

ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO ECONÓMICO ZEDE DE CARÁCTER BINACIONAL ECUADOR – COLOMBIA: ANÁLISIS DE VIABILIDAD JURÍDICA

SPECIAL ECONOMIC DEVELOPMENT ZONE (ZEDE) OF A BINATIONAL NATURE ECUADOR-COLOMBIA: ANALYSIS OF LEGAL FEASIBILITY

Recibido: 09/07/2025 - Aceptado: 15/12/2025

Luis Enrique Sanipatin Ponce

Docente de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi
Ecuador

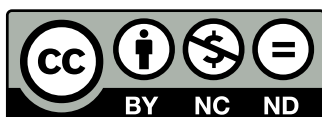
Magíster en Derecho Penal y Criminología
Universidad Regional Autónoma de los Andes

luis.sanipatin@upec.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4443-9413>

Cómo citar este artículo:

Sanipatin Ponce, L. E. (Enero – Junio de 2026). Implementación de una Zona Especial de Desarrollo Económico (ZEDE) de carácter binacional entre el Departamento de Nariño-Colombia y el cantón Tulcán, Provincia del Carchi-Ecuador. *Visión Empresarial*, Vol. 16, Núm. 1, 112 - 128. <https://doi.org/10.32645/13906852.1427>



Resumen

Se analiza la normativa ecuatoriana y colombiana que rigen las zonas especiales de desarrollo económico se describen los marcos normativos vigentes y no vigentes en ambos países, identificando desafíos similitudes y diferencias que inferen en su implementación. El enfoque de la investigación es cualitativo de tipo descriptivo y documental, bajo el análisis de normativas ecuatorianas y colombianas. Se concluye que, pese a los objetivos comunes e incentivos fiscales la falta de articulación institucional y la inseguridad jurídica dificultan que una Zona Especial de Desarrollo Económico (ZEDE) se haga realidad entre Tulcán e Ipiales. Se proponen recomendaciones relacionadas a fortalecer una cooperación binacional sólida considerando un modelo de desarrollo fronterizo, inclusivo y sostenible. Desde el punto de vista económico las preferencias arancelarias generarían un fortalecimiento de las actividades y un aumento de la inversión que con una ZEDE conjunta de ambos cantones contribuirían al progreso, desarrollo y buen vivir de los habitantes. Aunque ambos países forman parte del proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones, persisten limitaciones en la aplicación del marco normativo, lo que restringe sus efectos reales sobre el bienestar de la población.

Palabras clave: cooperación internacional, desarrollo social, integración regional, política exterior.

Abstract

The Ecuadorian and Colombian regulations governing the special economic development zones are analyzed, and the current and non-current regulatory frameworks in both countries are described, identifying challenges, similarities and differences that infer in its implementation. The focus of the research is qualitative of descriptive and documentary type, under the analysis of Ecuadorian and Colombian regulations. It is concluded that, despite the common objectives and tax incentives, the lack of institutional articulation and legal uncertainty make it difficult for a Special Economic Development Zone (ZEDE) to become a reality between Tulcán and Ipiales. Recommendations related to strengthening solid binational cooperation are proposed considering a border, inclusive and sustainable development model. From an economic point of view, tariff preferences would lead to a strengthening of activities and an increase in investment, that with a joint ZEDE of both cantons they would contribute to the progress, development and good living of the inhabitants. Although both countries are part of the Andean Community of Nations integration process, limitations persist in the application of the regulatory framework, which restricts its real effects on the well-being of the population.

Keywords: international cooperation, social development, regional integration, foreign policy.

Código JEL: F15

Introducción

La creación de una zona franca binacional, comprende un aspecto del desarrollo de los territorios que ocupan la frontera de Colombia y Ecuador, principalmente, en las ciudades de Ipiales y Tulcán del Departamento de Nariño y la Provincia del Carchi respectivamente, destacando que en el año 2014, los presidentes Rafael Correa Delgado y de Juan Manuel Santos Calderón de Ecuador y Colombia respectivamente, suscribieron el Plan Nacional de Integración Fronteriza de 2014 - 2022 denominado: Zona de Integración Fronteriza Ecuador - Colombia (ZIFEC).

En base a lo indicado por la Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador [SENPLADES] (2014) la ZIFEC, comprende una zona de oportunidades y fraternización conjunta entre habitantes de Ecuador y Colombia. En los últimos años se ha evidenciado intervenciones que tienen la finalidad de lograr un buen vivir en la ciudadanía de esta región. El primer gabinete binacional entre las naciones hermanas llevado a cabo el 11 de diciembre del 2012 en Tulcán - Ecuador, construido sobre un fortalecido esquema de relacionamiento y tomando en cuenta las principales necesidades de los ejes de la agenda binacional como defensa y seguridad; conectividad e intercultural; asuntos ambientales; asuntos fronterizos; asuntos culturales y asuntos sociales; asuntos comerciales y económicos. Además, el 25 de noviembre de 2013 se dio paso al segundo gabinete binacional, mismo que tuvo el objetivo de avanzar en la revisión de los ejes ya nombrados.

Como lo señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), el desarrollo de los territorios fronterizos no puede darse de forma aislada, sino que requiere una gobernanza multinivel, una mayor articulación institucional y la armonización de marcos normativos entre países vecinos, lo que respalda la necesidad de un instrumento jurídico bilateral que permita viabilizar la creación de una ZEDE binacional entre Ecuador y Colombia. Por su parte, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) ha impulsado la figura de las zonas de integración fronteriza (ZIF) como instrumentos para facilitar el comercio, mejorar la conectividad y fomentar la cohesión económica y social en la región andina (CAN, 2015).

La temática tomada en cuenta entre la comisión conformada por ecuatorianos y colombianos se incorporó en los ejes temáticos tratados en el segundo gabinete binacional del 2013, articulándose también con otras actividades de trabajo descritos en la agenda binacional a fin de contribuir a las actividades enfocadas al desarrollo económico y social de las fronteras.

En términos generales, tanto en el Ecuador como en Colombia, una zona franca podría definirse como un área geográfica delimitada existente en un determinado país, que ofrece algunos beneficios e incentivos fiscales para, principalmente, las empresas que han tomado la decisión de instalarse en ellas, destacando que, normalmente una zona franca tiene como objetivo fomentar el desarrollo económico de determinadas regiones en específico, particularmente, como ocurría en el Ecuador, al menos en teoría, con las zonas de depresión económica.

Sin embargo, en esta materia, la creación de estas zonas binacionales tienen un cúmulo de dificultades, especialmente normativas, en donde fue patente, en el Ecuador, la ineficiencia de la Ley de Zonas Francas de 1991 y, posteriormente, del Código Orgánico de la Producción, las Zonas Especiales de Desarrollo Económico [ZEDES], presentándose el pasado 22 de febrero de 2022, el Proyecto de Ley de Inversiones del Presidente de la República, de forma urgente, donde se dispone la creación de un régimen de Zonas Francas para fomentar la inversión del exterior en el país.

Respecto de la República de Colombia, la Ley N° 105 de 31 de diciembre de 1958, determino que las zonas francas eran espacios públicos que tenían la finalidad de facilitar agilizar y simplificar el proceso de comercio internacional, posteriormente, mediante la Ley N° 1004 por la que se estableció una normativa para fomentar la inversión y se establecen otras disposiciones, publicada por el Diario Oficial N° 46.138 de 31 de diciembre de 2005, las zonas francas fueron privatizadas conforme se desprende el Art. 1, que las define como: un espacio dentro de un territorio nacional donde se fomentan actividades de transformación de bienes y servicios, comerciales bajo el establecimiento de leyes que abarca comercio exterior materia tributaria y aduana. Para efecto de importaciones y exportaciones toda mercancía que ingrese a estas zonas binacionales se considera fuera del territorio nacional.

Respecto del Ecuador, se definió en la Ley de Zonas Francas de 1991, a estas zonas de forma similar a la colombiana, conceptos que se desarrollarán en el cuerpo de este artículo científico.

En el presente artículo científico se propone analizar la normativa de una Zona Especial de Desarrollo Económico (ZEDE) o Zona Franca de Carácter Binacional que comprenda la ciudad de Ipiales del Departamento de Nariño y el Cantón Tulcán de la Provincia del Carchi.

Marco teórico

Zonas económicas especiales (ZEE)

Las zonas económicas especiales (ZEE) deberían estar alineadas y tener la misma ideología de los agentes económicos y las estructuras institucionales para garantizar el éxito de las zonas (Hazakis, 2014). En este contexto, el Programa de Industrias Competitivas e Innovación [CIIP] (2017) en su ejemplar titulado Zonas Económicas Especiales – Un análisis operativo de sus impactos; menciona que las ZEE son creadas para fortalecer la economía local, es un espacio donde se busca atraer inversiones generar nuevos empleos a través de nuevas empresas que faciliten el compartir de habilidades entre los habitantes de la zona.

En este contexto, se entiende que la implementación de una zona franca ya no se trata de establecer un área geográfica delimitada en un territorio de un país determinado o en específico, sino que en dos países y, específicamente en la señalada zona para potenciar el desarrollo de ambos lugares.

Por su parte, Curran et. Al (2009) afirman que las ZEE son un instrumento de beneficio para los habitantes de los países que firman el acuerdo, ya que se impulsa empleos, aumenta la demanda de bienes y servicios, y se fomentan las exportaciones. De este modo, las ZEE representan una herramienta para buscar equilibrar los intereses tanto de inversionistas extranjeros como del país anfitrión.

Las zonas de desarrollo económico funcionan como mecanismos institucionales diseñados para mitigar las debilidades del marco regulatorio y promover condiciones favorables para la inversión y el desarrollo productivo. Si esto se utilizara de forma estratégica la política de estas zonas pueden ser una herramienta versátil para el logro de los objetivos planteados en una planificación previa. Los factores del éxito y resultados económicos en estas zonas estratégicas dependen del enfoque dado por los responsables políticos de momento.

Actualmente los nuevos desafíos sociales exigen a que todo innove o sea mejorado, en este caso las ZEE existentes deberían modernizarse y dar el primer paso a la adaptabilidad en una

sociedad y economía exigente, el efecto al introducir una zona de desarrollo económico puede ser grande, pero en gran parte depende del entorno económico en el que se desenvuelva (Davies & Mazhikeyev, 2019).

Incentivos fiscales y financieros en zonas francas

En términos generales, el denominador común que se debe tener en vista de la Zona Franca que se propone, se refiere el catedrático mexicano de Derecho Aduanero, Rodríguez (2011), son las siguientes:

- a. Para impuestos de carácter municipal, provincial o incluso nacionales una extensión.
- b. Para acciones de la exportación como tasas, impuestos, contribuciones y derechos una extensión.
- c. Para las operaciones en zona: los derechos para repatriar los fondos y su libertad en el cambio de moneda extranjera.
- d. El pago de intereses a tasas con exoneración para financiar y pre-financiar exportaciones.
- e. Apoyo a las empresas industriales mediante la oferta de créditos blandos direccionados a la compra o no de bienes de procedencia nacional
- f. Liberación del pago de contribuciones por efecto de importación, derechos aduaneros y tasas, en gastos relacionados a la compra de insumos o materia prima utilizada para el embalaje de mercadería correspondientes a equipos, maquinaria, partes y piezas, muebles, moldes, repuestos y demás productos empleados en la producción.
- g. En dividendos y ganancias liberación del pago sobre su capital.

En consecuencia, para implementar un Proyecto de Zona Franca Binacional Ipiales - Tulcán, se requiere analizar toda legislación que rige a ambos países en materia de Zona Franca o ZEDE, y, especialmente, de la Ley N° 677 del 2001, de la República de Colombia de 3 de agosto de 2001, expidiendo normas relacionadas a beneficios excepcionales dirigidos a regímenes territoriales, dentro de la cual, en sus Art. 1 se contempló: Zonas Especiales Económicas de Exportación entre los límites de la municipalidad y zonas metropolitanas establecidas bajo la ley por: el departamento del Valle del Cauca – Ciudad Buenaventura; departamento de Norte de Santander, ciudad de Cúcuta; departamento del César, ciudad de Valledupar; departamento de Nariño, ciudad de Ipiales.

Norma regulativa a zonas francas – Comunidad Andina de Naciones

La Comunidad Andina de Naciones integrada por Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia, mediante la decisión 671 para la Armonización de Regímenes Aduaneros, da una conceptualización a las zonas francas como territorios nacionales de cada país que es parte de dicha comunidad, delimitadas, espacio donde las mercancías son consideradas como si no estuviesen en territorio aduanero en lo referente a recargos e impuestos.

Por su parte, en la resolución 846 del Reglamento comunitario de decisión 571, sobre los precios en aduana correspondiente a mercancías de importación, en el artículo 47 se explica que se tendrán casos especiales de valoración, e lo que están enmarcadas las mercaderías provenientes de zonas francas, sea que hayan sido transformadas, almacenadas o elaboradas en estas zonas.

En este contexto, tras la revisión de la normativa regulable de las zonas francas, propuesta por la comunidad andina se tiene que los beneficios para los participantes de estas zonas radican en un impulso significativo al comercio, flexibilidad en cuanto a la estadia de las mercancías en zonas francas, posibilidad de exportación y exención de impuestos.

Materiales y métodos

Se trabajó con un enfoque cualitativo de tipo descriptivo y documental, basado en el análisis de objetivo de fuentes secundarias tales como normativas, políticas públicas y doctrinarias. Con ello se logró describir los marcos jurídicos en vigencia tanto de Ecuador como de Colombia y evaluar su compatibilidad, además de aspectos positivos y negativos de la normativa.

La unidad de análisis estuvo constituida por el conjunto de documentos legales y regulatorios aplicables a zonas especiales de desarrollo económico en Ecuador y Colombia. No se trabajó con una muestra estadística poblacional, dado que la investigación no implicó recolección de información empírica a partir del criterio de personas, sino un análisis de documentos oficiales y marcos normativos del contexto fronterizo binacional entre Tulcán e Ipiales, territorios ubicados en la provincia del Carchi (Ecuador) y el departamento de Nariño (Colombia), respectivamente.

El procesamiento de la información se hizo mediante el análisis documental de la normativa de las dos naciones, con la finalidad de identificar y describir similitudes, vacíos legales, contradicciones y demás aspectos relevantes.

Normativa ecuatoriana que rige las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE)

La normativa ecuatoriana, hoy derogada, de la Ley de Zonas Francas de 1991, no consiguió sus objetivos por la serie de deficiencias y dificultades que tuvo para su aplicación, a lo que se añadió además de una serie de organismos que controlaban estas zonas, burocracia que desincentivó a cualquier inversionista que quisiera establecerse en éstas.

Es más, con directrices de orientación socialista, el Estado no consiguió su finalidad señalada en la ley, y pese a que el año 2010 en el Suplemento del Registro Oficial N° 351 de 29/12/2010 se promulgó el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones [COPCI] en el cual se crearon las Zonas Especiales de Desarrollo Económico. (ZEDES), tampoco lograron, como establece su artículo 3, regular todo lo relacionado a un proceso de producción, en el que se tiene una distribución, intercambio de productos y servicios, consumo, inversiones y manejo de externalidades a fin de contribuir al buen vivir.

De conformidad al Art. 2 de la Codificación a la Ley de Zonas Francas, con publicación de: Registro Oficial N° 562 del 11 de abril de 2005, estas zonas tenían como objetivo dinamizar la economía del entorno mediante la generación de empleo, atracción de inversión extranjera, generación de divisas, el impulso a las exportaciones en productos y servicios provenientes de la zona, transferencia de tecnología y el desarrollo de espacios geográficos deprimidos del país.

Las zonas francas, en el Art. 3 de la Ley, fueron definidas como un espacio sujeto a régimen especial autorizado por la máxima autoridad (presidente de la república), este régimen compuesto por materias de aduana, comercio exterior, cambiaria, tributaria, de tratamiento de capitales, financiera y laboral, donde los usuarios autorizados tienen como actividad económica producir

y comercializar bienes a fin de exportar o reexportar, en el mismo tenor la prestación de servicios (turismo, hospitalario y turístico) relacionados al comercio internacional.

Las zonas francas en Ecuador se clasificaron en el Art. 4 de la referida Ley de Zonas Francas (2005), que establece que existen las siguientes zonas francas: a) Industriales: su finalidad es procesar productos para exportación, b) Comerciales: su finalidad es comercializar a nivel global bienes para exportación, c) De servicios: prestar servicios a escala internacional y d) servicios turísticos: encargados de promover la prestación de servicios que sean destinados a fomentar un turismo receptivo y a forma de subsidio al turismo nacional.

Según expresa Zúñiga (2021), licenciada en Comercio Exterior explica que las antes denominadas Zonas Francas, denominación vigente hasta el 2010 bajo la ley de Zonas Francas (publicada en 1991) en el mandato de Rodrigo Borja; ahora denominadas Zonas Especiales de Desarrollo Económico [ZEDE], descrito en el Código Orgánico de Producción (2010), tendrán la finalidad de ser destinos aduaneros especialmente para ejecutarse actividades logísticas en función a exportaciones y transferencia de tecnología, teniendo un plazo prorrogable de 20 años.

En el Ecuador, de acuerdo a lo expuesto, hasta el año 2010, rigió la Ley de Zona Francas, publicada en el Registro Oficial N° 625 de 19/02/1991, la cual fue derogada en diciembre de 2010 con la aprobación y publicación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones [COPCI], de Registro Oficial N° 351 de 29 de diciembre de 2010, se establecieron en el Ecuador las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, (ZEDES).

Tanto la Ley de Zonas Francas de 1991 como el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones [COPCI] del año 2010, contienen disposiciones vigentes, que orgánicamente definen a ambas zonas, sin perjuicio que las zonas francas admiten clasificaciones.

Respecto de la normativa expuesta, ha existido recientemente un giro en 180 grados en el Proyecto de Ley de Inversiones ingresado por la presidencia de Ecuador, el pasado 22 de febrero de 2022, contempla una serie de beneficios que modifican de raíz la antigua normativa sobre Zonas Francas, como lo son:

- a. Se exoneran los impuestos durante 10 años para administradores y operadores, desde a calificación de ZEDES o Zona Franca.
- b. Por el tiempo de 10 años de vigencia de la operación se reduce en 10 puntos el impuesto a la renta.
- c. Beneficios en tributos para las importaciones de materias primas y bienes que fortalezcan el capital esto como comercio exterior.
- d. El pago del 0% de IVA a razón de adquirir insumos, materias primas y bienes de capital. La Asamblea Nacional tiene treinta días para analizarlo, resaltando el Presidente de la República que existe un listado de inversiones desde el sector público aproximado a los US\$ 30.000 [Treinta mil millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, en sectores estratégicos] (2022, p. 1).

El nuevo marco tributario y arancelario, que se aproxima con la nueva ley, es un paso importante en el desarrollo de zonas francas en el Ecuador, en donde se contempla una serie de exoneraciones que facilitan la inversión, destacando que las leyes que definen a las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico. (ZEDES) siguen vigentes y, necesariamente, deben

ser adecuadas a las nuevas directrices legales en actual tramitación y que dinamizan la economía nacional.

Normativa colombiana sobre zonas francas

Las zonas francas, según expresan los juristas colombianos Uribe y Vargas, en su ponencia relacionada a la descripción de la historia de las zonas francas y su impacto en el comercio exterior entre Colombia y Perú, presentada en el Seminario Internacional sobre Negocios Internacionales y Finanzas, celebrado en la ciudad de Tacna, Perú, se ha desarrollado en diversos períodos que tienden a la liberalización de toda clase de impuestos y aranceles, como consta en el Decreto 278 del 15 de marzo de 2021, conteniendo al régimen de zonas francas 4.0 que tiene la finalidad de impulsar la economía del país mediante las inversiones extranjeras, optimización de competitividad de proyectos que se estén desarrollando en zonas regionales y globales, para una producción interna y actualización de su cadena de locales, además de contemplar una ampliación de todo lo relacionado desde zonas francas hasta áreas no colindantes que se encuentren ubicadas en el mismo municipio o uno cercano que compartan la misma jurisdicción de aduanas.

Esta ampliación territorial representa un positivo cambio que tiene como antecedente las denominadas Zonas Francas de Extensión, existentes en Chile, en cuya virtud adquieren este carácter no sólo la ciudad, sino también la provincia o región situada inmediatamente adyacente a la Zona Franca que beneficia ampliamente a los habitantes de ellas.

Institucionalismo público

Las zonas francas colombianas estuvieron consideradas espacios públicos de carácter nacional y su objetivo según la Ley 105 de 1958 consistía en abreviar, activar y facilitar el comercio internacional.

Por su parte, los autores Uribe y Vargas (2015), mencionan que la aprobación en 1958 de la ley 105 tuvo complicaciones, debido a que varios senadores colombianos consideraban que mediante las ZEDES se iba a incrementar el contrabando, ya que podría ser un medio de legalización para esta actividad ilícita. Para el año de 1991 y bajo la gobernanza de César Gaviria Trujillo y después de expedir la ley 105 se aprobó el decreto 2131 en el que se establece un neoliberalismo uno de las zonas francas.

Las zonas francas de la Ley 105 de 1958, tenían una serie de características que se modificaron radicalmente en las legislaciones posteriores, destacando que

- a. Las zonas francas eran sujetos de derecho público ubicados en una zona fijada a través de decreto por el Gobierno Nacional.
- b. Mediante éstas el Gobierno Nacional buscaba condensar inversiones de agentes extranjeros y nacionales, con lo cual se dotaba a las economías regionales de un cariz más suave.
- c. La solicitud de configuración de zonas francas era de competencia exclusiva de los Concejos Municipales y se priorizó en tal procedimiento a las siguientes ciudades: Cali o Buenaventura, Santa Marta, Cartagena y Cúcuta, todas ubicadas en corredores de gran importancia al estar en fronteras o ser algunos de los principales puertos del país.
- d. El Art. 4 de la Ley 105 de 1958 estableció que las zonas francas estaban exentas del pago de impuestos, contribuciones o gravámenes municipales, nacionales y departamentales.

En consecuencia, se trató de entidades estatales con fuerte control que está en contradicción con un comercio internacional sin obstrucciones o, mejor dicho, con restricciones que impulsaron una política neoliberal.

Neoliberalismo (privatización) en las zonas francas

La Constitución de Colombia de 1991 implementó el sistema neoliberal de la economía, lo que implicó, de acuerdo con lo que expresa el licenciado colombiano en Ciencias de la Información, Montano (2019) en su artículo Neoliberalismo en Colombia: características, autores, consecuencias, cuando expresa:

Para una amplia liberalización de la economía, la reducción del gasto público y el libre comercio el neoliberalismo funciona como doctrina influyente en ello. En este contexto, que el estado no influye en su regularización, de forma que el sector privado pase a desarrollar acciones que por tradición han sido funciones del estado. La justificación de la doctrina según Montano (2019), radica en el intervencionismo estatal siendo el sector privado mucho más eficiente y efectivo.

En virtud del neoliberalismo, el año 1993, el Ministerio de Comercio Exterior, dio la potestad para que el sector privado operará seis ZFI, de este total, cuatro de bienes y de servicios, los que son: La Candelaria (Cartagena), Rionegro, Pacífico (Cali), Bogotá y dos del área turística: Pozos Colorados (Santa Marta) y Marine Resort (Cartagena). En 1994 e impulsadas por las políticas y normas de la Organización Mundial del Comercio [OMC], los países que la integran acordaron quitar los subsidios prohibidos relacionados con las exportaciones.

Descentralización de las zonas francas y nuevo marco institucional

Mediante Ley N° 677 del 2001, de 3 de agosto de 2001, se expidió normativa adaptable a un régimen territorial, contemplándose en su Art. 1 Zonas Especiales Económicas de Exportación en municipalidades y espacios metropolitanos, creadas en el departamento del Valle del Cauca, Buenaventura; en el departamento del César, Valledupar; en el departamento del norte de Santander, Cúcuta y en el departamento de Nariño Ipiales. De acuerdo con Uribe y Vargas (2015), posterior a ello mediante Ley N° 1004 de 2005, se estableció una nueva normativa para regular lo correspondiente a zonas francas, impulsando la competitividad e inversión, esto con la finalidad de cumplir a las solicitudes emitidas por la OMC.

La ley 1004 de 2005, definió, nuevamente, a las zonas francas, señaló sus objetivos y las clasificó. El Art. 1 de la Ley, definió a las zonas francas como el espacio geográfico establecido en un territorio nacional, donde se desenvuelven actividades de bienes y servicios, industriales y económicas bajo normativa de beneficios en materia aduanera, tributaria y de comercio exterior. En el congreso de Colombia del año 2005 se estableció que las mercaderías ingresadas a estas zonas de desarrollo serán consideradas fuera de territorio aduanero, esto con la finalidad de ser beneficiarios de impuestos para las importaciones y exportaciones.

El mismo cuerpo legal determinó, en su Art. 2, las finalidades de las zonas francas, las que son las siguientes [que aún se conservan]:

- a. Ser espacios estratégicos para la captación de inversiones de capital y creación de empleo.
- b. Impulsar la competitividad en las regiones como polo de desarrollo.

- c. Impulsar actividades industriales productivas y competitivas, bajo la seguridad jurídica, transferencia de tecnología, buenas prácticas empresariales y producción limpia.
- d. Impulsar las economías de escala.
- e. Reducir los procesos sobre bienes y servicios para agilizar su venta.

Importante es destacar que todas las normas legales y técnicas que regían a las zonas francas han sido modificadas en Colombia mediante el Decreto N° 278 de 15 de marzo de 2021, conservándose los fines a que se refiere el párrafo anterior.

Nuevo régimen de Zonas Francas 4.0

Con el Decreto 278 del 15 de marzo del año 2021, el Gobierno Nacional de la República de Colombia, presentó régimen de Zonas Francas N. 4.0, considerando que en el decreto N 2106 del 2019 se indica la política de agilización de trámites, de lo que se consideró necesario simplificar las leyes que regulan las zonas francas, además de agilizar los procesos y actuaciones, delimitar el actuar en entidades que intervienen en la declaratoria de zonas francas, facilitar el acceso al régimen y en la calificación de los respectivos usuarios que el Plan Nacional de Desarrollo [PND] 2018 - 2022 “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad” indica:

Impulsar el desarrollo de Zonas Francas, a fin de promover proyectos enfocados en fortalecer cadenas de valor que involucren a empresas de todo tamaño, atrayendo inversión extranjera e impulsando la tecnológica e innovación, generando empleo especializado por áreas de trabajo, cumpliendo con indicadores internacionales que exigen calidad, sofisticación de los bienes y servicios ofrecidos y valor agregado. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021).

Por su parte, el director de Asuntos Económicos perteneciente a la Asociación Nacional de Comercio Exterior en Colombia, especialista en gerencia de la administración de empresas con énfasis el comercio y tratados exteriores de la Universidad Externado de Colombia, junto con Rincón en su informe Zonas Francas 4.0. denominada Una apuesta país para la reactivación económica, señala los avances que ha generado el decreto 278 del 15 de marzo de 2021 y el régimen de Zonas Francas 4.0, cuando expresa:

- a. El nuevo régimen de zonas francas aporta el establecimiento de emprendimientos.
- b. Las industrias crecen mediante proyectos de inversión viables y de gran acogida.
- c. La documentación de acceso a zonas francas es más fácil y rápida, de este modo se garantiza prorroga a los negocios que desean seguir establecidos en una zona franca.
- d. En el nuevo decreto se identifica la facilidad de establecer zonas francas (reducido a 6 meses).
- e. La extensión de las zonas francas se limitará hasta el territorio del municipio.
- f. La prórroga para zonas francas permanente y permanentes especiales será de 30 años.
- g. Bajo el sistema nacional sobre Competitividad e Innovación se crea un comité técnico con la finalidad de fomentar competitividad frente a terceros países y el dialogo entre actores del sector empresarial.

- h. Se impulsan los activos intangibles, especialmente los relacionados con tecnología e innovación.
- i. Se impulsa la inversión extranjera gracias a los cambios del decreto.
- j. Gracias al correo electrónico transfronterizo los usuarios podrán hacer uso de comercio electrónico a través del tráfico postal y servicios urgentes.
- k. En el nuevo decreto hay la posibilidad de establecer zonas francas férreas y aéreas.
- l. La denominación de 4.0 en el nuevo decreto hace referencia al apoyo y compromiso en impulsar la tecnología e innovación. Lo que beneficiaría significativamente a las empresas que presten el servicio de comercio relacionado a ciencia y tecnología.
- m. En el nuevo decreto se entiende a los activos intangibles como capital de una inversión que puede llegar a representar hasta el 20%.
- n. Para los proyectos que incluyan la prestación de servicio el compromiso de la inversión se reducirá en un 10% si se realizara importaciones.
- o. Se potencializan las exportaciones del agro, gracias a las zonas francas, al cubrir las actividades relacionadas a la transformación de productos.
- p. En el nuevo decreto se permite la habilitación de zonas francas en gran parte del país, lo que toma en cuenta la eliminación de mínimo 20 Ha, para establecer zonas francas permanentes en municipalidades con menos de un millón de habitantes.
- q. Los proyectos orientados a realizarse en zonas de pobreza tendrán una reducción de inversión hasta del 30%, lo que significa beneficios tributarios para las empresas.
- r. Además, en el nuevo decreto se establece la apertura de zonas francas que involucren actividades férreas, aéreas, industriales.
- s. En el ámbito administrativo el cambio radica en crear un comité técnico de zonas francas que involucre los mecanismos públicos y privados
- t. Facilita la declaratoria de proyectos nuevos con procesos flexibles y reduciendo el tiempo en la presentación de requisitos.
- u. Se redujo los requisitos de inversión en al menos el 15,2%
- v. Bajo el número y tiempo de requisitos para la calificación (de 57 a 24 y de 18 a 6 respectivamente).
- w. Para la ampliación de las zonas francas en terrenos que pertenecen a la misma jurisdicción aduanera se introdujo nuevos procedimientos a seguir.
- x. En el caso de zonas francas ubicadas en municipios de pobreza el compromiso de inversión se redujo hasta el 30%.
- y. De esta forma el Decreto 278 de 2021 busca una posición más competitiva a nivel internacional para el país atrayendo la inversión y reactivando la economía.

De esta manera la normativa del régimen de zonas francas es una herramienta de éxito para el comercio exterior, gracias a su creación de empleos (más de 136.000), y a su metodología

para dinamizar y reactivar la economía mediante la posición de proyectos de alto valor agregado (Rincón, 2021).

De conformidad al Proyecto de Ley de Inversiones ingresado de la Presidencia de la República del Ecuador, ingresado en carácter de urgente a la Asamblea Nacional el pasado 22 de febrero de 2022, otorgándose al legislativo treinta días para aprobarla, Ecuador hará instaurado un nuevo régimen de Zonas Francas y Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE), que se caracteriza, como se expuso por: a) Se exonero el impuesto a la renta para los administradores como operadores por los primeros diez años desde la calificación de la Zona Franca o Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE); b) En cuanto al tiempo de vigencia en la operación se tienen la reducción de hasta 10 puntos porcentuales del impuesto a la renta después de los primeros 10 años; c) Exoneración de tributos correspondientes al comercio exterior para importación de bienes y materias primas y d) Para adquisición de bienes de capital, materias primas e insumos, una tarifa de 0% de IVA.

Al comparar los aspectos positivos y negativos de las zonas francas se tiene (ver tabla 1):

Tabla 1
Descripción comparativa de la normativa

	Características positivas	Características negativas
Ecuador	Ley de 1991 planteo objetivos claros como: la generación de empleo para residentes de la zona, desarrollo de zonas deprimidas, transferencia de tecnología, atracción de inversión extranjera e impulso de exportaciones.	Ley ya derogada
	El COPCI, herramienta para la transformación del país promoviendo la creación de ZEDES como impulsoras del desarrollo.	No logró regular como lo establece en su artículo, todo el proceso de producción.
	Marco tributario favorable y renovado, como la ley del 2005 donde se propone la diversificación de zonas.	Inseguridad jurídica que enmarca cambios fuertes de la normativa, falta de continuidad política y derogación.
	Propuesta del proyecto de ley de inversiones que buscaba principalmente: generar empleo y atraer inversión extranjera.	Hasta la fecha no ha sido aprobado por la asamblea nacional.

	Características positivas	Características negativas
Colombia	Modernización de la normativa, desde la ley 105 de 1958, que tenía la finalidad de facilitar el comercio internacional.	Complicaciones en esta ley, por el miedo de los gobernantes en que favoreciera el contrabando, lo que generó un exceso de intervencionismo.
	En la ley 677 del 2001, se pretende desarrollar la región mediante ZEDES en municipios estratégicos.	El objetivo de esta ley estuvo condicionado de la capacidad de cada gobierno local
	La ley 1004 de 2005, redefine las zonas francas aclarando la normativa, enfocados en impulsar el empleo, inversión y competitividad.	En esta ley se mantenía la rigidez para algunos usuarios y procesos burocráticos.
	Decreto N 2106 del 2019 se indica la política de agilización de trámites.	Nace la necesidad de armonizar las reglamentaciones que ya existen.

Una vez descrito la normativa tanto de Ecuador como de Colombia, que regulan las zonas francas en frontera y detallado los aspectos positivos y negativos de la trayectoria de las leyes en ambos países, es importante indicar que una propuesta de convenio bilateral de creación de una zona franca es difícil llevarla a cabo, debido a que, tanto de la normativa Ecuatoriana como de la normativa colombiana, se requiere de más estabilidad jurídica que garantice mayor estabilidad en las actividades de comercio binacional que desarrolle los usuarios de una ZEDE en el territorio de estudio.

En el caso de la normativa ecuatoriana se requiere que la Asamblea Nacional, apruebe el Proyecto de Ley de Inversiones ingresado por la presidencia de la república del Ecuador, el pasado 22 de febrero de 2022, contempla una serie de beneficios que modifican de raíz la antigua normativa sobre Zonas Francas, son:

- Para operadores y administradores una exoneración en impuesto a la renta por un periodo de 10 años siempre y cuando se encuentren en una ZEDE.
- Pues de transcurridos 10 años de operación el beneficio radica en la reducción de 10 puntos porcentuales en el impuesto a la renta.
- Para importaciones relacionadas con materias primas y bienes de capital la exoneración de tributos en comercio exterior.
- Para adquisiciones de insumos bienes de capital el 0% del IVA. La Asamblea Nacional tiene treinta días para analizarlo, resaltando el Presidente de la República que existe un

portafolio de inversiones en el sector público aproximado a los US\$ 30.000 [Treinta mil millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, en sectores estratégicos] (2022, p. 1)

La anterior normativa coincide plenamente con el Decreto 278 del 15 de marzo de 2021, el Gobierno Nacional de la República de Colombia, presentó el nuevo régimen de Zonas Francas 4.0, razón por la cual, publicada la ley ecuatoriana deberá analizarse juntamente con la normativa propuesta por el presidente de la República del Ecuador, a la Asamblea Nacional el pasado 22 de febrero de 2022 y que debe ser analizada por ésta en un plazo de 30 días.

Estas coincidencias presentan una convergencia de la normativa, que en parte no es plenamente armonizada. El impacto de esta convergencia en el desarrollo económico radica en la creación de empleos formales, el fortalecimiento del comercio entre ambas naciones y el impulso a la infraestructura logística. Sin embargo, la falta de estabilidad jurídica sigue siendo un desafío para quienes buscan establecer una ZEDE en esta zona geográfica.

Se sugiere que futuras investigaciones profundicen en el análisis comparado de la normativa vigente en Ecuador y Colombia, con el fin de identificar mecanismos legales que permitan viabilizar y armonizar la creación de zonas económicas especiales de carácter binacional.

Conclusiones

La normativa que regula la ZEDE binacional entre Ecuador y Colombia tiene elementos comunes que en parte permiten considerar como viable la creación de una sede binacional entre las ciudades de Tulcán Ipiales, estas coincidencias radican en fomentar una normativa para impulsar la economía regional mediante la generación de empleo, promoción de exportaciones e inversión extranjera, además, tanto en Ecuador como Colombia se establece un espacio jurídico que enmarca beneficios en tributos y comercio exterior. Por otra parte, ambos países contemplan una clasificación en las zonas (servicios comerciales industriales, entre otros).

En cuanto a los incentivos aduaneros y fiscales, ambos países en su normativa presentan incentivos que facilitarían el desarrollo económico y la inversión extranjera, estos incentivos radican en una reducción del impuesto a la renta, por una parte, en Ecuador se propone la reducción de 10 puntos porcentuales transcurridos 10 años, en Colombia la reducción del 10% en proyectos relacionados a importaciones. En relación con el IVA ambos países proponen el 0%, en Ecuador para bienes de capital, insumos y materias primas, por su parte, en Colombia no se menciona de forma explícita, pero indica beneficios similares para zonas francas. Adicional, fomentan créditos blandos de apoyo financiero para empresas industriales (Ecuador) y proyectos de inversión viable (Colombia).

En ambos países se identifican una amplia trayectoria de normativa paralelamente la inseguridad jurídica, provocada por la falta de continuidad en la gestión pública lo que ha generado que se debilite la relación institucional, lo que significa un obstáculo difícil de superar para concretar la idea de implementar una zona especial de desarrollo económico (ZEDE) entre Ipiales – Nariño y Tulcán – Carchi.

Para Ecuador y Colombia considerados como países subdesarrollados, la implementación de una ZEDE binacional en la zona fronteriza, significa una oportunidad estratégica para reactivar la economía en la frontera, mediante la generación de empleo, la atracción de inversiones extranjera

y la innovación en procesos logísticos que beneficiaría directamente a la ciudadanía dedicada a la importación de productos extranjeros y exportación de productos fabricados en la zona.

Recomendaciones

Como respaldo a la normativa es importante la creación de un convenio binacional que armonice la normativa y defina mecanismos de gobernanza. Aunque en ambos países se identifican marcos legales que viabilizan la creación de zonas francas, existen vacíos en función a la inseguridad jurídica lo que dificulta la implementación de la ley. En este contexto, un convenio binacional permite definir un marco jurídico estable que asegure las inversiones extranjeras y facilite la articulación de organismos como la Comunidad Andina de Naciones, al contemplar normativa relacionada a zonas francas.

La implementación de una sede binacional como proyecto económico no debe limitarse a un análisis jurídico, adicional es importante tomar en cuenta el impacto ambiental, social y económico que argumenten la viabilidad del proyecto, esto en función a las actividades logísticas e industriales en la frontera andina que cuenta con una alta biodiversidad. Analizar los efectos en la sociedad tomando en cuenta el empleo, acceso a servicios, migración y cohesión comunitaria. En cuanto al impacto económico, es indispensable fomentar la inversión, encadenamientos productivos, exportaciones y generación de empleo. Esto garantizará un desarrollo inclusivo y sostenible con altos estándares internacionales de calidad en el proyecto.

Es indispensable promover la armonización de la normativa ecuatoriana y colombiana que regula la creación de sedes mediante la Comunidad Andina de Naciones, tomando en cuenta que ambos países son miembros activos de este organismo, esta organización mediante la decisión 671 define principios sobre regímenes aduaneros lo que representa una oportunidad para implementar zonas francas, es decir, se utilizaría la CAN como espacio de diálogo técnico que facilite la creación de estas zonas binacionales.

Referencias

- Aggarwal, A. (2017). Towards An Integrated Framework for Special Economic Zones (SEZs): A Dynamic Institutional Approach. *Copenhagen Discussion Papers*, No. 2017-64, Copenhagen Business School (CBS), Asia Research Centre (ARC)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Desarrollo territorial: la integración fronteriza y sus desafíos* (Serie Políticas Sociales N.º 221). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://hdl.handle.net/11362/40606>
- Codificación de la Ley de Zonas Francas. (2005). Objetivos generales de las zonas francas. Quito, Ecuador: Registro Oficial N.º 562, 11 de abril de 2005.
- Competitive Industries and Innovation Program (2017). Special Economic Zones An Operational Review of Their Impacts.
- Congreso de Colombia. (2001). Ley 677 de 2001: Normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales. Bogotá, Colombia: Congreso de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2005). Ley N.º 1004 por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: Diario Oficial, (46.138), 31 de diciembre.
- Curran, S., Cook, J., Hampton, K., Clark, C., Yorgey, G. & Anderson, L. (2009). The Impacts of Special Economic Zones. *Evans School Policy Analysis and Research (EPAR)*.
- Davies, R. & Mazhikeyev, A. (2019). The Impact of Special Economic Zones on Exporting Behavior. *Review of Economic Analysis* 11. 145–174.
- Decisión 671 de 2007 [La comisión de la Comunidad Andina]. Por lo cual se establece la Armonización de Regímenes Aduaneros. 13 de julio de 2007.
- Decisión 501 de 2015. Zonas de Integración Fronteriza (ZIP) en la Comunidad Andina. 2015. Registro oficial No. 384.
- Hazakis, K. (2014). The rationale of special economic zones (SEZs): An Institutional approach. *Regional Science Policy & Practice*, Volume 6 Number 1.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2021). Decreto N.º 278 por el cual se modifica el Decreto 2147 de 2016. Diario Oficial, (51.617), 15 de marzo.
- Montano, J. (2019, marzo 21). Neoliberalismo en Colombia. *Lifeder*.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2022, febrero 22). Proyecto de nueva Ley de Zonas Francas de 22/02/2022. La República.
- Resolución 846 de 2004 [Secretaría General de la Comunidad Andina]. Por la cual se establece el Reglamento Comunitario de la Decisión 571 - Valor en Aduana de las Mercancías Importadas. 9 de agosto de 2004.

- Rincón Munar, N. (2021, mayo 18). Zonas Francas 4.0: Una apuesta país para la reactivación económica. *Anal dex*.
- Rodríguez Almeida, A. (2011). Zonas francas: Antecedentes y ventajas. *Revista Heurística Jurídica*, (2), 31–45.
- Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) de Ecuador. (2014). Plan binacional de integración fronteriza Ecuador - Colombia 2014–2022. Quito, Ecuador: SENPLADES.
- Uribe, M., & Vargas, M. (2015). Historia, desarrollo e impacto de las zonas francas y aduanas en Colombia y Perú. *Seminario Internacional de Profundización de Negocios*, 1–46.
- Zúñiga Zambrano, D. (2021). *Zona Especial de Desarrollo Económico (ZEDE) como atractivo de inversión para el desarrollo socioeconómico de la ciudad de Esmeraldas* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Esmeraldas].