



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**
Facultad de Derecho



Clínica Jurídica en Derecho Internacional Económico
Clínica Jurídica y Responsabilidad Social (DER 259-0723)

Melissa Alexandra Gonzales Bacilio

Jemima Berenice Cordova Luciano

Alejandro Canahure Cabello

Docente:

Jorge Luis Manrique de Lara Seminario

Informe Final

Lima, 2026



RESUMEN EJECUTIVO

El presente proyecto tiene como finalidad realizar un análisis crítico respecto al marco normativo de las Zonas Económicas Especiales Privadas (en adelante, ZEEP), las cuales constituyen áreas geográficas adheridas a un modelo económico independiente, con reglas de operación propias, y, en general, un régimen administrativo distinto al que se aplica habitualmente en el resto del territorio nacional con el objetivo central de incentivar la actividad económica de los agentes privados. En ese sentido, dado que su regulación es reciente, la ley aún presenta algunas ambigüedades de interpretación en aspectos claves, entre ellos los artículos 4 y 5. Estas disposiciones regulan las actividades permitidas y no permitidas, y limitan las primeras al desarrollo de actividades industriales, de ensamblaje y servicios debidamente acreditados que generen valor agregado, entendido por la propia norma como transformación de materia prima.

En ese orden de ideas, uno de los objetivos centrales de este proyecto recae en aclarar esta materia, debido a que las ZEEP se han posicionado como una herramienta adecuada para promover inversión, exportación y desarrollo productivo, aspectos que, evidentemente, requieren la existencia de un régimen regulatorio claro, atractivo y funcional, que no genere incertidumbre en su aplicación, ni en su interpretación. En ese sentido, se recurrirá al análisis comparado de la normativa de los países de la región, entre ellos, Colombia, Costa Rica y Uruguay, de esa manera, no solo se podrá identificar los avances, vacíos y posibles deficiencias en la Ley N° 32499, y en su reglamento, sino que además, a partir del estudio comparativo planteado, será posible formular propuestas que podrán ser implementadas en la normativa nacional, logrando fortalecer el sistema propuesto y asegurar que el impacto en la economía peruana sea adecuada y eficiente.

En ese sentido, la estructura propuesta para el informe resulta ideal, pues, en primer lugar, nos permite acercarnos a nuestro objeto de análisis y/o estudio que es la regulación del ordenamiento de las ZEEP (Ley N° 32499 y su reglamento), identificando los alcances de la norma y los vacíos o deficiencias encontradas en su contenido. Partiendo de esto último, en segundo lugar, planteamos el problema principal de la regulación de las ZEEP. referido a la falta de especificidad sobre las actividades económicas permitidas y las no permitidas en esta zona, así como la necesidad de garantizar un equilibrio entre la administración privada de las ZEEP y la intervención estatal, consiguiendo brindar seguridad jurídica a los inversionistas, que es el principal atractivo de inversión.

Sobre ello, planteamos nuestros objetivos, que son desarrollados en el informe a partir de un análisis histórico de la Ley N° 32499, señalando los antecedentes, finalidad y aplicación de la misma. Asimismo, complementamos este punto con el análisis de la reglamentación de la ley, a partir de la cual se esperaba una mayor especificidad en la regulación de las actividades permitidas y no permitidas.

Ahora bien, es importante señalar que el trabajo realizado tiene como beneficiario a la Cámara de Comercio de Lima, la cual es la principal institución gremial del país; actúa como el interlocutor oficial del sector privado frente al Estado, promoviendo políticas públicas que



favorezcan el crecimiento económico, la formalización y la integración de las empresas peruanas en los mercados globales. Así, la información contenida en el presente proyecto podrá ser tomado como referencia para la realización de un informe crítico por la Cámara de Comercio de Lima en torno a esta materia, que ha generado debate respecto al matiz interpretativo que debe adoptarse sobre la normativa, tanto legislativa, como reglamentaria.

Respecto al avance del informe, es relevante añadir que ha sido trabajado de manera articulada, contando con el principal apoyo del profesor Jorge Manrique de Lara, como coordinador de la Clínica Jurídica de Derecho Internacional Económico de la PUCP, y Oscar Quiñones, como representante de la Cámara de Comercio de Lima, quienes nos han brindado comentarios de retroalimentación para encaminar el proyecto de investigación.

Así, respecto del avance del proyecto, es importante señalar que, preliminarmente, se planteó como hipótesis que el Reglamento de la Ley N.º 32449, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 005-2026-MINCETUR, redefinió el alcance económico establecido por la Ley N.º 32449. De modo que, a medida que se revisaban los artículos 4 y 5 de la citada ley, se advertían más restricciones a los tipos de actividades que los usuarios podían desarrollar en las ZEEP. Además de ello, nos recomendaron tomar en cuenta la regulación colombiana por ser la más afín y tendencialmente compatible con nuestra legislación local.

Para demostrar nuestros hallazgos y comprobar si la regulación, en efecto, estaba restringiendo el acceso a determinados sectores se adoptó como enfoque metodológico un análisis jurídico comparado con apoyo en fuentes primarias para el caso peruano y en reconstrucción analítica del diseño colombiano, uruguayo y costarricense a partir del análisis de la estructura de su regulación legal, reglamentaria e institucional y de la evidencia doctrinal disponible. A la fecha, se han concretado tres reuniones con el beneficiario, en las cuales se han comentado los avances en la investigación del proyecto, y se han incorporado las recomendaciones recibidas por el representante de la Cámara de Comercio de Lima, así como del coordinador de la Clínica Jurídica de Derecho Internacional Económico de la PUCP.



ÍNDICE

1. Introducción
 - 1.1. Las Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP) como instrumentos de desarrollo económico
 - 1.2. La incorporación de las ZEEP en el ordenamiento peruano
 - 1.3. El problema del alcance económico del régimen peruano
 - 1.4. Eje de análisis del informe
2. Objetivos, alcances y premisas del informe
 - 2.1. Objetivo y alcance del informe
 - 2.2. Cuestiones jurídicas específicas
 - 2.3. Objetivos específicos de la investigación
3. El régimen peruano de Zonas Económicas Especiales Privadas
 - 3.1. Antecedentes legislativos del régimen ZEEP
 - 3.2. Finalidad de la Ley N.º 32449 y su proyecto de ley
 - 3.3. Actividades permitidas en el régimen peruano
 - 3.4. Actividades no permitidas en el régimen peruano
 - 3.5. Desarrollo reglamentario y redefinición del alcance económico
4. Metodología del análisis comparado
 - 4.1. Justificación de los países seleccionados
 - 4.2. Variables de comparación
5. Análisis comparado de los regímenes seleccionados
 - 5.1. Colombia: referente principal para el régimen peruano
 - 5.2. Costa Rica: manufactura avanzada, inversión y servicios estratégicos
 - 5.3. Uruguay: flexibilidad regulatoria, logística y servicios globales
 - 5.4. Comercio de servicios y oportunidad para las ZEEP
6. Conclusiones
7. Bibliografía



1. INTRODUCCIÓN

Las Zonas Económicas Especiales Privadas (también, denominadas “ZEEP”) son un mecanismo orientado a promover inversión privada, empleo, desarrollo productivo y optimización del comercio internacional. Así, las ZEEP constituyen áreas geográficas adheridas a un modelo económico independiente, con reglas de operación propias, y, en general, un régimen administrativo distinto al que se aplica habitualmente en el resto del territorio nacional con el objetivo central de incentivar la actividad económica de los agentes privados.

A nivel internacional, las ZEEP también han adoptado un rol importante, de tal manera que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) las ha calificado como uno de los instrumentos más usados por los Estados para promover la inversión, el desarrollo productivo, e integración regional. En Perú, las ZEEP se han posicionado como una herramienta económica de normativa especial, con una regulación flexible en materia tributaria y aduanera, que permite un mayor desarrollo de actividades productivas y de servicios. Su creación se remonta al 26 de septiembre del 2025, fecha en la cual se publicó la Ley N.º 32449, regulación que contiene el tratamiento especial en materia tributaria y arancelaria, posicionándose como una herramienta de política económica con finalidad pública dirigida a articular no solo aspectos de inversión privada, sino también empleo y tecnología.

No obstante, al ser una norma reciente, la Ley N.º 32449 aún presenta algunas ambigüedades de interpretación en aspectos claves. Un ejemplo de ello son los artículos 4 y 5 de la citada ley, los mismos que regulan las actividades permitidas y no permitidas, que limitaron las primeras al desarrollo de actividades industriales, de ensamblaje y servicios debidamente acreditados que generen valor agregado, entendido por la propia norma como transformación de materia prima.

De ahí, se deriva la tensión jurídica respecto a las ZEEP, puesto que si bien tienen como principal objetivo atraer la inversión, dinamizar territorios y generar actividad económica real, su regulación limita el desarrollo de actividades a aquellas centradas en la transformación productiva, sin considerar que el valor económico contemporáneo no siempre se genera mediante transformación física de materia prima, sino también a través de servicios especializados, logística, tecnología, investigación, datos y operaciones comerciales complejas.

1.1. Las ZEEP como instrumentos de desarrollo económico-social

Como se ha mencionado anteriormente, según la Ley N.º 32449, las ZEEP tienen como finalidad promover inversiones, contribuir al desarrollo socioeconómico sostenible, mejorar la competitividad, generar empleo directo e indirecto e impulsar actividades económicas con valor agregado. En esa línea, este régimen busca crear condiciones diferenciadas para que



determinadas actividades productivas se posicionen como un eje relevante en la dinamización económica y social del territorio donde se implementen.

No obstante, conforme al Reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 005-2026-MINCETUR, estas zonas también se encuentran sujetas a criterios de establecimiento, obligaciones para operadores y usuarios, y mecanismos de supervisión. Por ello, el régimen de las ZEEP debe encontrar un equilibrio entre la promoción económica —y la flexibilidad necesaria para atraer inversión— y el control jurídico de las actividades permitidas.

1.2. La incorporación de las ZEEP en el ordenamiento peruano

Además de la Ley N.º 32449, las ZEEP también encuentran su regulación en el Decreto Supremo N.º 005-2026 (Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 32449, Ley que crea el Tratamiento Especial Tributario y Aduanero para las Zonas Económicas Especiales Privadas), un cuerpo normativo que permite complementar la legislación principal, detallando el contenido de distintos conceptos y desarrollando una particular clasificación de las actividades, tanto las permitidas como las no permitidas.

La incorporación de las ZEEP mediante la Ley N.º 32449 representa una nueva modalidad dentro del régimen peruano, orientada a permitir la participación privada en la promoción y desarrollo de estas zonas. En este marco, resulta importante distinguir que las referencias a mecanismos de administración, como los consejos de administración, responden al diseño de las zonas económicas especiales públicas y no necesariamente al régimen de las ZEEP. Asimismo, el MINCETUR mantiene un rol rector sobre la materia no porque el reglamento le haya otorgado una nueva competencia, sino porque dicha función ya se desprende de su propia Ley de Organización y Funciones, al pertenecer este régimen al ámbito del sector comercio exterior y turismo.

En cuanto al “usuario de una ZEEP”, el literal o) del artículo 3 lo define como una persona jurídica constituida en el país, o una nueva sucursal, agencia o establecimiento permanente de una entidad extranjera, que suscribe un contrato con el operador privado para realizar actividades permitidas. Incluso cuando se permite que una persona jurídica preexistente constituya una nueva persona jurídica para ser usuario, la ley exige que se trate de nuevas líneas de negocio y no de las mismas actividades ya desarrolladas previamente. La precisión tendría por finalidad evitar que empresas preexistentes se acojan formalmente al régimen únicamente para acceder a sus beneficios, sin desarrollar actividad económica adicional que justifique dicho tratamiento.

Posteriormente, el reglamento de esta ley, publicada el 22 de abril del 2026, señaló que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) es un ente rector de las ZEEP, con competencias de autorización, supervisión, fiscalización y atribuciones afines para su desarrollo. Este escenario vislumbra que, aunque las ZEEP estén orientadas a un régimen de administración privada, el Estado adopta un rol de supervisión, posicionándose como el encargado de la dirección institucional de la herramienta económica.



1.3. El problema del alcance económico del régimen peruano

Dentro de la Ley N.º 32449, el artículo 5 regula las actividades económicas no permitidas, entre las cuales se encuentra la explotación de intangibles, actividades mineras, hidrocarburos, industrias básicas, producción y generación de energía eléctrica, salvo autoconsumo, comercialización directa a consumidores finales y servicios financieros bancarios o de naturaleza similar.

De esta manera, se puede advertir que el legislador, al integrar un artículo dedicado a las actividades no permitidas cerró expresamente dichas actividades y las calificó como incompatibles con el régimen. Asimismo, se debe tomar en cuenta que la ley incorporó un matiz importante al establecer que las actividades principales generadoras de ingresos no debían representar menos del 98% de ingresos netos anuales del contribuyente, limitando así su tercerización y subcontratación. Además, limitó que las actividades accesorias solo pueden ser incidentales o residuales y no exceder el 2% de los ingresos netos anuales, y que el usuario deba comprometerse a realizar una inversión mínima de 2,000 UIT en un plazo no mayor de dos años desde la suscripción del contrato con el operador privado.

1.4. Eje de análisis del informe

Como se ha podido advertir de los párrafos anteriores, la Ley N.º 32449 incorporó al ordenamiento peruano un régimen especial novedoso; no obstante, también integró conceptos que requieren una debida interpretación, particularmente, aquellos artículos que determinan qué tipo de actividades pueden acceder al régimen, qué empresas pueden operar dentro de una ZEEP y qué límites tendrá la autoridad administrativa para calificar o excluir proyectos.

En ese sentido, el eje del informe no recae únicamente en describir la regulación de las ZEEP, sino en analizar si el alcance económico previsto por la ley y su reglamento es coherente con sus propias finalidades. Ello resulta indispensable debido a que las ZEEP se han posicionado como una herramienta adecuada para promover inversión, empleo, innovación, exportación y desarrollo productivo, aspectos que, evidentemente, requieren la existencia de un régimen regulatorio claro, atractivo y funcional, que no genere incertidumbre en su aplicación, ni en su interpretación. Así, si el marco normativo ostenta ambigüedad para expresar qué actividades califican como permitidas, el incentivo puede perder efectividad. Si, por el contrario, el régimen permite actividades sin sustancia económica, puede generar riesgos fiscales y regulatorios. Por ello, analizar el alcance económico de las ZEEP permite evaluar si la norma peruana vigente logra un equilibrio adecuado entre promoción de inversión y control del régimen.

2. OBJETIVO, ALCANCES Y PREMISAS DEL INFORME

2.1. Objetivo y alcance del informe

A partir de lo previamente explicado, señalamos que el presente informe jurídico tiene por objeto analizar, con enfoque comparado, el diseño regulatorio de las Zonas Económicas



Especiales Privadas en el Perú a partir de la Ley N.º 32449, publicada el 26 de septiembre de 2025, y su desarrollo reglamentario, poniendo especial énfasis en la delimitación de actividades permitidas y no permitidas en los artículos 4 y 5 respectivamente, así como en las implicancias institucionales y de control derivadas de la administración privada de las zonas.

El estudio de la regulación de ZEEP en el Perú será contrastado con la regulación de Colombia, Costa Rica y Uruguay, pues la experiencia comparada de estos países permite observar distintas maneras en que los Estados regulan las actividades permitidas y no permitidas dentro de sus respectivos regímenes. Cabe resaltar que esta comparación no busca copiar de manera automática ninguno de los tres modelos, sino extraer criterios interpretativos y propuestas de mejora para la implementación peruana.

El problema central que guía esta investigación puede formularse del modo siguiente: en qué medida el perímetro positivo y negativo que estructura la Ley N.º 32449, complementado por su reglamentación, asegura simultáneamente la atracción de inversiones bajo un tratamiento tributario y aduanero especial y la mitigación de riesgos regulatorios típicos de estos regímenes —arbitraje normativo y fiscal, erosión de la base, desvíos de producción hacia el mercado interno— cuando la administración de las zonas es ejercida por operadores privados. La comparación con Colombia, Uruguay, y Costa Rica permite, además, valorar hasta qué punto la precisión normativa del catálogo de actividades, los límites a ventas locales, los requisitos de elegibilidad y la gobernanza especializada inciden en el desempeño exportador, la generación de encadenamientos productivos y la integridad del régimen.

2.2. Cuestiones jurídicas específicas

Derivan de este problema general tres cuestiones específicas que ordenan el examen. Primero, la técnica normativa empleada por el legislador peruano en la definición del perímetro positivo del artículo 4 y del perímetro negativo del artículo 5, su densidad regulatoria y el grado de remisión al reglamento para cerrar conceptos jurídicos indeterminados como el valor agregado o la sustancia económica de actividades de servicios intensivos en conocimiento.

Segundo, la configuración de salvaguardas contra desvíos al mercado interno y arbitrajes, que exige integrar reglas tributario-aduaneras con procedimientos de acreditación y trazabilidad robustos, en un esquema de competencias coordinadas entre la autoridad rectora en materia de comercio exterior y la administración aduanera. Tercero, la identificación de los rasgos del modelo colombiano, uruguayo y costarricense, especialmente en cuanto a actividades permitidas, tratamiento de servicios, logística, comercio, requisitos de acceso, operación privada y supervisión estatal.

2.3. Objetivos específicos de la investigación

En términos específicos, se busca sistematizar el contenido y la técnica normativa de la ley y su reglamento, con particular atención a las remisiones reglamentarias, competencias de acreditación, estándares probatorios y eventuales anexos o listados de exclusiones; evaluar la



suficiencia del estándar de valor agregado y los mecanismos de control aduanero como salvaguardas frente a desvíos locales; contrastar el perímetro de actividades y restricciones con los modelos colombiano, costarricense y uruguayo, atendiendo a manufactura avanzada, servicios globales, logística y comercio; y proponer ajustes reglamentarios y de gestión (definiciones más densas, procedimientos de acreditación motivados, cláusulas de revisión periódica del listado negativo, sistemas de trazabilidad interoperables y tableros de desempeño) inspirados en buenas prácticas comparadas de derecho económico internacional.

3. El régimen peruano de Zonas Económicas Especiales Privadas

3.1. Antecedentes legislativos del régimen ZEEP

Antes de entrar a evaluar la Ley N.º 32449, es importante tener presente que el régimen peruano de zonas económicas especiales (ZEE) ya venía funcionando desde hace más de treinta años, pero de manera bastante peculiar. Según la “Guía del Inversionista” elaborada por MINCETUR (2022), todo se remonta a 1989 con la creación de la Zona de Tratamiento Especial Comercial de Tacna (ZOTAC) y las Zonas Francas Industriales de Ilo, Paita y Matarani. Posteriormente, en 1996, estas últimas tres zonas pasaron a denominarse Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (CETICOS), y, finalmente, con la publicación de la Ley N.º 30446, del 3 de junio de 2016, pasaron a operar bajo la denominación de “Zonas Especiales de Desarrollo” (ZED). Mientras que por su parte Tacna mantuvo un tratamiento propio a través de la ZOFRATACNA (MINCETUR, 2022).

Esta evolución demuestra que el Perú ha intentado, desde hace varias décadas, utilizar regímenes especiales (esquemas de zonas francas) para promover comercio exterior, inversión, empleo y desarrollo regional. No obstante, se advierte que la evolución de las zonas no se realizó dentro de un sistema único y coherente, sino a través de normas especiales dictadas en distintos momentos y para territorios específicos. Ello se evidencia aún más si consideramos que, junto a la ZOFRATACNA y las ZED de Ilo, Paita y Matarani, también se fueron incorporando o proyectando otras zonas como ZED Loreto, ZED Tumbes, ZEEDEPUNO, ZOFRACAJAMARCA y ZOFRACHIMBOTE. Precisamente, Del Castillo (2017) señala que en el Perú conviven diversos regímenes con finalidades similares, pero con marcos normativos distintos, lo que genera problemas de interpretación, inseguridad jurídica y pérdida de atractivo para los inversionistas.

Así, una de las repercusiones del mal diseño del sistema jurídico se puede revelar con el número actual de zonas en funcionamiento, ya que pese a que por ley se han creado nueve zonas, únicamente se encuentran operativas cuatro: ZOFRATACNA y las ZED de Paita, Ilo y Matarani. Las otras zonas creadas en Loreto, Puno, Tumbes y Cajamarca continúan en proceso de implementación. Cabe resaltar que las zonas tienen una naturaleza pública, vinculada a gobiernos regionales, con “autonomía administrativa, operativa y de gestión”, pero con distintos marcos normativos y diferentes niveles de funcionamiento (Ramos, 2024, p. 5).



Este régimen enfrenta varios desafíos, sin embargo, uno de los que más se critica es su regulación fragmentada y administración a cargo de gobiernos regionales, pues la legislación de ZEE carece de una lógica suficientemente unificada. Según Ramos (2024), las ZEE tienen una meta en común: ser herramientas para atraer inversión, diversificar la oferta exportable, generar empleo y articularse con cadenas globales de valor. Sin embargo, reconoce de que en la práctica, cada zona tiene un perfil distinto, por ejemplo, ZOFRATACNA con un enfoque más comercial, logístico e industrial; ZED Paita con agroindustria, logística e industria; y ZED Ilo y Matarani más vinculadas a logística e industria.

En esa misma línea, una investigación del BBVA(2025) identifica que el sistema peruano previo tenía beneficios tributarios similares, pero perfiles distintos de beneficiarios y actividades. ZOFRATACNA tenía una orientación más aduanera, comercial y logística, mientras que las ZED tenían un enfoque más productivo, logístico y exportador. Sin embargo, lo que es más preocupante son los indicadores de comercio, los cuales muestran un desarrollo todavía bastante limitado en comparación a otras regiones. Solo en 2024 las exportaciones de las ZED y ZOFRATACNA alcanzaron US \$88,5 millones, concentradas principalmente en ZED Paita.

Esta crítica también aparece en el artículo publicado en la revista Moneda del BCRP, en la cual Mendiburu et al. (2025) señalan que las ZEE peruanas no lograron convertirse en polos de exportación, pues sus exportaciones representaron solo el 0,1% del total de exportaciones de bienes en 2024. Asimismo, agregan que tampoco tuvieron el impacto esperado en empleo, pues generaron 10 mil puestos, incluyendo directos e indirectos en 2023.

3.2. Finalidad de la Ley N.º 32449 y su proyecto de ley

El Proyecto de Ley N.º 293/2021-CR tenía como objeto era “establecer un régimen único para la creación y funcionamiento de las Zonas Económicas Especiales en el Perú, con el fin de atraer inversión nacional y extranjera, desarrollar infraestructura, generar empleo y aumentar y diversificar exportaciones de bienes y servicios” (Proyecto de Ley N.º 293/2021-CR, 2021, artículo 1).

Además, el propio proyecto definía las ZEE como áreas donde los usuarios calificados podían desarrollar “actividades industriales, comerciales, de servicios y logísticas bajo un régimen especial en materia legal, tributaria, aduanera y de comercio exterior” (Proyecto de Ley N.º 293/2021-CR, 2021, artículo 2). Como se puede observar, la finalidad principal no se concentraba en determinadas actividades excluyendo a otras (como establece la ley y el reglamento en su versión final), sino que el proyecto aspiraba a que en el Perú se desarrollara un conjunto amplio de actividades con la finalidad de atraer inversión y generar desarrollo económico.

Con la publicación de la Ley N.º 32449, la finalidad se mantiene amplia en el discurso, pero cambia el diseño. El artículo 2 de la Ley N.º 32449 establece que su finalidad busca promover la competitividad del Perú mediante nuevas inversiones privadas, actividades



industriales que generen valor agregado, I+D, empleo directo e indirecto, encadenamientos productivos, exportaciones no tradicionales, exportación de servicios, diversificación productiva y desarrollo industrial y tecnológico.

Sin embargo, aquí ya observamos una primera tensión, pues la finalidad de la ley sigue hablando de exportación de servicios y encadenamientos productivos, pero el texto normativo empieza a cerrar el régimen hacia actividades industriales, de ensamblaje y servicios acreditados.

3.3. Actividades permitidas en el régimen peruano

En el proyecto original, los artículos iniciales no contenían una lista cerrada de actividades permitidas y prohibidas. De hecho, el artículo 4 del Proyecto de Ley N.º 293/2021-CR regulaba la ubicación de las ZEE, no las actividades permitidas; y el artículo 5 se refería a aspectos de vinculación económica. La regulación de actividades aparecía después, a partir de tipos de usuarios, como usuarios industriales, comerciales y de servicios (Proyecto de Ley N.º 293/2021-CR, 2021).

Además, el proyecto inicial reconocía usuarios de servicios con una lista bastante amplia: ensamblaje, maquila, telecomunicaciones, tecnología de la información, call centers, investigación científica y tecnológica, salud, reparación y mantenimiento, auditoría, capacitación, diseño, turismo, administración, corretaje y consultoría, entre otros (Proyecto de Ley N.º 293/2021-CR, 2021). Esto confirma que el proyecto tenía una concepción más abierta de las actividades económicas permitidas.

La Ley N.º 32449 cambia esa lógica, ya que su artículo 4 establece expresamente que las actividades permitidas son las “industriales, de ensamblaje y servicios debidamente acreditados, siempre que generen valor agregado, entendido como transformación de materia prima, conforme lo determine el reglamento”. Además, dictamina que la acreditación de los procesos corresponde al MINCETUR y al sector ministerial vinculado al interés productivo (Ley N.º 32449, 2025, artículo 4).

Esto es fundamental ya que el régimen deja de ser abierto a actividades comerciales, logísticas y de servicios en sentido amplio. La ley permite servicios, pero no queda claro si se trata de servicios autónomos o solo servicios vinculados a procesos productivos. Por ello, desde el texto de la ley ya se observa una reducción del alcance económico inicial del proyecto, que era mucho más cercano a un régimen general de comercio exterior.

3.4. Actividades no permitidas en el régimen peruano

El proyecto de ley original no contenía, en sus primeros artículos, un listado general de actividades no permitidas como la Ley N.º 32449. Las restricciones más evidentes estaban vinculadas al ingreso de mercancías prohibidas o restringidas. Es decir, no podían introducirse mercancías cuya importación estuviera prohibida, y las mercancías restringidas



debían sujetarse a las normas especiales correspondientes (Proyecto de Ley N.º 293/2021-CR, 2021).

En cambio, la Ley N.º 32449 sí incorpora una lista expresa de actividades económicas no permitidas. Entre ellas están la “explotación o cesión de derechos de propiedad intelectual, las actividades mineras, hidrocarburos, industrias básicas de hierro y acero, producción o comercialización de armas y municiones, generación eléctrica salvo autoconsumo, comercialización directa a consumidores finales y servicios financieros bancarios o similares” (Ley N.º 32449, 2025, artículo 5).

Además, la ley permite que MINCETUR se pronuncie sobre las actividades económicas no permitidas, usando la CIIU y tomando en cuenta lineamientos vinculados a la Acción 5 del Plan BEPS de la OCDE, especialmente sobre servicios geográficamente móviles (Ley N.º 32449, 2025, artículo 5.2). Esta habilitación es relevante y preocupante porque genera la posibilidad de que el reglamento incremente el nivel de restricción.

También debe considerarse el artículo 21 de la Ley N.º 32449, porque aunque no siempre prohíbe la actividad como tal, sí excluye ciertas actividades del tratamiento tributario especial. Dentro de tal apartado se mencionan servicios de reexpedición, almacenamiento, centros de distribución, transporte, gestión de existencias, servicios financieros, contables o legales, pesca, caza y actividades extractivas o de recolección.

3.5. Desarrollo reglamentario y redefinición del alcance económico

El Reglamento de la Ley N.º 32449 termina de concretar esta reducción del alcance económico. En su artículo 1, señala que los usuarios pueden desarrollar actividades industriales, de ensamblaje y servicios, pero luego define los servicios como “actividades de base o soporte que contribuyen al desarrollo de actividades industriales o de ensamblaje, y que además están vinculadas a la sección C de industrias manufactureras de la CIIU” (Decreto Supremo N.º 005-2026-MINCETUR, 2026, artículo 1).

Entonces, el reglamento no solo desarrolla la ley, sino que también orienta su interpretación hacia una lógica principalmente manufacturera. Los servicios dejan de aparecer como una categoría autónoma y pasan a ser servicios de soporte para actividades industriales o de ensamblaje.

Es fundamental hacer énfasis en esta precisión reglamentaria porque entra en tensión con la propia finalidad de la Ley N.º 32449. El artículo 2 de la Ley N.º 32449 es clara cuando señala que las ZEEP buscan, entre otros fines, “promover la investigación científica y el desarrollo tecnológico, incrementar y diversificar las exportaciones no tradicionales, desarrollar la exportación de servicios y promover la diversificación productiva” (el énfasis es nuestro). Sin embargo, el reglamento define los servicios como actividades que necesariamente deben estar ligadas a las actividades industriales o de ensamblaje, y además las vincula a la sección C de industrias manufactureras de la CIIU. De esta manera, se advierte que la intervención del



reglamento no es mínima, sino que termina por subordinar la actividad de servicios a la otras dos categorías, desconociendo la finalidad legislativa que promovía su expansión y desarrollo.

Durante la consulta pública del proyecto de reglamento, en la que se recibieron y sistematizaron comentarios, aportes y opiniones, la Cámara de Comercio de Lima, advirtió que el cuestionado precepto reglamentario, que definía la actividad de servicios, limitaba significativamente el potencial crecimiento del sector. En ese sentido, subrayó que si la Ley N.º 32449 tiene entre sus fines el desarrollo de la exportación de servicios, el reglamento debía evitar definiciones que limiten, en la práctica, los servicios intensivos en conocimiento o con potencial exportador. Asimismo, señaló que la exigencia de que los servicios estén vinculados al desarrollo de una actividad industrial podía excluir servicios relevantes como investigación en salud humana, biotecnología o farmacología, actividades que incluso se han permitido en zona económicas especiales como ZOFRATACNA (Matriz de Comentarios al Reglamento, 2026). Pese a ello, la versión final del reglamento mantuvo una definición restrictiva, pues los servicios quedaron formulados como actividades de soporte vinculadas a la industria manufacturera.

Al reducirse de forma significativa el espacio para servicios autónomos dentro de las ZEEP, es probable que actividades como el diseño de software, servicios profesionales, biotecnología o servicios empresariales, ingeniería, analítica, soporte técnico avanzado, investigación aplicada y más queden excluidas del régimen. Esta delimitación resulta problemática porque varios modelos comparados, como se expondrá más adelante, Costa Rica, Colombia y Uruguay, han utilizado sus zonas francas para desarrollar servicios globales y servicios intensivos en conocimiento. Por ello, el reglamento no solo restringe actividades concretas, sino que puede limitar una de las finalidades más modernas de la ley: usar las ZEEP como plataforma para exportar servicios, y diversificar sus tipos de actividades, promover la investigación científica y diversificar su producción.

Por otro lado, el reglamento, desde el artículo 1 del reglamento destaca las restricciones al establecer que los usuarios pueden desarrollar actividades industriales, de ensamblaje y servicios, “con excepción de las actividades no permitidas previstas en el artículo 5 de la ley, y las señaladas en el Anexo 1”. Es decir, desde la regulación de actividades permitidas, el reglamento no solo se remite a la lista legal, sino que incorpora una lista adicional de exclusiones reglamentarias.

En ese sentido, el reglamento incorpora el Anexo 1 con una lista adicional de actividades no permitidas. Entre ellas se encuentran la “fabricación de prendas de vestir, artículos de punto y ganchillo, calzado, otras industrias manufactureras, artículos textiles, acabado de productos textiles, materiales de construcción de arcilla, productos de porcelana y cerámica, tejeduría, maletas y artículos de talabartería, ciertos productos elaborados de metal, tratamiento y revestimiento de metales, hilatura y forja o laminado de metales” (Decreto Supremo N.º 005-2026-MINCETUR, 2026, Anexo 1).



Con la intención de justificar dichas adiciones, la Exposición de Motivos del reglamento señala que, en concordancia con el artículo 5.2 de la ley, el reglamento establece una lista negativa destinada a excluir ciertas actividades dentro de la ZEEP, atendiendo a la “vulnerabilidad de ciertos sectores económicos”. Adicionalmente, comunica que dicha lista fue elaborada en coordinación con el Ministerio de la Producción (PRODUCE) y que se utilizaron criterios como: i) desarrollo continuo de la actividad en el país durante los últimos cinco años; ii) desempeño desfavorable o amenaza de daño significativo; iii) intensidad en generación de empleo, inversión o ventas; y iv) consideraciones adicionales de exclusión. Como resultado de esa evaluación, se habrían identificado trece actividades que cumplirían concurrentemente dichos criterios, clasificándolas como actividades estratégicas y altamente sensibles (Exposición de Motivos del Reglamento, 2026).

La justificación emitida sin embargo no elimina la preocupación central; por el contrario, confirma que el reglamento está realizando una delimitación sectorial adicional del régimen ZEEP originalmente publicado. En la Matriz de Comentarios al proyecto de reglamento, algunos actores advirtieron que no debía excluirse al sector textil ni a otras actividades industriales desarrolladas en zonas francas de la región, como confecciones, calzado, artículos de cuero, cerámica o metalmecánica, debido a su potencial exportador y a su carácter intensivo en empleo. Frente a ello, el MINCETUR respondió que lo contenido en el Anexo 1 correspondía a “actividades protegidas dentro de la industria nacional” (Matriz de Comentarios al Reglamento, 2026). Así, se evidencia que el Anexo 1 no parece responder únicamente a riesgos BEPS o a servicios geográficamente móviles, sino también a una decisión de protección o cautela sectorial respecto de ciertas industrias nacionales.

Este punto es relevante porque la Ley N.º 32449 habilitaba al reglamento a regular otras actividades económicas no permitidas, tomando en cuenta la CIU y los lineamientos de la OCDE vinculados a la Acción 5 del Plan BEPS, referidos a servicios geográficamente móviles. No obstante, para dar respuesta al pedido de la Asociación de Exportadores (ADEX) sobre cómo se habían tomado en cuenta dichos lineamientos, el MINCETUR sostuvo que la expresión “teniendo en cuenta” debía interpretarse en sentido amplio y no excluyente, y que la referencia a BEPS operaba solo como una referencia técnica, sin restringir la facultad reglamentaria de regular otras actividades económicas no permitidas (Matriz de Comentarios al Reglamento, 2026). Esta respuesta permite advertir que el reglamento asumió una lectura amplia de la habilitación legal, lo cual explica por qué el Anexo 1 terminó incorporando actividades manufactureras que no necesariamente se vinculan con servicios móviles o riesgos típicamente fiscales.

Desde una perspectiva de jerarquía normativa, esta ampliación reglamentaria es discutible. No porque toda restricción sea ilegítima, sino porque un reglamento no debería alterar o reducir materialmente el alcance de la ley que desarrolla. Como señala Morón Urbina (2003), la función reglamentaria permite precisar, desarrollar o complementar la ley, pero no desnaturalizarla, corregirla ni sustituir su contenido. Por ello, si el Anexo 1 termina excluyendo sectores productivos completos que no estaban expresamente prohibidos en la



ley, se puede sostener que el reglamento no solo está complementando el régimen, sino también restringiendo el alcance económico de las ZEEP por una vía infralegal.

De manera adicional a la crítica ya expuesta, se observó que el artículo 5 del reglamento no se limita a reproducir de los incisos del artículo 5 de la Ley N.º 32449. A pesar de que el reglamento declara enlistar las actividades no permitidas “conforme a lo señalado en el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley”, resulta particularmente interesante que mientras que el texto legal originalmente restringe su lista a seis literales, la norma reglamentaria los extiende a ocho. Parte de este aumento responde a que el reglamento separa en tres incisos lo que la ley había agrupado en un solo literal, referido a minería, hidrocarburos e industrias básicas de hierro y acero de la Clase 2410, Sección C de la CIIU Revisión 4. Otro cambio relevante es que el reglamento introduce precisiones materiales para determinadas actividades como la definición de comercialización directa y consumidor final (de acuerdo al artículo IV del Código de Protección y Defensa del Consumidor), y la referencia a la Sección K de la CIIU Revisión 4 para delimitar los servicios financieros.

Se observa otra variación en el numeral 5.5. del artículo 5 del reglamento. Sobre ello, es conveniente primero informar que la Ley N.º 32449 prohíbe la “cesión en uso, enajenación o cualquier tipo de explotación de patentes, marcas, diseños, modelos, planos, procesos, fórmulas secretas, derechos de autor, programas de instrucciones para computadoras y otros derechos similares, sean producidos por los usuarios o adquiridos de partes vinculadas o no” (literal a, numeral 5.1, artículo 5). Por su parte, el reglamento reproduce esa prohibición en su literal a, numeral 5.1, artículo 5, no obstante, en el numeral 5.5, artículo 5 establece que la explotación de esos mismos derechos puede ser realizada por el usuario cuando este sea titular de los derechos de propiedad intelectual y los explote efectivamente dentro de la ZEEP para el desarrollo de actividades permitidas.

Esta disposición reglamentaria resulta problemática porque introduce una excepción que no aparece expresamente en la ley. Si bien puede entenderse que el reglamento intentó evitar que la prohibición del literal a) vacíe de contenido actividades vinculadas a innovación, software, diseño, biotecnología o manufactura inteligente, lo cierto es que la Ley N.º 32449 formuló la prohibición en términos amplios, al referirse a “cualquier tipo de explotación” de dichos derechos, incluso cuando estos hubieran sido producidos por los propios usuarios. En ese sentido, el artículo 5.5 no solo precisaría el alcance de la ley, sino que podría estar relativizando una prohibición legal. Ello genera una tensión con la potestad reglamentaria reconocida en el artículo 118.8 de la Constitución, según la cual el Poder Ejecutivo puede reglamentar las leyes, pero sin transgredirlas ni desnaturalizarlas. La propia Exposición de Motivos del Reglamento sostiene que este se limita a desarrollar y complementar la Ley N.º 32449, sin introducir modificaciones sustantivas ni crear derechos u obligaciones no previstos en ella. Sin embargo, como hemos visto, en este punto la afirmación resulta discutible, porque el artículo 5.5 crea una regla más flexible que permite al usuario titular explotar derechos de propiedad intelectual dentro de la ZEEP, siempre que ello se vincule con actividades permitidas.



Cabe destacar que no solo nos enfrentamos a un problema de técnica legislativa, sino también de seguridad jurídica, pues ante una contradicción entre la prohibición amplia de la ley y la excepción introducida por el reglamento, los funcionarios públicos y los usuarios podrían optar por una interpretación restrictiva, aplicando directamente la ley por jerarquía normativa y evitando reconocer la excepción reglamentaria. A ello se suma un problema de utilidad práctica. En principio, la excepción solo beneficiaría a usuarios que sean “titulares” de los derechos de propiedad intelectual y que los exploten “efectivamente dentro de la ZEEP” para actividades permitidas. Sin embargo, la Ley N.º 32449 excluye del tratamiento especial tributario la explotación de derechos de propiedad intelectual cuando la contraprestación sea un canon, licencia o regalía, así como los servicios de investigación y desarrollo científico y tecnológico (artículo 21). Además, el reglamento define los servicios permitidos como actividades de base o soporte vinculadas a actividades industriales o de ensamblaje.

Por ello, la excepción podría terminar siendo aplicable solo a supuestos muy reducidos, por ejemplo, empresas industriales que usen internamente una patente o proceso propio como parte de su producción, pero no a empresas cuya actividad principal sea desarrollar, licenciar o monetizar conocimiento, software, investigación o tecnología. En consecuencia, aunque el artículo 5.5 parece corregir parcialmente una rigidez de la ley, su alcance práctico podría ser bastante limitado y generar incertidumbre para usuarios que, precisamente, operan en sectores intensivos en conocimiento.

Por otro lado, el artículo 5.2 del reglamento dispone que, además de las actividades señaladas en el artículo 5.1 de la ley, no pueden desarrollarse dentro de una ZEEP aquellas actividades económicas cuya finalidad sea la producción y venta de los bienes contemplados en el Anexo 1. Reiteramos sobre esto que si bien la ley habilita al MINCETUR a regular otras actividades económicas no permitidas mediante decreto supremo, dicha habilitación debía ejercerse conforme a la CIU y tomando en cuenta los lineamientos de la OCDE vinculados a la Acción 5 del Plan BEPS, referidos a servicios geográficamente móviles. Por ello, se discute si la habilitación legal fue usada para introducir restricciones sectoriales más amplias de las que parecía justificar el propio artículo 5.2 de la ley.

En consecuencia, el tránsito normativo muestra una redefinición progresiva del régimen. El proyecto original buscaba un régimen único de ZEE con actividades industriales, comerciales, logísticas y de servicios. La ley final, en cambio, concentra el régimen en industria, ensamblaje y servicios acreditados con valor agregado. Luego, el reglamento vuelve más específica esa delimitación, al vincular los servicios con la manufactura y al agregar nuevas actividades no permitidas.

Por ello, consideramos que el problema no está en que existan restricciones, porque algunas son razonables para evitar abuso tributario o proteger actividades sensibles. El problema es si el nivel de restricción termina afectando la propia finalidad económica del régimen. Si se busca atraer inversión, exportación de servicios, encadenamientos productivos y diversificación, pero al mismo tiempo se excluyen o reducen comercio, logística y servicios autónomos, el régimen puede terminar siendo más estrecho que el proyecto que le dio origen.



4. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS COMPARADO

4.1. Justificación de los países seleccionados

El enfoque metodológico adoptado es el del análisis jurídico comparado con apoyo en fuentes primarias para el caso peruano y en reconstrucción analítica del diseño colombiano, uruguayo y costarricense a partir del análisis de la estructura de su regulación legal, reglamentaria e institucional y de la evidencia doctrinal disponible. Se justifica la elección de Costa Rica como modelo de éxito por su trayectoria sostenida en atracción de inversión hacia manufactura avanzada, con especialización en dispositivos médicos y componentes de alta precisión, y en servicios intensivos en conocimiento, por su clara delimitación de categorías de usuarios industriales y de servicios, por la existencia de requisitos de elegibilidad y desempeño definidos ex ante y por la positivización de límites a ventas locales y salvaguardas operativas, todo ello articulado por un esquema de gobernanza con rectoría de política pública y una agencia ejecutora y fiscalizadora especializada. Este conjunto de atributos, acompañado de evaluaciones periódicas y mecanismos de ajuste, ha permitido un alineamiento estable entre incentivos y objetivos públicos, convirtiendo al régimen en un caso de éxito regional cuya lógica regulatoria resulta especialmente útil para la fase de reglamentación e implementación de las ZEEP en el Perú.

Colombia fue seleccionada por ser el referente regional más próximo al diseño que inspiró parte de la discusión peruana, especialmente por su regulación de usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios y usuarios comerciales, así como por su experiencia en operación privada y control aduanero. Finalmente, Uruguay resulta útil para el análisis porque representa un modelo más flexible en cuanto a actividades permitidas, al admitir actividades industriales, comerciales, logísticas y de servicios globales bajo mecanismos de control territorial, autorización estatal y supervisión pública.

4.2. Variables de comparación

En esa línea, las variables de comparación se organizan en torno a la finalidad del régimen, la delimitación del catálogo positivo de actividades permitidas, la lista negativa de actividades prohibidas o restringidas, el tratamiento específico de los servicios, la logística y el comercio. En particular, el análisis comparado se centrará en los límites y condiciones para ventas al mercado interno, la naturaleza de la operación privada y su encuadre en una gobernanza pública robusta, los requisitos de acceso y permanencia y las métricas de desempeño asociadas, los instrumentos para promover encadenamientos productivos locales y el grado de flexibilidad o restricción normativa. El contraste de estas dimensiones permite evaluar la coherencia interna del diseño peruano frente a las exigencias típicas de un régimen tributario y aduanero especial orientado a exportaciones y, a la vez, identificar elementos de la experiencia colombiana, uruguaya y costarricense que elevan la seguridad jurídica y la efectividad de la política industrial y comercial.



5. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS RÉGIMENES SELECCIONADOS

5.1. COLOMBIA: REFERENTE PRINCIPAL PARA EL RÉGIMEN PERUANO

5.1.1. Antecedentes y sentido de la reforma colombiana

Antes de la Ley 1004 de 2005, Colombia ya contaba con una trayectoria normativa en materia de zonas francas. El antecedente normativo más relevante se encuentra en la Ley 105 de 1958, que creó la Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla como un establecimiento público con personería jurídica, patrimonio propio y domicilio en dicha ciudad (Art. 1 de la Ley 105 de 1958). Este primer diseño normativo permitió advertir que el régimen colombiano nació vinculado al comercio exterior y a la necesidad de impulsar espacios económicos especiales en zonas estratégicas. Por ello, desde sus inicios, la zona franca no fue pensada únicamente como un beneficio aislado, sino como una herramienta para dinamizar actividades productivas y comerciales dentro de un territorio determinado.

Más adelante, la Ley 109 de 1985 ordenó mejor el régimen al establecer el estatuto de las zonas francas. En esta norma se indicó que su finalidad era promover el comercio exterior, generar empleo y divisas, y servir como polos de desarrollo industrial regional (Art. 2 de la Ley 109). Esto resulta importante porque muestra que Colombia, incluso antes de la reforma del año 2005, ya veía a las zonas francas como herramientas de desarrollo territorial. Sin embargo, todavía se trataba de un modelo más ligado al comercio exterior tradicional y a la promoción industrial que a una visión amplia de servicios, logística y comercio moderno.

Por su parte, la Ley 1004 de 2005 reformó este régimen con una finalidad más amplia. Así, en la ponencia del segundo debate del Proyecto de Ley N.º 141, se sostuvo que la reforma buscaba estimular la inversión en Colombia mediante la adecuación de las zonas francas como instrumentos de promoción empresarial (Congreso de Colombia, 2005). Por ello, la reforma no debía entenderse solo como una modificación tributaria o de beneficios arancelarios, sino como una reorganización del régimen para hacerlo más competitivo frente a otros países de la región.

Además, se debe tener en consideración que la reforma colombiana también se produjo en un contexto en el que los incentivos vinculados al comercio exterior debían adecuarse a los compromisos asumidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio. En particular, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias prohíbe las subvenciones supeditadas, de derecho o de hecho, a los resultados de exportación (Organización Mundial del Comercio, 1994). Por ello, la experiencia colombiana resulta relevante para el caso peruano, en la medida en que permite advertir la importancia de diseñar un régimen de zonas francas que no condicione sus beneficios al volumen, porcentaje o resultado de exportaciones, sino al cumplimiento de objetivos más amplios de política económica.

En esa línea, la Ley 1004 de 2005 reorientó el régimen hacia finalidades como la generación de empleo, la captación de nuevas inversiones, el desarrollo regional, la competitividad



empresarial y la creación de economías de escala. De esta manera, Colombia conservó las zonas francas como instrumento de promoción económica, pero bajo una estructura menos expuesta a ser cuestionada como una subvención prohibida por estar supeditada a la exportación.

Esta precisión es importante para el Perú, pues existe una línea delgada entre establecer un régimen tributario especial que incentive el crecimiento productivo y configurar un beneficio incompatible con las reglas multilaterales si este depende, directa o indirectamente, del desempeño exportador. Por ello, una eventual reforma del régimen peruano debería seguir una lógica similar a la colombiana: otorgar incentivos vinculados a inversión, empleo formal, encadenamientos productivos, transferencia tecnológica o desarrollo territorial, antes que a la obligación de exportar. Así, el Estado peruano podría fortalecer sus zonas francas sin construir un esquema que pueda ser entendido como una subvención supeditada a la exportación.

5.1.2. Finalidad y alcance económico de la Ley 1004 de 2005

El artículo 1 de la Ley 1004 de 2005 definió la zona franca como un área geográfica delimitada dentro del territorio colombiano, en la cual se desarrollan actividades industriales de bienes, actividades industriales de servicios o actividades comerciales, bajo una normativa especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Asimismo, estableció que las mercancías ingresadas a estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y exportaciones (Art. 1, Ley 1004 de 2005).

La finalidad del régimen también fue formulada de manera amplia. La Ley 1004 estableció que las zonas francas debían servir para crear empleo, captar nuevas inversiones de capital, promover la competitividad regional, desarrollar procesos industriales productivos, generar economías de escala y simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios (Art. 2 de la Ley 1004 de 2005). Esta formulación es importante porque conecta el régimen con objetivos económicos verificables, no solo con la concesión de beneficios tributarios.

El alcance económico colombiano se aprecia con mayor claridad en la clasificación de usuarios. La norma reconoció usuarios operadores, usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios y usuarios comerciales. El usuario operador fue definido como la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias zonas francas, así como para calificar a sus usuarios (Art. 3, Ley 1004 de 2005). Con ello, el modelo colombiano organizó la zona franca mediante roles diferenciados, lo que permitió distribuir funciones de gestión, operación y control.

La diferencia más relevante frente a modelos más restrictivos aparece en los usuarios industriales de servicios. La Ley 1004 incluyó dentro de esta categoría actividades como logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, telecomunicaciones, tecnologías de información, procesamiento y almacenamiento de datos, investigación científica y tecnológica, salud, turismo, soporte técnico, auditoría, administración, corretaje y consultoría



(Art. 3, Ley 1004 de 2005). Por tanto, Colombia reconoció expresamente actividades que generan valor sin depender necesariamente de la transformación física de materia prima.

A ello se suma la figura del usuario comercial, autorizado para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes dentro de una o varias zonas francas (Ley 1004 de 2005, art. 3). Esta categoría marca una diferencia importante frente al régimen peruano de ZEEP, que se orienta principalmente a actividades industriales, ensamblaje y servicios acreditados con valor agregado. En consecuencia, el modelo colombiano permite sostener que una zona económica especial puede incluir industria, servicios y comercio sin perder su carácter de régimen especial.

5.1.3. Controles, gobernanza y evolución reciente

La amplitud del régimen colombiano no implicó ausencia de control. La Ley 1004 ordenó al Gobierno regular la autorización y funcionamiento de las zonas francas permanentes o transitorias, así como establecer controles para evitar que los bienes almacenados o producidos en zona franca ingresen al territorio aduanero nacional sin cumplir las disposiciones legales (Art. 4, Ley 1004 de 2005). Esta regla muestra que el control del régimen no se construyó únicamente limitando actividades, sino regulando su operación, fiscalización y relación con el territorio aduanero nacional.

Por su parte, el Decreto 2147 del 2016 desarrolló esta estructura al clasificar las zonas francas en permanentes, permanentes especiales y transitorias. Asimismo, precisó las clases de usuarios del régimen, incluyendo operadores, industriales de bienes, industriales de servicios y comerciales; y, para el caso específico de las zonas francas transitorias, usuarios administradores y expositores (Decreto 2147 de 2016, arts. 3 y 4). En particular, atribuyó al usuario operador funciones de vigilancia y control sobre las mercancías bajo control aduanero, así como la autorización de operaciones de ingreso y salida (Decreto 2147, 2016). Así, el régimen colombiano combinó administración especializada con supervisión normativa y responsabilidades operativas concretas.

El régimen también mantuvo restricciones específicas. Por ejemplo, el Decreto 2147 de 2016 estableció que los usuarios comerciales no pueden ocupar, en conjunto, más del 15% del área total de la respectiva zona franca (Decreto 2147, 2016). Esta precisión evita interpretar el modelo colombiano como una apertura ilimitada: si bien admite actividades comerciales y de servicios, estas operan bajo reglas diferenciadas y controles específicos.

En materia tributaria, la Ley 1004 estableció inicialmente una tarifa única del 15% del impuesto sobre la renta gravable para las personas jurídicas usuarias de zona franca, con excepción de los usuarios comerciales, quienes se mantenían sujetos a la tarifa general (Art. 5, Ley 1004 de 2005). Posteriormente, la Ley 2277 de 2022 modificó el artículo 240-1 del Estatuto Tributario y estableció un esquema en el que los usuarios industriales aplican una tarifa del 20% sobre la proporción de renta asociada a ingresos provenientes de exportación de bienes y servicios, mientras que los ingresos distintos a exportaciones se someten a la tarifa general (Art. 11, Ley 2277 de 2022).



Esa modificación fue desarrollada por el Decreto 47 de 2024, que adicionó disposiciones al Decreto 2147 de 2016 sobre el plan de internacionalización y anual de ventas para usuarios industriales de zonas francas. Dicho plan opera como condición para acceder a la tarifa preferencial, pues exige definir metas de ingresos por exportación de bienes y servicios, operaciones en el territorio aduanero nacional e ingresos distintos a la actividad autorizada (Decreto 2147 de 2016).

La Corte Constitucional colombiana también intervino en esta evolución reciente. En la Sentencia C-384 de 2023, declaró que el nuevo régimen tarifario del impuesto sobre la renta para usuarios industriales de zonas francas se ajustaba a los principios de legalidad y certeza tributaria. Sin embargo, esta sentencia habría condicionado la norma para proteger la buena fe y la confianza legítima de quienes habían cumplido condiciones bajo el régimen anterior antes de la entrada en vigencia de la Ley 2277 de 2022 (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-384/23).

5.1.4. Evaluación crítica del modelo colombiano

Es notorio que el caso colombiano ofrece evidencia de continuidad y escala. Según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (2023), en dicho año el país contaba con 120 zonas francas, de las cuales 78 eran zonas francas permanentes especiales y 42 permanentes. Estas habían generado inversiones acumuladas por 46 billones de pesos y 152 000 empleos en 22 departamentos del país. Aunque estas cifras no prueban por sí solas la eficiencia integral del régimen, sí evidencian que Colombia consolidó un sistema con presencia territorial y capacidad de atracción de inversión.

No obstante, el modelo colombiano no debe presentarse como perfecto. Ramos-Forero y Rodríguez (2011) advirtieron que los beneficios tributarios otorgados a las empresas ubicadas en zonas francas no habían generado un costo fiscal importante y que su aporte al recaudo del impuesto de renta no era significativo, pero también llamaron la atención sobre posibles problemas de inequidad tributaria y asignación de recursos. Por ello, Colombia debe ser usada como referente comparativo, no como modelo que deba copiarse sin ajustes.

La principal utilidad del caso colombiano para el Perú está en mostrar una alternativa normativa. Colombia amplió el rango de actividades permitidas mediante categorías diferenciadas de usuarios y, al mismo tiempo, mantuvo controles aduaneros, tributarios, administrativos y constitucionales. En ese sentido, su experiencia permite cuestionar si el régimen peruano de ZEEP debió optar por un alcance económico más amplio, especialmente para incorporar servicios modernos, logística, comercio exterior, tecnologías de información y actividades de soporte empresarial; discusión central respecto a los artículos 4 y 5 de la ya mencionada Ley N.º 32449.

5.1.5. Lecciones para el régimen peruano

Tras esta primera revisión al régimen colombiano, es importante mencionar algunas lecciones que, en el Perú, se podrían tomar en cuenta para realizar algunas precisiones en la regulación



ya existente. En primer lugar, una lección que deja el modelo colombiano es que una ZEEP puede reconocer actividades industriales, de servicios y comerciales sin convertirse necesariamente en un régimen descontrolado. La clave está en diferenciar usuarios, definir obligaciones, establecer controles de ingreso y salida de bienes, regular beneficios tributarios y exigir información verificable sobre el cumplimiento de objetivos.

La segunda lección es que el concepto de “valor económico” no debería limitarse exclusivamente a la transformación física de materia prima. La inclusión colombiana de logística, tecnologías de información, procesamiento de datos, investigación científica, salud, turismo, soporte técnico, auditoría y consultoría demuestra que los servicios también pueden generar valor dentro de una zona especial (Ley 1004 de 2005 y Decreto 2147 de 2016).

La tercera lección es que la estabilidad jurídica importa tanto como el incentivo económico. La Sentencia C-384 de 2023 evidencia que los cambios tributarios pueden ser constitucionalmente válidos, pero deben tomar en cuenta la confianza legítima de los usuarios que organizaron sus inversiones bajo reglas anteriores (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-384/23). Por ello, el diseño peruano debería evitar modificaciones abruptas o criterios ambiguos que reduzcan la confianza de los inversionistas.

La cuarta lección es que la eficacia del régimen no depende únicamente del listado de actividades permitidas, sino también de la existencia de una gobernanza clara. En el caso colombiano, el usuario operador cumple un rol central en la dirección, administración, supervisión y desarrollo de la zona franca, además de evaluar y calificar a los usuarios que buscan instalarse en ella. Esta separación de funciones permite que la promoción de inversiones no quede desvinculada de una gestión técnica y permanente del régimen. Por ello, para el caso peruano, sería conveniente precisar con mayor detalle las competencias, responsabilidades y criterios de idoneidad del operador privado de la ZEEP, a fin de evitar vacíos en la administración cotidiana de estas zonas.

La quinta lección se centra en que el régimen puede incorporar criterios territoriales diferenciados para que las zonas especiales no beneficien únicamente a proyectos con mayor capacidad económica, sino también a territorios con mayores brechas de desarrollo. En Colombia, determinados requisitos de inversión pueden reducirse según el nivel de pobreza multidimensional del municipio donde se pretenda ubicar la zona franca. Esta lógica resulta relevante para el Perú, pues permitiría que las ZEEP se articulen mejor con objetivos de descentralización, desarrollo regional y generación de empleo en zonas que requieren mayor dinamización económica. De esta manera, el régimen no solo funcionaría como un incentivo a la inversión privada, sino también como una herramienta de política pública territorial.

En síntesis, de manera preliminar, se podría afirmar que Colombia mostró un régimen más amplio en actividades permitidas, pero acompañado de controles normativos y administrativos, que permitan un contrapeso debido. Su experiencia permite sostener que el control de una zona económica especial no depende únicamente de restringir actividades desde el inicio, sino de diseñar reglas claras de acceso, operación, fiscalización, permanencia y pérdida de beneficios.



5.2. COSTA RICA: MANUFACTURA AVANZADO, INVERSIÓN Y SERVICIOS ESTRATÉGICOS

El punto de partida para este análisis comparado es mencionar que el legislador peruano establece, en la Ley N.º 32449, un tratamiento especial tributario y aduanero destinado a crear y desarrollar áreas geográficas administradas por el sector privado con la finalidad de atraer inversiones, impulsar la innovación, y diversificar exportaciones, mientras que difiere al reglamento la tarea de precisar, con mayor densidad, la clasificación de actividades elegibles, las exclusiones y restricciones, las competencias de acreditación, las obligaciones de trazabilidad y los procedimientos de supervisión y fiscalización. La clave está en cómo el artículo 4 define el perímetro positivo de actividades industriales y de servicios, enfatizando la necesidad de demostrar valor agregado y sustancia económica real, especialmente en servicios transables de alta intensidad tecnológica, y cómo el artículo 5 consigna un perímetro negativo con prohibiciones y reglas de actualización que deben ser positivizadas en anexos y lineamientos, a fin de cerrar espacios de arbitraje y desnaturalización del régimen. La modificación de disposiciones aduaneras generales, como las referidas al control específico de las mercancías dentro de las zonas, coadyuva a la integridad del sistema al reforzar la trazabilidad en el flujo de insumos y productos, pero su eficacia depende del detalle operativo que establezca el reglamento en materia de documentación, inventarios, control de existencias y verificación de destino.

En Costa Rica, por contraste, el régimen de zonas francas presenta una densidad mayor en la precisión del catálogo positivo y en la definición ex ante de requisitos de elegibilidad por tipo de usuario. Ello se traduce en la distinción clara entre usuarios industriales y de servicios y en la enumeración de subcategorías como servicios empresariales y tecnológicos, centros de servicios corporativos, logística exportadora, entre otras, asociadas a compromisos verificables de inversión, empleo y orientación exportadora o, en su caso, a condiciones equivalentes que aseguren sustancia económica. La lista establece que los límites a ventas al mercado interno no se dejan a la casuística, sino que se tipifican con claridad, de manera que cualquier flexibilización o excepción queda condicionada a autorizaciones reforzadas y a controles que preservan la finalidad exportadora del beneficio. La gobernanza se estructura mediante una rectoría de política económica y una agencia ejecutora y de promoción con competencias técnicas específicas, que operan ventanillas únicas y procedimientos estandarizados, combinando agilidad decisoria con fiscalización ex post y evaluación de desempeño. Como resultado, el régimen costarricense alinea su apertura sectorial, amplia pero selectiva, con instrumentos de integridad y con métricas periódicas de resultados, lo que ha impulsado la atracción de empresas de manufactura avanzada y de servicios globales, la formación de capital humano especializado y la integración de proveedores locales a cadenas de valor.

5.2.1 Críticas al modelo costarricense de zonas francas



Si bien abundan los resultados positivos del régimen costarricense, su diseño regulatorio presenta limitaciones estructurales que deben ser consideradas en un análisis objetivo. En primer lugar, la elevada especificidad del catálogo positivo y de los requisitos de elegibilidad por tipo de usuario genera rigidez normativa que puede dificultar la adaptación del régimen a sectores emergentes o a modelos de negocio innovadores que no encajan en las subcategorías predefinidas en la regulación de las zonas económicas especiales. Este exceso de tipificación ex ante, si bien reduce la discrecionalidad administrativa, puede también desincentivar inversiones en actividades de frontera tecnológica cuya clasificación regulatoria no está resuelta al momento del ingreso al régimen.

En segundo lugar, la concentración de competencias en una entidad ejecutora especializada, si bien aporta coherencia institucional, conlleva riesgos de captura regulatoria y de asimetrías de información entre el regulador y los usuarios de las zonas. La dependencia del sistema en una sola entidad técnica puede generar cuellos de botella en los procesos de autorización y fiscalización, particularmente en contextos de expansión acelerada del número de beneficiarios, sin que existan mecanismos suficientes de rendición de cuentas o de revisión externa independiente de sus decisiones técnicas.

En tercer lugar, los límites estrictos a ventas al mercado interno, aunque eficaces para preservar la orientación exportadora, pueden operar como una barrera artificial que impide la generación de encadenamientos productivos con empresas locales no beneficiarias del régimen. La rigidez de estos topes, combinada con autorizaciones reforzadas para cualquier flexibilización, eleva los costos de transacción para los usuarios que podrían contribuir al desarrollo del mercado doméstico sin desnaturalizar la finalidad del régimen, particularmente en sectores de servicios donde la distinción entre mercado interno y exportación resulta cada vez más difusa en un entorno de digitalización.

Sobre este punto, señalamos que el establecimiento de estos “topes” para las ventas al mercado interno de las actividades económicas desarrolladas por las industrias que operan en las zonas económicas especiales privadas, nos permite determinar que el régimen de las ZEEP de Costa Rica puede ser catalogado como una subvención a la exportación, pues se busca incentivar la actividad exportadora, por parte de las industrias beneficiarias de este régimen, otorgándoles los beneficios establecidos por el cumplimiento de los límites de ventas al mercado interno. Dicha práctica se encuentra de conformidad con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el cual en su artículo 3 establece expresamente la prohibición de las subvenciones supeditadas a los resultados de la exportación. Ello debe ser considerado por el legislador peruano al realizar el análisis sobre este régimen, pues esta subvención a la exportación encubierta no debe ser replicada.

Finalmente, el modelo costarricense ha sido objeto de cuestionamientos en cuanto a la sostenibilidad fiscal del régimen de incentivos tributarios. La amplitud de las exoneraciones y la duración prolongada de los beneficios generan un costo fiscal significativo cuya contrapartida en términos de recaudación indirecta, empleo y transferencia tecnológica no siempre es medida con rigor metodológico. La ausencia de cláusulas de caducidad automática



o de revisiones periódicas vinculantes sobre la pertinencia de los incentivos frente a los resultados efectivos del régimen constituye una debilidad que puede comprometer la legitimidad del sistema en el mediano y largo plazo.

Este contraste arroja hallazgos útiles para cada una de las variables de comparación. En finalidad y técnica normativa, ambos sistemas comparten la regulación ley–reglamento, pero mientras el caso peruano privilegia una habilitación legal amplia que demanda un reglamento denso y específico para cerrar el perímetro abstracto de la regulación, el caso costarricense exhibe mayor precisión operativa desde el inicio, lo que eleva la previsibilidad del inversionista y reduce márgenes de discrecionalidad administrativa. En actividades permitidas, existe convergencia en la apertura a manufactura y a servicios intensivos en conocimiento, pero Costa Rica añade especificidad al nivel de subactividad y la vincula a requisitos de elegibilidad y desempeño, incluidos compromisos de exportación, inversión y empleo, con umbrales claros y metodologías de verificación. En actividades prohibidas o restringidas, el modelo costarricense positiviza la lista negativa y, sobre todo, explicita con detalle los límites a ventas locales, incluidos topes, supuestos tasados de autorización y los controles de trazabilidad asociados; el modelo peruano, para alcanzar efectos equivalentes, exige que el reglamento delimite taxativamente las exclusiones y que los procedimientos de acreditación y verificación operen con estándares objetivos y motivación suficiente.

La dimensión de servicios, logística y comercio pone de relieve una tensión clásica de las zonas especiales: permitir servicios transables de alto valor agregado y, al mismo tiempo, prevenir que la zona se convierta en un canal de desvío hacia el mercado doméstico. Costa Rica resuelve esta tensión mediante parámetros de exportación y límites explícitos a ventas internas para servicios y para logística, con controles continuos operados por una agencia especializada; en el Perú, la elegibilidad de servicios intensivos en conocimiento y de operaciones logísticas debe ir aparejada de criterios de sustancia económica y de límites y condiciones para ventas locales, con respaldo en un sistema de trazabilidad interoperable con la administración aduanera y reglas de reputación y sanción graduada ante incumplimientos. En operación privada y gobernanza, la administración por parte de operadores privados de las ZEEP peruanas exige aumentar la densidad de contrapesos públicos: separación de funciones entre rectoría de política y ejecución y fiscalización técnica, procedimientos de autorización con estándares públicos de motivación, y vigilancia ex post con indicadores y auditorías materiales. La experiencia costarricense confirma que la especialización institucional y la claridad de competencias disminuyen la discrecionalidad, agilizan procesos y, al mismo tiempo, fortalecen la integridad del régimen.

Los requisitos de acceso y permanencia y los encadenamientos productivos constituyen un terreno donde las lecciones comparadas son directas. La previsibilidad de umbrales de inversión y empleo, la exigencia de orientación exportadora o de condiciones equivalentes en servicios, la demostración de sostenibilidad económica (capacidad instalada, personal calificado, continuidad operativa) y la evaluación periódica de desempeño con consecuencias regulatorias claras favorecen la calidad de la cartera de usuarios y su contribución al desarrollo productivo. La política de encadenamientos, que fomenta la integración de



proveedores locales a partir de estándares técnicos y programas de desarrollo de proveedores, no solo mejora el multiplicador doméstico del régimen, sino que fortalece su legitimidad política-económica, en la medida en que los beneficios se transmiten más allá del perímetro geográfico de la zona. Finalmente, en el grado de flexibilidad o restricción, el óptimo regulatorio no consiste en una liberalización irrestricta, sino en una flexibilidad gobernada por definiciones precisas, listas negativas claras, límites a ventas internas y procedimientos de acreditación y verificación exigentes, con cláusulas de revisión periódica que permitan actualizar el perímetro conforme evoluciona la frontera tecnológica y cambian las condiciones de mercado.

5.2.2 Lecciones para el régimen peruano

A la luz de este análisis, las implicancias para la reglamentación e implementación peruanas son nítidas. Es aconsejable afinar la definición de valor agregado y sustancia económica para actividades industriales y, sobre todo, para servicios intensivos en conocimiento, especificando criterios materiales como transformación sustancial, complejidad de procesos, intensidad tecnológica, localización efectiva de funciones críticas, y estándares probatorios y procedimentales con participación técnica sectorial y motivación pública verificable.

La lista negativa y los límites a ventas internas deben positivizarse en anexos públicos y taxativos, con fundamentos técnicos explícitos y con cláusulas de revisión periódica sujetas a procesos de consulta y evaluación de impacto regulatorio, de modo que el perímetro se mantenga alineado con la finalidad exportadora y con la integridad fiscal y aduanera. Los sistemas de trazabilidad, documentación e inventarios interoperables con la administración aduanera, la gestión de riesgos y las auditorías materiales son condiciones prácticas para que la prevención de desvíos y triangulaciones no dependa de verificaciones puntuales, sino de un control continuo y basado en datos.

En materia de gobernanza, la separación funcional entre rectoría de política, ejecución y fiscalización técnica, acompañada de ventanillas únicas con procedimientos estandarizados y de tableros de desempeño publicados, reduce costos de transacción, eleva la seguridad jurídica y desincentiva arbitrajes.

En conclusión, la Ley N.º 32449 sienta una base promisorio al habilitar un tratamiento especial tributario y aduanero para zonas administradas por el sector privado, orientadas a la competitividad y a la exportación; sin embargo, su éxito dependerá de la densidad y calidad de la reglamentación y de su implementación institucional. El contraste con el régimen costarricense muestra que la combinación adecuada de precisión normativa en el catálogo positivo y en la lista negativa, límites claros a ventas internas, requisitos de elegibilidad y desempeño por tipo de usuario, encadenamientos productivos y una gobernanza especializada con ventanillas ágiles y fiscalización robusta, genera seguridad jurídica y alinea los incentivos con los objetivos públicos. Trasladar estos atributos al caso peruano, con los debidos ajustes a su realidad institucional y productiva, es una vía razonable para maximizar la atracción de inversión de calidad, elevar el valor agregado doméstico, consolidar



plataformas de servicios intensivos en conocimiento y fortalecer la integridad fiscal y aduanera del régimen de las ZEEP. De este modo, el instrumento dejará de ser un mero conjunto de beneficios para convertirse en una política de desarrollo productivo y de inserción internacional coherente, evaluable y sostenible en el tiempo.

5.3. URUGUAY: FLEXIBILIDAD REGULATORIA, LOGÍSTICA Y SERVICIOS GLOBALES

Para este análisis, informamos que, al igual que los anteriores Estados, el régimen uruguayo no adopta una regulación tan cerrada y limitada como la peruana. En ese sentido, su legislación en materia de zonas francas constituye un buen referente en la región de Sudamérica, ya que habilita un amplio espectro de actividades económicas. A diferencia del modelo peruano, que limita las actividades principalmente a industria, ensamblaje y servicios acreditados vinculados al valor agregado, Uruguay permite expresamente actividades industriales, comerciales y de servicios dentro de sus zonas francas. Esta amplitud no implica que no existan controles, pues existen contrapesos como la delimitación territorial, los procedimientos para obtener autorización estatal, los contratos de usuario y la fiscalización de las actividades realizadas dentro de la zona.

Uruguay puede ser entendido como un modelo que integra flexibilidad y control. No es un régimen libre en donde cualquier actividad pueda realizarse sin una debida supervisión, sino que permite un rango amplio de actividades y luego controla dónde se realizan, quién las desarrolla, bajo qué contrato y qué relación tienen con el territorio no franco.

Esta característica resulta importante para nuestro análisis comparado, porque permite observar una forma distinta de equilibrar la atracción de inversión económica con el control. Así, es posible permitir mayor diversidad de actividades, pero conservar reglas para evitar abusos.

Según Estrada *et al.* (2013), la normativa uruguaya de zonas francas transformó su rol inicialmente enfocado en industrialización (“sustitución de importaciones”) para evolucionar a un modelo que funciona como “laboratorio de liberalización”, orientado a atraer capital extranjero, diversificar la oferta exportable, generar empleo, conseguir beneficios de insumos a menor precio y permitir al país insertarse en cadenas globales de valor utilizando las zonas francas como nodos. Otros académicos concuerdan que esta amplitud normativa ha permitido que el régimen evolucione desde una lógica tradicionalmente aduanera e industrial hacia un ecosistema más diversificado, orientado también a servicios globales, comercio internacional, logística, innovación y actividades empresariales intensivas en conocimiento (Vaillant & Lalanne, 2014; Guasco Vidal, 2022).

5.3.1. Marco normativo



Las zonas francas se regulan principalmente por la Ley N.º 15.921, Ley de Zonas Francas, aprobada en 1987. Esta norma ha tenido varias modificaciones, especialmente mediante la Ley N.º 19.566 de 2017, que actualizó los objetivos del régimen y reforzó su orientación hacia inversión, innovación, servicios, empleo y desarrollo regional. También se han incorporado reformas posteriores, como aquellas vinculadas al teletrabajo y al porcentaje mínimo de personal uruguayo exigido a los usuarios. Ello demuestra que no estamos ante un régimen estático, sino ante un marco que se ha ido adaptando a nuevas necesidades económicas y regulatorias (Ley N.º 19.996 de 2021, Ley N.º 20.212 de 2023 y la Ley N.º 20.446 de 2025).

La Ley N.º 15.921, incluyendo sus modificaciones, define a las zonas francas como “áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, delimitadas y cercadas perimetralmente de modo de garantizar su aislamiento del resto del territorio nacional” (artículo 1-BIS). Se observa que en estas zonas pueden desarrollarse actividades industriales, comerciales o de servicios, con los beneficios y condiciones previstos por la ley. Este punto es central, porque la amplitud del régimen no elimina la separación entre territorio franco y territorio no franco. Al contrario, esa separación es una de las bases que permite que el régimen funcione.

El informe del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay también confirma que, bajo este régimen, se desarrolló un gran rango de actividades económicas. Por un lado, existen zonas orientadas a actividades industriales, especialmente en pasta de celulosa y preparaciones alimenticias; por otro lado, existen zonas que funcionan como centros de distribución regional y otras con fuerte orientación a servicios globales, como administración, seguros y actividades profesionales (Estrades *et al.*, 2013).

Por otro lado, la ley permite que las zonas francas sean explotadas por el Estado o por particulares autorizados. Sin embargo, cuando el explotador es privado, no basta con la voluntad de instalar una zona franca. Debe presentarse un proyecto de inversión que demuestre la viabilidad económica del proyecto, plan de negocio y los beneficios que reportará al país. En ese sentido, la participación privada existe, pero bajo autorización y control estatal (Ley N.º 15.921, 1987, arts. 8 y 10).

5.3.2. Finalidad del régimen

La finalidad del régimen uruguayo se encuentra en el artículo 1 de la Ley N.º 15.921. La norma declara de interés nacional la promoción de inversión, la diversificación de matriz productiva, la generación de empleo, el incremento de capacidades de la mano de obra nacional, el aumento del valor agregado nacional, el impulso de actividades orientadas a la tecnología e innovación, la descentralización económica y desarrollo de regiones, así como la inserción del país en el comercio internacional de bienes y servicios.

Esta finalidad permite advertir que Uruguay no concibe las zonas francas como meros espacios de exoneración tributaria, sino como herramientas de transformación productiva. La



reforma introducida por la Ley N.º 19.566 reforzó esa orientación al expandir los objetivos y alcance económico de las zonas económicas. El país modificó su regulación en busca de una transformación productiva y posicionamiento en el comercio internacional. Según Guasco (2022), el rol de las zonas francas en Uruguay experimentó una transformación profunda a partir de 2004, pues dichas zonas comenzaron a funcionar como nodos en economías globales.

En esa misma línea, Vaillant y Lalanne (2014) analizan el régimen uruguayo como un caso de transformación productiva y comercial. El informe publicado en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indica que las zonas francas se ven afectadas por los cambios en el comercio internacional, especialmente con la fragmentación de procesos productivos, el comercio de tareas y el crecimiento de los servicios a empresas. Por ello, se reitera que el régimen uruguayo no se limita a manufactura o almacenamiento, sino que también permite actividades más complejas vinculadas a servicios globales, comercio intrafirma y cadenas de valor (Vaillant & Lalanne, 2014).

El éxito de las zonas francas uruguayas se debe a una combinación de varios factores que complementan las políticas, estrategias y regulación de las zonas francas, entre los factores se encuentran la estabilidad institucional, entorno regulatorio predecible, infraestructura digital, capital humano calificado, incentivos fiscales y apoyo institucional.

In Uruguay, the emergence of a de facto strategy for modern services has been driven by several reinforcing factors that have created an enabling environment for sector development. These include: (i) sustained institutional and macroeconomic stability; (ii) a predictable regulatory framework; (iii) the strategic use of tax incentives—most notably the Free Trade Zone regime and the income tax exemption for software activities; (iv) the availability of qualified human capital, supported by targeted talent development programs; (v) dedicated institutional support, particularly through Uruguay XXI and its Global Services Program, staffed by sector-specific professionals; and (vi) robust digital infrastructure. (Peña Capobianco, s.f.)

5.3.3. Actividades permitidas

El artículo 2 de la Ley N.º 15.921 delimita la naturaleza y el alcance de los espacios francos bajo el siguiente tenor:

Las zonas francas son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente, las que serán determinadas por el Poder Ejecutivo previo asesoramiento de la Comisión Honoraria Asesora de Zonas Francas, con el fin de que se desarrollen en ellas con las exenciones tributarias y demás beneficios que se detallan en la presente ley, toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios y entre ellas:



A) Comercialización de bienes, excepto los referidos en el artículo 47 de la presente ley, depósito, almacenamiento, acondicionamiento, selección, clasificación, fraccionamiento, armado, desarmado, manipulación o mezcla de mercancías o materias primas de procedencia extranjera o nacional. En todo caso que se produzca el ingreso de los bienes al territorio político nacional, será de estricta aplicación a lo dispuesto en el artículo 36 de la presente ley.

B) Instalación y funcionamiento de establecimientos fabriles.

C) Prestación de todo tipo de servicios, no restringidos por la normativa nacional, tanto dentro de la zona franca como desde ella a terceros países. Se consideran comprendidas en el presente literal, las prestaciones de servicios dentro de cualquier zona franca en beneficio de usuarios de otras zonas francas.

Los servicios prestados a terceros países a que refiere el inciso anterior podrán brindarse, desde zona franca hacia territorio nacional no franco, a empresas que sean contribuyentes gravados por el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE).

Lo establecido en los incisos precedentes no podrá afectar los monopolios, exclusividades estatales o concesiones públicas.

D) Otras que, a juicio del Poder Ejecutivo, resulten beneficiosas para la economía nacional o para la integración económica y social de los Estados. (el subrayado es nuestro)

Se observa que la principal diferencia entre Uruguay y Perú está en la amplitud de actividades permitidas. La Ley N.º 15.921 en su artículo 2 establece que en las zonas francas pueden desarrollarse “toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios”. Esta redacción es amplia y permite que el régimen se adapte a distintos tipos de proyectos, desde plantas industriales hasta centros logísticos y empresas de servicios globales.

En ese sentido, Uruguay no reduce el régimen a la transformación física de materias primas. También reconoce valor en otras actividades, como distribución, almacenamiento, trading, servicios empresariales, software, call centers, servicios financieros, back office, servicios profesionales y otras actividades que no necesariamente implican manufactura tradicional o ensamblaje. Además por la forma en que están redactados los incisos C y B se puede inferir que no estamos ante una lista taxativa.

Actividades industriales

Las actividades industriales se encuentran permitidas en las zonas francas uruguayas. La ley autoriza la instalación y funcionamiento de establecimientos fabriles, lo que ha permitido según Estrades *et al.* (2013) desarrollar inversiones de gran escala, especialmente en sectores como celulosa, preparaciones alimenticias y otros bienes orientados a la exportación.

En el informe del Ministerio de Economía y Finanzas, los autores advirtieron que aunque la industria manufacturera lideraba en términos de Valor Bruto de Producción (VBP) –como la



producción de pasta de celulosa y preparaciones alimenticias—, el régimen tiene una fuerte orientación hacia los servicios y la logística.

Márquez *et al.* (2009) también muestran la relevancia de la actividad industrial al analizar casos como Zona Franca Botnia Fray Bentos, vinculada a la fabricación de celulosa y papel, así como a industrias y actividades portuarias relacionadas. Este tipo de casos permite observar que las zonas francas uruguayas no son únicamente espacios de servicios, sino también instrumentos para atraer inversión industrial de gran tamaño (Márquez *et al.*, 2009).

Ahora bien, lo interesante del caso uruguayo es que no contrapone industria y servicios. El régimen permite que una planta industrial conviva con centros logísticos, servicios empresariales, empresas de software o actividades comerciales. Esta coexistencia es una de las principales diferencias con el modelo peruano.

Actividades comerciales

El régimen uruguayo también permite actividades comerciales. La ley reconoce operaciones de compraventa de bienes o mercaderías que ingresan a una zona franca o circulan entre zonas francas, ya sea con origen o destino en el exterior o en el territorio nacional, siempre bajo las reglas aduaneras correspondientes (Ley N.º 15.921, 1987, art. 2-BIS).

Este punto es relevante porque permite que las zonas francas funcionen como plataformas de comercio internacional. Vaillant y Lalanne muestran que dentro de las zonas francas uruguayas operan empresas dedicadas a intermediación comercial, trading, servicios financieros y servicios profesionales. En consecuencia, el comercio no aparece como una actividad marginal, sino como parte del funcionamiento normal del régimen (Vaillant & Lalanne, 2014).

Sin embargo, la autorización de actividades comerciales no significa que se permita cualquier forma de venta. La ley prohíbe el comercio al por menor dentro de las zonas francas, salvo excepciones específicas. Con ello, Uruguay busca evitar que la zona franca se convierta en un espacio de venta directa al consumidor final, lo que podría afectar al comercio ubicado en el territorio no franco (Ley N.º 15.921, 1987, art. 37).

Entonces, la lógica uruguaya no consiste en prohibir el comercio como categoría general. Más bien, distingue entre comercio internacional, trading, distribución o compraventa entre empresas, y comercio minorista dirigido al consumidor final. Esta distinción podría ser útil para el Perú, porque permitiría admitir ciertas actividades comerciales sin convertir la ZEEP en un espacio de venta directa al mercado interno.

Actividades logísticas

La logística es otro componente central del régimen uruguayo. La Ley N.º 15.921 permite actividades como depósito, almacenamiento, acondicionamiento, selección, clasificación,



fraccionamiento, armado, desarmado, ensamblajes o montajes, mezclas, colocación o sustitución de partes, configuración de hardware e instalación de software. Además, la norma precisa que estas operaciones pueden modificar el estado o la naturaleza de la mercadería, pero no constituyen necesariamente transformación industrial (Ley N.º 15.921, 1987, art. 2-BIS).

Este punto es muy importante para el análisis comparado. En Uruguay, la logística puede generar valor económico aunque no exista transformación industrial en sentido estricto. Actividades como almacenamiento, fraccionamiento, etiquetado, configuración, distribución regional o reexportación pueden ser parte del régimen. En cambio, en el caso peruano, la logística pura parece quedar fuera o, por lo menos, muy restringida si no se vincula con industria, ensamblaje o servicios acreditados.

El informe del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay señala que algunas zonas francas uruguayas funcionan como centros de distribución regional de granos y otros productos importados desde el resto del mundo, como medicamentos, impresoras y videojuegos. Esto demuestra que la logística tiene un papel concreto dentro del régimen, y no solo una presencia normativa (Estrades et al., 2013).

Márquez *et al.* (2009) también identifican actividades logísticas como almacenamiento, embalaje, etiquetado, consolidación y desconsolidación, control de inventarios y distribución. Estas actividades muestran que el éxito de algunas zonas francas uruguayas se relaciona no solo con beneficios fiscales, sino también con infraestructura, ubicación, conectividad y servicios de apoyo (Márquez *et al.*, 2009).

Para el Perú, esta diferencia es relevante. Si el régimen peruano restringe demasiado la logística porque no la considera una actividad productiva suficiente, podría perder oportunidades vinculadas a infraestructura portuaria, cadenas regionales, distribución y comercio internacional.

Servicios globales y corporativos

El tratamiento de los servicios es probablemente el elemento más importante del modelo uruguayo. La ley permite prestar servicios dentro de la zona franca, entre zonas francas, hacia terceros países y, bajo ciertas condiciones, hacia el territorio nacional no franco. Esto significa que los servicios no son tratados únicamente como actividades accesorias a la industria, sino como una actividad autónoma del régimen (Ley N.º 15.921, 1987, arts. 2 y 2-TER).

Bedat Innella analiza el desempeño de las empresas de servicios no tradicionales ubicadas en zona franca frente a aquellas que operan en el resto de la economía. Su estudio muestra que el sector servicios en zonas francas tuvo un crecimiento importante, tanto en el número de zonas dedicadas a servicios como en la cantidad de empresas instaladas. Además, destaca la



aparición de WTC Free Zone y Aguada Park como explotadores orientados específicamente a la prestación de servicios (Bedat Innella, 2017).

La autora también señala que las zonas francas se consolidaron como plataforma de servicios no tradicionales, con impacto en empleo, inversión y remuneraciones. En particular, su análisis muestra que las empresas de servicios instaladas en zonas francas tienen una relación importante con trabajo calificado, lo cual permite vincular el régimen no solo con exportaciones, sino también con productividad y capital humano (Bedat Innella, 2017).

Guasco Vidal coincide con esta lectura, pero desde una perspectiva territorial. Según su investigación, zonas como Aguada Park, WTC Free Zone, Zonamérica y Parque de las Ciencias se vinculan con servicios globales y requieren condiciones específicas como conectividad, infraestructura tecnológica, centralidad urbana y disponibilidad de personal calificado. En ese sentido, los servicios no solo modifican la estructura económica, sino también la organización del territorio (Guasco Vidal, 2022).

El documento sobre servicios modernos también resalta que Uruguay ha logrado atraer inversiones en tecnologías de la información, servicios empresariales, servicios financieros y centros de servicios compartidos. Para ello, se apoya en estabilidad institucional, infraestructura digital, capital humano y programas de promoción de talento. Así, las zonas francas aparecen como parte de un ecosistema que permitió desarrollar servicios modernos orientados a la exportación (Peña Capobianco, s. f.).

En comparación con el Perú, este punto es central. La Ley N.º 32449 menciona la exportación de servicios como finalidad, pero el desarrollo de las actividades permitidas parece más ligado a industria, ensamblaje y valor agregado entendido en clave productiva. Uruguay muestra que los servicios pueden tener valor propio, incluso cuando no están subordinados a la transformación de materia prima.

5.3.4. Actividades prohibidas o restringidas

En el caso de Uruguay, la regla general es permitir actividades industriales, comerciales y de servicios, y luego establecer restricciones específicas por razones de seguridad, control territorial, protección del mercado interno o respeto de monopolios y concesiones públicas.

Una primera prohibición clara relevante es la de armas, pólvora, municiones y materiales destinados a usos bélicos y la disposición que permite que el Poder Ejecutivo declare otras materias como contrarias a los intereses del país (artículo 47 de la Ley N.º 15.921). La primera restricción responde a una finalidad de seguridad y orden público, por lo que no genera mayor controversia dentro de la lógica del régimen. Por otro lado, la segunda que otorga potestad discrecional al gobierno central para determinar qué actividades van en contra de los intereses nacionales introduce un evidente riesgo normativo, para evitar cualquier oportunismo que ahuyente inversión, dicha facultad deberá estar acompañada de algún contrapeso que garantice predictibilidad y seguridad.



Una segunda restricción importante es la prohibición del comercio al por menor. Como ya se indicó, Uruguay permite actividades comerciales, pero no autoriza que las zonas francas funcionen como espacios generales de venta directa al consumidor final. La finalidad es evitar una competencia desigual frente a empresas del territorio no franco. Sin embargo, la propia ley admite ciertas excepciones, por ejemplo, para bienes o servicios necesarios para el funcionamiento interno de la zona, o en el caso de zonas temáticas cuando el Poder Ejecutivo lo autorice (artículos 37 y 51 de la Ley N.º 15.921).

También existen restricciones respecto de juegos de azar y apuestas en zonas temáticas de servicios. Aunque Uruguay permite zonas temáticas para servicios audiovisuales, esparcimiento o entretenimiento, excluye expresamente este tipo de actividades (artículo 49 de la Ley N.º 15.921).

Finalmente, las actividades desarrolladas en zona franca no pueden vulnerar los monopolios, las exclusividades estatales o las concesiones públicas, además, los servicios hacia el territorio no franco están condicionados y pueden quedar sujetos al régimen tributario general. Por tanto, Uruguay permite una amplia gama de actividades, pero controla especialmente su impacto sobre el mercado interno y sobre actividades reservadas o reguladas (artículo 2-TER de la Ley N.º 15.921).

En síntesis, Uruguay utiliza una técnica distinta a la peruana. No parte de una lista extensa de sectores excluidos, sino de una habilitación amplia con restricciones funcionales. Esto permite que el régimen sea flexible, pero sin perder límites.

5.3.5. Control territorial

El control territorial es uno de los elementos que explica cómo Uruguay mantiene un régimen amplio sin perder supervisión. El gobierno uruguayo exige que la zona este debidamente delimitada y cercada de forma perimetral de modo que se asegure su aislamiento del resto del territorio nacional. Esta separación sería esencial para lograr que los beneficios del régimen se apliquen dentro de ese espacio bajo ciertas condiciones y no se traspasen a agentes u operadores no francos (artículo 1-BIS de la Ley N.º 15.921).

La regla general es que los usuarios no pueden desarrollar actividades industriales, comerciales o de servicios fuera de la zona franca, salvo excepciones. Además, el ingreso de bienes desde zona franca hacia territorio no franco se considera importación, mientras que el ingreso desde territorio no franco hacia zona franca se trata como exportación. Esta regla preserva la diferencia entre ambos espacios y evita que los beneficios del régimen se proyecten indebidamente hacia el mercado (artículo 14 y 22 de la Ley N.º 15.921).

Ahora bien, Uruguay también admite ciertas flexibilidades. Por ejemplo, la regulación del teletrabajo también revela una lógica de adaptación a las necesidades de los usuarios, quienes pueden estar ubicados fuera del Área Metropolitana y requieren realizar actividades. En estos



casos la regulación lo permite siempre que dichas actividades sean complementarias en oficinas administrativas, y siempre que no se trate de operaciones sustantivas de venta de bienes o servicios. También se permite realizar ciertas actividades fuera del territorio nacional cuando sean necesarias o complementarias a las actividades aprobadas en el contrato y plan de negocios (artículos 14 y 14-BIS de la Ley N.º 15.921).

Es conveniente traer a colación lo que señala Guasco Vidal (2022), pues advierte que este control territorial no es un aspecto menor. Para la autora, las zonas francas uruguayas producen “nuevas lógicas territoriales”, porque crean “nodos” económicos vinculados a actividades industriales, comerciales y de servicios. En algunos casos, estas zonas se relacionan con áreas urbanas y servicios globales; en otros, con cadenas agroindustriales o forestales. Entonces, el régimen no solo organiza beneficios fiscales, sino también formas de ocupación y especialización del territorio (Guasco Vidal, 2022).

5.3.6. Operación privada y autorización estatal

Como adelantamos, el régimen uruguayo permite zonas francas explotadas por el Estado o por particulares autorizados. No obstante, en la práctica, quien opera un mayor número de zonas es el privado.

La legislación define la explotación como la operación mediante la cual los usuarios, ya sea una persona física o jurídica, “provee la infraestructura necesaria para la instalación y funcionamiento de una zona franca”, a cambio de un precio convenido con los usuarios (artículo 8 de la Ley N.º 15.921).

Por otro lado, para que un particular explote una zona franca, este debe presentar una solicitud ante el Poder Ejecutivo, acompañada de un proyecto de inversión que demuestre la viabilidad económica del proyecto y los beneficios que reportará. Asimismo, la autorización es onerosa, “mediante el pago al Estado de una suma única o mediante el pago de un canon periódico según se convenga” (artículo 10 de la Ley N.º 15.921). En ese sentido, la participación privada se da en un contexto de autorización previa, evaluación y supervisión.

La ley también diferencia entre desarrolladores, usuarios directos y usuarios indirectos. Los contratos de usuario deben ser autorizados por la autoridad competente y deben incluir información sobre la empresa, el proyecto de inversión y el plan de negocios. Esto permite evaluar si el usuario contribuye a los objetivos del régimen y si la actividad que pretende desarrollar se encuentra dentro de lo autorizado (artículos 15 y 16 de la Ley N.º 15.921).

No es posible terminar este análisis sin mencionar el requisito de personal uruguayo. Tradicionalmente, la regla exigía un mínimo de 75% de personal uruguayo. Sin embargo, para actividades de servicios se admitió un porcentaje menor, de 50%, lo cual refleja nuevamente una adaptación del régimen a servicios globales que pueden requerir perfiles especializados o personal internacional. En esa línea, Guasco Vidal (2022) señala que esta



reducción es una medida orientada a atraer servicios globales intensivos en personal calificado.

Finalmente, un elemento relevante del régimen es la estabilidad jurídica que brinda el Estado durante la vigencia del contrato de usuario. Durante ese periodo, la ley asegura a los usuarios las exoneraciones, beneficios y derechos otorgados. La implementación de esta garantía estatal genera que el país sea atractivo para inversiones de largo plazo, sobre todo en actividades industriales y servicios globales (artículo 25 de la Ley N.º 15.921).

5.3.7. Desempeño y resultados del régimen uruguayo

El desempeño del régimen uruguayo demuestra nuevamente los beneficios de poseer una normativa amplia y flexible en materia de actividades. Sin embargo, debe matizarse que, al igual que los otros Estados, el caso uruguayo no constituye un modelo perfecto y tiene sus propios desafíos. A pesar de ello, las fuentes disponibles muestran efectos generales positivos en inversión, exportaciones, servicios globales, empleo calificado y valor agregado.

Estrades *et al.* (2013) señala que, bajo la regulación vigente, se desarrolló un gran rango de actividades económicas. También indica que las zonas francas contribuyen de manera importante a la expansión de las exportaciones y mantienen una estructura diversificada de actividades: industria manufacturera, comercio, administración y servicios de apoyo, seguros, actividades profesionales e informática.

Vaillant y Lalanne (2014) en el informe que publicaron en CEPAL también destacan que las zonas francas uruguayas aportaron de manera significativa al saldo comercial de la balanza de pagos con una contribución de US \$1.569 millones. Asimismo, su análisis muestra que el régimen tiene relevancia para el comercio exterior, la medición de valor agregado y la inserción de empresas en actividades vinculadas a servicios y comercio.

Según fuentes más recientes, entre ellos, un informe realizado por el Centro de Estudios de la Realidad Económica Social (CERES, 2022), en 2019 había más de 1.000 empresas habilitadas para operar en territorio franco, con más de 15.000 empleos directos dependientes. Además, la inversión realizada por empresas del régimen fue cercana a US \$500 millones, equivalente al 5,6% de la inversión total del país. Las exportaciones de bienes y servicios desde zonas francas superaron los US \$5.300 millones, cerca de un tercio del total de exportaciones nacionales. Además, el informe estima que, considerando efectos indirectos e inducidos, el régimen generaba alrededor de 29.000 empleos totales (CERES, 2022).

Sobre las exoneraciones tributarias otorgadas a territorios francos, el estudio informó que promediaron US \$280 millones entre 2014 y 2019, mientras que el beneficio generado por las empresas del régimen habría alcanzado cerca de US \$1.600 millones anuales en promedio. De acuerdo con esa estimación, por cada dólar exonerado, las zonas francas habrían generado un retorno casi seis veces superior (CERES, 2022). Aunque este dato debe tomarse con cierta cautela, resulta útil para evaluar el impacto económico del régimen.



Por otro lado, Uruguay XXI (2025) reporta que las exportaciones de bienes de Uruguay alcanzaron US \$13.493 millones en 2025, esto es, el mayor registro de la última década. Además, el informe señala que los servicios globales consolidaron su rol estructural dentro de la canasta exportadora de servicios, destacando los servicios profesionales y de consultoría, así como los servicios informáticos (Uruguay XXI, 2025). Esto resulta importante porque confirma que la estrategia uruguaya no se limita a bienes, sino que incorpora servicios globales como parte relevante de su inserción internacional.

5.3.8. Evaluación crítica del modelo uruguayo

Si bien el régimen uruguayo constituye un referente importante por su flexibilidad y capacidad para atraer inversión, tampoco debe ser presentado como un modelo exento de límites. En efecto, sus resultados muestran una alta incidencia económica, pero no necesariamente un impacto equivalente en empleo masivo. Según el Censo de Zonas Francas 2023, Uruguay cuenta con 15 zonas francas, 1.337 usuarios, aproximadamente 17.000 empleos directos, US\$ 1.012 millones de inversión, US\$ 4.790 millones de valor agregado bruto y US\$ 8.120 millones en exportaciones, equivalentes al 37% de las exportaciones del país (Dirección Nacional de Zonas Francas, 2025). Estos datos evidencian una alta productividad del régimen, pero también permiten advertir que su principal fortaleza se encuentra más en exportaciones, inversión y valor agregado que en generación amplia de empleo directo. Por ello, el caso uruguayo muestra que una zona franca puede ser exitosa en términos macroeconómicos, pero no necesariamente resolver por sí sola objetivos de empleo masivo o integración territorial.

Además, el desempeño exportador uruguayo presenta ciertos niveles de concentración sectorial. Uruguay XXI señala que las principales exportaciones desde zonas francas corresponden a celulosa, granos desde Zona Franca Nueva Palmira, concentrado de bebidas y productos farmacéuticos; asimismo, China y la Unión Europea concentran más del 60% de las ventas de bienes desde estas áreas (Uruguay XXI, 2023). En ese sentido, aunque el régimen contribuye a diversificar la estructura exportadora del país, parte importante de su desempeño se sostiene en pocos sectores y en determinadas plataformas logísticas o industriales. A ello se suma que Guasco Vidal (2022) analiza cómo las zonas francas generan nuevas unidades funcionales o nodos territoriales, lo cual es positivo para la inserción global, pero también puede producir dinámicas de concentración espacial si los beneficios no se articulan suficientemente con proveedores, trabajadores y territorios fuera de la zona.

Finalmente, el modelo uruguayo también ha enfrentado desafíos de legitimidad fiscal internacional. La discusión generada por la Acción 5 del Plan BEPS muestra que los regímenes preferenciales de zonas francas pueden ser observados cuando ofrecen beneficios tributarios amplios sin suficientes exigencias de sustancia económica. Costa Martínez (2022) explica que el régimen uruguayo fue analizado en el marco de los estándares OCDE debido a su tratamiento tributario preferencial, lo que obligó a introducir reformas para alinear los beneficios con actividad económica real.



5.3.9. Lecciones del modelo uruguayo para el Perú

El modelo uruguayo ofrece varias lecciones para el régimen peruano de ZEEP. En primer lugar, se demuestra que una zona económica especial no necesariamente debe limitarse a industria o ensamblaje para ser controlable y evitar abusos o aprovechamientos hacia el régimen. Uruguay permite actividades industriales, comerciales, logísticas y de servicios, pero conserva reglas de delimitación territorial, autorización estatal, contratos, planes de negocio y restricciones frente al mercado interno.

En segundo lugar, los servicios pueden ser regulados como una actividad autónoma y no solo como una actividad accesoria o que dependa de la manufactura. Bedat Innella (2017), Guasco Vidal (2022) y Peña Capobianco (s. f.) han demostrado que Uruguay ha desarrollado un catálogo de servicios globales apoyado en capital humano, infraestructura digital, estabilidad institucional y zonas francas especializadas. Para el Perú, esto resulta importante porque la Ley N.º 32449 menciona la exportación de servicios, pero luego las actividades permitidas parecen quedar más condicionadas a valor agregado entendido desde una lógica tradicional orientada a la industria.

En tercer lugar, existen lecciones en materia de logística. Uruguay reconoce actividades logísticas que pueden modificar el estado de las mercancías sin llegar a constituir transformación industrial. Esto permite que el régimen incluya almacenamiento, fraccionamiento, acondicionamiento, configuración, distribución y reexportación. Para el Perú, que tiene potencial portuario y logístico –por ejemplo, el Puerto de Chancay y Callao–, esta experiencia resulta especialmente interesante. Si el régimen peruano excluye la logística pura, puede dejar fuera actividades que sí generan valor económico y que podrían conectar mejor al país con cadenas regionales.

En cuarto lugar, se concluye que el control no siempre tiene que darse mediante prohibiciones amplias. Uruguay controla el régimen mediante territorio, contratos, autorizaciones, planes de negocios, reglas frente al mercado interno, y restricciones dentro de lo necesario. En ese sentido, nos parece que el Perú podría evaluar una técnica regulatoria menos cerrada: ampliar razonablemente las actividades permitidas, pero reforzar los criterios de sustancia económica, trazabilidad, supervisión y separación entre mercado externo e interno.

En quinto lugar, se aprende que la operación privada requiere una autoridad pública fuerte. Uruguay permite la explotación privada, pero exige autorización estatal, proyecto de inversión, plan de negocio, viabilidad económica, canon o pago, contratos autorizados y cumplimiento de obligaciones. Esto es útil para el Perú, porque las ZEEP también descansan en la iniciativa privada, pero necesitan coordinación efectiva entre MINCETUR, PRODUCE, MEF y SUNAT para evitar vacíos o duplicidades.

En conclusión, Uruguay representa un modelo más flexible que el peruano en materia de actividades permitidas, sobre todo en servicios, comercio y logística. Sin embargo, esa



flexibilidad no significa ausencia de regulación. La experiencia comparada ha demostrado que su fortaleza está en combinar apertura económica con control territorial, autorización estatal, seguridad jurídica y supervisión. Por ello, para el caso peruano, el caso uruguayo sugiere que las ZEEP podrían ganar competitividad si incorporan una visión más amplia de servicios globales y logística, sin abandonar controles destinados a evitar arbitraje regulatorio, erosión fiscal o desnaturalización del régimen.

5.4. Comercio de servicios y oportunidad para las ZEEP

Para finalizar, un punto que debe resaltarse en el análisis comparado es el comercio de servicios, porque la propia Ley N.º 32449 lo menciona como una de sus finalidades, pero se ha evidenciado que posteriormente el reglamento ha restringido su alcance para reducir los servicios a ser actividades de base o soporte vinculadas a otras actividades como la de industria o de ensamblaje. Esto resulta problemático porque en el mundo actual, el comercio internacional ya no se organiza únicamente alrededor de bienes, sino también de servicios empresariales, informáticos, profesionales, tecnológicos, creativos y logísticos. En esa línea, Fairlie (2025) señala que los servicios basados en conocimiento se han convertido en un motor de competitividad global y que su desarrollo exige políticas internas y externas orientadas a reducir restricciones y aprovechar ventajas emergentes. Entonces, si debemos plantearnos lo siguiente: ¿Si las ZEEP buscan promover inversión, innovación y exportación de servicios, es conveniente que el reglamento trate a los servicios solo como actividades accesorias a la manufactura?

Los mismos reportes de MINCETUR muestran que el Perú sí participa en el comercio internacional de servicios, aunque todavía con limitaciones importantes. Según el Informe Especial de Comercio de Servicios según SUNAT, en 2025 la exportación total de servicios turísticos y no turísticos habría alcanzado US\$ 10 269 millones, mientras que la importación de servicios ascendió a US\$ 31 718 millones, es decir, más de tres veces el valor exportado (MINCETUR, 2025a). Esta diferencia evidencia que en nuestro país existe aún una brecha estructural en la balanza de servicios. Sin embargo, también muestra una oportunidad: si el país importa tantos servicios, parte de esa demanda podría ser desarrollada internamente o incluso exportada regionalmente, siempre que existan incentivos adecuados, capital humano, infraestructura digital y un régimen que permita desarrollar servicios de forma autónoma.

Es necesario precisar que la información estadística sobre servicios en el Perú todavía es limitada. El MINCETUR reconoce que, a diferencia del comercio de bienes, la SUNAT no publica información detallada sobre comercio internacional de servicios y que recién en 2025, bajo el marco de la Ley N.º 29646, se pudo construir una estimación alternativa a partir de registros tributarios. Justamente por ello, los datos de MINCETUR y BCRP no coinciden plenamente: mientras MINCETUR estima exportaciones de servicios por US\$ 10 269 millones en 2025, el BCRP calcula US\$ 7 754 millones usando principalmente encuestas a empresas (MINCETUR, 2025a). Resaltamos entonces que estos hallazgos no demuestran que el sector sea irrelevante, sino que todavía no se mide de forma suficiente, lo cual puede invisibilizar su verdadero potencial económico.



Dentro de los servicios no turísticos, el Perú ya muestra algunos sectores con potencial. En 2025, la exportación aparente de servicios no turísticos alcanzó US\$ 4918 millones y representó casi la mitad de la exportación total de servicios bajo la metodología SUNAT. Entre los rubros identificados aparecen transportes, intermediación financiera, informática e información, arquitectura e ingeniería, telecomunicaciones, publicidad e investigación de mercados, investigación y desarrollo, enseñanza y servicios vinculados a minería y agro (MINCETUR, 2025a). Además, el reporte a septiembre de 2025 muestra que los servicios no vinculados al turismo crecieron 5,1%, destacando flete de mercancías, telecomunicaciones, informática e información, y servicios no tradicionales (MINCETUR, 2025b). Estos datos permiten sostener que los servicios no son una actividad marginal, sino un sector que podría fortalecerse mediante un régimen especial bien diseñado.

El contraste con Uruguay refuerza esta idea. Uruguay ha utilizado sus zonas francas no solo para industria, sino también para servicios globales, informática, servicios empresariales, tecnología, logística y actividades intensivas en conocimiento. Guasco Vidal (2022) muestra que el desarrollo de tecnologías de información impulsó la internacionalización de servicios no tradicionales en Uruguay, mientras que Bedat Innella (2017) analiza cómo las empresas de servicios no tradicionales ubicadas en zona franca presentan dinámicas diferenciadas frente al resto de la economía. Por ello, la experiencia uruguaya demuestra que los servicios pueden ser una actividad central dentro de un régimen de zonas francas, siempre que existan reglas de control territorial, sustancia económica y supervisión. En ese sentido, para el Perú, las ZEEP podrían ser una oportunidad para desarrollar industrias de servicios exportables; sin embargo, ello exige que la regulación no limite los servicios únicamente a actividades accesorias de la manufactura, sino que reconozca su potencial propio en sectores como software, ingeniería, diseño, logística avanzada, investigación, servicios profesionales y soporte técnico internacional.

6. Conclusiones

- Respecto del régimen peruano, se concluye que el alcance económico de las ZEEP fue restringiéndose progresivamente durante el proceso normativo. Primero, la Ley N.º 32449 se apartó de la finalidad más amplia del Proyecto de Ley N.º 293/2021-CR, que permitía pensar en un régimen orientado no solo a industria, sino también a comercio, logística y servicios. Luego, el reglamento profundizó esa reducción, al subordinar los servicios a actividades industriales o de ensamblaje, incorporar el Anexo 1 con nuevas actividades excluidas y asumir una lectura amplia de la habilitación legal para agregar restricciones. En ese sentido, el problema no está en la existencia de límites, sino en que estos pueden terminar reduciendo el potencial económico de un régimen que, en su finalidad declarada, buscaba atraer inversión, promover exportación de servicios, innovación, encadenamientos productivos y diversificación.
- El análisis comparado con Colombia evidencia que un régimen de zonas económicas especiales puede admitir una variedad amplia de actividades industriales, comerciales



y de servicios sin perder control jurídico, siempre que existan reglas claras sobre usuarios, obligaciones, fiscalización, permanencia y pérdida de beneficios. La experiencia colombiana permite concluir que el régimen peruano de las ZEEP debería fortalecer su diseño normativo no solo desde los incentivos económicos, sino también desde la gobernanza, la estabilidad jurídica y el enfoque territorial, a fin de generar confianza en los inversionistas y asegurar que estas zonas contribuyan efectivamente al desarrollo regional.

- El análisis comparado entre el régimen costarricense de zonas francas y el modelo peruano de Zonas Económicas Especiales Privadas bajo la Ley N.º 32449 revela que ambos sistemas responden a una misma lógica de política económica —la creación de plataformas territoriales con tratamiento diferenciado para atraer inversión extranjera, diversificar exportaciones y elevar el valor agregado doméstico— pero difieren sustancialmente en su técnica regulatoria, en la distribución de competencias institucionales y en el grado de precisión con que delimitan el perímetro de actividades y controles.
- Costa Rica ofrece un modelo cuya principal fortaleza radica en la previsibilidad para el inversionista, derivada de la precisión normativa del catálogo positivo (actividades permitidas), de los requisitos claros de elegibilidad y desempeño, y de una gobernanza especializada que combina agilidad con presencia de fiscalización. Sin embargo, esa misma precisión puede convertirse en rigidez frente a la evolución acelerada de los modelos de negocio, y la concentración institucional entraña riesgos propios que no deben minimizarse. El Perú, por su parte, dispone de un marco legal habilitante con mayor flexibilidad potencial, pero cuya eficacia depende críticamente de la calidad del desarrollo reglamentario y de la capacidad institucional para ejercer controles efectivos en un esquema de administración privada.
- Respecto de Uruguay, se concluye que su modelo demuestra que una zona económica especial puede ser más flexible sin perder control regulatorio. A diferencia del caso peruano, Uruguay permite actividades industriales, comerciales, logísticas y de servicios, pero mantiene mecanismos de control mediante delimitación territorial, autorización estatal, contratos, planes de negocio, reglas frente al mercado interno y supervisión pública. Su experiencia resulta relevante porque muestra que los servicios y la logística pueden ser actividades autónomas y generadoras de valor, no solo accesorias a la manufactura. Por ello, para el Perú, la principal lección no es copiar el modelo uruguayo, sino evaluar si las ZEEP podrían ganar competitividad incorporando una visión más amplia de servicios globales y logística, sin abandonar controles de sustancia económica, trazabilidad y prevención de abusos.
- En definitiva, la principal lección que el análisis comparado arroja para la Cámara de Comercio de Lima y para los actores involucrados en la implementación del régimen peruano es que el éxito de las ZEEP no depende únicamente de la amplitud de los incentivos tributarios y aduaneros ofrecidos, sino de la arquitectura regulatoria



integral que los sustenta. Un régimen que combine la flexibilidad habilitante de la ley peruana con la densidad operativa y la claridad institucional que caracterizan al modelo costarricense estará en mejores condiciones de generar seguridad jurídica, atraer inversión de calidad, promover encadenamientos productivos y sostener la legitimidad político-económica del instrumento en el tiempo. La oportunidad regulatoria que ofrece la reciente reglamentación del régimen es, en ese sentido, decisiva para configurar un régimen que no solo compita regionalmente en condiciones de inversión, sino que contribuya de manera verificable al desarrollo productivo y a la inserción internacional del Perú.



7. BIBLIOGRAFÍA

Bedat Innella, A. (2017). *La función de producción del sector servicios no tradicionales en Uruguay: Zona franca versus el resto de la economía* [Tesis de maestría, Universidad de la República].

CERES. (2022). *Contribución económica y beneficios generados por el régimen de Zonas Francas en Uruguay*.

Congreso de Colombia. (1958). *Ley 105 de 1958, por la cual se crea la Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla*. SUIN-Juriscol. Recuperado de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1792187>

Congreso de Colombia. (1985). *Ley 109 de 1985, por la cual se establece el estatuto de las zonas francas*. SUIN-Juriscol. Recuperado de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1792424>

Congreso de Colombia. (2005). *Ley 1004 de 2005, por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones*. Departamento Administrativo de la Función Pública. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18704>

Congreso de Colombia. (2005). *Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley N.º 141 de 2005 Cámara, 170 de 2005 Senado. Gaceta del Congreso, 890*. Recuperado de <https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/PUBLICACIONES%20PERIODICAS/TEXTOS%20COMPLETOS%20Y%20TABLAS%20DE%20CONTENIDO/GACETA%20DEL%20CONGRESO/GACETA%20DEL%20CONGRESO%202005/GC%20890%20DE%202005.PDF>

Congreso de Colombia. (2022). *Ley 2277 de 2022, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*. Departamento Administrativo de la Función Pública. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199883>

Congreso de la República del Perú. (2025). *Boletín de Normas Legales: Publicación de la Ley N.º 32449, Ley de Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP)*.

Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Sentencia C-384 de 2023*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-384-23.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Comunicado 36. Sentencia C-384 de 2023*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/COMUNICADO%2036%20-%20Octubre%20de%202023.pdf>



Costa Martínez, L. V. (2022). *Impacto de la Acción 5 del Plan BEPS en las zonas francas uruguayas* [Tesis de maestría, Universidad de la República].

Dirección Nacional de Zonas Francas. (2025). *Zonas francas en Uruguay: Situación actual y principales resultados del Censo 2023*. Ministerio de Economía y Finanzas.

Del Castillo Condor, M. A. (2017). *El sistema de Zonas Económicas Especiales en el Perú: ¿Mito o realidad?* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].

El Peruano. (2026). *Reglamento de la Ley de Zonas Económicas Especiales Privadas garantizará inversiones productivas*.

El Peruano. (2026). *Nuevos polos de inversión*.

Estrades, C., Ferreira, N., & Pereira, I. (2013). *El régimen de Zonas Francas en Uruguay. Ministerio de Economía y Finanzas, Asesoría de Política Comercial*. Ministerio de Economía y Finanzas

Fairlie Reinoso, A. (2025). Exportación de servicios basados en conocimiento: Ventajas comparadas y restricciones en Perú y países andinos. *Latin American Journal of Trade Policy*, 22, 99–149.

Guasco Vidal, G. (2022). *La dimensión económica del territorio: evolución de las zonas francas en Uruguay entre 2004 y 2021* [Tesis de maestría, Universidad de la República].

Ley N.º 15.921. Ley de Zonas Francas. Uruguay, 17 de diciembre de 1987.

Márquez, L., Ferreira, P., & González, G. (2009). *Determinantes del éxito de empresas instaladas en las Zonas Francas uruguayas* [Trabajo monográfico, Universidad de la República].

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. (2016). *Decreto 2147 de 2016, por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones*. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Recuperado de https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/decreto_2147_2016.htm

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2022, julio). *Guía del inversionista: Zonas Económicas Especiales del Perú*. MINCETUR

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. (2023). *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo avaló zonas francas para impulsar empleo e inversiones en territorios*. Recuperado de <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/zonas-francas-para-impulsar-empleo-en-territorios>



Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. (2024). *Decreto 47 de 2024, por el cual se reglamenta el plan de internacionalización y anual de ventas de los usuarios industriales de zonas francas*. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Recuperado de https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/decreto_0047_2024.htm

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2025a). *Informe especial: Comercio de servicios según SUNAT, 2025*. MINCETUR, Viceministerio de Comercio Exterior, Dirección General de Investigación y Estudios sobre Comercio Exterior.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2025b). *Reporte de comercio exterior de servicios – A setiembre 2025*. MINCETUR, Viceministerio de Comercio Exterior, Dirección General de Investigación y Estudios sobre Comercio Exterior

Morón Urbina, J. C. (2003). El vicio de la derogación singular de las normas reglamentarias. *IUS ET VERITAS*, 13(26), 86–98. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16237>

Peña Capobianco, J. (s. f.). *Uruguay's approach to fostering modern services*. WTO/ECLAC draft.

Uruguay XXI. (2025). *Informe anual de comercio exterior 2025*.

Vaillant, M., & Lalanne, Á. (2014). *Un caso de transformación productiva y comercial: Zonas francas en el Uruguay*. Serie Estudios y Perspectivas CEPAL.

Congreso de la República del Perú. (2021, 27 de septiembre). *Proyecto de Ley N.º 293/2021-CR: Ley de Zonas Económicas Especiales que promueve el comercio exterior*.

Ley N.º 32449. *Ley que crea el tratamiento especial tributario y aduanero para las Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP)*. (2025, 26 de septiembre). Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo N.º 005-2026-MINCETUR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 32449, Ley que crea el tratamiento especial tributario y aduanero para las Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP). (2026, 22 de abril). Diario Oficial El Peruano.

BBVA Research. (2025, agosto). *Perú | Zonas Económicas Especiales (ZEE)*.

Mendiburu, C., Cosavalente, I., & Lema, R. (2025). Las zonas económicas especiales: evidencia internacional y el caso peruano. *Moneda*, 204, 93–97.

Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX). (s. f.). *Decreto Ejecutivo N.º 34739-COMEX-H: Reglamento a la Ley de Régimen de Zonas Francas*



Organización Mundial del Comercio. (1994). *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). (s. f.). *Análisis del impacto del Régimen de Zonas Francas en la economía y sociedad costarricense*.

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). (s. f.). *Bases operativas del Régimen de Zonas Francas*.

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). (2025). *Venta al mercado local [Formulario y lineamientos]*.

Ramos, C. (2024, 21 de febrero). *Las Zonas Económicas Especiales del Perú* [Diapositivas]. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

Ramos-Forero, J. E., & Leiton-Rodríguez, K. J. (2011). *Zonas francas en Colombia: beneficios tributarios en el impuesto de renta* (Borradores de Economía No. 657). Banco de la República. Recuperado de <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra657.pdf>

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ). (s. f.). *Ley N.º 7210, Ley de Régimen de Zonas Francas*

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ). (s. f.). *Reglamento a la Ley de Régimen de Zonas Francas*

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2025). *Control de cambios de la Ley General de Aduanas: Artículo 98 modificado por la Ley N.º 32449*.