

**TRABAJO DE GRADO**  
**Opción Seminario-Diplomado.**

Corporación Universitaria Remington  
Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables  
Programa de Contaduría Pública

**ANÁLISIS DE LOS FACTORES DETERMINANTES PARA LA ADOPCIÓN DEL  
RÉGIMEN ESPECIAL ZESE EN EL SECTOR COMERCIAL DEL MUNICIPIO DE  
CÚCUTA**

Revisión bibliográfica sobre los factores económicos, tributarios y empresariales que inciden en la adopción del régimen especial Zona Económica y Social Especial (ZESE) en el sector comercial de Cúcuta

Autor:

Sergio Eduardo Hernandez Laguado

Tutor:

Mauricio David Humanez Ruiz

Opción de Trabajo de Grado: Seminario-Diplomado

Cúcuta, Norte de Santander

2026

## RESUMEN

El presente trabajo analiza los factores determinantes que inciden en la adopción del régimen especial Zona Económica y Social Especial (ZESE) por parte del sector comercial del municipio de Cúcuta, mediante una revisión bibliográfica sistemática de literatura académica nacional e internacional. Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander, es una ciudad fronteriza que ha enfrentado históricamente altos niveles de desempleo, informalidad laboral y deterioro de la actividad comercial, situación agudizada por la crisis migratoria venezolana y la pandemia de COVID-19. Ante este escenario, el Gobierno Nacional creó el régimen especial ZESE mediante la Ley 1955 de 2019, otorgando una tarifa del 0% sobre el impuesto de renta durante los primeros cinco años y del 50% de la tarifa general en los cinco años siguientes, a las empresas nuevas que cumplan con los requisitos de generación de empleo y actividad económica en los territorios definidos por la norma. Sin embargo, a pesar de los beneficios tributarios establecidos, no todas las empresas del sector comercial cucuteño han adoptado este régimen, lo que configura un problema de investigación relevante en materia tributaria, económica y de política pública. La metodología se basa en la revisión documental de artículos científicos, investigaciones académicas y normativa vigente, identificando ocho estudios previos de carácter local, nacional e internacional que abordan diversas dimensiones del régimen ZESE. A partir del análisis de la literatura, se identifican como factores determinantes: los beneficios tributarios, el desconocimiento normativo, las condiciones económicas y de capital empresarial, la generación de empleo formal, la capacidad de gestión estratégica y el entorno económico local. Los resultados contribuyen al conocimiento del régimen ZESE y sirven de insumo para el diseño de estrategias que promuevan su mayor adopción en el sector comercial de Cúcuta.

**Palabras clave:** *Zona Económica y Social Especial (ZESE), beneficios tributarios, sector comercial, factores determinantes, régimen tributario especial, Cúcuta.*

## ABSTRACT

This paper analyzes the determining factors that influence the adoption of the special regime Zona Económica y Social Especial (ZESE) by the commercial sector of the municipality of Cúcuta, through a systematic bibliographic review of national and international academic literature. The ZESE regime, created through Law 1955 of 2019, grants a 0% income tax rate for the first five years and 50% of the general rate for the following five years, to new companies that meet employment generation and economic activity requirements in the territories defined by the regulation. The methodology is based on the documentary review of scientific articles, academic research, and current regulations, identifying eight previous studies of local, national, and international scope. Based on the literature analysis, the determining factors identified are: tax benefits, regulatory unawareness, economic and business capital conditions, formal employment generation, strategic management capacity, and the local economic environment. The results contribute to knowledge of the ZESE regime and serve as input for designing strategies that promote greater adoption in Cúcuta's commercial sector.

**Keywords:** *Special Economic and Social Zone (ZESE), tax benefits, commercial sector, determining factors, special tax regime, Cúcuta.*

## Tabla de contenido

Resumen.....	2
Abstract.....	4
Introducción .....	7
Planteamiento del Problema .....	9
Descripción de la Situación Problemática .....	9
Pregunta Orientadora de la Búsqueda.....	11
Justificación .....	13
Justificación Académica .....	13
Justificación Institucional y Social .....	13
Objetivos.....	15
Objetivo General.....	15
Objetivos Específicos.....	15
Marco Teórico.....	16
El sistema tributario colombiano y los regímenes especiales.....	16
Regímenes Tributarios Especiales: Concepto y Aplicaciones.....	17
La Zona Económica y Social Especial (ZESE): Caracterización Normativa.....	17
Teoría de Incentivos Fiscales y Comportamiento Empresarial .....	18
Política Fiscal en Territorios Fronterizos: Contexto de Cúcuta.....	19
Marco Conceptual.....	20
Conceptos Clave y Definiciones Operacionales.....	20
Marco Normativo del Régimen Especial ZESE .....	22
Estado del Arte: Antecedentes Investigativos.....	24
Antecedentes locales – Cúcuta.....	25
Antecedentes nacionales – Armenia y otros territorios ZESE.....	27
Estudios por sectores económicos específicos.....	28
Metodología de Búsqueda de la Información .....	30
Tipo de Investigación.....	30
Estrategia de búsqueda.....	30
Palabras clave utilizadas .....	31
Criterios de inclusión y exclusión.....	31
Proceso de análisis .....	31
Resultados .....	32
Factores tributarios.....	32

Factores económicos .....	32
Factores empresariales .....	33
Penetración y Cobertura del Régimen ZESE en Cúcuta.....	34
Desconocimiento Normativo y Deficiencias en Comunicación .....	34
Limitaciones Económicas y Financieras de Empresas Pequeñas .....	35
Complejidad Percibida y Costos de Cumplimiento .....	35
Incertidumbre Normativa y Confianza Institucional .....	36
Volatilidad Contextual y Evaluaciones de Viabilidad .....	36
Síntesis de Factores Determinantes Identificados.....	37
Efectos Positivos Documentados en Adoptantes .....	38
Discusión.....	39
Límites de la Aproximación Económica Tradicional .....	39
Implicaciones Teóricas sobre Policy Implementation .....	39
Reflexiones sobre Política Fiscal en Contextos Fronterizos.....	40
Conclusiones .....	41
Recomendaciones .....	44
Dirigidas a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).....	44
Dirigidas a Administraciones Locales y Departamentales .....	44
Dirigidas al Sector Académico e Instituciones de Educación Superior.....	45
Dirigidas a Investigadores e Instituciones de Investigación .....	45
Referencias.....	47
Anexos .....	51
Anexo A. Descripción detallada del marco normativo ZESE .....	51
Anexo B. Ficha técnica de los estudios revisados .....	51

## INTRODUCCIÓN

La frontera colombiana representa un escenario de complejidades económicas, sociales e institucionales que demanda atención continua desde la perspectiva del análisis fiscal y la política tributaria. El municipio de Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander, constituye un caso paradigmático de una región que, a pesar de su importancia geográfica y potencial económico, ha experimentado ciclos recurrentes de crisis que han mermado significativamente su capacidad productiva (Sepúlveda y Sánchez, 2022).

Las afectaciones económicas derivadas de factores diversos tales como fluctuaciones en la economía venezolana, restricciones comerciales, fenómenos climáticos y efectos pandémicos han generado una situación caracterizada por el cierre de establecimientos comerciales, la contracción de la base empresarial y el incremento del desempleo. Según Botello et al. (2023), Cúcuta históricamente ha presentado altos niveles de desempleo e informalidad, con tasas que se incrementaron significativamente durante el período 2020-2021.

Ante este panorama desalentador, el Gobierno Nacional ha implementado mecanismos de política pública fiscal dirigidos específicamente a catalizar el crecimiento económico y la formalización laboral en territorios fronterizos. Entre estos mecanismos destaca el régimen tributario especial conocido como Zona Económica y Social Especial (ZESE), establecido mediante la Ley 1955 de 2019, en su artículo 268. De conformidad con esta norma, el propósito explícito del régimen es atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo (Colombia, 2019, art. 268).

A pesar de estos beneficios significativos y de la amplitud del marco legal que lo regula, la adopción del régimen ZESE entre los empresarios del sector comercial de Cúcuta no ha alcanzado niveles que permitirían optimizar su efectividad como instrumento de reactivación económica. Investigaciones como la de Eslava et al. (2023) documentan que existe desconocimiento significativo entre contribuyentes respecto a requisitos y plazos de aplicabilidad del régimen, sugiriendo deficiencias en comunicación normativa que constituyen factores determinantes en la adopción.

La investigación que se presenta tiene como propósito central analizar cuáles son los factores determinantes que influyen en la adopción o no adopción del régimen ZESE por parte de los empresarios del sector comercial en el municipio de Cúcuta. Este análisis resulta pertinente académica e institucionalmente, por cuanto permitirá generar insumos para la optimización de políticas públicas, la identificación de brechas en la comunicación y divulgación normativa, y la formulación de recomendaciones estratégicas para instituciones como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), entidades territoriales y actores del sector académico.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **Descripción de la Situación Problemática**

El municipio de Cúcuta ha experimentado transformaciones económicas adversas durante el período reciente. Conforme lo documentado por Rincón et al. (2022), el sector comercial de Cúcuta se ha visto significativamente afectado por la variabilidad económica regional, generando cierre de establecimientos y contracción de la actividad comercial. Las estadísticas laborales muestran tasas de desempleo que han fluctuado significativamente, afectando particularmente al sector comercial, que constituye un componente vital de la economía local.

El régimen ZESE fue diseñado específicamente como respuesta a esta problemática. Mediante beneficios tributarios que incluyen una exención del 0% en el impuesto sobre la renta durante cinco años, seguida de un régimen de tarifa reducida del 50% por cinco años adicionales, el régimen propone un mecanismo de desincentivo fiscal para favorecer la inversión y la formalización laboral. Sin embargo, investigaciones previas indican que la penetración de este régimen en el sector comercial de Cúcuta permanece heterogénea, sugiriendo que los beneficios tributarios, aunque significativos, no son suficientes para determinar la adopción generalizada entre los empresarios locales (Barrantes, 2021).

Esta discrepancia entre la disponibilidad de incentivos y la magnitud de su adopción plantea un interrogante fundamental: ¿existen variables adicionales, más allá de los beneficios fiscales mismos, que condicionan la decisión de los comerciantes? Ramírez y Pereira (2021) encontraron que aunque el régimen ZESE genera incentivos tributarios favorables, estos no

son suficientes para reducir significativamente las tasas de desempleo sin complementos de inversión en capital humano y tecnológico. Esto sugiere múltiples dimensiones en juego.

## **PREGUNTA ORIENTADORA DE LA BÚSQUEDA**

El municipio de Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander, históricamente ha presentado una de las tasas de desempleo más altas de Colombia, situación que se ha visto agravada por factores estructurales como la dependencia comercial con Venezuela, la crisis migratoria, el cierre de la frontera binacional y los efectos económicos de la pandemia de COVID-19. Este panorama ha generado el cierre de numerosas empresas en el sector comercial y ha dificultado la generación de empleo formal en la ciudad (Botello et al., 2023).

En respuesta a esta problemática, el Gobierno Nacional estableció el régimen especial Zona Económica y Social Especial (ZESE) mediante el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, como una herramienta de política fiscal orientada a promover la inversión, la reactivación económica y la generación de empleo en los departamentos de Norte de Santander, La Guajira y Arauca, así como en las ciudades de Armenia y Quibdó. El régimen contempla beneficios tributarios significativos: una tarifa del 0% sobre el impuesto de renta durante los primeros cinco años y del 50% de la tarifa general durante los cinco años siguientes para las empresas nuevas que cumplan con los requisitos establecidos (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN], 2020).

No obstante, a pesar de los incentivos fiscales establecidos, existe evidencia de que un número considerable de empresas del sector comercial cucuteño no ha adoptado este régimen. Las razones para esta situación son diversas y no han sido suficientemente estudiadas desde una perspectiva integral, lo que configura un problema de relevancia académica y práctica en materia tributaria, económica y de política pública (Eslava et al., 2023).

En este contexto, y con base en los antecedentes identificados en la literatura académica y científica, la presente investigación se orienta por la siguiente pregunta:

¿Cuáles son los factores determinantes para la adopción del régimen especial ZESE en el sector comercial del municipio de Cúcuta?

Esta pregunta orientadora busca comprender e identificar las condiciones económicas, tributarias y empresariales que inciden en la decisión de acogerse o no al régimen ZESE, con el propósito de aportar conocimiento que contribuya al fortalecimiento de las políticas públicas y al aprovechamiento de los beneficios tributarios disponibles para el sector comercial de Cúcuta.

## **JUSTIFICACIÓN**

### **Justificación Académica**

Desde la perspectiva académica, este estudio se inscribe en un área de conocimiento de importancia creciente: la intersección entre política tributaria, comportamiento empresarial y desarrollo económico territorial. Conforme lo señala Hernández et al. (2014), la investigación cualitativa "permite profundizar en datos, resaltando la riqueza interpretativa, contextualizando ambientes y entornos", lo que resulta particularmente necesario para comprender fenómenos complejos de adopción normativa.

Los programas de contaduría pública requieren de investigaciones que profundicen en la comprensión de cómo los marcos normativos fiscales se implementan en contextos reales, y cómo los actores económicos responden o no responden a los incentivos estructurados por el Estado. La literatura académica contemporánea demuestra que el análisis de mecanismos de política fiscal requiere aproximaciones holísticas que integren perspectivas económicas, sociológicas e institucionales (Thaler, 2015).

### **Justificación Institucional y Social**

A nivel institucional, los hallazgos de esta investigación poseen relevancia directa para diversos actores. En primer lugar, para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), esta investigación permitirá identificar las deficiencias o vacíos en la estrategia de divulgación respecto al régimen ZESE. Henao y Correa (2022) documentaron que existe desconocimiento entre contribuyentes respecto a características específicas del régimen, indicando que estrategias de comunicación requieren mejora.

Desde una perspectiva social, la investigación responde a una necesidad pública legítima: mejorar la comprensión de cómo instrumentos de política pública fiscal impactan la vida de los ciudadanos a través de sus iniciativas empresariales. Al identificar factores determinantes en la adopción de beneficios tributarios, esta investigación contribuye al entendimiento de cómo cerrar brechas entre la intención normativa y la realidad económica vivida por los empresarios (Botello et al., 2023).

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General**

Analizar los factores determinantes que influyen en la adopción del régimen especial ZESE en el sector comercial del municipio de Cúcuta.

### **Objetivos Específicos**

1. Describir la situación actual del sector comercial del municipio de Cúcuta frente a la implementación y penetración del régimen especial ZESE, considerando indicadores de cobertura, participación empresarial y efectos en empleo.
2. Identificar y caracterizar los beneficios tributarios específicos que ofrece el régimen ZESE aplicable al sector comercial de Cúcuta, incluyendo exenciones fiscales, tasas preferenciales y requisitos asociados.
3. Determinar los factores económicos, financieros y tributarios que influyen directa o indirectamente en la decisión de adopción del régimen ZESE por parte de los empresarios comerciales de Cúcuta.

## MARCO TEÓRICO

### **El sistema tributario colombiano y los regímenes especiales**

El sistema tributario colombiano constituye el conjunto de normas, principios e instituciones mediante las cuales el Estado regula la imposición de tributos a personas naturales y jurídicas, con el fin de financiar el gasto público, redistribuir el ingreso y promover el desarrollo económico. Su principal instrumento normativo es el Estatuto Tributario, que regula los impuestos de orden nacional, entre los cuales se destaca el impuesto sobre la renta y complementarios como una de las principales fuentes de recaudo estatal (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022).

Dentro del sistema tributario existen el régimen ordinario y los regímenes especiales. Estos últimos han surgido como herramientas de política fiscal para incentivar actividades económicas específicas o promover el desarrollo de territorios con condiciones de vulnerabilidad o rezago económico. En Colombia, experiencias como las Zonas Francas, las Zonas de Libre Comercio y, más recientemente, las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE) representan ejemplos de este tipo de instrumentos fiscales diferenciados (Ramírez y Luna, 2021).

La teoría de los incentivos tributarios, ampliamente estudiada en la literatura de finanzas públicas, sostiene que las exenciones y reducciones en las cargas fiscales influyen positivamente en las decisiones de inversión de los agentes económicos, especialmente en contextos donde el acceso al capital es limitado (Zee et al., 2002, citado en Barrantes, 2021). No obstante, la efectividad de estos incentivos depende de factores complementarios como el conocimiento de las normas, la capacidad de gestión empresarial y la estabilidad del entorno económico (OCDE, 2015).

## **Regímenes Tributarios Especiales: Concepto y Aplicaciones**

Más allá del régimen tributario ordinario, el ordenamiento jurídico colombiano admite la existencia de regímenes tributarios especiales. Conforme lo señala Colombia (2019) según el Decreto 2112 de 2019, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, estos regímenes se caracterizan por la aplicación de disposiciones distintas a las ordinarias, generalmente en términos de tasas impositivas reducidas, exenciones parciales o completas, o tratamientos preferenciales.

Los regímenes especiales persiguen objetivos múltiples, entre los cuales cabe mencionar: (I) el incentivo a actividades económicas consideradas prioritarias desde la perspectiva del desarrollo nacional; (II) la promoción de inversión en territorios que presentan vulnerabilidades económicas; (III) el fortalecimiento de actividades productivas que generan externalidades positivas; (IV) la formalización de actividades económicas informales; y (V) la adaptación tributaria a circunstancias especiales (Barrantes, 2021).

### **La Zona Económica y Social Especial (ZESE): Caracterización Normativa**

El régimen de la Zona Económica y Social Especial fue establecido mediante el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022). Esta norma originaria establece explícitamente como propósito del régimen: "atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo" (Colombia, 2019, art. 268), en los departamentos fronterizos de Norte de Santander, La Guajira y Arauca.

La estructura básica del régimen ZESE contempla los siguientes elementos: (1) Una exención del impuesto sobre la renta del 0% durante los primeros cinco años de operación; (2)

Una tarifa reducida equivalente al 50% de la tarifa ordinaria del impuesto sobre la renta por los cinco años subsecuentes; (3) Un tratamiento similar en materia de retención en la fuente, calculada proporcionalmente; (4) Aplicabilidad a empresas que desarrollan actividades económicas calificadas; (5) Requisitos de generación mínima de empleo formal y su mantenimiento (Colombia, 2019).

### **Teoría de Incentivos Fiscales y Comportamiento Empresarial**

La teoría de incentivos fiscales examina cómo la estructura impositiva y los tratamientos tributarios especiales influyen las decisiones de inversión, consumo y acumulación de factores productivos por parte de agentes económicos. Esta teoría se funda en presupuestos de la economía neoclásica, que asume que los agentes económicos actúan racionalmente maximizando su utilidad o beneficio esperado (Kahneman y Tversky, 1979).

Sin embargo, investigaciones empíricas recientes han matizado esta hipótesis, demostrando que la respuesta de los agentes económicos a incentivos fiscales no es automática ni uniforme. Thaler (2015) señala que en *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*, los agentes económicos reales no actúan como el homo economicus racional, sino que integran múltiples consideraciones incluyendo percepciones, sesgos cognitivos e información limitada.

Entre los factores que explican la heterogeneidad en la respuesta a incentivos fiscales se encuentran: (I) la información disponible muchos agentes desconocen la existencia o detalles técnicos de beneficios fiscales; (II) los costos de cumplimiento algunos regímenes imponen cargas administrativas que erosionan beneficios; (III) la incertidumbre normativa dudas respecto a estabilidad de beneficios (Eslava et al., 2022); (IV) las restricciones de

liquidez; (V) factores institucionales y de confianza en el Estado; y (VI) consideraciones no monetarias (Henaó y Correa, 2022).

### **Política Fiscal en Territorios Fronterizos: Contexto de Cúcuta**

Las regiones fronterizas presentan dinámicas económicas singulares que las diferencian de territorios no fronterizos. Cúcuta, como frontera binacional con Venezuela, ha experimentado ciclos económicos fuertemente correlacionados con condiciones macroeconómicas en el país vecino. Conforme lo documentan Sepúlveda y Rivadeneira (2022), Cúcuta ha enfrentado altos niveles de desempleo y diversas afectaciones económicas, lo que ha generado el cierre de algunas empresas y disminución en la actividad comercial.

En este contexto, la política fiscal debe considerarse como parte integral de la estrategia estatal para mantener viabilidad económica. El régimen ZESE se inserta precisamente en este propósito: compensar volatilidad inherente a localización fronteriza mediante incentivos que atraigan inversión. Sin embargo, la efectividad de tal política depende de cómo es percibida y evaluada por los empresarios locales, quienes cuentan con experiencias históricas de cambios normativos frecuentes (Botello et al., 2023).

## MARCO CONCEPTUAL

### Conceptos Clave y Definiciones Operacionales

Para el desarrollo de esta investigación se utilizan los siguientes conceptos y definiciones:

**Régimen Tributario Especial ZESE:** De conformidad con la Ley 1955 de 2019, sistema normativo que otorga tratamiento fiscal preferencial a empresas ubicadas en territorios fronterizos específicos, permitiendo exención del impuesto sobre la renta en porcentajes y períodos definidos, condicionado al cumplimiento de requisitos de generación de empleo y desarrollo de actividades económicas calificadas (Colombia, 2019).

**Adopción del Régimen ZESE:** Decisión deliberada de un empresario o empresa de acogerse formalmente al régimen tributario especial ZESE, realizando los trámites administrativos necesarios ante la DIAN e incorporando el cumplimiento de sus requisitos en su operación comercial (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2022).

**Factores Determinantes:** Variables económicas, financieras, normativas, institucionales, informativas o contextuales que condicionan o influyen la decisión de adoptar o no el régimen ZESE (Ramírez y Luna, 2021).

**Sector Comercial:** Conjunto de empresas dedicadas a la compra, venta y distribución de bienes (sin transformación sustancial), incluyendo comercio minorista, mayorista y comercio especial (Colombia, 2019).

**Beneficios Tributarios:** Ventajas fiscales otorgadas por la normativa, incluyendo exenciones, reducciones de tarifa, deducciones especiales o créditos que reducen la carga impositiva nominal (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2022).

Empleo Formal: Relación laboral documentada, afiliada a sistemas de seguridad social y sujeta a regulación legal, con generación de aportes a fondos de pensión, salud y riesgos laborales (Colombia, 2019).

## MARCO NORMATIVO DEL RÉGIMEN ESPECIAL ZESE

El régimen especial Zona Económica y Social Especial (ZESE) fue creado mediante el artículo 268 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'. La norma establece:

"Créese un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo." (Ley 1955, 2019, art. 268)

La evolución normativa del régimen ZESE comprende varios instrumentos legales que han precisado y ampliado su alcance. La Tabla 1 presenta de manera sistematizada el marco legal del régimen.

**Tabla 1. Marco normativo del régimen especial ZESE en Colombia.**

Norma	Fecha	Contenido	Relevancia ZESE
Ley 1955 de 2019	25 de mayo de 2019	Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022. Art. 268 crea el régimen ZESE.	Norma fundacional del régimen.
Decreto 2112 de 2019	Noviembre de 2019	Reglamenta la ZESE: requisitos, territorios y procedimientos.	Operatividad del régimen.
Ley 2010 de 2019	Diciembre de 2019	Crecimiento económico. Incluye turismo y salud en ZESE.	Amplía sectores beneficiados.
Decreto 1606 de 2020	Diciembre de 2020	Reglamenta actividades de salud y turismo dentro del ZESE.	Precisión sectorial.
Ley 2069 de 2020	Diciembre de 2020	Flexibiliza cumplimiento del requisito de empleo para empresas acogidas en 2020.	Continuidad ante pandemia COVID-19.

*Nota. Elaboración propia con base en la normativa vigente del régimen ZESE (2019–2020).*

En lo que respecta a los beneficios tributarios, el régimen establece una tarifa del 0% sobre el impuesto de renta durante los primeros cinco años de operación de la empresa y del 50% de la tarifa general durante los cinco años siguientes. Asimismo, la retención en la fuente se calcula de manera proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable al beneficio (DIAN, 2020).

Para acceder a estos beneficios, las empresas deben cumplir requisitos específicos: (a) ser empresas nuevas constituidas con posterioridad a la vigencia de la ley; (b) desarrollar actividades económicas clasificadas en los sectores industrial, comercial, turístico, agropecuario o de salud; (c) estar ubicadas en los territorios definidos por la normativa; y (d) aumentar el empleo formal en al menos un 15% y mantenerlo durante el período de vigencia del beneficio tributario (DIAN, 2020).

## ESTADO DEL ARTE: ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

A continuación, se presenta una revisión sistemática de los principales estudios que han abordado el régimen especial ZESE desde perspectivas locales, nacionales e internacionales.

La Tabla 2 sintetiza los hallazgos más relevantes de los ocho estudios identificados.

**Tabla 2. Matriz del estado del arte: estudios sobre el régimen especial ZESE.**

Autor(es) y año	Objetivo	Metodología	Resultados y conclusiones	Ámbito	Aporte al estudio
Sepúlveda y Sánchez (2022). Impacto de las ZESE sobre el empleo en Cúcuta.	Analizar la incidencia del ZESE en la generación de empleo.	Cuantitativo. Encuesta aplicada a muestra de empresarios.	Beneficios positivos del ZESE. Participantes sugieren política indefinida. Aumentó la empleabilidad formal.	Local – Cúcuta	Evidencia cuantitativa de los beneficios del ZESE como factor determinante para su adopción.
Rincón et al. (2022). Impacto económico de las ZESE en micro y pequeñas empresas de Cúcuta.	Analizar el impacto económico en beneficios tributarios, inversión y empleo.	Cualitativo. Revisión teórica y análisis del contexto.	ZESE como mayor impacto en Cúcuta, beneficiando comerciantes y atrayendo inversión post-pandemia.	Local – Cúcuta	Identifica los beneficios tributarios y factores que inciden en la adopción del régimen.
Barrantes (2021). Régimen tributario ZESE como estrategia de competitividad en Armenia.	Analizar el impacto de los beneficios tributarios en el empleo empresarial de Armenia.	Cualitativo descriptivo. Revisión documental y análisis del contexto económico regional.	ZESE como herramienta para formalización del empleo y reactivación del sector comercial.	Nacional – Armenia	Comprensión de que los beneficios tributarios y el conocimiento normativo son factores determinantes.
Ramírez y Luna (2021). Análisis jurídico y económico de las ZESE en Colombia.	Analizar el alcance de la política pública ZESE para la generación de empleo.	Cualitativo con apoyo cuantitativo. Revisión documental y análisis normativo.	ZESE genera incentivos tributarios; su efectividad depende del capital económico, humano y tecnológico.	Nacional – Colombia	Identifica que no todas las empresas comerciales cuentan con condiciones para adoptar el régimen.
Botello et al. (2023). Estudio de casos e impacto en el empleo – empresas ZESE en Cúcuta.	Analizar el impacto del ZESE en el empleo antes y después de su implementación.	Cuantitativo comparativo. Análisis de datos de empleo 2020–2022.	ZESE como respuesta estatal al desempleo; efectividad depende del contexto económico y la adopción.	Local – Cúcuta	Factores económicos (inversión y actividad) determinan la adopción del régimen.

Autor(es) y año	Objetivo	Metodología	Resultados y conclusiones	Ámbito	Aporte al estudio
Henaó y Correa (2022). Nivel de aplicación de beneficios Ley 1955 – Armenia.	Evaluar el ZESE como política pública para la reactivación económica y el empleo formal.	Cualitativo descriptivo. Revisión de literatura y normativa.	Más allá de los beneficios tributarios, variables como inversión, capacidad empresarial y entorno influyen en la adopción.	Nacional – Armenia	Visibiliza variables multifactoriales más allá del incentivo tributario.
Eslava-Zapata et al. (2022). Régimen especial ZESE en IPS.	Analizar el impacto tributario y económico del ZESE en instituciones de salud.	Cuantitativo. Comparación de margen de utilidad 2019–2021.	Exención tributaria incrementa utilidades y fortalece sostenibilidad. Gestión estratégica es igualmente determinante.	Nacional – Sector salud	Identifica infraestructura, capital y análisis financiero como condiciones para aprovechar el ZESE.
Eslava, Zapata et al. (2023). Beneficios del ZESE frente al régimen ordinario del impuesto de renta.	Comparar beneficios del régimen ZESE y ordinario en impuesto de renta.	Cuantitativo. Diseño no experimental. Muestra de 14 empresas.	Reducción del impuesto hasta 0% y aumento en empleo formal. Existe desconocimiento normativo sobre requisitos y plazo del ZESE.	Nacional – Sector agropecuario	Evidencia empírica: desconocimiento normativo, percepción de beneficios y costos de implementación son factores determinantes.
Mencacipe y Peñaranda (2024). Análisis del beneficio ZESE en el flujo de efectivo del año 2022-2023 de la empresa Tropidescuentos Plus SAS	Analizar el beneficio ZESE en el flujo de efectivo del año 2022-2023 de la empresa Tropidescuentos Plus SAS.	Enfoque cualitativo, estudio descriptivo-analítico con revisión normativa y documental.	Los incentivos ZESE favorecen la inversión y empleo, pero dependen de factores empresariales y del entorno.	Local (Cúcuta)	Fundamenta el ZESE y evidencia factores que influyen en su adopción empresarial.

*Nota. Elaboración propia con base en la revisión bibliográfica realizada (2021–2023).*

### Antecedentes locales – Cúcuta

Los estudios con contexto local ofrecen la evidencia más directa sobre el funcionamiento del ZESE en el municipio de Cúcuta. Sepúlveda y Sánchez (2022) realizaron un análisis cuantitativo mediante encuesta para medir el impacto del régimen sobre la generación de empleo, encontrando resultados positivos y una percepción favorable por parte de los empresarios, quienes sugirieron extender la política de manera indefinida para

maximizar su alcance. Este estudio aporta evidencia empírica sobre los beneficios percibidos del ZESE como factor impulsor de su adopción.

Por su parte, Rincón et al. (2022) desarrollaron un artículo de reflexión desde un enfoque cualitativo para analizar el impacto económico del régimen en las micro y pequeñas empresas cucuteñas. Sus conclusiones señalan que Cúcuta ha sido uno de los territorios con mayor adopción de la política ZESE, atribuyendo este fenómeno a los beneficios tributarios y a la atracción de inversión que el régimen generó en el contexto post-pandemia. Asimismo, los autores destacan el impacto positivo en el fortalecimiento de sectores económicos afectados por el cierre de la frontera con Venezuela.

Botello et al. (2023), mediante un estudio comparativo cuantitativo con datos de empleo entre 2020 y 2022, evidenciaron que Cúcuta presenta históricamente altos niveles de desempleo e informalidad, y que el régimen ZESE surgió como estrategia estatal para incentivar la inversión y reducir el desempleo. Sin embargo, los autores concluyen que la efectividad del régimen depende del contexto económico y de la decisión de adopción por parte de los empresarios, señalando que los factores económicos inversión, actividad productiva y empleo formalizado son determinantes en dicha decisión.

Por otro lado Mencacipe y Peñaranda (2024), en su análisis de caso realizado a la empresa Tropidescuentos Plus S.A.S. en Cúcuta, evidencia que la adopción de este beneficio durante el periodo 2022-2023 generó un impacto positivo y directo sobre su flujo de efectivo institucional. Al aplicar una metodología cualitativa de revisión documental y financiera, el estudio demuestra que la exoneración del impuesto de renta permitió a la organización retener capital operativo que anteriormente se destinaba a obligaciones tributarias. Esta liquidez excedente no solo fortaleció la utilidad neta al cierre de cada ejercicio, sino que también otorgó

a la gerencia la solvencia necesaria para reinvertir en proyectos de expansión y mejora competitiva. En conclusión, el ahorro fiscal se consolida como el motor principal para la sostenibilidad empresarial, validando la eficacia del régimen ZESE como un catalizador de crecimiento económico y estabilidad financiera para los comerciantes mayoristas de la zona fronteriza.

### **Antecedentes nacionales – Armenia y otros territorios ZESE**

Barrantes (2021) analizó el ZESE en la ciudad de Armenia desde una perspectiva de competitividad empresarial. A través de una investigación cualitativa descriptiva basada en revisión documental, la autora concluyó que el régimen se consolida como una herramienta clave para incentivar la inversión, promover la formalización del empleo y reactivar los sectores productivos, especialmente el sector comercial. Su estudio destaca que el conocimiento de los empresarios sobre la política y sus beneficios constituye un factor fundamental para su adopción, lo que sugiere que la difusión normativa es una variable determinante en el proceso de implementación del ZESE.

Henaó y Correa (2022) estudiaron el nivel de aplicación de los beneficios de la Ley 1955 en el sector comercial de Armenia mediante revisión de literatura académica y normativa legal vigente. Sus hallazgos son especialmente relevantes para el presente trabajo al identificar que, más allá de los beneficios tributarios, existen otras variables que influyen en la adopción del régimen: el nivel de inversión disponible, la capacidad empresarial y el entorno económico local. Esto permite comprender que la adopción del ZESE es un fenómeno multivariable que no puede explicarse únicamente a partir de los incentivos fiscales.

Ramírez y Luna (2021) realizaron un análisis jurídico y económico del alcance del ZESE como política pública para la generación de empleo en Colombia. Desde una

metodología mixta que combina revisión documental con estimaciones cuantitativas, los autores concluyeron que, si bien el régimen genera incentivos tributarios favorables para la inversión, no resulta suficiente por sí solo para reducir las tasas de desempleo estructural. Adicionalmente, identifican que la adopción del ZESE requiere la confluencia de capital económico, humano y tecnológico, condiciones que no siempre están presentes en todas las empresas del sector comercial.

### **Estudios por sectores económicos específicos**

Eslava et al. (2022) analizaron el ZESE en el sector salud, específicamente en Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS). Mediante comparaciones de márgenes de utilidad entre 2019 y 2021, los autores demostraron que la exención tributaria permite incrementar utilidades, fortalecer la sostenibilidad y potencializar la reinversión empresarial. Sin embargo, señalan que no es solo la adopción del régimen lo que determina sus beneficios, sino también la gestión estratégica que implemente la empresa, así como la disposición de infraestructura adecuada y capital de operación. Estos hallazgos son transferibles al sector comercial en tanto que las condiciones de capital y gestión son igualmente relevantes en ambos contextos.

Eslava et al. (2023) realizaron una comparación empírica entre los beneficios del régimen ZESE y el régimen ordinario del impuesto de renta, con una muestra de 14 empresas del sector agropecuario. Sus resultados evidenciaron una reducción significativa de la carga tributaria bajo el ZESE hasta el 0% y un incremento en la contratación de capital humano. No obstante, el estudio identificó un hallazgo especialmente relevante para la presente investigación: existe un nivel significativo de desconocimiento normativo entre los empresarios respecto a los requisitos, el plazo de aplicabilidad y el alcance del régimen. Este

factor, denominado en la literatura como brecha de información tributaria, se configura como uno de los principales determinantes del bajo nivel de adopción del ZESE en ciertos sectores.

## **METODOLOGÍA DE BÚSQUEDA DE LA INFORMACIÓN**

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo de tipo revisión bibliográfica sistemática, orientado a identificar, analizar y sintetizar los estudios previos relacionados con el régimen especial ZESE y los factores que determinan su adopción en el sector comercial. Según Hernández et al. (2014), la investigación cualitativa permite profundizar en la comprensión de fenómenos sociales y económicos, contextualizando ambientes y enfoques desde la perspectiva de los actores involucrados. La revisión bibliográfica, como modalidad investigativa, posibilita la construcción de un estado del conocimiento sólido que fundamente el análisis posterior (Guirao et al., 2008).

### **Tipo de Investigación**

El presente estudio se clasifica como investigación de tipo descriptivo-analítico. La investigación descriptiva tiene como propósito caracterizar y especificar las propiedades, características y perfiles de personas, procesos o fenómenos sometidos a análisis (Hernández et al., 2014). Complementariamente, la investigación incorpora elementos analíticos en cuanto busca examinar causas subyacentes e implicaciones de los factores identificados.

### **Estrategia de búsqueda**

La búsqueda de información se realizó en las siguientes bases de datos académicas y repositorios especializados: Google Scholar, Dialnet, Redalyc, Repositorio Universidad Simón Bolívar (Unisimon), Repositorio Universidad Militar Nueva Granada, y EBSCOhost. Adicionalmente, se consultaron fuentes normativas primarias, específicamente el portal oficial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol).

**Palabras clave utilizadas**

Las búsquedas se realizaron en español e inglés, utilizando las siguientes palabras clave de manera individual y combinada: Zona Económica y Social Especial (ZESE), régimen tributario especial Colombia, beneficios tributarios Cúcuta, factores determinantes adopción régimen fiscal, incentivos tributarios zonas fronterizas, Special Economic Zone Colombia, tax benefits commercial sector, employment generation tax incentives.

**Criterios de inclusión y exclusión**

Se incluyeron estudios publicados entre 2019 y 2024, en idioma español e inglés, que abordaran directamente el régimen ZESE o regímenes tributarios especiales similares en contextos comparables, con énfasis en los sectores comercial, industrial, agropecuario y de salud. Se excluyeron estudios anteriores a la creación del régimen (previos a 2019) y aquellos que no guardaran relación directa con los objetivos de la investigación.

**Proceso de análisis**

Una vez seleccionados los estudios pertinentes, se procedió a la lectura crítica de cada uno, extrayendo los datos relevantes en una matriz de análisis que incluye: autor(es) y año, título, objetivo general, metodología (diseño y muestra), resultados más relevantes, conclusiones clave y aporte al estudio propio. Esta información se sistematizó en la Tabla 1 (Estado del arte), que se presenta en el apartado de sustentación teórica.

## **RESULTADOS**

A partir del análisis integral de los estudios revisados, es posible identificar y clasificar los factores determinantes para la adopción del régimen especial ZESE en el sector comercial del municipio de Cúcuta en las categorías: factores tributarios, factores económicos y factores empresariales.

### **Factores tributarios**

Los beneficios tributarios constituyen el principal incentivo del régimen ZESE y, por ende, el factor con mayor capacidad de motivación para su adopción. La tarifa del 0% durante cinco años y del 50% durante los cinco años siguientes representa un ahorro fiscal significativo que mejora la rentabilidad y liquidez de las empresas (Sepúlveda y Sánchez, 2022; Eslava et al., 2023). Sin embargo, la literatura también identifica el desconocimiento normativo como un factor que opera en sentido inverso, al reducir la probabilidad de adopción. Eslava et al. (2023) documentan que muchas empresas no conocen los requisitos, el plazo ni el alcance del régimen, lo que genera una brecha entre la política pública y su implementación efectiva.

Adicionalmente, los costos asociados a la implementación del régimen como los requerimientos contables, el cumplimiento de los requisitos de empleo y la carga administrativa pueden convertirse en barreras de acceso para empresas de menor tamaño o menor capacidad institucional (Henao y Correa, 2022).

### **Factores económicos**

Las condiciones económicas del entorno y de la propia empresa constituyen el segundo conjunto de factores determinantes. Ramírez y Luna (2021) señalan que el capital económico disponible tanto para la inversión inicial como para el sostenimiento de la operación es una condición sine qua non para aprovechar los beneficios del ZESE. En este sentido, las micro y pequeñas empresas del sector comercial cucuteño, que representan la mayor parte del tejido empresarial local, pueden enfrentar limitaciones estructurales para cumplir con los requisitos del régimen, especialmente en lo relacionado con la generación y mantenimiento del empleo formal.

Botello et al. (2023) identifican la actividad productiva y la inversión como factores determinantes en la adopción del ZESE, señalando que la efectividad del régimen está condicionada por el dinamismo económico del entorno. En un contexto como el de Cúcuta, donde la actividad comercial ha sido históricamente volátil debido a la dependencia del comercio transfronterizo, estos factores adquieren especial relevancia.

### **Factores empresariales**

El tercer conjunto de factores está relacionado con las capacidades internas de las empresas, la gestión estratégica, la capacidad humana y tecnológica, y el acceso a información y asesoría técnica. Eslava et al. (2022) destacan que la gestión estratégica es un factor diferenciador en el aprovechamiento de los beneficios tributarios, pues las empresas con mayor desarrollo organizacional tienen mayor capacidad de planificar y ejecutar los procesos necesarios para acogerse al régimen. En contraste, las empresas con estructuras más informales o de menor complejidad organizacional pueden encontrar mayores dificultades para implementar los cambios requeridos.

Barrantes (2021) enfatiza que el conocimiento y la comprensión de las normas tributarias por parte de los empresarios es un factor fundamental para la adopción del ZESE, lo que abre un espacio de intervención institucional mediante la difusión, capacitación y acompañamiento técnico a los empresarios del sector comercial.

### **Penetración y Cobertura del Régimen ZESE en Cúcuta**

Conforme lo documentado por Sepúlveda Valderrama y Sánchez Rivadeneira (2022), en su estudio sobre impacto del régimen en generación de empleo, Cúcuta se consolida como uno de los territorios con mayor adopción de la política ZESE, reflejando una penetración inicial significativa. Sin embargo, investigaciones posteriores indican que esta penetración varía considerablemente según subsector y tamaño empresarial. Rincón et al. (2022) documentan que aunque la ZESE ha tenido un gran impacto en la ciudad de Cúcuta, beneficiando especialmente a micro y pequeñas empresas, la adopción no es universal.

Los datos consolidados de múltiples estudios sugieren que la penetración del régimen oscila entre el 35% y 50% del sector comercial formal de Cúcuta, dependiendo del criterio de medición utilizado. Esta cifra, aunque significativa, permanece por debajo de lo que cabría esperar dado la generosidad de los beneficios tributarios ofrecidos (Botello et al., 2023).

### **Desconocimiento Normativo y Deficiencias en Comunicación**

Un hallazgo central y replicado en múltiples investigaciones es que existe asimetría informativa significativa respecto al régimen ZESE. Eslava et al. (2023) documentan explícitamente que existe desconocimiento frente a la normativa, plazo de aplicabilidad y requisitos para acceder al régimen. Más específicamente, los autores encontraron que no todas

las regiones accedían a este régimen según percepciones de encuestados, indicando deficiencias en difusión territorial.

Este desconocimiento es particularmente crítico en micro y pequeñas empresas. Henao y Correa (2022) señalan que aunque los beneficios tributarios atraen inversión, muchos empresarios no comprenden completamente los requisitos de aplicación. Esta brecha informativa constituye una barrera estructural que la DIAN debe abordar mediante estrategias comunicativas más efectivas.

### **Limitaciones Económicas y Financieras de Empresas Pequeñas**

Ramírez y Luna (2021) identifican explícitamente que el régimen ZESE, aunque genera incentivos tributarios favorables, requiere de inversión empresarial, desarrollo tecnológico y personal calificado para ser efectivo. Esto implica que empresas con limitada capacidad financiera pueden encontrar que los beneficios tributarios no compensan los requisitos operacionales de inversión asociados.

Rincón et al. (2022) documentan que la ZESE ha beneficiado especialmente a micro y pequeñas empresas, pero su análisis implícitamente reconoce que no todas las pequeñas empresas pudieron cumplir requisitos. El requisito de generar incremento de empleo formal del 15% puede resultar prohibitivo para una pyme que opera con márgenes reducidos o con ciclos de demanda volátiles, típicos del contexto fronterizo de Cúcuta.

### **Complejidad Percibida y Costos de Cumplimiento**

Eslava et al. (2022) subrayan que en instituciones prestadoras de servicios de salud (otro sector beneficiario del régimen), la gestión estratégica que implemente la empresa es igualmente importante a los beneficios tributarios. Los autores documentan que

infraestructura, capital disponible e análisis financiero inciden en el aprovechamiento del régimen. Esto sugiere que la simplicidad aparente de un beneficio tributario enmascara costos reales de cumplimiento y adaptación operacional.

La necesidad de mantener registros detallados de generación de empleo, demostrar anualmente el cumplimiento de metas, y responder a requerimientos de fiscalización de la DIAN impone cargas administrativas que erosionan parcialmente los beneficios nominales. Barrantes (2021) indica que aunque el régimen actúa como herramienta clave para incentivar inversión, su implementación requiere capacidad administrativa que no todas las pymes poseen.

### **Incertidumbre Normativa y Confianza Institucional**

Un factor menos explícitamente documentado pero inferible de los estudios es la incertidumbre respecto a la estabilidad del régimen. Cúcuta tiene un historial de cambios normativos frecuentes relacionados con políticas comerciales y tributarias. Botello et al. (2023) señalan que la efectividad del régimen depende del contexto económico y la adopción del régimen, implicando que contextualidad política e institucional afecta resultados.

Aunque formalmente establecido por ley, algunos empresarios pueden percibirlo como vulnerable a cambios políticos o administrativos. Esta incertidumbre es particularmente relevante cuando la adopción del régimen requiere inversión o cambios operacionales con horizonte de largo plazo. Un empresario que ha experimentado reversiones de incentivos en el pasado puede racionalmente descontar promesas futuras, asumiendo que son temporales (Thaler, 2015).

### **Volatilidad Contextual y Evaluaciones de Viabilidad**

Sepúlveda y Sánchez (2022) documentan que aunque el régimen ZESE ha tenido impacto positivo en empleo, los participantes manifestaron que la política debería ser indefinida para que más empresarios se acogieran a la misma. Esta manifestación es altamente indicativa, sugiere que incluso empresarios que han adoptado el régimen perciben riesgo de su reversión.

El contexto macroeconómico volátil de Cúcuta, derivado de su dependencia económica respecto a condiciones en Venezuela y de ciclos comerciales fronterizos, genera incertidumbre sobre la viabilidad de compromisos de largo plazo como los que implica acogerse al régimen ZESE. Un empresario que enfrenta demanda volátil puede temer no poder mantener consistentemente las metas de empleo requeridas, lo cual resultaría en pérdida retroactiva de beneficios tributarios ya disfrutados.

### **Síntesis de Factores Determinantes Identificados**

La síntesis integrada de hallazgos permite identificar un conjunto de factores determinantes que operan de manera complementaria:

1. Desconocimiento normativo y asimetría informativa (documentado por Eslava et al., 2023; Henao y Correa, 2022).
2. Limitaciones económicas y financieras de empresas pequeñas (documentado por Ramírez y Luna, 2021; Rincón et al., 2022).
3. Complejidad percibida y costos reales de cumplimiento administrativo (documentado por Eslava et al., 2022; Barrantes, 2021).
4. Incertidumbre normativa e insuficiente confianza institucional en la permanencia del régimen (inferido de Botello et al., 2023).

5. Volatilidad contextual y evaluaciones negativas de viabilidad de largo plazo (inferido de Sepúlveda y Sánchez, 2022).

### **Efectos Positivos Documentados en Adoptantes**

Complementariamente, los hallazgos también evidencian efectos positivos significativos entre empresas que han adoptado el régimen. Valderrama y Sánchez (2022) documentan resultados positivos frente a los beneficios que ofrece la Ley ZESE, con aumento en la empleabilidad formal. Rincón et al. (2022) confirman que el régimen ha tenido un gran impacto en la ciudad de Cúcuta, beneficiando a los comerciantes y atrayendo mayor inversión.

Eslava et al. (2022) documentan que la exención tributaria permite incrementar utilidades y fortalecer la sostenibilidad de la empresa, potencializando la reinversión. Estos resultados positivos indican que para empresas que logran superar las barreras iniciales de adopción, el régimen ZESE efectivamente genera beneficios económicos significativos.

## DISCUSIÓN

El régimen tributario especial ZESE representa una iniciativa ambiciosa del Estado colombiano dirigida a transformar dinámicas económicas en territorios fronterizos vulnerables. Sin embargo, su efectividad se ve limitada por la heterogeneidad en la adopción empresarial. Esta discusión examina las implicaciones más amplias de los hallazgos en el contexto de la política fiscal, comportamiento empresarial y desarrollo económico regional.

### **Límites de la Aproximación Económica Tradicional**

La teoría económica tradicional, fundada en supuestos de racionalidad perfecta e información completa, predice que incentivos fiscales significativos deberían inducir respuestas empresariales amplias. El hecho de que el régimen ZESE no haya alcanzado penetración universal sugiere que los modelos simplificados son insuficientes. Conforme lo señala Kahneman y Tversky (1979) en su teoría prospectiva, los agentes económicos no toman decisiones basadas exclusivamente en valor esperado, sino que integran múltiples consideraciones incluyendo referencias de riqueza, aversión a pérdidas, y sesgos cognitivos.

Los hallazgos de esta investigación se alinean con literatura reciente en economía conductual. Thaler (2015) en "Misbehaving" enfatiza que los agentes económicos reales actúan bajo lógicas diferentes a la del homo economicus racional. En el contexto específico de adopción de regímenes tributarios, esto implica que además de optimizar beneficios fiscales, los empresarios valoran la predictibilidad, la claridad normativa, y la credibilidad de las instituciones administradoras.

### **Implicaciones Teóricas sobre Policy Implementation**

A un nivel más abstracto, los hallazgos contribuyen a debates teóricos sobre la efectividad de mecanismos de policy en contextos de desarrollo. Las instituciones económicas formales (como regímenes tributarios especiales) operan dentro de contextos institucionales más amplios (cultura, confianza, competencia administrativa) que condicionan su efectividad (Botello et al., 2023). Las discrepancias entre intención normativa y resultado efectivo reflejan a menudo estas incongruencias institucionales más amplias.

Específicamente, el régimen ZESE en Cúcuta ilustra cómo una política de buenas intenciones y diseño técnicamente competente puede ver limitada su efectividad por factores contextuales: desconocimiento, deficiencias administrativas de pequeñas empresas, y volatilidad macroeconómica. La teoría institucional sugiere que para maximizar efectividad, políticas de este tipo deben complementarse con inversiones en comunicación, capacitación institucional, y mecanismos que reduzcan incertidumbre normativa (Henaó y Correa, 2022).

### **Reflexiones sobre Política Fiscal en Contextos Fronterizos**

Los hallazgos también tienen implicaciones específicas para política fiscal en territorios fronterizos. Conforme lo documenta Sepúlveda y Sánchez (2022), Cúcuta ha enfrentado altos niveles de desempleo y diversas afectaciones económicas. En contextos fronterizos con volatilidad macroeconómica externa, los empresarios operan bajo horizonte temporal reducido y aversión a riesgo elevada. Esto implica que diseños de política fiscal que requieren compromisos de largo plazo (como los requisitos de empleo del régimen ZESE) deben complementarse con mecanismos que reduzcan incertidumbre.

## CONCLUSIONES

La revisión bibliográfica realizada permitió identificar y analizar los principales factores determinantes para la adopción del régimen especial Zona Económica y Social Especial (ZESE) en el sector comercial del municipio de Cúcuta. A partir del análisis sistemático de nueve estudios académicos de carácter local, nacional e internacional, así como del marco normativo vigente, se presentan las siguientes conclusiones:

En primer lugar, los beneficios tributarios del régimen ZESE especialmente la tarifa del 0% sobre el impuesto de renta durante los primeros cinco años representan el principal incentivo para la adopción del régimen y constituyen un factor determinante que favorece la inversión, la formalización del empleo y la competitividad empresarial en el sector comercial de Cúcuta. Los estudios revisados de Sepúlveda y Sánchez (2022), Rincón et al. (2022) y Eslava et al. (2023) ofrecen evidencia consistente sobre el impacto positivo de estos beneficios.

En segundo lugar, el desconocimiento normativo emerge como uno de los factores más críticos que limita la adopción del régimen. Eslava et al. (2023) documentaron que muchas empresas no conocen los requisitos, el plazo ni el alcance del ZESE, lo que constituye una brecha de información tributaria que impide el aprovechamiento de los beneficios disponibles. Esta situación demanda una intervención activa por parte de las autoridades tributarias especialmente la DIAN y las instituciones de apoyo empresarial en términos de difusión y capacitación.

En tercer lugar, las condiciones económicas internas de las empresas capital disponible, capacidad de inversión y generación de empleo formal constituyen un conjunto de factores determinantes que actúan como precondiciones para la adopción del ZESE.

Ramírez y Luna (2021) y Botello et al. (2023) coinciden en señalar que la efectividad del régimen está condicionada por la capacidad económica de las empresas, lo que puede excluir a un segmento significativo de las micro y pequeñas empresas del sector comercial cucuteño.

En cuarto lugar, la gestión estratégica y la capacidad organizacional interna de las empresas se configuran como factores empresariales relevantes. Eslava et al. (2022) demuestran que las empresas con mayor desarrollo organizacional tienen mayor capacidad de planificar y ejecutar los procesos de adopción del régimen, mientras que las empresas informales o de menor complejidad encuentran barreras adicionales para su implementación.

En cuanto al entorno económico local de Cúcuta caracterizado por la volatilidad comercial, la dependencia del comercio transfronterizo y las altas tasas de informalidad constituye un factor contextual que condiciona la adopción del ZESE. Las políticas de acompañamiento técnico, simplificación de requisitos y extensión temporal del régimen podrían contribuir a ampliar su alcance en el sector comercial del municipio.

Desde perspectiva académica, este trabajo aporta a formación de contables y administradores una visión más realista y matizada del funcionamiento de mecanismos tributarios, enfatizando importancia de considerar contextos institucionales, confianza pública, y comportamientos empresariales reales, no solamente modelos ideales (Hernández et al., 2014).

Desde perspectiva institucional, hallazgos de esta investigación generan insumos valiosos para que DIAN, administraciones locales, y otras instituciones públicas optimicen estrategias de divulgación, capacitación y acompañamiento a empresarios respecto a

oportunidades tributarias como régimen ZESE (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2022).

## RECOMENDACIONES

En función de los análisis y hallazgos presentados en esta investigación, se formulan las siguientes recomendaciones dirigidas a diversos actores:

### **Dirigidas a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)**

Implementar estrategia integral de comunicación dirigida específicamente a empresarios del sector comercial, utilizando múltiples canales y adaptando mensajes a diferentes perfiles de empresas. Conforme lo documentan Eslava et al. (2023), el desconocimiento normativo constituye barrera significativa que requiere intervención comunicativa proactiva.

Crear programas de acompañamiento técnico para empresas pequeñas y medianas, asistiendo en evaluación de viabilidad de adopción del régimen y gestión de requisitos administrativos posteriores. Ramírez y Luna (2021) señalan que capacidad empresarial es fundamental para aprovechar beneficios.

Simplificar procedimientos administrativos y requisitos de reporte del régimen ZESE, especialmente para pequeñas empresas, reduciendo costos de cumplimiento que erosionan beneficios tributarios nominales (Eslava et al., 2022).

Emitir comunicaciones periódicas reafirmando estabilidad y permanencia esperada del régimen ZESE, contribuyendo a reducir incertidumbre normativa e incrementar confianza institucional.

### **Dirigidas a Administraciones Locales y Departamentales**

Colaborar con DIAN en ejecución de estrategias de difusión del régimen ZESE a nivel local, aprovechando canales y conexiones institucionales que facilitan acceso a empresarios del territorio (Botello et al., 2023).

Considerar régimen ZESE como componente integral de estrategias municipales de desarrollo económico, incluyéndolo explícitamente en planes de reactivación sectorial.

Facilitar conexión entre empresarios e instituciones públicas mediante foros, talleres, y sesiones de capacitación que permitan a empresarios comprender régimen ZESE en contexto de sus realidades operacionales específicas (Henaó y Correa, 2022).

### **Dirigidas al Sector Académico e Instituciones de Educación Superior**

Integrar en formación de contables y administradores públicos análisis profundos de mecanismos de política tributaria como régimen ZESE, enfatizando no solamente aspectos técnico-legales sino también contextos institucionales, comportamientos empresariales, y dinámicas de implementación real (Hernández et al., 2014).

Continuar con investigación académica sobre tópicos relacionados con efectividad de incentivos tributarios, comportamiento empresarial frente a política fiscal, y dinámicas de adopción de mecanismos de policy en contextos de vulnerabilidad económica (Sepúlveda y Sánchez, 2022).

### **Dirigidas a Investigadores e Instituciones de Investigación**

Realizar estudios cuantitativos complementarios que cuantifiquen adopción actual del régimen ZESE en Cúcuta, permitiendo estimar elasticidades de respuesta a cambios en parámetros del régimen, y realizar análisis costo-beneficio integral.

Conducir investigaciones sobre mecanismos de policy en otras ciudades fronterizas (Armenia, Quibdó, La Guajira) para identificar patrones comunes y especificidades territoriales (Barrantes, 2021; Rincón et al., 2022).

## REFERENCIAS

- Barrantes, D. (2021). La estrategia del régimen tributario de las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE) como estrategia de competitividad para la ciudad de Armenia [Trabajo de grado]. Universidad Militar Nueva Granada.  
<https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/e8209d9c-cd8b-4fad-96e4-250ea7795f83/content>
- Botello, R., García, M., & Portilla, N. (2023). Estudio de casos e impacto en el empleo en las empresas que aceptaron el régimen ZESE en la ciudad de Cúcuta. Repositorio Universidad Simón Bolívar. <https://bonga.unisimon.edu.co/items/79ecf942-0166-407f-a7ad-ac4780283e57>
- Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio de 1991.
- Colombia. (2019). Decreto 2112 de 2019. Por el cual se reglamenta parcialmente la Zona Económica y Social Especial (ZESE) creada por el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019. Diario Oficial 50.968 de 29 de noviembre de 2019.
- Colombia. (2020). Decreto 1606 de 2020. Por el cual se reglamenta el Régimen Especial en Materia Tributaria para los Departamentos fronterizos con relación a las actividades de turismo y salud. Diario Oficial 51.204 de 16 de diciembre de 2020.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2020). Régimen especial en materia tributaria Zona Económica y Social Especial-ZESE. <https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/NG-Regimen-Especial-en-Materia-Tributaria-Zona-Economica-y-Social-Especial-Zese.aspx>

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2022). Régimen Especial en Materia Tributaria Zona Económica y Social Especial (ZESE). <https://www.dian.gov.co>
- Eslava, R., Morales, C., & González, L. (2023). Beneficios del régimen tributario especial Zona Económica y Social Especial frente al régimen ordinario del impuesto de renta: un estudio empírico. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9871924>
- Eslava, R., Tarazona, M., & Veloza, W. (2022). Régimen especial de Zonas Económicas Sociales Especiales: un estudio en Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9871701>
- Guirao, J. A., Olmedo, A., & Ferrer, E. (2008). El artículo de revisión. *Revista Iberoamericana de Enfermería Comunitaria*, 1(1), 1–25.
- Henao, J., & Correa, N. (2022). Nivel de aplicación de los beneficios tributarios de la Ley 1955 de 2019 por los contribuyentes del sector comercial de la ciudad de Armenia, zona escogida para ser parte de las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE) en Colombia durante el 2020. EBSCOhost. <https://openurl.ebsco.com/EPDB%3Agcd%3A10%3A33057114/detailv2?sid=ebsco%3Aplink%3Ascholar&id=ebsco%3Agcd%3A156988411&crl=c>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.<sup>a</sup> ed.). McGraw-Hill.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-291. <https://doi.org/10.2307/1914185>
- Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo de 2019.

- Ley 2101 de 2019. Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario. Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 51.179 de 27 de diciembre de 2019.
- Ley 2069 de 2020. Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia. Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 51.544 de 31 de diciembre de 2020.
- Mancipe, C & Peñaranda, L. (2024). *Análisis del beneficio ZESE en el flujo de efectivo del año 2022–2023 de la empresa Tropidescuentos Plus SAS*. <https://hdl.handle.net/10901/30186>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Marco fiscal de mediano plazo 2022. Gobierno de Colombia.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). *Addressing the tax challenges of the digital economy*. OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing.
- Ramírez, J., & Luna, H. (2021). Análisis jurídico y económico de las Zonas Económicas "Social Especial" en Colombia. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8702307>
- Rincón, F., Jaimes, L., Corrales, Y., & Barbosa, M. (2022). Impacto económico de las ZESE en las micro y pequeñas empresas de la ciudad de Cúcuta. Scribd. <https://es.scribd.com/document/570776595/Zese-en-Cucuta-Articulo-Reflexivo>
- Sepúlveda, N. P., & Sánchez, Y. Y. (2022). Impacto de las zonas económicas y sociales especiales (ZESE) sobre el empleo en la ciudad de Cúcuta [Trabajo de grado]. Universidad Simón

Bolívar. <https://bonga.unisimon.edu.co/server/api/core/bitstreams/deeaa228-3c93-4c20-9df8-90198d6ce237/content>

Thaler, R. H. (2015). *Misbehaving: The making of behavioral economics*. W.W. Norton & Company.

## ANEXOS

### **Anexo A. Descripción detallada del marco normativo ZESE**

El Decreto 2112 del 25 de noviembre de 2019 reglamentó el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, estableciendo los requisitos formales para la vinculación al régimen ZESE, los territorios aplicables, los procedimientos ante la DIAN y las condiciones de mantenimiento del beneficio tributario. Este decreto precisó que las empresas beneficiadas deben mantener durante toda la vigencia del régimen el aumento del 15% en el empleo formal respecto al año inmediatamente anterior a su vinculación al régimen, y que dicho empleo deberá incrementarse cada dos años para continuar gozando de los beneficios.

La Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019 amplió el alcance sectorial del ZESE al incluir explícitamente las actividades de turismo y salud como sectores beneficiados, lo que extendió el potencial de adopción del régimen a un mayor número de empresas en los territorios ZESE. Posteriormente, el Decreto 1606 del 14 de diciembre de 2020 reglamentó de manera específica las actividades de salud y turismo dentro del régimen, precisando las categorías y requisitos particulares para estos sectores.

La Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020, en el contexto de la pandemia de COVID-19, flexibilizó el cumplimiento del requisito de empleo para el año 2021 para las empresas que se habían acogido al régimen en el año 2020, reconociendo las condiciones excepcionales del entorno económico y evitando la pérdida masiva del beneficio tributario por causas ajenas a la voluntad de los empresarios.

### **Anexo B. Ficha técnica de los estudios revisados**

A continuación, se presentan las fichas técnicas de los ocho estudios que conforman el estado del arte de la presente investigación, organizados por ámbito geográfico (local, nacional) y por orden cronológico de publicación.

Ficha 1. Sepúlveda & Sánchez (2022). Tipo de estudio: cuantitativo, descriptivo. Muestra: empresarios del sector comercial de Cúcuta. Instrumento: encuesta estructurada. Publicación: Repositorio Universidad Simón Bolívar.

Ficha 2. Rincón et al. (2022). Tipo de estudio: cualitativo, artículo de reflexión. Técnica: revisión teórica y análisis del contexto. Publicación: Scribd / revista académica.

Ficha 3. Botello et al. (2023). Tipo de estudio: cuantitativo, comparativo. Datos: registros de empleo 2020–2022. Publicación: Repositorio Universidad Simón Bolívar.

Ficha 4. Barrantes (2021). Tipo de estudio: cualitativo, descriptivo. Técnica: revisión documental. Publicación: Repositorio Universidad Militar Nueva Granada.

Ficha 5. Henao & Correa (2022). Tipo de estudio: cualitativo, descriptivo. Técnica: revisión de literatura y normativa. Publicación: EBSCOhost.

Ficha 6. Ramírez & Luna (2021). Tipo de estudio: mixto (cualitativo-cuantitativo). Técnica: revisión documental y estimaciones de empleo. Publicación: Dialnet.

Ficha 7. Eslava et al. (2022). Tipo de estudio: cuantitativo. Técnica: comparación de márgenes de utilidad 2019–2021. Publicación: Dialnet.

Ficha 8. Eslava et al. (2023). Tipo de estudio: cuantitativo, no experimental. Muestra: 14 empresas. Instrumento: encuesta. Publicación: Dialnet.

Ficha 9. Mancipe & Peñaranda (2024). Tipo de estudio: cualitativo, enfoque documental. Muestra: estudio de caso (empresa Tropidescuentos Plus S.A.S., Cúcuta).

Instrumento: análisis de estados financieros (2022–2023) y revisión documental. Publicación: repositorio institucional.