prácticas de comercio ilícito y se confrontarán con las recomendaciones de entidades tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o la Organización Mundial de Aduanas (OMA), para examinar qué tan avanzado se encuentra el país en materia de seguridad.

[102] Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Organizacion Mundial del Comercio. 1994. Anexo VII

2.5.2.1. Mecanismos legales para el control, prevención y sanción en el régimen franco para enfrentar el comercio ilícito

En Colombia, las zonas francas son unos de los sitios más seguros para el comercio internacional, ya que, a diferencia del resto del país, cuentan con un régimen de control y vigilancia muy estricto y múltiples mecanismos para evitar las prácticas ilegales de comercio exterior. Adicionalmente, el régimen franco cuenta con múltiples procedimientos que buscan evitar la calificación de usuarios que puedan cometer actos ilícitos.

La autoridad facultada para realizar el control y vigilancia a las zonas francas en materia de aduanas, tributario y cambiario de los usuarios instalados en las Zonas Francas es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Esta facultad se ejerce sin perjuicio de las funciones y obligaciones que le corresponde cumplir al usuario operador, de acuerdo con el artículo 498 del Decreto 1165 de 2019.

De lo anterior, se evidencia que las zonas francas en Colombia tienen doble vigilancia y control por parte de dos entidades diferentes, la DIAN, y el usuario operador.

Medidas generales

Para facilitar el control de entrada y salida de mercancías de la zona franca, el régimen prevé ciertas medidas generales.

Primero, el área que sea declarada como zona franca debe estar rodeada de cercas, murallas, vallas o canales, de manera que la entrada o salida de personas, vehículos y mercancías deba realizarse necesariamente por las puertas destinadas para el efecto[103], para facilitar el control de salidas y entradas de mercancías.

Segundo, los usuarios industriales de bienes y servicios y comerciales deben estar instalados dentro del área declarada como zona franca y desarrollar su actividad exclusivamente desde ahí, sin perjuicio de la posibilidad de procesamiento parcial por fuera de la zona franca[104].

Finalmente, la DIAN cuenta con presencia permanente en las zonas francas, ya que uno de los requisitos para la declaratoria es contar con un área adecuada para el montaje de las oficinas donde se instalarán los funcionarios competentes de la DIAN para ejercer el control y vigilancia de las actividades propias de la zona franca.

[103] [103] Decreto 2147 de 2016. Artículo 26 numeral 8.8.5.

[104] Ibíd. Artículo 6.

Verificación de personas jurídicas en la solicitud de zonas francas

Como medida de prevención, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que es el encargado de declarar las zonas francas y ratificar la calificación de sus usuarios, ejerce una verificación de las personas jurídicas y sus socios de quienes solicitan una declaratoria de zona franca o una calificación como usuario operador, industrial de bienes o servicios, o comercial, quienes deben cumplir con una serie de requisitos.

Primero, la persona jurídica que solicite la declaratoria de una zona franca o una calificación debe estar plenamente identificada, es decir que debe informar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, los nombres e identificación de los representantes legales, miembros de junta directiva, socios, accionistas y controlantes directos e indirectos, en caso que los socios sean personas jurídicas se deberá presentar su respectiva composición accionaria[105].

Adicionalmente, para asegurar la idoneidad de las personas involucradas y examinar sus antecedentes, se exige que las personas jurídicas y las personas naturales que sean socias, no tengan deudas exigibles en materia tributaria, aduanera o cambiaria, a favor de la DIAN, para lo cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo consultará a la DIAN[106].

Segundo, como parte del proceso de declaratoria de la zona franca, quien la solicite deberá comprometerse a establecer un programa de sistematización de las operaciones de la zona franca para el manejo de inventarios, que permita un adecuado control por parte del usuario operador, así como de las autoridades competentes, y su conexión al sistema de comunicaciones y de transmisión electrónica de datos y documentos de la DIAN[107].

Función de vigilancia de los usuarios operadores

Adicional a la facultad de la DIAN para realizar el control y vigilancia en materia aduanera, tributaria y cambiaria, los usuarios operadores también están facultados por el Estado para ejercer algunas de estas facultades en sus zonas francas. Los usuarios operadores son definidos por el Decreto 2147 de 2016 como “la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias zonas francas, así como para calificar a sus usuarios. En desarrollo de lo anterior, el usuario operador vigilará y controlará las mercancías bajo control

[105] Decreto 2147 de 2016. Artículo 26 numeral 2.

[106] Ibíd. Artículos 26 numeral 7 y 49 numeral 1.

[107] Ibíd. Artículo 26 numeral 16.

aduanero y autorizará las operaciones de ingreso y salida de las mismas, sin perjuicio del cumplimiento de lo establecido en la regulación aduanera".

En primer lugar, para obtener la calificación como usuario operador estos deben acreditar una serie de requisitos para que la autoridad se asegure de su idoneidad para el cargo:

a. Acreditar un patrimonio de dos mil trescientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (2.300 smmlv)[108].

b. Criterios adicionales de idoneidad para el cargo como:

   i. Conocimiento o experiencia específica de la persona jurídica sobre las actividades que se van a desarrollar en la zona franca.
   ii. Conocimiento y experiencia en comercio exterior y aduanas.
   iii. Capacidad operativa y financiera[109].

c. No ostentar simultáneamente otra calificación, ni tener ninguna vinculación económica o societaria con los demás usuarios de la zona franca[110].

En segundo lugar, el usuario operador, para ser calificado, deberá constituir una garantía global a favor de la DIAN, por un monto equivalente a cien mil (100.000) unidades de valor tributario (UVT), cuyo objeto será asegurar el pago de los derechos e impuestos, las sanciones y los intereses a que haya lugar como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades en su condición de usuario operador de zona franca de acuerdo con la regulación aduanera vigente y demás normas especiales expedidas sobre la materia[111].

De lo anterior se evidencia que el usuario operador responderá ante la DIAN por cualquier irregularidad en materia aduanera, tributaria y cambiaria que cometan sus usuarios, con su propio patrimonio. Por lo tanto, el usuario operador y su vigilancia se convierte en una garantía más para el Estado de la seguridad y legalidad de las importaciones y exportaciones en las zonas francas.

Las funciones específicas del usuario operador en cuanto a la vigilancia de entradas y salidas de mercancías bajo control aduanero son las siguientes[112]:

[108] Ibíd. Artículo 70 numeral 9.
[109] Ibíd. Artículo 72
[110] Ibíd. Artículo 7
[111] Ibíd. Artículo 88.
[112] Artículo 73 y artículo 495 D. 1165 de 2019

a. Dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar la zona franca.

b. Evaluar y calificar a quienes pretendan instalarse en la zona franca permanente como usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios o usuarios comerciales.

c. Declarar la pérdida de la calificación como usuario de zona franca.

d. Autorizar todo ingreso y salida de bienes, de manera temporal o definitiva, de la zona franca sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos aduaneros a que haya lugar. La autorización será concedida mediante el diligenciamiento del formulario correspondiente, donde se indique el tipo de operación a realizar y las condiciones de la misma.

e. Reportar a la autoridad aduanera la información relacionada con la recepción de las mercancías entregadas por el transportador.

f. Elaborar, informar y remitir a la autoridad aduanera el acta de inconsistencias encontradas entre los datos consignados en la planilla de envío y la mercancía recibida, o adulteraciones en dicho documento, o sobre el mal estado o roturas detectados en los empaques, embalajes y precintos aduaneros o cuando la entrega se produzca fuera de los términos previstos en el artículo 169 del decreto 1165 de 2019.

g. Llevar los registros de la entrada y salida de mercancías de la zona franca conforme con los requerimientos y condiciones señaladas por la DIAN.

h. Expedir el Certificado de Integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en la elaboración y transformación de mercancías en la zona franca.

i. Contar con los equipos de seguridad, de cómputo y de comunicaciones que la autoridad aduanera establezca, para efectos de su conexión a los Servicios Informáticos Electrónicos.

j. Informar por escrito a la autoridad aduanera, a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la ocurrencia del hecho o de su detección, sobre el hurto, pérdida o sustracción de las mercancías sujetas a control aduanero de los recintos de la zona franca.

k. Autorizar y llevar el control de las operaciones de ingreso y salida de mercancías e inventarios de bienes de los usuarios, para lo cual el operador deberá establecer un sistema informático de control de inventarios y efectuar inspecciones físicas a dichos inventarios y revisiones a los procesos productivos de los mismos, cuando lo considere conveniente, o cuando lo solicite la DIAN.

l. Conservar a disposición de la autoridad aduanera por el término mínimo de cinco (5) años los documentos que soporten las operaciones que se encuentren bajo su control.

m. Informar a la autoridad aduanera sobre el incumplimiento del término otorgado a los usuarios calificados para el reingreso de los bienes que salieron para procesamiento parcial, reparación, revisión o mantenimiento.

n. Reportar a las autoridades competentes las operaciones sospechosas que detecte en el ejercicio de su actividad y que puedan constituir conductas delictivas, entre otras las relacionadas con el contrabando, la evasión y el lavado de activos.

o. Controlar, de conformidad con el procedimiento establecido, que las operaciones realizadas en zona franca por parte los usuarios industriales de bienes y servicios se ejecuten de exclusivamente en el área declarada.

p. Permitir la inspección previa de las mercancías por parte de los importadores o las agencias de aduana.

Todas estas facultades de los usuarios operadores otorgadas por el Decreto 1165 de 2019, implican que quienes lo sean, deben responder por el cabal cumplimiento de sus funciones. De acuerdo con el artículo 497 del mencionado Decreto, el usuario operador de la zona franca responderá ante la DIAN, por los tributos aduaneros y las sanciones a que haya lugar respecto de los bienes que sean sustraídos de sus recintos o perdidos en estos, salvo que en la actuación administrativa correspondiente demuestre que la causa de la pérdida o retiro le es imputable exclusivamente al usuario industrial o comercial.

Adicionalmente, el usuario operador puede ser acreedor de otras sanciones por infracciones aduaneras, por el incumplimiento de sus funciones. Las sanciones pueden ser i) cancelación de su autorización y/o ii) multa entre 100 UVT, para infracciones leves y 1.208 UVT para infracciones gravísimas.

Por lo anterior, el usuario operador debe propender por el mejor funcionamiento de su zona franca y es un aliado de la autoridad para controlar las prácticas ilegales de comercio, sin perjuicio de la presencia y vigilancia permanente de la Dian y sus controles e inspecciones.

2.5.2.2. Compatibilidad con recomendaciones de organismos internacionales

Los organismos internacionales también han establecido recomendaciones para que los países se aseguren que sus mecanismos de zonas francas sean seguros para las operaciones de comercio y eviten prácticas ilícitas.

Organización Mundial de Aduanas

La Organización Mundial de Aduanas por su parte, estableció el Convenio de Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kioto)[113], que en su Anexo D2 incluye recomendaciones regulatorias para que los países con zonas francas tengan regulaciones justas y de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

Colombia se adhirió a la OMA en 1993, actualmente no ha adoptado el Convenio de Kioto como parte de su legislación, sin embargo, en materia de zonas francas, la legislación colombiana sí se encuentra conforme con sus recomendaciones normativas y de prácticas.

En primer lugar, las zonas francas colombianas cumplen con la definición de "zona franca" establecida por la OMA, puesto que es "una parte del territorio de un Estado en el que las mercancías allí introducidas se considerarán generalmente como si no estuviesen del territorio aduanero, en lo que respecta a los derechos y los impuestos a la importación". En tanto las zonas francas colombianas cuentan con ese principio de extraterritorialidad, cumplen con la definición del Anexo D2.

Adicionalmente, las normas colombianas que regulan las zonas francas cumplen con todas las recomendaciones regulatorias de la OMA, tal como se muestra en la Tabla 74:

Tabla 74. Cumplimiento de la regulación colombiana de zonas francas con el Anexo D2 del Convenio de Kioto

Anexo D2 del Convenio de Kioto	Regulación colombiana
La legislación nacional proveerá acerca del establecimiento de las zonas francas, las categorías de mercancías admisibles en las zonas mencionadas y la naturaleza de las operaciones a las que se someterá a las mercancías en las zonas francas.	La regulación nacional vigente, en este caso, el Decreto 2147 de 2016 regula todos los puntos mencionados.

[113] Organización Mundial de Aduanas. «Convenio de Kioto Anexo D2 (revisado).» 2006.

Los requisitos respecto a la construcción, adecuación y distribución de las zonas francas y los acuerdos de control aduanero serán establecidos por la aduana.	En el caso colombiano, los requisitos fueron establecidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sin embargo, se prevén acuerdos de control aduanero.
La aduana tendrá derecho a llevar a cabo controles sobre las mercancías depositadas en la zona franca en cualquier momento.	El Decreto 1165 de 2019, artículo 498 le otorga dichas facultades.
La admisión de mercancías en una zona franca se autorizará no solamente para las mercancías importadas directamente desde el extranjero sino también para las mercancías provenientes del territorio aduanero del Estado en cuestión.	Sí, todas las mercancías independientemente de su proveniencia deben ser autorizadas por el usuario operador.
No se negará la admisión a la zona franca por otras causas distintas a las que se detallan a continuación: - por orden, moralidad o seguridad públicos, por higiene o salud públicas, o por consideraciones veterinarias o fitosanitarias, o - por protección de patentes, marcas registradas y derechos de autor. independientemente del país de origen, procedencia o destino de las mercancías. Las mercancías que constituyan un peligro, que puedan afectar a otras mercancías o que requieran instalaciones especiales deberán ser admitidas solamente en las zonas francas especialmente diseñadas para recibidas.	En Colombia únicamente se niega la admisión por las causales indicadas por la OMA, no existe ninguna restricción diferente. Artículo 9, D. 2147 de 2016.
Las mercancías admisibles en una zona franca con derecho a exoneración o a reembolso de los derechos y los impuestos de importación cuando sean exportadas, se encontrarán en condiciones de recibir la exoneración o el reembolso mencionados inmediatamente después de haber sido introducidas en la zona franca.	Las zonas francas en Colombia cuentan con extraterritorialidad, por lo que los impuestos de importación de mercancías introducidas a zona franca no se causan hasta que las mercancías sean retiradas de la zona franca.
Práctica recomendada No será necesario presentar una declaración de mercancías ante la aduana respecto a las	En Colombia, no se necesita presentar declaración de importación y/o exportación para introducir mercancías a la zona franca, basta con la presentación de un

mercancías introducidas en una zona franca directamente desde el extranjero si la información ya se encontrara disponible en los documentos que acompañen a las mercancías.	Formulario de Movimiento de Mercancías, que es un trámite más simple.
Práctica recomendada La aduana no debería solicitar una garantía para la admisión de mercancías en una zona franca.	Para ser calificados como usuarios industriales de bienes y de servicios, las empresas deben constituir una póliza para amparar el pago de los perjuicios y sanciones derivadas del incumplimiento de los deberes y obligaciones como usuario calificado.
Se permitirá a las mercancías admitidas en una zona franca ser objeto de las operaciones necesarias para su preservación y de las manipulaciones acostumbradas destinadas a mejorar su presentación o su calidad comercial o a acondicionarlas para el transporte, tales como la división o agrupamiento de bultos, la combinación y la clasificación de las mercancías y el cambio de embalaje.	Dichas operaciones son permitidas.
En los lugares donde las autoridades competentes permitan operaciones de elaboración o de producción en una zona franca, ellas determinarán las operaciones de perfeccionamiento a las que se podrá someter a las mercancías, ya sea en términos generales, sea en forma detallada, o bien combinando estas dos posibilidades y ello será consignado en un reglamento aplicable en toda la extensión de la zona franca, o en la autorización otorgada a la empresa que realiza las operaciones mencionadas.	El acto de calificación como usuario industrial especifica las operaciones para las que está autorizado cada usuario, el cual es ratificado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
La legislación nacional enumerará los casos en que las mercancías consumidas en el interior de las zonas francas puedan acceder a la franquicia de los derechos y los impuestos y fijará las condiciones que se deberán cumplir a tales efectos.	El Decreto 2147 de 2016 los fija.
Únicamente en circunstancias excepcionales se fijará un plazo para la permanencia de las mercancías en una zona franca.	Únicamente se limitan los plazos en caso de importación temporal para perfeccionamiento de activo.
Se permitirá la cesión de la propiedad de las mercancías admitidas en una zona franca.	Sí se permite.
Se permitirá el retiro de las mercancías admitidas o producidas en una zona franca total o parcialmente hacia otra zona franca o ser colocadas bajo otro régimen aduanero, a condición que se cumpla con	Sí se permite, las condiciones están establecidas en el Decreto 1165 de 2019.

las condiciones y las formalidades aplicables en cada caso.	
La única declaración exigida para retirar mercancías de una zona franca será la declaración de mercancías normalmente exigida para el régimen aduanero bajo el cual se encuentren las mercancías mencionadas.	Para retirar mercancías de la zona franca se requiere o FMM o una declaración simplificada de importación.
Práctica recomendada Cuando se deba presentar un documento ante la aduana con respecto a las mercancías que luego de retiradas de una zona franca sean enviadas directamente al exterior, la aduana no exigirá más información que la disponible en los documentos que acompañen a las mercancías.	Para retirar mercancías de la zona franca se requiere o FMM o una declaración simplificada de importación.
La legislación nacional especificará qué momento se tomará en cuenta a los efectos de determinar el valor y la cantidad de mercancías que podrán ser importadas para el consumo a la salida de una zona franca, así como los tipos de derechos e impuestos a la importación o los derechos y los impuestos internos que sean exigibles.	El Estatuto Tributario lo establece.
La legislación nacional establecerá las reglas a aplicar a fin de determinar el monto de los derechos y los impuestos a la importación o los derechos y los impuestos internos, según sea el caso, exigibles sobre las mercancías puestas al consumo, después de haber sido manipuladas o perfeccionadas en una zona franca	El Estatuto Tributario lo establece.
En caso de supresión de una zona franca, se concederá a las personas interesadas tiempo suficiente a fin de retirar sus mercancías y llevarlas a otra zona franca o de colocarlas bajo un régimen aduanero, conforme a las condiciones y formalidades aplicables en cada caso.	El plazo otorgado es de seis meses (Artículo 94 D. 1247 de 2016)

Fuente: Elaboración propia de Araújo Ibarra

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Recientemente, la OCDE primer documento del Consejo contra el Comercio Ilícito, que busca mejorar la transparencia en las zonas francas del mundo[114]. En este se

[114] OCDE. «OECD Legal Instruments.» *Recommendation of the Council on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones*. 20 de octubre de 2019. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0454?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=boletin_especial_recomendaciones_de_la_ocde_para_asegurar_la_transparecia_en_las_zonas_francas&utm_term=2019-11-05.

dan diez recomendaciones que instan a sus miembros a seguir para que sus zonas francas cuenten con esquemas de prevención del comercio ilícito más fuertes. Además, adoptan un "Código de Conducta para Zonas Francas Limpias". A continuación, se analiza si las zonas francas colombianas cumplen con estas recomendaciones o si se requiere trabajo en algún aspecto para mejorar.

La primera recomendación se refiere a los procedimientos de supervisión y control por parte de las autoridades aduaneras, así como los requisitos para otorgar la calificación a empresas que deseen ser usuarios. En este caso, tal como se mostró en el capítulo anterior, la regulación colombiana cuenta con rigurosos controles por parte de los usuarios operadores, así como la supervisión constante de la DIAN. En ese sentido, las recomendaciones de la OCDE se cumplen a cabalidad. Adicionalmente, la verificación de legalidad que realiza el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de las personas jurídicas que pretendan calificarse como usuarios, cumple con las exigencias de la OCDE.

La segunda recomendación se refiere a que las autoridades aduaneras tengan la posibilidad de obtener información respecto a la entrada y salida de bienes de zona franca, que identifique a sus dueños. En Colombia los usuarios operadores deben tener sistemas de recolección de información compatibles con los sistemas informáticos de la DIAN, por lo que las autoridades cuentan con acceso total a la información recolectada por los operadores.

La tercera y décima recomendación son sobre cooperación internacional inter-agencias, para compartir sospechas de comportamientos ilegales a las autoridades. En esta materia, Colombia cuenta con múltiples acuerdos de cooperación en materia tributaria que buscan compartir información de ilegalidades potenciales[115], sin embargo, valdría la pena incrementar el número de acuerdos interinstitucionales con otros países.

Las recomendaciones cuarta, quinta y sexta, se refieren a mantener una cooperación entre agencias locales y promover conciencia entre todos los actores relevantes para que se articulen en sus funciones y entiendan los riesgos existentes. En Colombia, las entidades que se encargan de funciones de inspección y vigilancia tales como la DIAN, la Policía Fiscal y Aduanera y la Unidad de Información y Análisis Financiero se encuentran en contacto permanente y los usuarios

[115] Colombia es parte de la Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal que le da acceso a información fiscal de 90 países, adicionalmente, también es parte de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Además, cuenta con alianzas estratégicas interinstitucionales de intercambio de información aduanera con Panamá y Estados Unidos.

operadores tienen la obligación de informar a la DIAN. Por ende, existe suficiente articulación entre las entidades involucradas con la entrada y salida de bienes de zona franca.

Las recomendaciones séptima y octava se refiere a monitorear las actividades de las zonas francas y publicar indicadores anuales que permitan evaluar sus riesgos, frente a este punto, actualmente en Colombia no se publican indicadores anuales que permitan evaluar el funcionamiento de las zonas francas como mecanismo de comercio exterior, ni su efectividad contra el comercio ilícito. En este sentido, el presente estudio propone la elaboración de una encuesta anual a zonas francas, operadores y usuarios con fines estadísticos, que permita realizar mediciones y proponer recomendaciones.

Finalmente, se recomienda seguir el Código de Conducta para Zonas Francas Limpias.

Por lo tanto, se observa que, aunque existen aspectos para mejorar en materia de cooperación internacional, el régimen de zonas francas colombiano cumple con todas las recomendaciones y regulaciones internacionales en materia de seguridad y prevención de prácticas de comercio ilícitas en las zonas francas. De hecho, La Organización Mundial de Zonas Francas se encuentra actualmente implementando un programa de “Zonas Francas Seguras” el cual se encuentra en fase piloto y una de las primeras tres zonas francas en el mundo que está participando para obtener la certificación es la Zona Franca de Bogotá.

2.6. Conclusiones

2.6.1. Colombia

- Contrario a las afirmaciones de algunos analistas y formadores de opinión comúnmente se cree, el régimen de zonas francas no es de uso exclusivo de grandes empresas. El agregado nacional demuestra que el grupo MiPYMES es el más numeroso (81%, 700 empresas). Tan solo el 9% (77) son empresas grandes.

- Las zonas francas participan activamente en la generación del valor agregado del país, la región, departamento y municipio:
    - 58 municipios con zonas francas aportan el 57% del valor agregado nacional.
    - Se destaca la participación de Centro Oriente (incluido Bogotá) y del Pacífico que superan el promedio nacional.
    - El Eje Cafetero y la Región Caribe están en un rango similar al del promedio del valor agregado de Colombia, aportado por los municipios con ZF.
    - En el Huila, el municipio de Palermo, con una sola zona franca aporta el 43% del valor agregado del departamento.

- Las zonas francas significan una importante herramienta para el país para diversificar su canasta exportadora, en vista que, por la naturaleza de las empresas del régimen, estas no venden commodities, sino productos no tradicionales con valor agregado.

- Ya sea por medio de los reportes elaborados con los informes trimestrales de las zonas francas o por la encuesta realizada para efectos de este estudio, las zonas francas cumplieron con la finalidad establecida en la Ley 1004 de 2005 de ser instrumento para la creación de empleo.
    - El empleo directo en las ZFP a diciembre de 2018 se multiplicó por seis frente a los compromisos adquiridos para su calificación, según reporte trimestral.
    - El empleo directo en las ZFP a diciembre de 2018 se multiplicó por cinco frente a los compromisos adquiridos para su calificación, según encuesta.
    - El promedio de empleo generado por usuario de una ZFPE es 7,8 veces mayor al de la ZFP, según reporte trimestral.
    - El promedio de empleo generado por usuario de una ZFPE es 8,9 veces mayor al de la ZFP, según encuesta.
    - Las ZFPE participan con más del 60% del empleo generado en el régimen.
    - En los dos tipos de ZF la participación de la mujer está por debajo de la de los hombres.
    - Entre el 70% y 80% de los empleados de ZF son de nivel técnico, entre el 17% y el 23% son de nivel administrativo, y entre el 1% y 6% son de nivel gerencial.
    - La mayoría de empleados de las zonas francas, tanto permanentes como especiales, son de nivel técnico, con una mayor proporción en las ZFPE (82%).
    - Las ZFP genera un mayor porcentaje de empleos de nivel administrativo y gerencial que en las ZFPE.
    - El promedio salarial del nivel técnico, sin subsidio de transporte, a diciembre de 2018 era el doble del salario mínimo establecido para el mismo año; y con subsidio de transporte era 1,8 mayor.

- Ya sea por medio de los reportes elaborados con los informes trimestrales de las zonas francas o por la encuesta realizada para efectos de este estudio, las zonas francas cumplieron con la finalidad establecida en la Ley 1004 de 2005 de ser instrumento para la captación de nuevas inversiones.
    - Las ZFPE multiplicó sus compromisos de inversión por 3 y las ZFP por 12, según informes trimestrales.
    - En las encuestas se observa una tendencia más agresiva en el incremento de la inversión frente a los compromisos adquiridos: las ZFPE multiplicó sus compromisos de inversión por 8,3 y las ZFP por 7,3.
    - En las ZFP prima la inversión de origen nacional; sin embargo, la inversión extranjera directa (IED) representó un poco más del 22%.
    - En las ZFPE también predomina la inversión nacional; en el caso de la IED los reportes trimestrales dan cuenta de un 25%.
    - En cuanto al destino de la inversión de los usuarios en ZFP, se observa tanto en los reportes trimestrales como en la encuesta, una destinación mayor al

49% para la compra de maquinaria y equipo, confirmando la importancia de este instrumento en la reconversión industrial y mejora de productividad y competitividad del país.

- En cuanto al destino de la inversión de los usuarios en ZFPE, se observa en los reportes trimestrales una destinación mayor al 30% para la compra de maquinaria y equipo. En la encuesta, una destinación mayor al 75% para este fin, confirmando la importancia de este instrumento en la reconversión industrial y mejora de productividad y competitividad del país.

2.6.2. Región Pacífico

- En la región Pacífico hay 18 ZF: 6 permanentes y 12 especiales con 128 usuarios en las ZFP y 12 en las especiales validados a diciembre de 2018 por los consultores.

- Los departamentos de la región Pacífico con ZF participan con el 13% del PIB de Colombia.

- Las 18 zonas francas que están en la Región Pacífico se distribuyen en 12[116] municipios: 5[117] en el Cauca, 5 en el Valle del Cauca y 2 en Nariño.

- De los 128 usuarios de ZF, 69 pertenecen al sector industrial, 13 al comercio y 46 al sector servicios.

- En cuanto al tamaño de la empresa, 86 hacen parte del grupo MiPYMES (micro, pequeña y mediana empresa), y 22 son empresas grandes[118].

- Las ZF de la región Pacífico son un importante instrumento de apoyo al desarrollo regional. En efecto, el 69% del valor agregado de la región Pacífico fue aportado por los 12 municipios que cuentan con al menos una ZF.

- Hay una correlación entre el aumento de usuarios y el aumento del valor agregado en los departamentos de la región con ZF. Si bien no se afirma que el aumento del valor agregado de los departamentos sea causado únicamente por el incremento en los usuarios, sí se demuestra que los flujos de inversión, empleo creado y los procesos industriales, han generado valor para los municipios en donde operan las zonas francas.

- Igualmente, hay una correlación entre el aumento de usuarios de ZF y el incremento de los ingresos tributarios de los municipios. Aunque el paralelismo en estas variables no es directo, no deja de ser relevante el hecho que el aumento de las empresas en ZF no ha significado una disminución de los ingresos tributarios,

[116] Buenaventura, Cali, Palmira, Yumbo, Zarzal, Caloto, Guachené, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Villa Rica, Ipiales y Pasto.

[117] La ZFP del Cauca está en tres municipios: Caloto, Guachené y Puerto Tejada.

[118] Hay 10 empresas que no reportan tamaño en sus informes.

especial atención merece el caso del impuesto de industria y comercio que ha crecido de manera ininterrumpida desde el año 2002.

- Se destaca que las ZF de la Región Pacífico son un instrumento de competitividad y apoyo en la generación del valor agregado.

Actividades	Valor agregado Región Pacífico	Participación usuarios de ZF
Logística	18%	29%
Manufacturas	17%	53%
Servicios profesionales	9%	5%
Construcción	6%	9%

- En el Valle del Cauca, existe una fuerte correlación entre sus apuestas departamentales y la vocación de las empresas en zona franca en vista que las cinco apuestas son realizadas a su vez por empresas ubicadas en zona franca. Tres de estas corresponden a la transformación de alimentos, una a la confección de prendas de vestir y la restante a la producción de farmacéuticos.
- En Cauca y Nariño existe una fuerte correlación entre la apuesta productiva alimentos con las actividades desarrolladas en las ZF.
- Las ZF en la Región Pacífico ha tenido un intercambio superavitario en los últimos dos años, en el que las exportaciones desde zona franca han superado las importaciones.
- ZFP Palmaseca, ZFP Cencauca y ZFP Pacífico registran superávit en la balanza comercial en el año 2018.
- ZFP CELPA, ZFP Zonamérica y ZFP Parque Sur registran déficit en la balanza comercial en el año 2018.
- Las zonas francas del Pacífico cumplieron con la finalidad establecida en la Ley 1004 de 2005 de ser instrumento para la creación de empleo:
    - El empleo directo en las ZFP a diciembre de 2018 se multiplicó por 4,6 frente a los compromisos adquiridos para su calificación, según reporte trimestral.
    - El empleo directo en las ZFP a diciembre de 2018 se multiplicó por 5,7 frente a los compromisos adquiridos para su calificación, según encuesta.
    - Respecto a las ZFPE, según los informes trimestrales, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 2,6 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Respecto al empleo vinculado, este se multiplicó por 1,4 frente a su compromiso. En la encuesta realizada, con una muestra de 5 ZFPE, se observa que el empleo directo se multiplicó por 3,7 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación.

  - El promedio de empleo generado por usuario de una ZFPE es 4 veces mayor al de la ZFP, según reporte trimestral.

- Las ZF del Pacífico cumplieron con la finalidad de ser instrumento para la captación de nuevas inversiones; de hecho:
  - Las ZFPE multiplicó sus compromisos de inversión por 2,2 y las ZFP por 5,2, según informes trimestrales.
  - En las encuestas se observa una tendencia más agresiva en el incremento de la inversión frente a los compromisos adquiridos: las ZFPE multiplicó sus compromisos de inversión por 6,4 y las ZFP por 10,7.
  - En las ZFP prima la inversión de origen nacional; sin embargo, la inversión extranjera directa (IED) representó un poco más del 25%.
  - En las ZFPE también predomina la inversión nacional; en el caso de la IED los reportes trimestrales dan cuenta de un 27%, mientras que las encuestas reflejan una inversión 100% nacional.
  - En cuanto al destino de la inversión de los usuarios en ZFP, se observa tanto en los reportes trimestrales como en la encuesta, una destinación mayor al 60% para la compra de maquinaria y equipo, confirmando la importancia de este instrumento en la reconversión industrial y mejora de productividad y competitividad del país.
  - En cuanto al destino de la inversión de los usuarios en ZFPE, se observa en los reportes trimestrales una destinación mayor al 42% para la compra de maquinaria y equipo. En la encuesta, una destinación mayor al 69% para este fin, confirmando la importancia de este instrumento en la reconversión industrial y mejora de productividad y competitividad del país.

2.6.3. Región Centro Oriente

- En la región Centro Oriente que incluye Bogotá, hay 33 ZF: 10 permanentes y 23 especiales con 396 usuarios en las ZFP y 23 en las especiales validados a diciembre de 2018 por los consultores.

- Los departamentos de la región Centro Oriente con ZF participan con el 40% del PIB de Colombia.
- Las 33 zonas francas que están en la Región Centro Oriente se distribuyen en 37[119] municipios: 19 en Bogotá, 11 en Cundinamarca, 4 en Santander y 3 en Norte de Santander.

- De los 396 usuarios de ZF, 139 pertenecen al sector industrial, 170 al comercio y 87 al sector servicios.

[119] Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, Mosquera, Sesquilé, Soacha, Sopó, Tocancipá, Cúcuta, San Cayetano, Tibú, Barrancabermeja, Floridablanca, Piedecuesta, Sabana De Torres

- En cuanto al tamaño de la empresa, 312 hacen parte del grupo MiPYMES (micro, pequeña y mediana empresa), y 25 son empresas grandes[120].

- Las ZF de la región Centro Occidente son un importante instrumento de apoyo al desarrollo regional. En efecto, el 89% del valor agregado de la región Centro Occidente fue aportado por los 18 municipios que cuentan con al menos una ZF.

- Hay una correlación entre el aumento de usuarios y el aumento del valor agregado en los departamentos de la región con ZF. Si bien no se afirma que el aumento del valor agregado de los departamentos sea causado únicamente por el incremento en los usuarios, sí se demuestra que los flujos de inversión, empleo creado y los procesos industriales, han generado valor para los municipios en donde operan las zonas francas.

- Igualmente, hay una correlación entre el aumento de usuarios de ZF y el incremento de los ingresos tributarios de los municipios. Aunque el paralelismo en estas variables no es directo, no deja de ser relevante el hecho que el aumento de las empresas en ZF no ha significado una disminución de los ingresos tributarios, especial atención merece el caso del impuesto de industria y comercio que ha crecido de manera ininterrumpida desde el año 2002.

- Se destaca que las ZF de la Región Centro Occidente son un instrumento de competitividad y apoyo en la generación del valor agregado.

Actividades	Valor agregado Región Centro Oriente	Participación usuarios de ZF
Comercio, reparación, Logística y almacenamiento	20%	43%
Manufacturas	14%	30%
Construcción	7%	5%
Información y comunicaciones	4%	4%

  - En Bogotá D.C., existen siete coincidencias con las actividades realizadas en ZF. Alimentos, calzado, manufacturas de cuero, plástico, químico, textiles y confecciones y vehículos.
  - Para el caso de Cundinamarca, existen una completa alineación entre las apuestas productivas y las industrias de las ZF.

[120] Hay 59 empresas que no reportan tamaño en sus informes.

  - Los departamentos de Santander y Norte de Santander priorizan cinco apuestas. En Santander existen tres coincidencias: Alimentos, metales comunes y sus manufacturas y textiles y confecciones, mientras que en Norte Santander coincide con alimentos

- En comercio exterior, en el año 2017 se presentó un comportamiento superavitario las zonas francas de la Región Centro Occidente. No obstante, en 2018 se registró el comportamiento contrario con un déficit de 32,9 millones USD.
  - Las zonas francas de la región con saldo comercial deficitario en 2018 fueron Tocancipá, Bogotá, FEMSA, Occidente y Metropolitana. El déficit presentado puede ser por su vocación logística como centros de distribución.
  - Santander es la zona franca con mayor superávit en comercio exterior con 9.5 millones de USD, le siguen Intexona con 2 millones de dólares y Cúcuta con USD157 mil.

- Las zonas francas de la región Centro Oriente cumplieron con la finalidad establecida en la Ley 1004 de 2005 de ser instrumento para la creación de empleo:
  - El empleo directo en las ZFP a diciembre de 2018 se multiplicó por 10,1 frente a los compromisos adquiridos para su calificación, según reporte trimestral.
  - El empleo directo en las ZFP a diciembre de 2018 se multiplicó por 5,8 frente a los compromisos adquiridos para su calificación, según encuesta.
  - Respecto a las ZFPE, según los informes trimestrales, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 1,5 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Respecto al empleo vinculado, este se multiplicó por 1,2 frente a su compromiso. En la encuesta realizada, con una muestra de 4 ZFPE, se observa que el empleo directo se multiplicó por 0,7 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación
  - El promedio de empleo generado por usuario de una ZFPE es 3 veces mayor al de la ZFP, según reporte trimestral, (126 en ZFPE vs 38 en ZFP).

- Las ZF de la Región Centro Occidente cumplieron con la finalidad de ser instrumento para la captación de nuevas inversiones; de hecho:
  - Las ZFPE multiplicó sus compromisos de inversión por 1,8 y las ZFP por 10, según informes trimestrales.
  - En las encuestas se observa que el incremento de la inversión frente a los compromisos adquiridos: las ZFPE multiplicó sus compromisos de inversión por 2.3 y las ZFP por 7.5.
  - En las ZFP prima la inversión de origen nacional; sin embargo, la inversión extranjera directa (IED) representó un poco más del 21%.
  - En las ZFPE también predomina la inversión nacional; en el caso de la IED los reportes trimestrales dan cuenta de un 23%, mientras que las encuestas reflejan una inversión 100% nacional.
  - En cuanto al destino de la inversión de los usuarios en ZFP, se observa en los reportes trimestrales, una destinación mayor al 41% para la compra de maquinaria y equipo y en la encuesta 65%, confirmando la importancia de este instrumento en la reconversión industrial y mejora de productividad y competitividad del país.

- En las encuestas se destaca que el 19% del valor de la inversión se destinó a informática y telecomunicaciones y el 8% según los reportes trimestrales.
- En cuanto al destino de la inversión de los usuarios en ZFPE, se observa en los reportes trimestrales una destinación mayor al 40% para la compra de maquinaria y equipo. En la encuesta, una destinación mayor al 50% para este fin, confirmando la importancia de este instrumento en la reconversión industrial y mejora de productividad y competitividad del país.

2.6.4. Región Caribe

- En la Región Caribe se encuentra el mayor número de ZF, hay 37 ZF: 12 permanentes y 25 especiales con 259 usuarios en las ZFP y 25 en las especiales validados a diciembre de 2018 por los consultores.

- Los departamentos de la Región Caribe con ZF participan con el 14% del PIB de Colombia.

- Las 37 zonas francas que están en la Región Caribe se distribuyen en 14[121] municipios: 4 en Atlántico, 3 en Bolívar, 3 en Magdalena, 2 en Córdoba, 1 en Cesar y 1 en La Guajira.

- De los 284 usuarios de ZFP, 122 pertenecen al sector industrial, 115 al comercio y 47 al sector servicios.

- De las 25 ZFPE, 7 pertenecen al sector industrial y 18 al sector servicios (logística, administrativos, electricidad constricción, TIC y salud).

- En cuanto al tamaño de la empresa en ZFP, 205 hacen parte del grupo MiPYMES (micro, pequeña y mediana empresa), y 24 son empresas grandes[122].
- Las ZF de la región caribe son un importante instrumento de apoyo al desarrollo regional. En efecto, el 57% del valor agregado de la región caribe fue aportado por los 14 municipios que cuentan con al menos una ZF.

- Hay una correlación entre el aumento de usuarios y el aumento del valor agregado en los departamentos de la región con ZF. Si bien no se afirma que el aumento del valor agregado de los departamentos sea causado únicamente por el incremento en los usuarios, sí se demuestra que los flujos de inversión, empleo creado y los procesos industriales, han generado valor para los municipios en donde operan las zonas francas.

[121] Cartagena, San Pablo, Turbaco, La Gloria, Montería, Puerto Libertador, Dibulla, Ciénaga, Santa Marta, Sitionuevo, Barranquilla, Galapa, Palmar De Varela Y Puerto Colombia

[122] Hay 30 empresas que no reportan tamaño en sus informes.

- Igualmente, hay una correlación entre el aumento de usuarios de ZF y el incremento de los ingresos tributarios de los municipios, que, aunque no implica una relación directa entre los ingresos tributarios municipales y la existencia de zonas francas, estas últimas han ayudado a desarrollar un ecosistema empresarial que contribuye con los ingresos financieros de los municipios de su jurisdicción.

- Se destaca que las ZF de la Región Caribe son un instrumento de competitividad y apoyo en la generación del valor agregado.

Actividades	Valor agregado Región Caribe	Participación usuarios de ZF
Comercio, reparación, Logística y almacenamiento	19%	40%
Manufacturas	11%	38%

  - Atlántico tiene cuatro apuestas productivas, las cuales coinciden con las actividades económicas de las ZF en el territorio: Alimentos, químicos, productos metálicos y farma.
  - Respecto a Bolívar, de las cinco apuestas, cuatro son llevadas a cabo en las zonas francas: Alimentos, químicos, plásticos y productos metálicos.
  - Los departamentos de Cesar y Magdalena con los alimentos que se desarrollada por las ZF en esas jurisdicciones. Contrario a lo que sucede en Córdoba y La Guajira, que también cuentan con apuestas priorizadas, pero no es desarrollada en las ZF.

- En comercio exterior, se presentó un comportamiento superavitario las zonas francas de la Región Caribe.
  - la ZFP Cartagena registra el mayor superávit en la balanza comercial en el año 2018 con un valor de 34,5 millones de USD; seguida por la ZF Barranquilla, ZF Candelaria, ZF Tayrona y ZF La Cayena. Las zonas francas Brisa y Palermo presentan una balanza en 0, lo que no implica que no tengan intercambio comercial pero que las importaciones y las exportaciones son iguales.
  - La ZF Internacional del Atlántico y La Américas presentó un déficit comercial menor a un millón de dólares, la ZF Parque Central tiene el mayor déficit por un valor de 3,3 millones USD.

- Las zonas francas de la región Caribe cumplieron con la finalidad establecida en la Ley 1004 de 2005 de ser instrumento para la creación de empleo:
  - El empleo directo en las ZFP a diciembre de 2018 se multiplicó por 4.3 frente a los compromisos adquiridos para su calificación, según reporte trimestral.
  - El empleo directo en las ZFP a diciembre de 2018 se multiplicó por 4.2 frente a los compromisos adquiridos para su calificación, según encuesta.

- Respecto a las ZFPE, según los informes trimestrales, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 1,5 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Respecto al empleo vinculado, este se multiplicó por 4,2 frente a su compromiso. En la encuesta realizada, se observa que el empleo directo se multiplicó por 3.4 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación
- El promedio de empleo generado por usuario de una ZFPE es 7.5 veces mayor al de la ZFP, según reporte trimestral, (164 en ZFPE vs 22 en ZFP).

- Las ZF de la Región Caribe cumplieron con la finalidad de ser instrumento para la captación de nuevas inversiones; de hecho:
  - Las ZFPE multiplicó sus compromisos de inversión por 3.5 y las ZFP por 3.4, según informes trimestrales.
  - En las encuestas se observa que el incremento de la inversión frente a los compromisos adquiridos: las ZFPE multiplicó sus compromisos de inversión por 12.7 y las ZFP por 3.1.
  - En las ZFP prima la inversión de origen nacional; sin embargo, la inversión extranjera directa (IED) representó un poco más del 24%.
  - En las ZFPE también predomina la inversión nacional; en el caso de la IED los reportes trimestrales dan cuenta de un 32%, mientras que las encuestas reflejan una inversión 15% extranjera.
  - En cuanto al destino de la inversión de los usuarios en ZFP, se observa en los reportes trimestrales, una destinación mayor al 53% para la compra de maquinaria y equipo y en la encuesta 52%, confirmando la importancia de este instrumento en la reconversión industrial y mejora de productividad y competitividad del país.
  - En cuanto al destino de la inversión de los usuarios en ZFPE, se observa en los reportes trimestrales una destinación mayor al 25% para la compra de maquinaria y equipo. En la encuesta, una destinación mayor al 80% para este fin, confirmando la importancia de este instrumento en la reconversión industrial y mejora de productividad y competitividad del país.

2.6.5. Región Eje Cafetero

- En la región Eje Cafetero hay 14 ZF: 5 permanentes y 9 especiales con 117 usuarios en las ZFP y 9 en las especiales validados a diciembre de 2018 por los consultores.
- Los departamentos de la región Eje Cafetero con ZF participan con el 19% del PIB de Colombia.

- Las 14 zonas francas que están en la Región Eje Cafetero se distribuyen en 10[123] municipios: 7 en Antioquia, y de aun municipio en Caldas, Quindío y Risaralda.

[123] Apartadó, Barbosa, Bello, Cladas, Maceo, Medellín, Rionegro, Manizales, La Tebaida y Pereira.

- De los 117 usuarios de ZF, 69 pertenecen al sector industrial, 32 al comercio y 25 al sector servicios.

- En cuanto al tamaño de la empresa, 97 hacen parte del grupo MiPYMES (micro, pequeña y mediana empresa), y 6 son empresas grandes[124].

- Las ZF de la región Eje Cafetero son un importante instrumento de apoyo al desarrollo regional. En efecto, el 57% del valor agregado de la región Eje Cafetero fue aportado por los 10 municipios que cuentan con al menos una ZF.

- Hay una correlación entre el aumento de usuarios y el aumento del valor agregado en los departamentos de la región con ZF. Si bien no se afirma que el aumento del valor agregado de los departamentos sea causado únicamente por el incremento en los usuarios, sí se demuestra que los flujos de inversión, empleo creado y los procesos industriales, han generado valor para los municipios en donde operan las zonas francas.

- Igualmente, hay una correlación entre el aumento de usuarios de ZF y el incremento de los ingresos tributarios de los municipios. Aunque el paralelismo en estas variables no es directo, no deja de ser relevante el hecho que el aumento de las empresas en ZF no ha significado una disminución de los ingresos tributarios, especial atención merece el caso del impuesto de industria y comercio que ha crecido de manera ininterrumpida desde el año 2000.

- Se destaca que las ZF de la Región Eje Cafetero son un instrumento de competitividad y apoyo en la generación del valor agregado.

Actividades	Valor agregado Región Eje Cafetero	Participación usuarios de ZF
Comercio, reparación, Logística y almacenamiento	18%	57%
Manufacturas	17,5%	27%
Administración pública	13%	11%
Actividades profesionales y técnicas	9%	4%

  - En Antioquia, existen siete coincidencias con las actividades realizadas en ZF. Alimentos, textiles y confecciones, maquinaria eléctrica, plástico, químico y vehículos.

[124] Hay 14 empresas que no reportan tamaño en sus informes.

  - De las tres apuestas de Risaralda, existe completa alineación con las actividades realizadas en ZF: alimentos, textiles y maquinaria eléctrica.
  - En Caldas, de las dos apuestas productivas, una es realizada por la única ZF del departamento. En Quindío solo hay una apuesta y coincide con las actividades económicas desarrolladas en la ZFP.

- Las ZF en la Región Eje Cafetero ha tenido un intercambio superavitario en los últimos dos años, en el que las exportaciones desde zona franca han superado las importaciones.

- ZFP Rionegro, ZFP Quindío y ZFP ZOFIVA registran superávit en la balanza comercial en el año 2018.

- ZFP Urabá registra déficit en la balanza comercial en el año 2018.

- Las zonas francas del Eje Cafetero cumplieron con la finalidad establecida en la Ley 1004 de 2005 de ser instrumento para la creación de empleo:
  - El empleo directo en las ZFP a diciembre de 2018 se multiplicó por 7 frente a los compromisos adquiridos para su calificación, según reporte trimestral.
  - El empleo directo en las ZFP a diciembre de 2018 se multiplicó por 2,9 frente a los compromisos adquiridos para su calificación, según encuesta.
  - Respecto a las ZFPE, según los informes trimestrales, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 1,8 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Respecto al empleo vinculado, este se multiplicó por 1 frente a su compromiso. En la encuesta realizada, con una muestra de 8 ZFPE, se observa que el empleo directo se multiplicó por 2,1 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación.
  - El promedio de empleo generado por usuario de una ZFPE es 23 veces mayor al de la ZFP, según reporte trimestral.

- Las ZF del Eje Cafetero cumplieron con la finalidad de ser instrumento para la captación de nuevas inversiones; de hecho:
  - Las ZFPE multiplicó sus compromisos de inversión por 1,3 y las ZFP por 16,1 según informes trimestrales.
  - En las encuestas se observa una tendencia más agresiva en el incremento de la inversión frente a los compromisos adquiridos: las ZFPE multiplicó sus compromisos de inversión por 12,7 y las ZFP por 6,4.
  - En las ZFP prima la inversión de origen nacional; sin embargo, la inversión extranjera directa (IED) representó un poco más del 17%.
  - En las ZFPE también predomina la inversión extranjera; en el caso de la IED los reportes trimestrales dan cuenta de un 50%, mientras que las encuestas reflejan una inversión del 90%.
  - En cuanto al destino de la inversión de los usuarios en ZFP, se observa tanto en los reportes trimestrales como en la encuesta, una destinación mayor al 40% para la compra de maquinaria y equipo, confirmando la importancia de este instrumento en la reconversión industrial y mejora de productividad y competitividad del país.
  - En cuanto al destino de la inversión de los usuarios en ZFPE, se observa en los reportes trimestrales una destinación mayor al 49% para la compra de maquinaria y equipo. En la encuesta, una destinación mayor al 69% para

este fin, confirmando la importancia de este instrumento en la reconversión industrial y mejora de productividad y competitividad del país.

2.6.6. Región Orinoquía

- En la Región Orinoquia hay 2 zonas francas permanentes especiales.
- El departamento del Meta donde se encuentran las 2 ZFPE participa con el 4% del PIB de Colombia.
- Las 2 zonas francas ubicadas en el departamento del Meta están en el municipio de Puerto Lopez y en el de Puerto Rico.
- Las 2 ZFPE, pertenecen al sector industrial y al sector agroindustrial.
- Los dos municipios donde se encuentran las ZFPE, participan con el 5% del valor agregado del departamento del Meta.
- Hay una correlación entre el número de ZFPE y el incremento de los ingresos tributarios de los municipios 2 municipios con ZF, que, aunque no implica una relación directa entre los ingresos tributarios municipales y la existencia de zonas francas, estas últimas han ayudado a desarrollar un ecosistema empresarial que contribuye con los ingresos financieros de los municipios de su jurisdicción.
- Se destaca que las ZF de la Orinoquia son un instrumento de competitividad y apoyo en la generación del valor agregado.

Actividades	Valor agregado Orinoquia	Participación usuarios de ZF
Combustibles	50%	50%
Agricultura	11%	50%

- Las zonas francas de la región caribe cumplieron con la finalidad establecida en la Ley 1004 de 2005 de ser instrumento para la creación de empleo:
    - Según los informes trimestrales, el empleo directo total a diciembre de 2018 se multiplicó por 2.9 frente a los compromisos adquiridos para su calificación. Respecto al empleo vinculado, este se multiplicó por 0.7 frente a su compromiso. En la encuesta realizada, se observa que el empleo directo se multiplicó por 2.8 frente al compromiso de este rubro adquirido en su calificación

- Las ZF de la Orinoquia cumplieron con la finalidad de ser instrumento para la captación de nuevas inversiones; de hecho:
    - Las ZFPE multiplicó sus compromisos de inversión por 5.5 según informes trimestrales y según las encuestas esta se multiplico por 6.5%.
    - Predomina la inversión nacional; las encuestas reflejan una IED de 5%.
    - En cuanto al destino de la inversión de los usuarios en ZFPE, se observa en los reportes trimestrales una destinación mayor al 69% para la compra de maquinaria y equipo. En la encuesta, una destinación mayor al 70% para este fin, confirmando la importancia de este instrumento en la reconversión industrial y mejora de productividad y competitividad del país.

2.6.7. Región Centro Sur

- En la región Centro Sur hay 1 ZF Permanente con 10 usuarios que no pudieron ser validados por los consultores.
- Los departamentos de la región Centro Sur con ZF participan con el 2% del PIB de Colombia.
- La única zona franca que están en la Región Centro Sur está en el Huila, en Palermo.
- De los 10 usuarios de ZF, 6 pertenecen al sector industrial, 2 al comercio, 1 al sector servicios y 1 al sector agroindustrial.

- En cuanto al tamaño de la empresa, las 10 hacen parte del grupo MiPYMES (micro, pequeña y mediana empresa), no hay empresas medianas ni grandes.

- La ZF de la región Centro Sur es un importante instrumento de apoyo al desarrollo regional. En efecto, el 43% del valor agregado de la región Centro Sur fue aportado por el único municipio que cuenta con ZF.

- Hay una correlación entre el aumento de usuarios de ZF y el incremento de los ingresos tributarios de los municipios. Aunque el paralelismo en estas variables no es directo, no deja de ser relevante el hecho que el aumento de las empresas en ZF no ha significado una disminución de los ingresos tributarios, especial atención merece el caso del impuesto de industria y comercio que ha crecido a tasas de 28% desde que se crean empresas bajo el régimen en 2014.

- Se destaca que las ZF de la Región Centro Sur son un instrumento de competitividad y apoyo en la generación del valor agregado.

Actividades	Valor agregado Región Centro Sur	Participación usuarios de ZF
Agricultura	18%	60%

Comercio, reparación, Logística y almacenamiento	18%	20%
Actividades profesionales y técnicas	5%	10%
Manufacturas	4%	10%

  - Existe una completa alineación entre las apuestas productivas del Huila (alimentos) con al menos una de las actividades llevadas a cabo en la ZFP.

- Las ZF Surcolombiana ha tenido un intercambio superavitario en el último año, en el que las exportaciones desde zona franca han superado las importaciones.

- La zona franca del Centro Sur cumplió con la finalidad establecida en la Ley 1004 de 2005 de ser instrumento para la creación de empleo:
  - El empleo directo en la ZFP a diciembre de 2018 se multiplicó por 1,7 frente a los compromisos adquiridos para su calificación, según reporte trimestral.

- La ZF del Centro Sur cumplió con la finalidad de ser instrumento para la captación de nuevas inversiones; de hecho:
  - La ZFP multiplicó sus compromisos de inversión por 1,1 según informes trimestrales.
  - En la ZFP es de inversión 100% nacional.
  - En cuanto al destino de la inversión de los usuarios en ZFP, se observa tanto en los reportes trimestrales como en la encuesta, una destinación mayor al 60% para la compra de maquinaria y equipo, confirmando la importancia de este instrumento en la reconversión industrial y mejora de productividad y competitividad del país.

Bibliografía

AmCham China. «Impact of US and Chinese Tariffs on American Companies in China.» 2018. https://www.amchamchina.org/uploads/media/default/0001/09/7d5a70bf034247cddac45bdc90e89eb77a580652.pdf.

DANE. «DANE.» *Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica Industria Manufacturera 2017 - 2018 .* 27 de noviembre de 2019. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/edit/boletin_EDIT_manufacturera_2017_2018.pdf.

Naciones Unidas. *Diseño y Evaluación de incentivos tributarios en países en desarollo.* Nueva York: UN, 2019.

OCDE. *Corporate Tax Incentives For Foreign Direct Investment.* Paris: OCDE, 2001.

—. *OECD Economic Surveys: Colombia.* Paris: OECD Publishing, 2019.

—. «OECD Legal Instruments.» *Recommendation of the Council on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones.* 20 de octubre de 2019. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0454?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=boletin_especial_recomendaciones_de_la_ocde_para_asegurar_la_transparecia_en_las_zonas_francas&utm_term=2019-11-05.

Organización Mundial de Aduanas. «Convenio de Kioto Anexo D2 (revisado).» 2006.

Organización Mundial del Comercio. «Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias.» 1994.

Waters, James. «Achieving World Trade Organizartion Compliance for Export Processing Zones While Maintaining Economic Competitiveness for Developing Countries.» *Duke Law Journal Vol. 63*, 2013: 485.

ANDI
Cámara de Usuarios
de Zonas Francas

3. IMPACTO TRIBUTARIO DE LAS ZONAS FRANCAS

Por: HJ Gómez SAS

3. IMPACTO TRIBUTARIO DE LAS ZONAS FRANCAS

3.1. El impacto fiscal e importancia de las zonas francas: Objetivo y estructura del documento.

En el mundo las zonas francas han sido usadas como instrumento para promover la transformación productiva, la inserción en mercados globales y la atracción de la inversión. De hecho, múltiples experiencias internacionales demuestran que su uso puede ser altamente efectivo y rentable para el desarrollo productivo y exportador de un país. No obstante, hay quienes critican el instrumento por su supuesto impacto negativo en el recaudo impositivo en los países. El objetivo primordial de este documento es demostrar que esta afirmación es equivocada.

Como elemento de análisis es importante señalar que pasamos por un momento determinante para las zonas francas como instrumento de política. La profundización de la globalización trajo consigo un entorno altamente competitivo cuando se trata de atraer inversión. Según la UNCTAD, esto ha redundado en un auge en el uso de las zonas, las cuales han llegado a ser casi 5.400 en el mundo, en comparación con 4.000 hace cinco años (Ilustración 181).

Ilustración 181 Crecimiento de las Zonas Francas en el mundo (número de países y zonas)

Fuente: Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2019. UNCTAD.

Actualmente, las zonas son utilizadas en más de 140 países del mundo, cubriendo tres cuartos de las economías en desarrollo. Aunque el instrumento es ampliamente utilizado, su distribución geográfica se concentra mayoritariamente en unos pocos países. El mayor número se encuentra en China -que alberga más de la mitad de todas las zonas del mundo- seguido de Filipinas, India, Estados Unidos, Rusia, Turquía, Tailandia, República Dominicana, Kenia y Nicaragua, en ese orden.

La actividad económica entre las zonas francas también está relativamente concentrada, con unas pocas zonas grandes que atraen grandes cantidades de inversión y generan una gran parte de las exportaciones, mientras que muchas otras, a menudo zonas más pequeñas, permanecen relativamente inactivas[125].

Las Zonas Francas de los países desarrollados se centran en la logística, no obstante, a nivel mundial, la mayoría de las zonas se dedican a actividades múltiples con énfasis en aquellas especializadas en la industria aun cuando con interesantes desarrollos recientes en el área de servicios de valor agregado como las tecnologías de la información. Así, las zonas orientadas hacia la innovación se concentran en los mercados emergentes más avanzados, donde destaca el caso de China que a finales de 2017 ya contaba con 156 zonas de desarrollo de alta tecnología. Dichas zonas contribuyeron con 1,42 billones de dólares al PIB de China, o el 11,5% de la economía y las patentes otorgadas a empresas en las zonas representaron el 46% de todas las patentes comerciales otorgadas en todo el país asiático.

Dentro de los múltiples beneficios asociados al uso de las zonas francas, destacan su capacidad para impulsar el crecimiento económico orientado hacia la exportación. De hecho, las exportaciones de las zonas francas representan una parte importante de las exportaciones nacionales. Entre algunos ejemplos exitosos destaca el caso de China (44%), Filipinas (49%) o Sri Lanka (67%) (ADB, 2015). Asimismo, las zonas francas también facilitan la integración de empresas locales en cadenas globales de valor, contribuyen a la sofisticación del aparato productivo, generan economías de aglomeración, reducen los costos de transacción, crean empleo de calidad e impulsan la transferencia de tecnología.

Adicionalmente, las zonas tienen externalidades positivas en las empresas. Por un lado, facilitan la adquisición de conocimientos técnicos, de marketing y gerenciales. En segundo lugar, otorgan acceso a canales de distribución internacionales y facilitan el establecimiento de relaciones comerciales con empresas internacionales, brindando una entrada rápida al mercado global. Además, si las zonas logran atraer empresas extranjeras, dichas compañías generan beneficios indirectos en sus pares locales, transfiriendo conocimiento, sobre cómo producir, comercializar y distribuir sus productos a nivel internacional. Si bien

[125] FIAS. «Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development.» Washington D.C. , 2008.

es muy probable que estas razones sean más que suficientes para justificar la inversión del Estado en el régimen franco, adicionalmente se ha encontrado que su impacto fiscal neto en el mundo es positivo.

Sin embargo, la eficacia y sostenibilidad de los regímenes de zonas francas en el futuro dependerán de su capacidad para adaptarse a un entorno cambiante y su disposición para afrontar nuevos retos. Específicamente, el Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2019 de la UNCTAD, destaca la necesidad que tienen las Zonas Francas de:

- Contribuir al desempeño ambiental, social y en términos de gobernanza de la base industrial de los países. Ello puede lograrse mediante servicios (de inspección, salud, gestión de los residuos y energías renovables) que pueden prestarse con mayor facilidad y a menor costo en la superficie limitada de las zonas.

- Adaptarse a la economía digital, mejorando el acceso a recursos humanos cualificados, altos niveles de conectividad de los datos y proveedores de los servicios tecnológicos pertinentes. Las zonas también pueden tener nuevas oportunidades de atraer empresas digitales.

- Desarrollarse en el difícil entorno de políticas comerciales y de inversión actual, caracterizado por un aumento del proteccionismo y cambios de las preferencias comerciales. Situación que requiere de un replanteamiento de la propuesta de valor.

En el contexto colombiano, la situación es similar. Pese a la pertinencia del régimen, persisten dudas sobre la efectividad del instrumento en términos de su costo tributario para contribuir a la atracción de inversiones que generen empleo de calidad, aumenten la sofisticación del aparato productivo y de las exportaciones. Por tal motivo, dentro de una coyuntura fiscal apretada, surge reiteradamente la propuesta de reducir progresivamente los beneficios fiscales para usuarios de zonas francas.

Por lo tanto, el objetivo de este estudio es estimar el impacto tributario para las arcas públicas de las Zonas Francas en Colombia. Para ello, en base a la información financiera disponible, se estiman los costos y ganancias asociados al régimen y su impacto para el periodo 2014-2017, de manera anual y agregada.

El documento está estructurado de la siguiente manera: en la primera sección del documento se cubre el concepto de Zona Franca y su presencia en el mundo, la región latinoamericana y el caso específico de Colombia. La sección siguiente explica la metodología empleada en el presente estudio, empezando por la lógica detrás de la toma de decisiones de inversión de las empresas y el cubrimiento de las fuentes de información e identificación de empresas, una serie de conceptos generales necesarios para explicar la metodología y terminando con la descripción teórica del cálculo del impacto fiscal de las Zonas Francas. En la siguiente sección se presentan los resultados obtenidos, anuales y agregados para el periodo de análisis bajo distintos escenarios, seguido de una sección de posibles aplicaciones, que cubre dos escenarios hipotéticos acerca de las posibles

inversiones del impacto fiscal asociado a la existencia de las Zonas Francas. A continuación, la sección hacia el futuro cubre los cambios que deben enfrentar las zonas francas colombianas para seguir siendo competitivas bajo las tendencias globales actuales, y, finalmente, la última sección del documento cubre las principales lecciones aprendidas y recomendaciones.

3.2. Las Zonas Francas: contexto

Las zonas francas: presencia regional y nacional

Las Zonas Francas normalmente se establecen con el objetivo de atraer inversión extranjera directa (IED), servir como válvulas de presión para aliviar el desempleo a gran escala, promover las exportaciones, y apoyar reformas económicas más amplias destinadas a diversificar la producción[126]. Las Zonas Francas tienen una presencia generalizada en los países en desarrollo, con un historial de desempeño desigual debido a las diferentes distorsiones regulatorias que introducen en el mercado.

Cabe anotar que el instrumento de las zonas francas ha evolucionado a lo largo del tiempo por medio del desarrollo de procesos de especialización y aumento de oferta de valor a los usuarios, así como por medio de una modernización institucional y administrativa. La tabla 1 presenta la taxonomía funcional de las zonas francas según el Informe sobre las Inversiones en el Mundo desarrollado por UNCTAD (2019).

Tabla 75. Taxonomía funcional de las zonas francas

Principio organizador	Tipo	Descripción
Especialización	Centros logísticos	• Servicios comerciales, de almacenamiento y logísticos • Servicios de facilitación del comercio para transbordo y reexportaciones, en aeropuertos, puertos marítimos y fronteras • Pueden estar ubicadas cerca o dentro de estados industriales más grandes
	ZFs multiactividad	• Desarrollo industrial general, no especializado
	ZFs especializadas	• Centradas en sectores (ej. Servicios, basados en recursos o agricultura) • Centradas en industrias (ej. Automoción, electrónica o prendas de vestir) • Centradas actividades de cadenas globales de valor (ej. Externalización de procesos de negocio, call centers, centros de I+D)
	ZFs impulsadas por la innovación	• Centradas en mejoras industriales y nuevas industrias (ej. Zonas de alta tecnología, biotecnológicas o ecológicas)
Diseño y gobernanza	ZFs de área amplia	• ZFs grandes e integradas que usualmente coinciden con una región administrativa subnacional o que son construidas como ciudades con áreas residenciales y entretenimientos. • El objetivo original de las ZFs de gran tamaño era pilotar reformas económicas.
	ZFs impulsadas por la IED	• Establecidas bajo un acuerdo entre economías exportadoras de capital y economías de ingresos bajos.
	ZFs transfronterizas / de desarrollo regional	• Establecidas para promover la cooperación económica regional y aprovechar las economías de escala asociadas con los mercados regionales.

Fuente: Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2019. UNCTAD.

[126] Farole, T, y G Akinci. «Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions.» *Directions in Development Series*. Washington D.C. , 2011

En el caso de Latinoamérica, las Zonas Francas han sido usadas por más de 90 años como instrumentos para la atracción de inversión extranjera directa, creación de nuevos empleos y como herramienta para contribuir en el crecimiento económico nacional de cada país concediendo incentivos, particularmente en materia de aranceles e impuestos, a las empresas que operan bajo el régimen. En la Actualidad, el 12.7% de las zonas francas del mundo se encuentran ubicadas en la región latinoamericana.

En este contexto, Klemm y Parys [127] analizaron si los incentivos fiscales eran efectivos para atraer inversiones nacionales y extranjeras a países y regiones, encontrando que las tasas impositivas más bajas para las empresas y las exenciones impositivas más largas son efectivas para atraer IED en América Latina y el Caribe.

Así mismo, estudios recientes en República Dominicana y Costa Rica han encontrado, que además de ser un instrumento poderoso de atracción de inversión, su impacto multiplicador en el resto de los sectores en la economía es muy positivo, por lo cual su efecto en la economía incluyendo empleo, ingreso y exportaciones termina siendo positivo. Las estimaciones muestran que en estos países por cada peso que se sacrifica de recaudo fiscal se generan más de cinco. Esto se explica fácilmente por los impuestos que paga los empleados y proveedores de estas firmas, además de la actividad económica adicional que se genera por el mayor consumo e inversión derivado de la generación de ingresos del régimen franco.[128] No obstante, ninguno de esos estudios estima el efecto neto en el recaudo fiscal.

Dentro de la región existen tres tipos de zonas francas clasificadas así[129]:

1. Zonas Francas de exportación: con tres modelos identificados.
    - *Diversificación industrial:* Son utilizadas para aumentar el valor agregado de los productos y servicios producidos en Zona Franca. Por ejemplo, Costa Rica y República Dominicana, en menos de 10 años pasaron de tener una industria textilera, a contar hoy en día con industrias de alto valor agregado como lo son los productos de tecnología, instrumentos médicos y fármacos.
    - *Dependientes de las maquilas (Industrial textil/moda):* Se han implementado con el fin de obtener ventajas frente al CAFTA-DR en países como El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua.

[127] Kleem, A, y S.V. Parys. «Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives.» *International Tax and Public Finance*. Vol 19, Issue 3, 2012: 393-423.

[128] Para República Dominicana ver ADOZONA "Zonas Francas: Éxito de una alianza público-privada" Analítica noviembre 2015 y para Costa Rica ver Procomer "Balance de las Zonas Francas: Beneficio neto del régimen para Costa Rica 2011-2015" 2016.

[129] Asociación de Zonas Francas de las Américas

- *Servicios logísticos*: Se han utilizado exclusivamente para la distribución de bienes y servicios obteniendo ventajas logísticas en países como Chile, Argentina y Uruguay.

2. Zonas Francas de sustitución de importaciones:

   Estas zonas están localizadas en Brasil y fueron implementadas con miras a obtener un mayor suministro de bienes y servicios extranjeros en el mercado doméstico.

3. Zonas Francas Mixtas:

   Este modelo consiste en el uso de tres tipos diferentes de zonas francas y opera en Colombia y Uruguay.

   - *Permanente:* Estas Zonas Francas son aquellas áreas geográficas delimitadas que han sido especialmente designadas por el gobierno para que las empresas que allí operen se hagan acreedoras de diversos incentivos en cuanto a impuestos y aranceles.
   - *Especiales o "uniempresariales*": Son aquellas zonas en las que se conceden los beneficios del régimen franco, en temas impositivos y arancelarios, a una empresa específica siempre y cuando cumpla con requisitos de inversión y empleo.
   - *Transitorias*: Es aquella área donde el gobierno concede una autorización especial para que tengan lugar ferias internacionales, exhibiciones, congresos o seminarios que sean importantes para la economía nacional y el comercio internacional.

En el caso específico de Colombia existen 111 Zonas Francas con un total de 963 usuarios, de las cuales 40 son Zonas Francas Permanentes y 71 Zonas Francas Especiales. Los incentivos tributarios incluyen una tasa preferencial del 20% al impuesto de la renta, 0% de IVA y aranceles en bienes extranjeros y 0% de IVA en bienes nacionales.

Adicionalmente, se incluyen beneficios aduaneros como procesamientos parciales entre empresas de una Zona Franca y el TAN (Territorio Aduanero Nacional), almacenamiento por tiempo ilimitado sin el pago de impuestos de nacionalización ni IVA o nacionalización parcial de las materias primas o productos terminados, entre otros.

Del mismo modo, el régimen ofrece beneficios de comercio exterior tales como funcionarios de la DIAN dedicados a la atención de las operaciones de los usuarios, la posibilidad de clasificar y redistribuir bienes sin premura y sin tenerlos nacionalizados o la distribución logística internacional para las Américas desde Colombia.

Recuadro 1. Discusión Nacional sobre pertinencia y beneficios del Régimen de Zonas Francas

El régimen de zonas francas en Colombia se ha caracterizado por estar en el centro del debate académico y político siendo objeto de múltiples críticas que apuntan a afectar su continuidad y estabilidad. Esta situación se presenta cada vez que se discute la necesidad de aumentar el recaudo público, llegando incluso a iniciar una tendencia de remoción progresiva de los beneficios fiscales para los usuarios de zonas, como ha ocurrido en el pasado reciente.

Persiste una posición escéptica entre varios interlocutores y generadores de opinión especializados sobre la efectividad del instrumento en términos de su costo tributario para contribuir a la atracción de inversiones que generen empleo de calidad, aumenten la sofisticación del aparato productivo e impulsen el valor de las exportaciones.

Tras esta lectura suele argumentarse **la existencia de un elevado esfuerzo fiscal** que beneficia a un reducido número de empresas, especialmente en un momento donde el país necesita reducir sustancialmente el déficit fiscal y maximizar la eficiencia del gasto público. En concreto, instituciones como ANIF* han manifestado que “el sacrificio fiscal atribuible a las zonas francas ascendería a unos $660.000 millones/año (0.08% del PIB, equivalente al diferencial de Imporrenta del 15% vs. el 40% de la tasa general aplicada en 2016), y que este esquema preferencial atenta contra la equidad tributaria horizontal-vertical, mientras que es sabido que el grueso de las inversiones en las Zonas igual se habría realizado sin ese tratamiento preferencial”. Por su parte, Fasecolda ha manifestado que dentro del marco de las economías abiertas las zonas francas no deberían existir debido a que introducen un factor de opacidad en la competencia y significan un elevado costo fiscal**.

En este punto, cabe anotar que dichas aseveraciones no han sido soportadas desde el punto de vista técnico y típicamente tienden a basarse en una lectura simplista sobre la evaluación de los costos fiscales que no tiene en cuenta la racionalidad de las decisiones de inversión empresariales.

En contraste, otros interlocutores han manifestado una posición divergente. El Banco de la República, por ejemplo, en la publicación Borradores de Economía No. 657, afirma que “el otorgamiento tanto de una tarifa diferencial en renta como de una deducción especial por inversión en activos fijos no ha representado un costo significativo para las finanzas nacionales como lo han afirmado algunos analistas”. Aún cuando las critica por lo que consideran genera un trato discriminatorio entre empresas similares en el TAN. Mientras que en el “estudio económico y de competitividad de las zonas francas” elaborado por la facultad de administración de la Universidad de los Andes, se manifiesta que “las zonas francas le han representado beneficios económicos importantes al país expresado en impuestos, compras, dividendos, y divisas”.

*Comentario Económico del Día. ANIF, abril de 2017.
**Foro “ABC de la ley de financiamiento”. Diciembre de 2018

3.3. Metodología: descripción de la metodología y fuentes de información utilizadas

3.3.1. Enfoque tradicional

Tradicionalmente el impacto tributario de las zonas francas se ha limitado a calcular la diferencia en la recaudación impositiva de las empresas ubicadas en las zonas francas con la tasa de tributación preferencial frente al pago que enfrentarían si se encontraran ubicadas dentro del Territorio Aduanero Nacional.

$$\boldsymbol{IMPACTO\ TRIBUTARIO} = \sum_{n=0}^{n} (\boldsymbol{Impuestos_{TAN}}) - \sum_{n=0}^{n} (\boldsymbol{Impuestos_{ZF}})$$

Donde:

n: Conjunto de empresas ubicadas dentro del territorio de zonas francas

$Impuestos_{TAN}$: Recaudación tributaria aplicando la tasa de tributación de las empresas ubicadas en el Territorio Aduanero Nacional

$Impuestos_{ZF}$: Recaudación tributaria aplicando la tasa de tributación preferencial de las zonas francas

No obstante, esta perspectiva es miope. Por un lado, da por hecho que todas las empresas dentro de las Zonas Francas estarían dispuestas a invertir y operar en el Territorio Aduanero Nacional bajo la tributación estándar. Además, supone una visión simplista que no captura las externalidades positivas asociadas a las Zonas Francas, y, por último, se traduce en un cálculo sesgado por definición, ya que siempre que la tributación de Zona Franca sea inferior a la del Territorio Aduanero Nacional, el impacto tributario teórico será negativo.

Por lo tanto, el enfoque tradicional desconoce la racionalidad que acompaña las decisiones de inversión, una variable clave que hemos incorporado en la metodología empleada en el estudio que nos ocupa.

3.3.2. Decisiones de inversión

El primer paso para calcular el impacto tributario de las Zonas Francas en Colombia adecuadamente implica entender qué motiva las decisiones de inversión de las empresas: una empresa está dispuesta a invertir y establecerse si los beneficios que espera obtener de su ejercicio superan los gastos, es decir, si la actividad es rentable.

Por definición, las empresas ubicadas en Zonas Francas enfrentan una carga impositiva con una tasa preferencial, mientras que aquellas que se ubican en el Territorio Aduanero Nacional (TAN) están sujetas a la tasa impositiva habitual. Esta diferencia impositiva genera

dos fenómenos paralelos: por un lado, la tasa de tributación preferencial de Zona Franca incentiva a empresas, que de otra manera no habrían encontrado el ejercicio rentable, a establecerse, generando empleo, favoreciendo el comercio internacional, atrayendo inversión extranjera directa, etc. Por otro lado, algunas empresas cuya actividad sería rentable incluso en un escenario impositivo regular, optan por instalarse bajo el régimen de Zonas Francas para obtener beneficios adicionales a través de la tasa preferencial.

Ante dicho escenario, la cuestión que este documento pretende responder es si los beneficios generados para el gobierno por las empresas que existen exclusivamente bajo el régimen de Zonas Francas supera la reducción en la recaudación impositiva de aquellas empresas que, estando sujetas al régimen de Zonas Francas, habrían operado igualmente en el TAN.

3.3.3. Fuentes de Información e identificación de empresas

Para realizar el análisis necesitamos contar con información financiera tanto de las empresas que operan en Zonas Francas como en el TAN.

Por un lado, a través de las bases de datos SIREM (Sistema de Información y Reporte empresarial) y PIE (Portal de Información Empresarial) de la Superintendencia de Sociedades obtuvimos información para un total de 14.176 empresas para el periodo 2014-2017, cubriendo un total de 423 sectores CIIU a cuatro dígitos. Mediante el Estado de Situación Financiera y el Estado de Resultados Integrales pudimos acceder a las variables financieras claves para el desarrollo del ejercicio, como son el patrimonio, utilidad bruta, impuestos e ingresos operacionales desagregados por empresa.

Cabe destacar, que la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) implicó un cambio estructural en la información reportada por la Superintendencia de Sociedades que tradicionalmente estuvo reportada bajo la taxonomía del Plan Único de Cuentas (PUC). En la práctica, esto implicó que el análisis se desarrolló con el estado de resultados integrales, en oposición a la cuenta de pérdidas y ganancias y con el estado de situación financiera en lugar del balance general. El cambio de nomenclatura implicó que el rubro pagado por impuestos a nivel empresarial se reportara en un único ítem contable en lugar de la tradicional desagregación entre contribuciones a renta y otros. Por tal motivo, el cálculo del impacto fiscal se desarrolló de manera agregada.

Adicionalmente, la Cámara de Usuarios de Zonas Francas (ANDI) nos suministró el listado de las 963 empresas ubicadas bajo el régimen de Zonas Francas en Colombia, compuestas en un 65% por empresas de inversión nacional, un 17% por empresas de inversión extranjera y el 18% restante por empresas de financiación mixta.

Mediante el cruce de los NITs individuales de las 14.176 empresas con información financiera disponible en la Superintendencia de Sociedades y el listado de las 963 empresas que operan bajo el régimen de Zonas Francas, encontramos un total de 167 empresas de Zonas Francas con información financiera reportada para el periodo 2014-2017. Dichas empresas cubren un total de 38 sectores CIIU a cuatro dígitos, cuentan con

un patrimonio promedio de 36.383 millones de pesos, pagan 1.322 millones de pesos en impuestos en promedio, y tienen una utilidad neta promedio de 3.542 millones de pesos.

El presente ejercicio está, por tanto, realizado con una muestra representativa de información financiera de 14.176 empresas, de las cuales 167 empresas pertenecen a Zonas Francas y 14.009 del TAN. Para extrapolar los resultados obtenidos de las 167 empresas de Zonas Francas al tamaño total del sector, 963 empresas, se utilizan los datos del DANE de Movimiento de Mercancías en Zonas Francas. Adicionalmente, la información necesaria acerca de la tasa de cambio representativa de mercado y la tasa de descuento se emplearon los datos suministrados por el Banco de la República.

3.3.4. Conceptos generales

Antes de proceder con la descripción de la metodología es pertinente aclarar dos conceptos generales: el cociente de rentabilidad financiera de una empresa o ROE y el costo medio ponderado del capital o WACC.

ROE

El objetivo de cualquier inversor, accionista o socio de una empresa es obtener una rentabilidad de su inversión inicial positiva y superior a la que podría obtener en otro producto con menor riesgo. De no ser así, al inversor le compensaría mantener sus capitales líquidos o en productos financieros de riesgo menor o nulo.

La forma más precisa y generalizada para medir el rendimiento del capital empleado en una inversión es mediante el cociente de rentabilidad financiera o ROE (Return on Equity). Dicha rentabilidad puede interpretarse como una medida de cómo una compañía invierte fondos para generar ingresos, y suele expresarse como un porcentaje. El ROE se calcula de la siguiente manera:

$$\boldsymbol{ROE = Utilidad\ Neta\ después\ de\ Impuestos / Patrimonio}$$

O lo que es lo mismo:

$$\boldsymbol{ROE = (Utilidad\ Bruta - Impuestos) / Patrimonio}$$

Cuanto más alto sea el ROE, mayor será la rentabilidad que una empresa puede llegar a tener en función de los recursos propios que emplea para su financiación.

En otras palabras, el ROE mide la rentabilidad que se obtiene por cada peso invertido.

WACC

El costo medio ponderado del capital o WACC (Weighted Average Cost of Capital) es utilizado como tasa de descuento para valorar empresas o proyectos de inversión mediante el método de descuento de flujos de caja esperados. Su uso es fundamental, porque refleja la realidad de un proyecto tras la toma de decisiones financieras.

El cálculo del WACC tiene en cuenta el nivel de fondos propios de la empresa y su costo, el nivel de endeudamiento y su costo financiero y la tasa impositiva que debe afrontar la empresa:

$$\boldsymbol{WACC = K_e \times \left(\frac{E}{E+D}\right) + K_d \times (1-T) \times \left(\frac{D}{E+D}\right)}$$

donde:

K_e: Costo de los fondos propios

E: Fondos propios

D: Endeudamiento

K_d: Costo financiero

T: Tasa impositiva

$$\boldsymbol{K_e = R_f + (E(R_m) - R_f) \times B}$$

donde:

R_f: Rentabilidad del activo sin riesgo

$E[R_m]$: Rentabilidad media del mercado

B: Riesgo de mercado de un activo o Beta

Por lo tanto, el WACC será mayor cuanto mayor sea la tasa libre de riesgo, la rentabilidad esperada del mercado, la Beta, el nivel de endeudamiento y el coste financiero. En cambio, se reduce cuanto mayor sea la tasa impositiva y el nivel de fondos propios. La principal ventaja del WACC es que es de cálculo sencillo y fácil interpretación, aunque asume que la estructura de financiación de la empresa se mantiene constante en el tiempo.

El cálculo del WACC puede ser útil teniendo en cuenta tres enfoques distintos: como activo de la compañía: es la tasa que se debe usar para descontar el flujo de caja esperado; desde el pasivo: el costo económico para la compañía de atraer capital al sector; y como inversores: el retorno que estos esperan, al invertir en deuda o patrimonio neto de la compañía. Éste último enfoque es el que resulta más pertinente para el objeto de este estudio.

En definitiva, el WACC es básicamente la suma del coste de la deuda y el coste de los fondos propios, calculado como una media ponderada según su porcentaje en el valor de la empresa.

Recuadro 2. El WACC en Colombia

El WACC varía de acuerdo con el nivel de riesgo asociado a cada actividad productiva (la Beta). Este valor varía en función del sector en el cual se encuentre la empresa, y será más elevado en sectores que requieren de una elevada inversión inicial con unos rendimientos inciertos que en otros sectores más conservadores y seguros.

En promedio, el WACC promedio sectorial colombiano se puede clasificar en los siguientes rangos:

No obstante, para aplicar la metodología del presente documento se seleccionó un rango de WACC conservador que fija un suelo al impacto tributario de las Zonas Francas, de la siguiente manera:

- Escenario ácido: WACC=12%
- Escenario medio: WACC= 14%
- Escenario amplio: WACC=16%

3.3.5. Cálculo del impacto fiscal

Para estimar el impacto fiscal de las Zonas Francas se separaron los usuarios de zonas francas registrados en la base de datos de la Superintendencia de Sociedades. En total, se

identificaron 167 empresas registradas. El período utilizado para el análisis corresponde a los años 2014-2017.

El primer paso es identificar aquellas empresas que operan bajo el régimen de Zonas Francas para las cuales la diferencia entre la tasa preferencial de Zona Franca y la tasa impositiva del TAN es el elemento decisivo que les permite operar.

Para tal efecto, se compara el pago de impuestos de una empresa ubicada en zona franca, frente a una compañía similar, del mismo sector económico, instalada en el territorio nacional aduanero. El objetivo es determinar cuáles de las 167 empresas se hubieran constituido si no hubieran contado con los beneficios del régimen de Zona Franca.

Para realizar este ejercicio, se agrupan todas las empresas registradas en la base de datos de la Superintendencia de Sociedades por sectores económicos, según la clasificación CIIU a cuatro dígitos.

A continuación, se calcula el pago de impuestos promedio -como porcentaje del patrimonio- de las empresas ubicadas en el TAN para cada uno de estos sectores, así como para los 167 usuarios de Zona Franca. Con esta información, se aplica la tributación promedio sectorial de las empresas del TAN a cada usuaria de zona franca según la actividad económica a la que pertenece. Así, se busca estimar la tributación hipotética del usuario de zona franca con las tarifas de sus pares sectoriales ubicados en el territorio aduanero nacional.

Con este pago hipotético de impuestos, se calcula el ROE_{TAN} de cada una de las 167 empresas de Zona Franca, con el objetivo de estimar la rentabilidad de dichas empresas bajo un escenario impositivo no preferencial.

$$\boldsymbol{ROE_{TAN} = (Utilidad\ Bruta - Impuestos_{TAN})/Patrimonio}$$

El supuesto aplicado es que estas empresas, en vez de haber recibido los beneficios de Zona Franca, habrían pagado, desde su constitución, los impuestos promedio de las demás empresas de su sector económico en el TAN (Impuestos $_{TAN}$).

El siguiente paso es determinar si dichas empresas se habrían constituido sin gozar de los beneficios tributarios. Para tal efecto, se compara el ROE_{TAN} de cada una de las 167 empresas de Zona Franca con la rentabilidad alternativa de su inversión, es decir el WACC (Recuadro 3).

En aquellas empresas en que el ROE_{TAN} sea superior al WACC, se puede concluir que habrían realizado sus inversiones aun sin contar con el beneficio de las Zonas Francas. En cambio, se puede concluir que aquellas empresas cuyo ROE_{TAN} sea inferior al WACC existen única y exclusivamente gracias al tratamiento tributario preferencial de las Zonas Francas.

Para estimar el impacto tributario neto del régimen de las Zonas Francas, se aplica la siguiente fórmula:

$$\boldsymbol{IMPACTO\ TRIBUTARIO} = \sum_{\boldsymbol{k=0}}^{\boldsymbol{k}} (\boldsymbol{Impuestos_{ZF}}) - \sum_{\boldsymbol{l=0}}^{\boldsymbol{l}} (\boldsymbol{Impuestos_{TAN} - Impuestos_{ZF}})$$

Donde:

K: Conjunto de empresas que, al aplicar el ejercicio de análisis del ROE_{TAN} utilizando la tributación de empresas del mismo sector en el TAN, no hubieran realizado la inversión en el Territorio Aduanero Nacional (ROE_{TAN} < WACC)

L: Conjunto de empresas que, al aplicar el ejercicio de análisis del ROE_{TAN} utilizando la tributación de empresas del mismo sector en el TAN, igualmente hubieran realizado la inversión en el Territorio Aduanero Nacional (ROE_{TAN} > WACC)

$\sum_{k=0}^{k}(Impuestos_{ZF})$: Impuestos recaudados a las empresas que sólo existen gracias a la tributación preferencial del régimen de Zonas Francas. En agregado (sumatoria) representa el monto adicional que recibe el Gobierno asociado al régimen de Zonas Francas

$\sum_{l=0}^{l}(Impuestos_{TAN} - Impuestos_{ZF})$: Diferencia entre los impuestos que el Gobierno podría percibir sin régimen de Zonas Francas y los que efectivamente recibe por parte de aquellas empresas que, aún sin tributación preferencial, habrían sido constituidas. En agregado (sumatoria) representa el monto que deja de recibir el Gobierno asociado al régimen de Zonas Francas o la inversión del Gobierno en el régimen.

Recuadro 3. Rentabilidad alternativa de inversión: ¿WACC O DTF?

En previos ejercicios se había utilizado la DTF como punto de referencia de rentabilidad alternativa de inversión. La DTF es la tasa de interés promedio que las instituciones financieras se comprometieron a pagar a los ahorradores por los certificados de depósito a término (CDT) con plazo de 90 días abiertos durante la última semana.

La lógica subyacente de este enfoque asume que el único costo de oportunidad de la inversión es lo que se dejaría de ganar por concepto de la no adquisición de un CDT, supuesto que, aunque correcto, es excesivamente conservador por no internalizar el impacto que, sobre las decisiones de inversión, tienen aspectos como el riesgo, y la composición financiera de las compañías (capital propio vs. alternativas de financiamiento).

Por lo tanto, aunque enfoques anteriores no están conceptualmente equivocados, se considera que el uso del WACC permite calcular con mejor precisión el impacto fiscal de las zonas francas, gracias a que incorpora una lectura más sofisticada de las decisiones de inversión empresariales.

Finalmente, para calcular el efecto tributario de todos los usuarios de zona franca –no solo de las 167 empresas incluidas en la base de datos de la SuperSociedades- se utilizó el valor total de salidas reportado por el DANE para cada año. Con esta cifra, se calcula el peso del conjunto de 167 empresas, y se prorratean los resultados.

De esta manera, basándonos en la información financiera disponible y mediante la simulación de la rentabilidad de las empresas de Zonas Francas bajo la tasa impositiva del TAN, podemos identificar aquellas empresas que se habrían instalado aún en un escenario en que no existieran las Zonas Francas y las que no habrían existido en un escenario sin Zonas Francas, pudiendo estimar las ganancias y pérdidas del gobierno fruto del régimen, y calculando el efecto tributario agregado.

3.4. Resultados: descripción de los resultados del ejercicio

En primer lugar, los resultados del estudio indican que la inversión del gobierno en el régimen, definida como "el monto que deja de recibir el gobierno asociado a la tributación preferencial de Zonas Francas de aquellas empresas que igualmente hubieran invertido en el TAN" es generalmente negativa (Tabla 76). Esto se traduce en que, al menos para esas empresas, la tributación efectiva de Zonas Francas es superior al promedio sectorial respectivo de las empresas del TAN. En otras palabras, en neto el gobierno recauda más de las empresas en zonas francas, que de aquellas en el TAN qué típicamente son menos rentables.

Tabla 76. Inversión anual del Gobierno en el régimen de Zonas Francas, 2014-2017

Millones de pesos	2014	2015	2016	2017	Agregado Periodo
WACC 12%	4,273	3,510	-37,109	-22,546	**-51,872**
WACC 14%	-1,541	-2,980	-45,246	-31,256	**-81,023**
WACC 16%	-8,336	-13,424	-55,234	-29,399	**-106,393**

Fuente: Elaboración propia con datos de Superintendencia de Sociedades, ANDI, BANREP y DANE

Recuadro 4. Tasa de tributación a renta y tributación total de las empresas en Zonas Francas

De acuerdo con la encuesta realizada a los usuarios de Zonas Francas (Ver Anexo 1) se observa que la tasa de tributación del impuesto de renta promedio anual no solamente es elevada, sino que como se observa en la tabla del presente recuadro, ha ido creciendo a lo largo del tiempo.

Si se amplía el análisis para cubrir otro tipo de impuestos (ver la columna con la tasa de tributación total), se encuentra que el porcentaje que suponen todos los impuestos pagados por los usuarios de las Zonas Francas (renta, IVA no descontable, parafiscales, seguridad social a cargo del empleador, ICA, impuesto al consumo, impuesto predial, valorizaciones, avisos y tableros, RETEICA, alumbrado público, renovación de cámara de comercio, licencias de construcción, delineación urbana y plusvalía) sobre la utilidad bruta alcanzó el 84% en el 2018 cifra que contrasta con el 71,2% reflejado en el informe realizado por el Banco Mundial *Doing Business* 2020.

Año	Tasa tributación renta	Tasa tributación total
2014	19,0%	82,6%
2015	18,9%	69,6%
2016	17,5%	76,9%
2017	20,9%	91,0%
2018	24,8%	84,0%

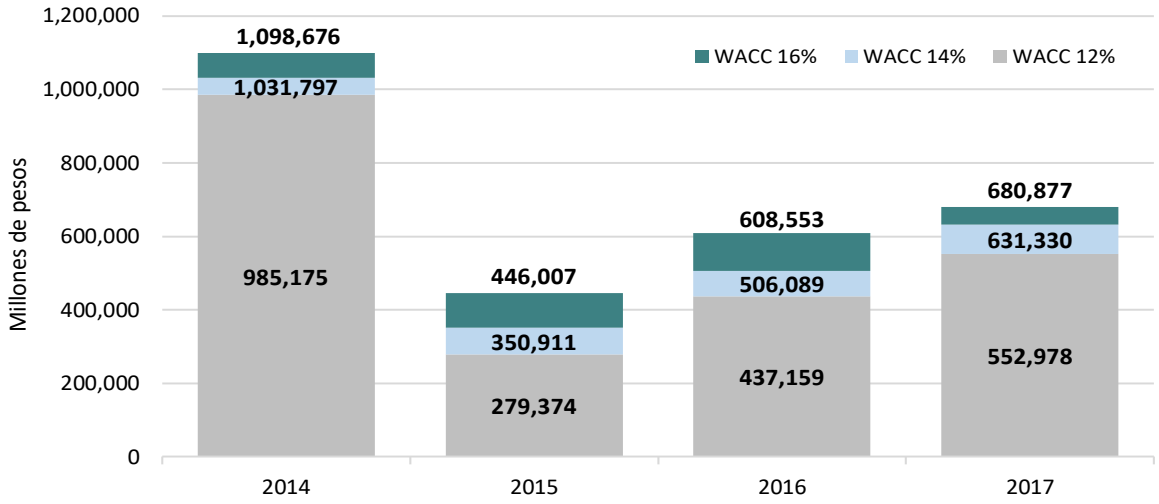
Fuente: Encuesta Usuarios Zona Franca, 2019.

Esta situación demuestra entonces que contrario a la percepción general, las empresas de Zonas Francas contribuyen activamente a las arcas del estado incluso superando la contribución de firmas ubicadas en el TAN.

Una vez calculadas tanto la inversión del Gobierno como los ingresos adicionales que se perciben fruto de la recaudación tributaria de aquellas empresas que operan única y exclusivamente gracias a la existencia del régimen de Zonas Francas, los resultados arrojan un impacto tributario positivo para el Gobierno para todos los niveles de WACC considerados (escenario ácido del 12%, medio del 14% y amplio del 16%) y para todos los años que abarca el estudio (2014-2017) (Gráfico 2).

Este impacto tributario supone, en promedio, 564 miles de millones de pesos anuales en un escenario de WACC del 12% y 709 miles de millones de pesos anuales en promedio en un escenario de WACC del 16%. Si bien el impacto fue particularmente elevado en el año 2014, muestra una tendencia creciente desde 2015 en adelante.

Ilustración 182. Impacto tributario anual del régimen de Zonas Francas, 2014-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de Superintendencia de Sociedades, ANDI, BANREP y DANE

A nivel agregado para el periodo completo de análisis (2014-2017) este impacto tributario se traduce en un retorno para el Gobierno de entre 2,3 billones de pesos o un 0,25% del PIB, (asociado a un WACC del 12%) y 2,8 billones de pesos o un 0,31% del PIB (asociado a un WACC del 16%). Para cuantificar posibles impactos de dicho monto en la economía, véase la siguiente sección “Posibles aplicaciones”.

Tabla 77. Impacto tributario agregado (2014-2017) del régimen de Zonas Francas

WACC	Billones de pesos	Porcentaje (%) del PIB
WACC 12%	$ 2,3	0,25%
WACC 14%	$ 2,5	0,27%
WACC 16%	$ 2,8	0,31%

Fuente: Elaboración propia con datos de Superintendencia de Sociedades, ANDI, BANREP y DANE

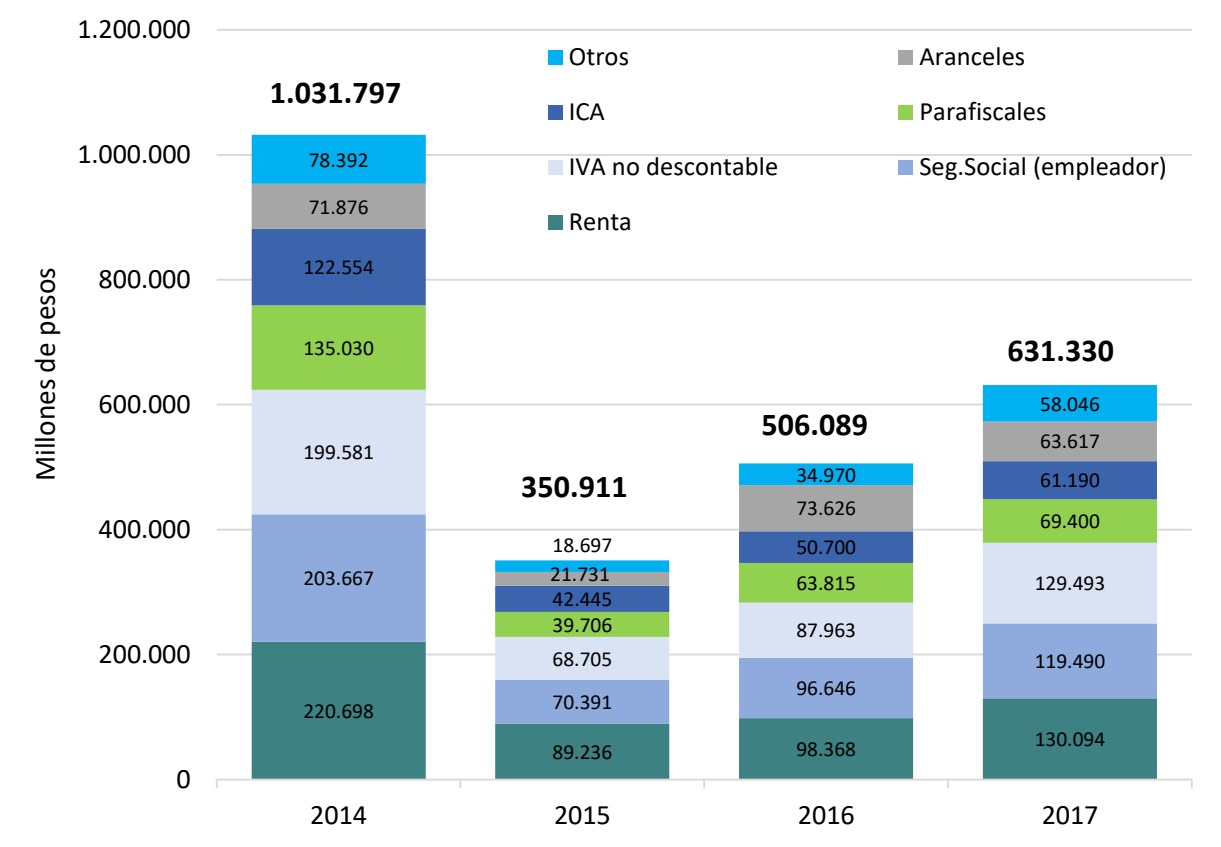
Recuadro 5. Desagregación del impacto fiscal según impuesto

La información obtenida en la encuesta a usuarios de Zonas Francas recoge datos desagregados de los impuestos pagados por los usuarios por tipo de impuesto (ver Anexo 1). Dicha información revela que la mayor parte del recaudo impositivo procedente de los usuarios de Zonas Francas corresponde al impuesto de renta, seguido por la seguridad social a cargo del empleador, el IVA no descontable y los parafiscales.

No obstante, vale la pena destacar que, si bien el impuesto de renta es el que mayor recaudo acumula a nivel individual, apenas da cuenta de cerca de una quinta parte del total de impuestos pagados por las zonas. Tener esto en cuenta es particularmente importante para no sobredimensionar el tamaño del tratamiento fiscal preferencial otorgado a las empresas usuarias de las zonas francas por concepto de renta.

Tomando como referencia el impacto tributario anual del régimen de Zonas Francas bajo un escenario de WACC de riesgo medio (14%), se ha desagregado la procedencia de dicho impacto tributario por tipo de impuesto (véase gráfico siguiente).

Impacto tributario anual del régimen de Zonas Francas bajo escenario WACC 14% desagregado según impuesto, 2014-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de Superintendencia de Sociedades, ANDI, BANREP, DANE y Encuesta Usuarios Zona Franca, 2019.

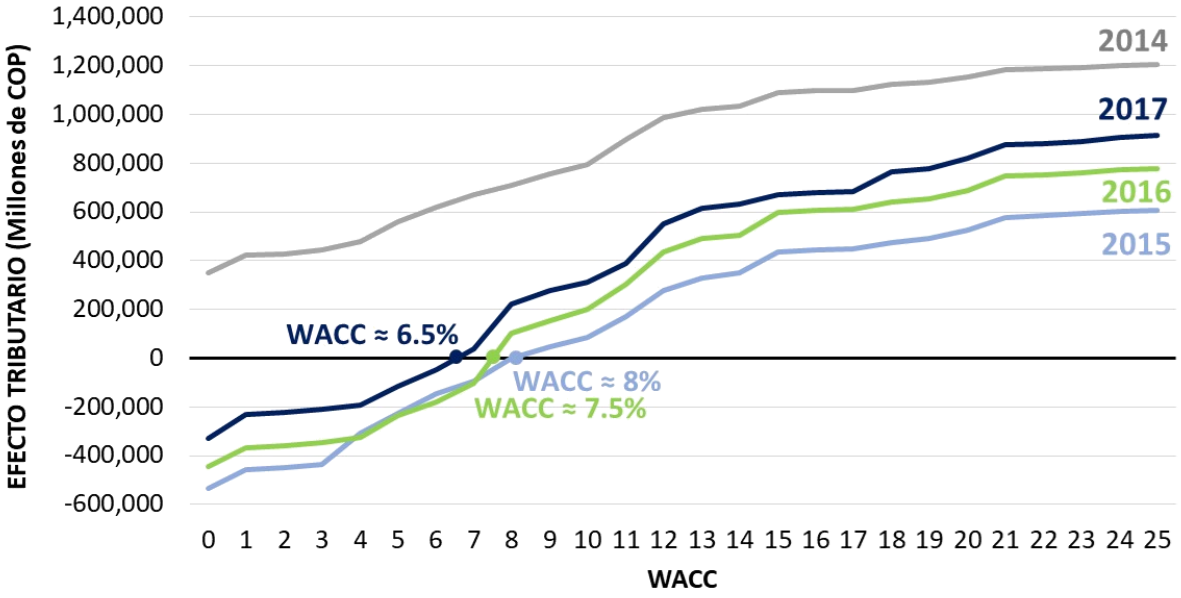
De este modo, en el año 2017, podemos concluir que, de los 631.330 millones de pesos de impacto tributario agregado, aproximadamente 130 mil procedieron del impuesto de renta, 119 mil de las contribuciones a la seguridad social a cargo del empleador, 129 mil del IVA no descontable pagado, 69 mil de parafiscales, 61 mil en concepto de ICA, 64 mil como aranceles y 58 mil en concepto de otros impuestos, que incluyen impuesto al consumo, predial, valorización y RETEICA, entre otros.

Esta desagregación permite inferir de manera aproximada el impacto que las futuras reformas fiscales que incidan sobre dichos impuestos puedan tener sobre el impacto fiscal agregado de las Zonas Francas.

De hecho, el régimen de Zonas Francas resulta ser una inversión lucrativa desde el punto de vista fiscal para niveles de WACC sustancialmente menores a los observados en la práctica. Esto se pone en evidencia si se tiene en cuenta que durante los últimos años los

niveles de WACC a partir de los cuales el impacto tributario neto asociado al régimen es positivo son sustancialmente bajos, por ejemplo 6,5% para 2017 (Ilustración 183).

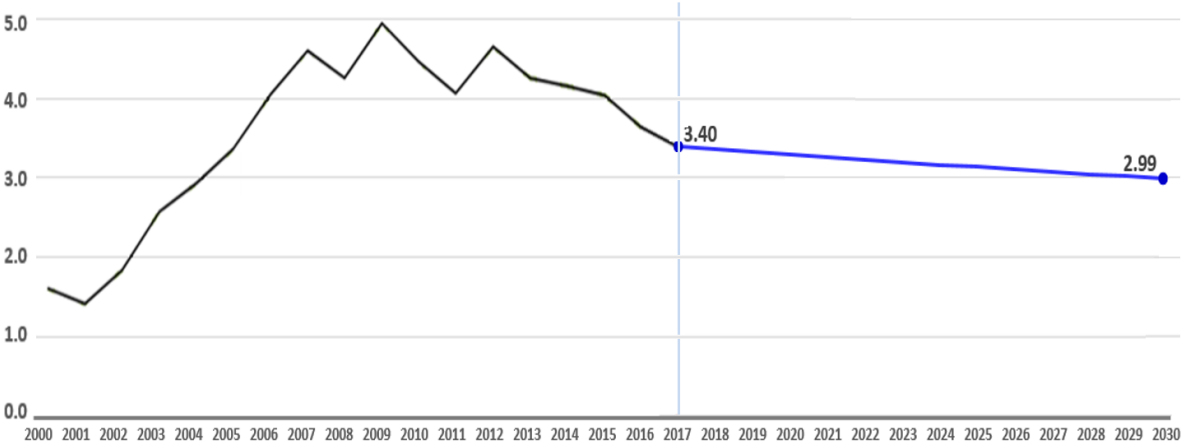
Ilustración 183. Relación entre el WACC y el impacto tributario anual de las Zonas Francas



Fuente: Elaboración propia con datos de Superintendencia de Sociedades, ANDI, BANREP y DANE.

Adicionalmente, el impacto tributario de las Zonas Francas es particularmente importante por tener un efecto contracíclico en un escenario de contracción del PIB. Teniendo en cuenta que las perspectivas de crecimiento de la economía colombiana no son muy alentadoras en el mediano plazo, con un crecimiento potencial actual de tan solo el 3,5% (Gráfico 4) resulta más importante que nunca mantener y preservar instrumentos de incentivo a la inversión, como lo son las Zonas Francas, en la coyuntura.

Ilustración 184. Crecimiento del PIB potencial y proyección



Fuente: HJ Gómez, et al. Crecimiento Económico ¿Es posible recuperar un ritmo superior al 4% anual? Cuadernos de Fedesarrollo, No 57, 2018

Finalmente, teniendo en cuenta que el crecimiento trimestral interanual más reciente (tercer trimestre de 2019) es del 3,3%, cifra muy similar al crecimiento potencial del país, preocupa que, para lograr tasas de crecimiento superiores a las actuales, sea necesario poner en marcha reformas estructurales ambiciosas que estimulen el ambiente macroeconómico. Destaca la necesidad de fomentar la estabilidad de las finanzas públicas mediante el establecimiento de un régimen tributario que minimice las distorsiones y maximice la eficiencia. Asimismo, es de vital importancia incrementar el stock disponible de los factores de producción y la eficiencia en su uso, así como potenciar la política de atracción y retención de la inversión extranjera directa. El instrumento de zonas francas es poderoso y útil para el logro de estos objetivos.

3.5. Posibles aplicaciones: ¿en qué se puede traducir el impacto tributario de las zonas francas para la economía de Colombia? [130]

De acuerdo con los resultados del estudio, el impacto tributario de las Zonas Francas agregado para el periodo de análisis 2014-2017 asciende a $2,3 billones de pesos para un WACC del 12%, $2,5 billones de pesos para un WACC del 14% y $2,8 billones de pesos para un WACC del 16%.

Si bien dichas cifras son sustanciales, ¿en qué se podría traducir dicho impacto para la economía del país? Para responder a esta pregunta hemos realizado un ejercicio que evalúa el posible impacto de invertir o liberar el excedente generado por contar con Zonas Francas, como una política de promoción de la eficiencia y de mitigación de los impactos de los diferentes choques que recibiría la economía, los cuales darían lugar a un crecimiento de la economía inferior a su potencial.

En concreto, hemos estimado el impacto de dichas inversiones sobre el empleo y el crecimiento adicional del PIB en dos escenarios hipotéticos distintos: la inversión del impacto tributario en programas de vivienda cofinanciados por el Gobierno y la misma inversión, pero destinada a obras de infraestructura.

Para calcular el aporte que tendrían estas inversiones en el crecimiento de la economía en un año dado, así como en la generación de empleo, se deflactaron las cifras para poder establecer los incrementos con respecto al año 2018 en los rubros de formación bruta de capital fijo tanto de construcción de edificaciones residenciales como de obras civiles y edificaciones no residenciales de las cuentas nacionales.

[130] Los autores agradecen especialmente a la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación por su amable disposición para estimar las cifras presentadas en esta sección.

3.5.1. Escenario Hipotético 1

Inversión en programas de vivienda cofinanciados por el Gobierno

En el caso de utilizar estos recursos para hacer inversiones en programas de vivienda social, la inversión tendría un impacto positivo de entre 0,51% y 0.63% en el crecimiento de la economía y se generarían entre 48.213 y 58.468 empleos, de los cuales entre 16.638 y 20.244 corresponderían a empleos directos, y entre 31.575 y 38.224 a empleos indirectos (Tabla 78).

Tabla 78. Impacto sobre la economía de la inversión del recaudo tributario de las zonas francas en programas de vivienda cofinanciados por el Gobierno

WACC	Inversión	Empleos directos	Empleos indirectos	Aporte vía Empleo	Aporte adicional crecimiento PIB
16%	$2,8 billon COP	20.244	38.224	58.468	0,63%
14%	$2,5 billon COP	18.093	34.409	52.502	0,57%
12%	$2,3 billon COP	16.638	31.575	48.213	0,51%

Fuente: DNP – Dirección de Estudios Económicos basándose en los resultados de los autores.

Como cabe esperar, los empleos generados fruto de dicha inversión estarían concentrados en el sector de construcción de edificaciones y obras civiles. No obstante, también implicaría una generación significativa de empleos en los sectores de comercio y reparación de vehículos; industrias manufactureras; agricultura, ganadería, caza y silvicultura; servicios, comunales, sociales y personales; hoteles y restaurantes; y transporte, almacenamiento y comunicaciones, entre otros (Tabla 79).

Tabla 79. Empleos generados por sector por efecto de la inversión del recaudo tributario de las zonas francas en programas de vivienda cofinanciados por el Gobierno

Sector	12 wacc	14 wacc	16 wacc	Promedio
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	4.734	5.165	5.810	5.236
Explotación de minas y canteras	1.536	1.536	1.536	1.536
Industrias manufactureras	5.665	6.165	6.831	6.220
Suministro de electricidad gas, agua y alcantarillado	372	404	457	411
Construcción de edificaciones y obras civiles	16.638	18.093	20.244	18.325
Comercio y reparación de vehículos	7.647	8.387	9.374	8.469
Hoteles y restaurantes	3.202	3.498	3.913	3.538
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2.482	2.743	3.048	2.758
Intermediación financiera	414	451	510	458
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	1.587	1.729	1.956	1.757
Administración pública y defensa; seguridad social	152	203	203	186
Servicios, comunales, sociales y personales	3.784	4.128	4.587	4.166
Total	**48.213**	**52.502**	**58.468**	**53.061**

Fuente: DNP – Dirección de Estudios Económicos basándose en los resultados de los autores.

Por su parte, el aporte al crecimiento de la economía de esta inversión en términos sectoriales estaría concentrada en el sector de edificaciones de vivienda, con un crecimiento adicional entre 5,1% y 6,2%; los productos minerales no metálicos y productos de madera entre 2,3% y 2,8% cada uno; minerales no metálicos entre 1,7% y 2,0%; productos de silvicultura, extracción de madera y actividades conexas entre 1,2% y 1,4% y productos metalúrgicos básicos (excepto maquinaria y equipo) y el rubro de muebles, entre 1,0% y 1,2%.

3.5.2. Escenario Hipotético 2

Inversión en obras de infraestructura

Por su parte, en el caso de utilizar estos recursos para hacer inversiones en obras de infraestructura, la inversión tendría un impacto positivo de entre 0,31% y 0,37% en el crecimiento de la economía y se generarían entre 24.205 y 28.731 empleos, de los cuales entre 8.477 y 10.185 corresponderían a empleos directos, y entre 15.728 y 18.546 a empleos indirectos (Tabla 6).

Tabla 80. Impacto sobre la economía de la inversión del recaudo tributario de las zonas francas en obras de infraestructura

WACC	Inversión	Empleos directos	Empleos indirectos	Aporte vía Empleo	Aporte adicional crecimiento PIB
16%	$2,8 billon COP	10.185	18.546	28.731	0,37%
14%	$2,5 billon COP	9.046	16.654	25.700	0,33%
12%	$2,3 billon COP	8.477	15.728	24.205	0,31%

Fuente: DNP – Dirección de Estudios Económicos basándose en los resultados de los autores.

En este caso, si bien los empleos generados fruto de dicha inversión estarían concentrados principalmente en los mismos sectores - construcción de edificaciones y obras civiles; comercio y reparación de vehículos; industrias manufactureras; agricultura, ganadería, caza y silvicultura; servicios, comunales, sociales y personales; explotación de minas y canteras, etc- (Tabla 7), cabe destacar que el aporte agregado vía empleo sería menor, con en aportes adicionales al crecimiento del PIB importantes pero de menor escala.

Específicamente, el aporte al crecimiento de la economía de esta inversión en términos sectoriales estaría concentrada en el sector de trabajos de construcción, construcción de obras civiles y servicios de arrendamiento de equipo con operario, con un crecimiento adicional entre 2,7% y 3,3%; minerales no metálicos entre 1,2% y 1,4%; productos minerales no metálicos entre 0,9% y 1,1%; productos de silvicultura, extracción de madera y actividades conexas entre 0,7% y 0,9%; productos metalúrgicos básicos (excepto maquinaria y equipo 0,5% y trabajos de construcción, construcción y reparación de edificaciones y servicios de arrendamiento de equipo con operario, entre 0,4% y 0,5%.; otra maquinaria y suministro eléctrico entre 0,4% y 0,5%, al igual que el rubro de servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios.

Tabla 81. Empleos generados por sector por efecto de la inversión del recaudo tributario de las zonas francas en obras de infraestructura

Sector	12 wacc	14 wacc	16 wacc	Promedio
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	2.582	2.690	3.013	2.762
Explotación de minas y canteras	1.536	1.536	1.536	1.536
Industrias manufactureras	2.416	2.582	2.916	2.638
Suministro de electricidad gas, agua y alcantarillado	170	183	209	187
Construcción de edificaciones y obras civiles	8.477	9.046	10.185	9.236
Comercio y reparación de vehículos	3.454	3.700	4.194	3.782
Hoteles y restaurantes	1.423	1.541	1.719	1.561
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.219	1.306	1.481	1.335
Intermediación financiera	200	214	237	217
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	907	964	1.077	983
Administración pública y defensa; seguridad social	101	101	101	101
Servicios, comunales, sociales y personales	1.720	1.835	2.064	1.873
Total	**24.205**	**25.700**	**28.731**	**26.212**

Fuente: DNP – Dirección de Estudios Económicos basándose en los resultados de los autores.

Así, este ejercicio revela la magnitud del impacto positivo de las ZF y cómo ésta se podría materializar en términos de acelerar el crecimiento económico y generar oportunidades adicionales de empleo en un momento en el que la economía se expande a ritmo lento y el desempleo alcanza un preocupante nivel.

3.6. Hacia el futuro: ¿Qué pueden hacer las Zonas Francas colombianas para ser más competitivas y posicionar más el Instrumento?

El cambiante entorno empresarial, la creciente competencia internacional y los nuevos desafíos de la economía actual hacen necesaria una constante modernización por parte de las zonas francas colombianas para garantizar su competitividad a nivel internacional. Así, la reorientación estratégica, las reformas regulatorias y el reempaquetado de la propuesta de valor puede ser más retadora con el paso del tiempo, sobre todo si se tienen en cuenta los tres principales desafíos actuales: la presencia de un cada vez más marcado imperativo de desarrollo sostenible, la nueva revolución industrial y economía digital y los patrones cambiantes de producción internacional. En este contexto, la Tabla 82 proporciona una visión general de las posibles respuestas de política a estos tres desafíos.

Tabla 82. Resumen de las posibles respuestas políticas a los desafíos emergentes

Políticas/estándares	Imperativo de desarrollo sostenible	Nueva revolución industrial y economía digital	Patrones cambiantes de producción internacional
Reorientación estratégica	• Integrar indicadores de desarrollo sostenible en el diseño de las ZFs • Explorar nuevos modelos de ZFs centrados en incubar actividades de negocio que promuevan el desarrollo sostenible	• Modernizar la provisión de servicios de las ZFs mediante la integración de tecnologías digitales. • Promover la inversión en actividades de negocio de firmas digitales • Asociarse con proveedores de plataformas globales para mejorar la competitividad de las ZFs	• Centrar las ZFs especializadas en actividades de servicios y manufactureras en línea con la reestructuración de la industria global • Vincular el desarrollo de las ZFs a la integración regional, incluyendo nuevos modelos de cooperación internacional
Reforma regulatoria	• Establecer, monitorear y reforzar los indicadores de desempeño de los criterios ambientales, sociales y de gobernanza para los inversores de las ZFs • Promover estándares globales en las ZFs	• Considerar la interacción entre el marco político para las ZFs y el régimen regulatorio nacional para la economía digital	• Adaptar la facilitación y regulación a nuevas formas de inversión (modos de producción internacional no participativos) • Anticipar cambios en las normas internacionales y las preferencias comerciales, y los esfuerzos de integración regional.
Reempaquetado de la propuesta de valor	• Prestar servicios de apoyo y programas de entrenamiento en factores ambientales, sociales y de gobernanza. • Reorientar los esquemas de incentivos hacia contribuciones al desarrollo sostenible.	• Proveer una infraestructura digital adecuada dentro de las ZFs. • Facilitar los nuevos emprendimientos digitales a través de programas de agremiación y enlaces. • Ajustar los programas de capacitación de RRHH para incluir habilidades digitales.	• Incentivar la diversificación y mejora de calidad de las exportaciones. • Fortalecer las políticas de emprendimiento y movilizar a los emprendedores locales dinámicos para catalizar la IED en las ZFs. • Proporcionar manufacturas a demanda, diseño o espacios de prueba o servicios.

Fuente: Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2019. UNCTAD.

La agenda de desarrollo sostenible impulsa cada vez más las decisiones y operaciones estratégicas de las empresas multinacionales. En este contexto, las normas o controles sociales y ambientales más laxos no son una ventaja competitiva viable a largo plazo para atraer inversionistas a las zonas francas, pudiendo conducir a su fracaso si se asocia con abusos laborales, ambientales o de derechos humanos, proyectando una imagen negativa que desalienta la inversión. Es por ello, que la tendencia global que promueve el desarrollo sostenible debería verse reflejada en la propuesta de valor de las zonas francas. Así, será cada vez más importante la promoción activa de altos estándares ambientales, sociales y de gobernanza, fomentando, entre otros, los servicios relacionados con la sostenibilidad, las instalaciones de gestión de residuos y las fuentes de energía renovables. Para ello, sería conveniente la implementación de incentivos fiscales condicionados no solo al empleo, la inversión o el desempeño de las exportaciones, sino también a una variedad de indicadores sociales y ambientales, evolucionando, en última instancia, a la promoción de inversiones centradas en las contribuciones al desarrollo sostenible.

Por su parte, la nueva revolución industrial, que implica la adopción generalizada de tecnologías digitales, robótica avanzada, impresión 3D y Big Data, entre otros, está cambiando las industrias manufactureras. Para afrontar esta nueva realidad, los programas de desarrollo de zonas francas necesitarán adaptar sus propuestas de valor para incluir el acceso a recursos calificados, altos niveles de conectividad de datos y proveedores de servicios tecnológicos relevantes. En este sentido, las zonas francas colombianas deberán

apuntar a empresas digitales dentro y fuera de sus límites y orientar sus fortalezas estratégicas a la facilitación logística de actividades de distribución de comercio electrónico. No obstante, cabe destacar que el marco regulatorio sobre privacidad, almacenamiento de datos y seguridad será una pieza clave para que esto sea posible.

Finalmente, los patrones cambiantes de producción internacional y las cadenas globales de valor pueden traducirse, con el paso del tiempo, en la pérdida de relevancia de las ventajas tradicionales de producción física ofrecidas por las zonas francas. Ante esta tendencia, es de esperar que cada vez haya un mayor número de zonas francas en el mundo especializadas en servicios y con fabricación a menor escala, lo cual podría traducirse en un mayor uso de las tecnologías y de propiedad intelectual. No obstante, para ello, es importante que las zonas francas incentiven las contribuciones a la mejora industrial y el desarrollo de habilidades, creando vínculos con empresas ubicadas por fuera del régimen. Además, si se mantiene el retorno global hacia tendencias comerciales proteccionistas podría ser conveniente que las zonas francas basen su estrategia en una cooperación económica más regional que multilateral.

3.7. Conclusiones

Las Zonas Francas han sido cuestionadas, entre otras, por su supuesto impacto negativo en las finanzas públicas. No obstante, son un valioso instrumento de política pública, que permiten la aceleración de procesos deseables como la generación de empleo de calidad, la sofisticación del aparato productivo, el impulso a la vocación exportadora, la transferencia de tecnología, la integración en cadenas globales de valor, la generación de economías de aglomeración y la atracción y facilitación de inversión extranjera directa, ente otros.

Su uso hace parte de una tendencia global, ya que existen más de cinco mil de estas zonas, presentes en 147 economías, de las cuales cerca de 12% se sitúan en Latinoamérica. Por supuesto, la oferta de un tratamiento tributario preferencial se traduce en un costo desde el punto de vista del recaudo fiscal.

Sin embargo, una evaluación rigurosa de su conveniencia debe tener en cuenta no sólo el dinero que deja de percibir el estado a modo de incentivos económicos sino también los beneficios asociados a dicho instrumento, en particular la inversión y capacidad productiva adicional que genera.

Si bien la apretada coyuntura fiscal colombiana ha exacerbado las dudas sobre la rentabilidad del régimen, esta lectura está basada en la comparación del tratamiento tributario preferencial que se les otorga a las zonas francas vis a vis el territorio aduanero nacional, situación en la que, con un enfoque puramente contable y no económico, es fácil concluir erróneamente que los beneficios son onerosos, pero desconoce que el verdadero estándar de comparación debería ser entre el régimen franco colombiano y los referentes internacionales. Adicionalmente, las críticas a los beneficios del régimen franco se sustentan en mediciones tradicionales simplistas que no tienen en cuenta la racionalidad detrás de la toma de decisiones de inversión empresariales.

Una vez incorporada la racionalidad de las decisiones de inversión para hacer una medición del impacto fiscal adecuada se encuentra que la inversión pública asociada al régimen de zonas francas es un buen negocio. En concreto, bajo un escenario ácido (WACC 12%), existe un impacto fiscal positivo neto de las Zonas Francas durante el periodo 2014-2017 de 2.3 billones de pesos (0.25% de PIB).

Esta cifra es aún mayor en escenarios de WACC menos exigentes, compatibles con inversiones en sectores de menor riesgo como los que caracterizan a gran parte de la actividad económica colombiana. Así, otros escenarios (WACC 14% y 16%) revelan un impacto fiscal positivo neto aún mayor (0.27% y 0.31% del PIB).

De hecho, el análisis arroja un efecto fiscal positivo aún bajo supuestos mucho más exigentes en comparación con los observados en el mercado financiero colombiano, teniendo en cuenta que el régimen es rentable para el fisco para niveles de WACC superiores al 6.5% en el 2017.

La aplicación de una encuesta entre los usuarios de las zonas francas permitió desagregar el impacto fiscal previamente estimado de acuerdo con la contribución de cada uno de los impuestos pagados por las empresas usuarias dentro del marco regulatorio actual.

En concreto, la mayor parte del recaudo impositivo procedente de los usuarios de Zonas Francas corresponde al impuesto de renta, seguido por la seguridad social a cargo del empleador, el IVA no descontable y los parafiscales. No obstante, vale la pena destacar que, si bien el impuesto de renta es el que mayor recaudo acumula a nivel individual, apenas da cuenta de cerca de una quinta parte del total de impuestos pagados por las zonas. Tener esto en cuenta es particularmente importante para no sobredimensionar el tamaño del tratamiento fiscal preferencial otorgado a las empresas usuarias de las zonas francas por concepto de renta.

Adicionalmente, se observa que el régimen de Zonas Francas no sólo es importante desde la perspectiva de retorno de la inversión pública, sino que además es un valioso instrumento desde la óptica económica. Esto debido a su efecto contracíclico que cobra particular relevancia en un escenario de reducción en el ritmo de crecimiento del PIB de largo plazo, como en el que se encuentra Colombia actualmente.

No obstante, el instrumento debe seguir evolucionando para garantizar su relevancia en un entorno cambiante. La sostenibilidad del régimen en el futuro dependerá de su habilidad para adaptarse y afrontar nuevos retos cubriendo aspectos como el desarrollo social y ambientalmente sostenible, la adaptación a la economía digital y el desarrollo en un entorno crecientemente proteccionista.

Bibliografía

ADOZONA. *Zonas Francas: Éxito de una alianza público-privada.* Analítica, 2015.

ANIF. «Comentario Económico del Día.» 2017. https://bit.ly/2YjDLsN .

Asian Development Bank. «Asian Economic Integration Report.» Manila, 2015.

Asociación de Zonas Francas de las Américas. «Revista de Zonas Francas Vol 1.» Bogotá, 2015.

DANE. «Comercio exterior y movimiento de mercancías en Zonas Francas.» *DANE.* s.f. https://bit.ly/2PaMb1a .

Farole, T, y G Akinci. «Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions.» *Directions in Development Series. Washington D.C.* , 2011.

Fasecolda. «Fasecolda.» *Participación en el Foro "ABC de la ley de financiamiento.* 2018. https://bit.ly/38770n0 .

FIAS. «Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development.» Washington D.C. , 2008.

Gómez, Hernando José. «Cuadernos Fedesarrollo No. 57.» *Crecimiento Económico ¿Es posible recuperar un ritmo superior al 4% anual?.* , 2018.

Kleem, A, y S.V. Parys. «Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives.» *International Tax and Public Finance. Vol 19, Issue 3*, 2012: 393-423.

Procomer. «Balance de las Zonas Francas: Beneficio neto del régimen para Costa Rica 2011-2015.» San José, 2016.

Superintendencia de Sociedades. *Bases de datos SIREM y PIE.* 2019. https://bit.ly/2YvdKH7 .

United Nations Conference on Trade and Development. *World Investment Report 2019 - Special Economic Zones.* Nueva York: UNCTAD, 2019.

World Bank. «Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies. .» En *Economic Profile Colombia*. Washington D.C., 2019.

CONCLUSIONES FINALES

1. Las zonas francas son un instrumento de alta política de desarrollo regional. El Congreso debe velar por su competitividad internacional para convertirlo en un régimen atractivo para la inversión extranjera, por encima de sus competidores internacionales, para aprovechar la coyuntura actual de comercio exterior.

2. Las zonas francas son el único mecanismo que permiten a Colombia la nivelación fiscal internacional.

3. Hay una correlación entre el aumento de usuarios y el aumento del valor agregado en los departamentos de la región con ZF. Si bien no se afirma que el aumento del valor agregado de los departamentos sea causado únicamente por el incremento en los usuarios, sí se demuestra que los flujos de inversión, empleo creado y los procesos industriales, han generado valor para los municipios en donde operan las zonas francas.

4. Igualmente, hay una correlación entre el aumento de usuarios de ZF y el incremento de los ingresos tributarios de los municipios. Aunque el paralelismo en estas variables no es directo, no deja de ser relevante el hecho que el aumento de las empresas en ZF no ha significado una disminución de los ingresos tributarios, especial atención merece el caso del impuesto de industria y comercio que ha crecido de manera ininterrumpida desde el año 2002.

5. Contrario a las afirmaciones de algunos analistas y formadores de opinión, el régimen de zonas francas no es de uso exclusivo de grandes empresas. El agregado nacional demuestra que el grupo MiPYMES es el más numeroso (81%, 700 empresas). Tan solo el 9% (77) son empresas grandes.

6. Las empresas ubicadas en Zona Franca, generalmente están alineadas con las Apuestas Productivas Regionales.

7. Las exportaciones desde Zona Franca, siguen jalonando la dinámica exportadora del país.

8. El régimen de zonas francas colombiano cumple con las recomendaciones y reglamentaciones de la OMA, la OMC y la OCDE en materia de seguridad. Las zonas francas colombianas no solo cuentan con una normatividad en materia de seguridad que cumple con las mejores prácticas internacionales, sino que incluso la excede, pues cuenta con dos entidades de control y vigilancia, la DIAN y el usuario operador que responde con su patrimonio por cualquier infracción aduanera de un usuario bajo su vigilancia.

9. Las mediciones tradicionales han contribuido a sesgar la percepción del impacto del régimen sobre las finanzas públicas. Es necesario incorporar la racionalidad de las decisiones de inversión para hacer una medición del impacto fiscal adecuada.

10. En un escenario ácido (WACC 12%), el **62%** de las empresas ubicadas en ZF, de ninguna manera hubieran invertido en el TAN, de no existir el Régimen.

11. Las empresas que hoy se ubican en ZF, dada su mayor rentabilidad pagan más impuestos al Estado, que las empresas en el TAN.

12. El modelo estima un impacto fiscal positivo neto de las ZF durante el periodo 2014-2017 con un valor agregado de 2.3 billones de pesos (0.25% de PIB).

13. Otros escenarios (WACC 14% y 16%) revelan un impacto fiscal positivo neto aún mayor (0.27% y 0.31% del PIB).

14. De hecho, el régimen es rentable para el gobierno siempre que el WACC sea superior al 6.5%.

15. El Régimen tiene un efecto contracíclico que cobra particular relevancia en un escenario de reducciones en el ritmo de crecimiento del PIB de largo plazo, como en el que se encuentra Colombia actualmente.

16. Los incentivos tributarios, sin bien rompen la neutralidad, están justificados como instrumento de Política Pública.

17. SIC, OMC, OCDE y el Congreso de la República, reconocen la legitimidad del Régimen.

18. Por mandato constitucional, la libre y leal competencia económica no es un derecho absoluto, sino que admite limitaciones realizadas por la ley, por supuesto, siempre que éstas se encuentren justificadas en la prevalencia del interés general o en la facultad de intervención y regulación del Estado.

19. Los beneficios derivados del régimen franco justifican plenamente su existencia, aun cuando ello implica tratamientos tributarios y aduaneros diferenciados.

20. Esos beneficios traen, además, una ventaja pro competitiva consistente en la captación de inversión extranjera en el marco de la rivalidad con otros países de la región.

21. No obstante lo anterior, el régimen puede ser mejorado en aras de garantizar el acceso al régimen en igualdad de circunstancias para personas jurídicas existentes frente a personas jurídicas nuevas.

ANEXO 1: Encuesta a usuarios

La Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI, adelantó un ejercicio para la recolección de información cuantitativa en empresas relevantes. Este ejercicio redundó en la obtención de 405 respuestas, de las cuales 219 diligenciaron la información requerida en su totalidad, representando cerca del 23% del universo de usuarios instalados en Zonas Francas.

Específicamente, la encuesta abordó aspectos clave para evaluar la dimensión tributaria del régimen, solicitando la utilidad bruta antes de impuestos e información puntual a nivel de empresa sobre montos pagados por concepto de impuesto a la renta, aranceles, IVA no descontable, parafiscales, seguridad social a cargo del empleador, ICA y otros impuestos (impuesto al consumo, impuesto predial, valorizaciones, avisos y tableros, RETEICA, alumbrado público, renovación de cámara de comercio, licencias de construcción, delineación urbana y plusvalía).

Sin embargo, un análisis detallado de la información recibida revela algunas inconsistencias en la información declarada por las firmas que finalizaron el cuestionario. Aplicando un criterio laxo para filtrar la información, se definió como una tasa válida de tributación al impuesto de renta, aquella que se sitúa entre 0% y 100%, eliminando por tanto las observaciones que contenían tasas de tributación negativas o superiores a la utilidad bruta. El número de observaciones válidas tras la aplicación del criterio se muestra en la siguiente tabla.

Tabla A1. Cantidad de observaciones con tasa de tributación de impuesto a la renta entre 0% y 100%

Año	Observaciones
2014	74
2015	88
2016	98
2017	108
2018	130

Fuente: Encuesta Usuarios Zona Franca, 2019.

Adicionalmente, al desagregar las observaciones definidas como válidas según la actividad económica a la que pertenece cada firma, se encuentra que mientras que las 963 empresas de Zona Franca cubren 186 sectores, la muestra de la encuesta cubre tan solo 26 con una elevada y persistente concentración en la actividad de almacenamiento y depósito (identificada con el código CIIU Rev. 4 H5210) como lo muestra la tabla A2. De hecho, en el 2018, el 80% de todas las respuestas (que corresponde a 104 empresas) pertenecían a esta actividad económica, mientras que en los 25 sectores restantes había tan solo entre 0

y 3 respuestas, situación que dificulta hacer inferencias analíticas y estadísticas sobre el comportamiento general de las Zonas Francas usando esta información.

Tabla A2. Cantidad de empresas por actividad económica con observaciones válidas

Código	2014	2015	2016	2017	2018
C1012	1	1	1	1	1
C1081	0	0	1	1	1
C1311	1	1	1	1	1
C1399	1	0	1	0	0
C1410	0	0	0	0	1
C1620	1	1	1	1	1
C1709	0	0	1	1	1
C1811	0	0	0	0	1
C1921	1	1	1	0	0
C2100	0	1	1	1	1
C2395	1	1	1	1	1
C2670	1	1	0	1	1
C2819	1	1	1	1	1
C2829	1	1	1	1	1
C3091	1	1	1	1	1
C3110	1	1	1	1	1
D3511	1	1	1	1	1
G4645	1	1	1	1	1
H4921	1	1	1	1	1

H5210	55	68	74	83	104
H5222	0	1	1	2	1
H5224	0	0	1	1	1
H5229	1	1	1	1	1
M7020	2	2	3	3	3
N8220	1	1	1	2	2
N8299	1	1	1	1	1
TOTAL	**74**	**88**	**98**	**108**	**130**

Fuente: Encuesta Usuarios Zona Franca, 2019.

En conclusión, teniendo en cuenta el reducido número de observaciones viables que arroja la encuesta, junto con la elevada concentración sectorial de las mismas en un sector tan específico como el de almacenamiento y depósito, que no brinda luces sobre la verdadera vocación industrial y productiva del instrumento, se considera que el enfoque técnico más acertado es el de calcular el impacto fiscal usando la información de la Superintendencia de Sociedades -la cual es una muestra más amplia y menos concentrada- y su correspondiente extrapolación según las cifras reportadas por el DANE. Sin embargo, la información recolectada es valiosa para brindar luces adicionales sobre el impacto fiscal desagregado por tipo de impuesto y su evolución agregada en el tiempo.

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Nivel de respuesta de las encuestas a los usuarios de zona franca 45

Ilustración 2 Número de ZF según el MinCIT 46

Ilustración 3 Número de ZF según la Cámara de Usuarios ZF de la ANDI..... 46

Ilustración 4 Zonas Francas en Colombia 47

Ilustración 5 Zonas Francas en Colombia por regiones 48

Ilustración 6 Tamaño de las empresas en ZFP en Colombia por número de empresas 49

Ilustración 7 Zonas Francas en Colombia por sectores..... 50

Ilustración 8 Actividad económica en ZF en Colombia por número de empresas..... 51

Ilustración 9 Manufacturas en ZF en Colombia por subsector y número de empresas 52

Ilustración 10 Participación municipios de Colombia con ZF en Valor Agregado Colombia - 2017..... 53

Ilustración 11 Participación Valor Agregado de los municipios con zona franca en Valor Agregado de la Región (departamentos con ZF) 53

Ilustración 12 Balanza Comercial de Colombia y de las Zonas Francas 2018 - Millones USD 54

Ilustración 13 Balanza Comercial de las Zonas Francas 2018 - Millones USD - FOB 55

Ilustración 14 Número total de empleo por tipo de Zona Franca – ANDI..... 58

Ilustración 15 Número total de empleo por tipo de Zona Franca - Encuestas..... 58

Ilustración 16 Empleos en ZFPE de acuerdo a género 59

Ilustración 17 Empleos en ZFP de acuerdo a género 59

Ilustración 18 Empleos en ZFPE de acuerdo a categoría 60

Ilustración 19 Empleos en ZFP de acuerdo a categoría 60

Ilustración 20 Promedio salarial en ZFP, ZFPE y Usuarios Operadores por categoría 60

Ilustración 21 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes - ANDI..... 61

Ilustración 22 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes - Encuestas..... 62

Ilustración 23 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales - ANDI 62

Ilustración 24 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales - Encuestas..... 63

Ilustración 25 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 8.483.420 millones de pesos - ANDI 66

Ilustración 26 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 42.326.803 millones de pesos - Encuestas..... 66

Ilustración 27 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales millones de pesos - ANDI 67

Ilustración 28 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 13.814.180 millones de pesos - Encuestas..... 67

Ilustración 29 Inversión generada por tipo de Zona Franca - ANDI..... 68

Ilustración 30 Inversión generada por tipo de Zona Franca - Encuestas 68
Ilustración 31 Inversión en CTeI por tipo de zona franca 69
Ilustración 32 Procesos de CTeI llevados a cabo por los usuarios de ZF 70
Ilustración 33 Zonas Francas en Región Pacifico 73
Ilustración 34 Zonas Francas en Región Pacífica por departamento y municipio 75
Ilustración 35 Tamaño de las empresas en ZFP de la R. Pacífico por número de empresas 76
Ilustración 36 Empresas en ZFP en Región Pacífico según tipo de usuario 77
Ilustración 37 Empresas en ZFPE en Región Pacífico según tipo de usuario 77
Ilustración 38 Zonas Francas en Región Pacífico por sectores de los usuarios de ZFP 78
Ilustración 39 Actividad económica en ZFP en Región Pacífico por número de empresas 78
Ilustración 40 Manufacturas en ZFP en Región Pacífico por subsector y número de empresas 79
Ilustración 41 Actividad económica en ZFPE en Región Pacífico por número de empresas 79
Ilustración 42 Manufacturas en ZFPE en Región Pacífico por subsector y número de empresas 80
Ilustración 43 Valor Agregado departamentos R. Pacifico con ZF Vs Usuarios ZF 81
Ilustración 44 Participación municipios de Región Pacífico con ZF en Valor Agregado - 2017 82
Ilustración 45 Ingresos tributarios municipios con ZF en la Región Pacífico Vs Usuarios en ZF 83
Ilustración 46 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Valle del Cauca 84
Ilustración 47 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Cauca 84
Ilustración 48 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Nariño 85
Ilustración 49 Estructura valor agregado (2017) departamentos con ZF en Región Pacífico 86
Ilustración 50 Estructura valor agregado (2017) de las zonas francas en Región Pacífico 86
Ilustración 51 Balanza comercial de zonas francas en Región Pacífico (miles de USD) 88
Ilustración 52 Balanza Comercial ZFP en Región Pacífico 2018 – FOB miles USD 89
Ilustración 53 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Región Pacífico – ANDI 92
Ilustración 54 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Región Pacífico - Encuestas 92
Ilustración 55 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Pacífico - ANDI 92
Ilustración 56 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Pacífico - Encuestas 92
Ilustración 57 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 1.264.615 millones de pesos Región Pacífico - ANDI 95
Ilustración 58 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 1.284.295 millones de pesos Región Pacífico - Encuestas 95
Ilustración 59 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales millones de pesos Región Pacífico - ANDI 96

Ilustración 60 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 1.608.548 millones de pesos Región Pacífico - Encuestas 96

Ilustración 61 Zonas Francas en Región Centro Oriente 98

Ilustración 62 Zonas Francas en Región Centro Oriente por departamento y municipio 100

Ilustración 63 Tamaño de las empresas en ZFP de la R. Centro Oriente por número de empresas 102

Ilustración 64 Empresas en ZFP en Región Centro Oriente según tipo de usuario 103

Ilustración 65 Empresas en ZFPE en Región Centro Oriente según tipo de usuario 103

Ilustración 66 Zonas Francas en Región Centro Oriente por sectores 103

Ilustración 67 Actividad económica en ZFP en Región Centro Oriente por número de empresas 104

Ilustración 68 Manufacturas en ZFP en Región Centro Oriente por subsector y número de empresas 105

Ilustración 69 Actividad económica en ZFPE en Región Centro Oriente por número de empresas 106

Ilustración 70 Manufacturas en ZFPE en Región Centro oriente por subsector y número de empresas 106

Ilustración 71 Valor Agregado departamentos R. Centro Oriente con ZF Vs Usuarios ZF 107

Ilustración 72 Participación municipios de Región Centro Oriente (incluido Bogotá) con ZF en Valor Agregado - 2017 108

Ilustración 73 Participación municipios de Región Centro Oriente (sin incluir Bogotá) con ZF en Valor Agregado - 2017 108

Ilustración 74 Ingresos tributarios municipios con Zona Franca en la Región Centro Oriente Vs Usuarios en ZF 109

Ilustración 75 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Cundinamarca 110

Ilustración 76 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Santander 110

Ilustración 77 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Norte de Santander 111

Ilustración 78 Estructura valor agregado (2017) departamentos con ZF en Región Centro Oriente 112

Ilustración 79 Estructura valor agregado (2017) zonas francas en Región Centro Oriente 112

Ilustración 80 Balanza comercial de zonas francas en Región Centro Oriente (miles de USD) 115

Ilustración 81 Balanza Comercial ZFP en Región Centro Oriente 2018 – FOB miles USD 115

Ilustración 82 Origen de la inversión para ZFP Región Centro Oriente – ANDI 119

Ilustración 83 Origen de la inversión para ZFP Región Centro Oriente - Encuestas 119

Ilustración 84 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Centro Oriente – ANDI 119

Ilustración 85 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Centro Oriente - Encuestas 119

Ilustración 86 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 2.333.671millones de pesos Región Centro Oriente - ANDI 122

Ilustración 87 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 477.079 millones de pesos Región Centro Oriente - Encuestas 123

Ilustración 88 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 3.728.607 millones de pesos Región Centro Oriente - ANDI 123

Ilustración 89 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 390.401 millones de pesos Región Centro Oriente - Encuestas 124

Ilustración 90 Zonas Francas en Región Caribe 126

Ilustración 91 Zonas Francas en Región Caribe por departamento y municipio 127

Ilustración 92 Tamaño de las empresas en ZFP de la R. Caribe por número de empresas 129

Ilustración 93 Empresas en ZFP en Región Caribe según tipo de usuario 130

Ilustración 94 Empresas en ZFPE en Región Caribe según tipo de usuario 130

Ilustración 95 Zonas Francas en Región Caribe por sectores 131

Ilustración 96 Actividad económica en ZFP en Región Caribe por número de empresas 131

Ilustración 97 Manufacturas en ZFP en Región Caribe por subsector y número de empresas 132

Ilustración 98 Actividad económica en ZFPE en Región Caribe por número de empresas 133

Ilustración 99 Manufacturas en ZFPE en Región Caribe por subsector y número de empresas 133

Ilustración 100 Valor Agregado departamentos R. Caribe con ZF Vs Usuarios ZF 134

Ilustración 101 Participación municipios de Región Caribe con ZF en Valor Agregado - 2017 135

Ilustración 102 Ingresos tributarios municipios con ZF en la Región Caribe Vs Usuarios en ZF 135

Ilustración 103 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Atlántico 136

Ilustración 104 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Bolívar 137

Ilustración 105 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Cesar 137

Ilustración 106 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Córdoba 138

Ilustración 107 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en La Guajira 138

Ilustración 108 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Magdalena 139

Ilustración 109 Estructura valor agregado (2017) departamentos con ZF en Región Caribe 140

Ilustración 110 Estructura valor agregado (2017) zonas francas en Región Caribe 140

Ilustración 111 Balanza comercial de zonas francas en Región Caribe (miles de USD) 142

Ilustración 112 Balanza Comercial ZFP en Región Caribe 2018 – FOB miles USD 143

Ilustración 113 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Región Caribe - ANDI 146

Ilustración 114 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Región Caribe - Encuestas 146

Ilustración 115 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Caribe – ANDI . 147

Ilustración 116 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Caribe - Encuestas 147

Ilustración 117 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 3.741.259 millones de pesos Región Caribe - ANDI 150

Ilustración 118 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 297.265 millones de pesos Región Caribe - Encuestas 150

Ilustración 119 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 32.580.116 millones de pesos Región Caribe - ANDI 151

Ilustración 120 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 10.078.752 millones de pesos Región Caribe - Encuestas..... 151

Ilustración 121 Zonas Francas Costa Afuera 153

Ilustración 122 Zonas francas Costa Afuera por Sector..... 153

Ilustración 123 Origen de la inversión para Zonas Francas Costa Afuera - ANDI..... 155

Ilustración 124 Zonas Francas en Región Eje Cafetero..... 157

Ilustración 125 Zonas Francas en Región Eje Cafetero por departamento y municipio 159

Ilustración 126 Tamaño de las empresas en ZFP de la R. Eje Cafetero por número de empresas..... 160

Ilustración 127 Empresas en ZFP en Región Eje Cafetero según tipo de usuario..... 161

Ilustración 128 Empresas en ZFPE en Región Eje Cafetero según tipo de usuario..... 161

Ilustración 129 Zonas Francas en Región Eje Cafetero por sectores 162

Ilustración 130 Actividad económica en ZFP en Región Eje Cafetero por número de empresas 162

Ilustración 131 Manufacturas en ZFP en Región Eje Cafetero por subsector y número de empresas..... 163

Ilustración 132 Actividad económica en ZFPE en Región Eje Cafetero por número de empresas 163

Ilustración 133 Manufacturas en ZFPE en Región Eje Cafetero por subsector y número de empresas..... 164

Ilustración 134 Valor Agregado departamentos R. Eje Cafetero con ZF Vs Usuarios ZF 165

Ilustración 135 Participación municipios de Región Eje Cafetero con ZF en Valor Agregado - 2017..... 166

Ilustración 136 Ingresos tributarios municipios con ZF en la Región Eje Cafetero Vs Usuarios en ZF 166

Ilustración 137 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Antioquia..... 167

Ilustración 138 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Caldas..... 168

Ilustración 139 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Quindío..... 168

Ilustración 140 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Risaralda 169

Ilustración 141 Estructura valor agregado (2017) departamentos con ZF en Región Eje Cafetero..... 170

Ilustración 142 Estructura valor agregado (2017) zonas francas en Región Eje Cafetero..... 170

Ilustración 143 Balanza comercial de zonas francas en Región Eje Cafetero (miles de USD)..... 172

Ilustración 144 Balanza Comercial ZFP en Región Eje Cafetero 2018 – FOB miles USD 173

Ilustración 145 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Región Eje Cafetero - ANDI 176

Ilustración 146 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Región Eje Cafetero - Encuestas .. 176

Ilustración 147 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Eje Cafetero - ANDI 176

Ilustración 148 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Eje Cafetero - Encuestas 176

Ilustración 149 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 1.140.162 millones de pesos Región Eje Cafetero - ANDI 179

Ilustración 150 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 53.170 millones de pesos Región Eje Cafetero - Encuestas 179

Ilustración 151 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 1.276.445 millones de pesos Región Eje Cafetero - ANDI 180

Ilustración 152 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 602.065 millones de pesos Región Caribe - Encuestas 180

Ilustración 153 Zonas Francas en Región Orinoquía 182

Ilustración 154 Zonas Francas en Región Orinoquía por departamento y municipio 183

Ilustración 155 Empresas en ZFPE en Región Orinoquía según tipo de usuario 184

Ilustración 156 Zonas Francas en Región Orinoquía por sectores 185

Ilustración 157 Actividad económica en ZFPE en Región Orinoquia por número de empresas 185

Ilustración 158 Participación municipios de Región Orinoquía con ZF en Valor Agregado - 2017 186

Ilustración 159 Ingresos tributarios municipios con ZF en la Región Orinoquía Vs Usuarios en ZF 187

Ilustración 160 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Meta 187

Ilustración 161 Estructura valor agregado (2017) departamentos con ZF en Región Orinoquía 188

Ilustración 162 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Orinoquía - ANDI 191

Ilustración 163 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Especiales Región Eje Orinoquía - Encuestas 191

Ilustración 164 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 1.136.302 millones de pesos Región Orinoquía - ANDI 193

Ilustración 165 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes Especiales 1.134.415 millones de pesos Región Orinoquía - Encuestas 193

Ilustración 124 Zonas Francas en Región Centro Sur 195

Ilustración 125 Zonas Francas en Región Centro Sur por departamento y municipio 196

Ilustración 126 Tamaño de las empresas en ZFP de la R. Centro Sur por número de empresas 197

Ilustración 155 Empresas en ZFPE en Región Orinoquía según tipo de usuario 197

Ilustración 129 Zonas Francas en Región Centro Sur por sectores 198

Ilustración 130 Actividad económica en ZFP en Región Centro Sur por número de empresas 198

Ilustración 131 Manufacturas en ZFP en Región Centro Sur por subsector y número de empresas 199

Ilustración 135 Participación municipios de Región Eje Cafetero con ZF en Valor Agregado - 2017 199

Ilustración 136 Ingresos tributarios municipios con ZF en la Región Centro Sur Vs Usuarios en ZF 200

Ilustración 137 Ingresos tributarios per cápita 2017 municipios con zona franca en Huila 201

Ilustración 141 Estructura valor agregado (2017) departamentos con ZF en Región Centro Sur 202

Ilustración 142 Estructura valor agregado (2017) zonas francas en Región Centro Sur 202

Ilustración 143 Balanza comercial de zonas francas en Región Centro Sur (miles de USD) 204

Ilustración 145 Origen de la inversión para Zonas Francas Permanentes Región Centro Sur- ANDI..... 205

Ilustración 149 Destino de las inversiones de las Zonas Francas Permanentes 3.713 millones de pesos Región Centro Sur - ANDI..... 206

Ilustración 181 Crecimiento de las Zonas Francas en el mundo (número de países y zonas) 239

Ilustración 182. Impacto tributario anual del régimen de Zonas Francas, 2014-2017..... 256

Ilustración 183. Relación entre el WACC y el impacto tributario anual de las Zonas Francas..... 259

Ilustración 184. Crecimiento del PIB potencial y proyección 259

Índice de Tablas

Tabla 1. Comparación de incentivos en zona franca en Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Uruguay y Estados Unidos..... 39

Tabla 2. Usuarios en zona franca por regiones 48

Tabla 3 Empleos generados por Zonas Francas Permanentes - ANDI 56

Tabla 4 Empleos generados por Zonas Francas Permanentes - Encuestas 56

Tabla 5 Empleos generados por Zonas Francas Permanentes Especiales - ANDI..... 57

Tabla 6 Empleos generados por Zonas Francas Permanentes Especiales - Encuestas..... 57

Tabla 7 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) - ANDI 63

Tabla 8 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) - Encuestas 64

Tabla 9 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) - ANDI..... 64

Tabla 10 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) - Encuestas.... 65

Tabla 11. Panorama económico de la región Pacífico..... 72

Tabla 12 Municipios con zona franca en la Región Pacífico 74

Tabla 13 Zonas Francas en Región Pacífico..... 75

Tabla 14 Actividad económica de las empresas en ZF y las Apuestas productivas de los departamentos de la Región Pacífico 87

Tabla 15 Empleos generados por ZFP Región Pacífico - ANDI 89

Tabla 16 Empleos generados por ZF en Región Pacífico - Encuestas..... 90

Tabla 17 Empleos generados por ZFPE Región Pacífico - ANDI 90

Tabla 18 Empleos generados por ZFPE Región Pacífico - Encuestas 91

Tabla 19 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Pacífico - ANDI.... 93

Tabla 20 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Pacífico - Encuestas 93

Tabla 21 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) Región Pacífico - ANDI 94

Tabla 22 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) Región Pacífico - Encuestas 94

Tabla 23. Panorama de la región Centro Oriente 97

Tabla 24 Municipios con zona franca en la Región Centro Oriente 99

Tabla 25 Zonas Francas en Región Centro Oriente 100

Tabla 26 Actividad económica de las empresas en ZF y las Apuestas productivas de los departamentos de la Región Centro Oriente 113

Tabla 27 Empleos generados por ZFP Región Centro Oriente - ANDI 116

Tabla 28 Empleos generados por ZF en Región Centro Oriente - Encuestas 116

Tabla 29 Empleos generados por ZFPE Región Centro Oriente - ANDI 117

Tabla 30 Empleos generados por ZFPE Región Centro Oriente - Encuestas 118

Tabla 31 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Centro Oriente - ANDI 120

Tabla 32 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Centro Oriente - Encuestas 120

Tabla 33 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Centro Oriente - ANDI 121

Tabla 34 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) Región Centro Oriente - Encuestas 122

Tabla 35. Panorama de la región Caribe 125

Tabla 36 Municipios con zona franca en la Región Caribe 126

Tabla 37 Zonas Francas en Región Caribe 128

Tabla 38 Actividad económica de las empresas en ZF y las Apuestas productivas de los departamentos de la Región Caribe 141

Tabla 39 Empleos generados por ZFP Región Caribe - ANDI 143

Tabla 40 Empleos generados por ZF en Región Caribe - Encuestas 144

Tabla 41 Empleos generados por ZFPE Región Caribe - ANDI 145

Tabla 42 Empleos generados por ZFPE Región Caribe - Encuestas 145

Tabla 43 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Caribe - ANDI 147

Tabla 44 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Caribe - Encuestas 148

Tabla 45 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Caribe - ANDI 148

Tabla 46 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) Región Caribe - Encuestas 149

Tabla 47 Fecha de calificación por ZF Costa Afuera 154

Tabla 48 Inversión generada por Zonas Francas Costa Afuera (millones de pesos) - ANDI..... 155

Tabla 49. Panorama económico de la región Eje Cafetero..... 156

Tabla 50 Municipios con zona franca en la Región Eje Cafetero 158

Tabla 51 Zonas Francas en Región Eje Cafetero..... 159

Tabla 52 Actividad económica de las empresas en ZF y las Apuestas productivas de los departamentos de la Región Eje Cafetero 171

Tabla 53 Empleos generados por ZFP Región Eje Cafetero - ANDI 173

Tabla 54 Empleos generados por ZF en Región Eje Cafetero - Encuestas..... 174

Tabla 55 Empleos generados por ZFPE Región Eje Cafetero - ANDI 174

Tabla 56 Empleos generados por ZFPE Región Eje Cafetero - Encuestas 175

Tabla 57 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Eje Cafetero - ANDI 177

Tabla 58 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Eje Cafetero - Encuestas..... 177

Tabla 59 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Eje Cafetero - ANDI 178

Tabla 60 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) Región Eje Cafetero - Encuestas..... 178

Tabla 61. Panorama económico Región Orinoquía 181

Tabla 62 Municipios con zona franca en la Región Orinoquía..... 183

Tabla 63 Zonas Francas en Región Orinoquía 184

Tabla 64 Actividad económica de las empresas en ZF y las Apuestas productivas de los departamentos de la Región Orinoquía..... 189

Tabla 65 Empleos generados por ZFPE Región Orinoquía - ANDI..... 190

Tabla 66 Empleos generados por ZFPE Región Orinoquía - Encuestas..... 190

Tabla 67 Inversión generada por Zonas Francas Especiales (millones de pesos) Región Orinoquía - ANDI ... 192

Tabla 68 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes Especiales (millones de pesos) Región Orinoquía - Encuestas..... 192

Tabla 69. Panorama económico región Centro Sur 194

Tabla 70 Municipios con zona franca en la Región Centro Sur..... 196

Tabla 71 Actividad económica de las empresas en ZF y las Apuestas productivas de los departamentos de la Región Centro Sur..... 203

Tabla 72 Empleos generados por ZFP Región Centro Sur - ANDI..... 204

Tabla 74 Inversión generada por Zonas Francas Permanentes (millones de pesos) Región Eje Cafetero - ANDI 205

Tabla 73. Cumplimiento de la regulación colombiana de zonas francas con el Anexo D2 del Convenio de Kioto 217

Tabla 75. Taxonomía funcional de las zonas francas 243

Tabla 76. Inversión anual del Gobierno en el régimen de Zonas Francas, 2014-2017 255

Tabla 77. Impacto tributario agregado (2014-2017) del régimen de Zonas Francas 257

Tabla 78. Impacto sobre la economía de la inversión del recaudo tributario de las zonas francas en programas de vivienda cofinanciados por el Gobierno 261

Tabla 79. Empleos generados por sector por efecto de la inversión del recaudo tributario de las zonas francas en programas de vivienda cofinanciados por el Gobierno 262

Tabla 80. Impacto sobre la economía de la inversión del recaudo tributario de las zonas francas en obras de infraestructura 263

Tabla 81. Empleos generados por sector por efecto de la inversión del recaudo tributario de las zonas francas en obras de infraestructura 264

Tabla 82. Resumen de las posibles respuestas políticas a los desafíos emergentes 265

ANDI

Cámara de Usuarios de Zonas Francas

ARAÚJO IBARRA
CONSULTORES EN NEGOCIOS INTERNACIONALES

IBARRA
ABOGADOS

HJGomez SAS