

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>Mayo de 2025</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por el cual se modifica el Decreto 2147 de 2016”</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

1.1. ANTECEDENTES

Con sujeción al ordenamiento jurídico superior, la Ley 1004 de 2005 señala que las zonas francas son áreas geográficas delimitadas dentro del territorio nacional donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales y que se rigen por una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.

Con arreglo al artículo 2 de la Ley 1004 de 2005, son finalidades de las zonas francas la creación de empleo, la captación de nuevas inversiones de capital, la promoción de la competitividad en las regiones donde se establezca, desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales; la generación de economías de escala y, la simplificación de los procedimientos del comercio de bienes y servicios para facilitar su venta.

Además, el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 1004 de 2005 dispone que el Gobierno nacional le corresponde la reglamentación relacionada con la autorización y funcionamiento de las zonas francas permanentes o transitorias, por lo que la citada ley faculta al Gobierno nacional para emitir normas con base en los criterios y parámetros allí previstos, y en este caso se requiere reglamentar las condiciones y requisitos para declaratoria de existencia de zonas francas relacionadas con el desarrollo de infraestructura y actividades ferroviarias.

El numeral 11 del artículo 2 del Decreto Ley 210 de 2003 modificado por el artículo 1 del Decreto 1289 de 2015 establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo formulará políticas relacionadas con la existencia y funcionamiento de las zonas francas y velará por la adecuada aplicación de las normas que regulan esta materia.

Sobre esa base, mediante los Decretos 2147 de 2016, 659 de 2018, 1054 de 2019 y 278 de 2021, el Gobierno Nacional modificó el régimen de zonas francas y dictó otras disposiciones relacionadas con su ejercicio, normatividad que con la expedición de la presente reglamentación será adicionada.

1.2. RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

A través del CONPES 4129 de 2023 el Gobierno nacional adoptó la política de reindustrialización, que busca aumentar la generación de valor agregado en la producción de bienes y servicios de los sectores económicos que componen la base productiva a través de una apuesta transversal por los territorios y su tejido productivo, así como de cinco apuestas estratégicas intersectoriales del orden nacional.

Esta política de reindustrialización propone alcanzar objetivos tales como, promover la diversificación de mercados y estimular las ventas externas del país, la atracción de nueva inversión, consolidación de encadenamientos productivos, incrementar la agregación de valor y así la productividad, competitividad e innovación y mejorar el marco institucional.

En la experiencia internacional las zonas francas son implementadas con el fin último de estimular la internacionalización del país en que estos tratamientos especiales operan, y, en consecuencia, potencian el crecimiento económico de los países.

Para impulsar el cumplimiento de las finalidades de la Ley 1004 de 2005, las zonas francas se convierten en uno de los instrumentos que permiten alcanzar los objetivos de la política de reindustrialización y se constituyen en un mecanismo para fortalecer el tejido empresarial del país.

En esta medida, las zonas francas son un instrumento de competitividad, en el cual los inversionistas pueden mejorar las condiciones de producción, en términos de tiempo y costos, ampliar sus mercados, a su vez que, también exige ser y hacer parte de la constante transformación en el ámbito del comercio.

Así mismo, la política de crecimiento verde reconoce que el país necesita incrementar y diversificar su economía para lograr los objetivos en materia de desarrollo y avanzar hacia la superación de las brechas nacionales de pobreza, desigualdad y equidad social. Para esto, busca avanzar hacia la generación de nuevas fuentes de crecimiento basadas en el uso sostenible del capital natural, así como mejorar la eficiencia en el uso de los recursos por parte de los procesos productivos de todos los sectores de la economía.

Por lo que las zonas francas son lugares propicios para implementar acciones de sostenibilidad en sus actividades que aumenten la productividad de los recursos y mejorar el desempeño económico, ambiental y social de las empresas y, por lo tanto, contribuir al desarrollo industrial inclusivo y sostenible, para tener una mayor competitividad en los mercados globales, donde la sostenibilidad es cada vez más valorada.

El CONPES 4129 de 2023, por el cual se expidió la Política Nacional de Reindustrialización, identificó la promoción de parques eco-industriales – PEI como estrategia para mejorar el desempeño ambiental, económico y social a través de la colaboración de una comunidad de empresas en la gestión de asuntos ambientales, sostenibilidad y eficiencia energética, aprovechamiento de recursos e implementación de economía circular, entre otros. En el marco de esta estrategia, el Gobierno nacional debe incentivar la adopción de los principios y enfoques de los PEI para las zonas francas, así como facilitar la transferencia de conocimiento y tecnología para este fin.

Por lo anterior, se requiere reforzar el instrumento de zonas francas para materializar los objetivos que plantea la política de reindustrialización y de internacionalización.

1.3. CONTENIDO DEL DECRETO

Con sujeción a lo anteriormente expuesto, se requiere realizar precisiones y ajustes en el articulado del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, para implementar los objetivos que se pretenden alcanzar con las zonas francas con el fin de alinearlas con la política de reindustrialización. La propuesta de modificación incluye una revisión al Decreto 2147 de 2016, tanto para solicitudes nuevas como para prórrogas de zonas francas.

Igualmente, efectuar mejoras en el marco regulatorio del régimen franco, para fortalecer la evaluación de las solicitudes que presenten los inversionistas y usuarios de zonas francas, y el seguimiento a los compromisos derivados de las declaratorias de existencia y prórrogas de las zonas francas preservando la estabilidad jurídica del régimen franco, pero estableciendo una transición hacia los objetivos de la política de reindustrialización y demás finalidades mencionadas previamente. Adicionalmente, dadas las modificaciones introducidas por el Decreto 278 de 2021 en especial al artículo 26 del Decreto 2147 de 2016 y la referencia a los artículos relacionados con temas de garantía aduanera y disposición de mercancías que se realizaban en

el Decreto 2147 de 2016 y que se recogieron en el Decreto 1165 de 2016, se hace necesario ajustar las correspondientes remisiones normativas.

En el mismo sentido, es necesario precisar la función de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas de aprobar el Plan Maestro de Desarrollo General y emitir concepto de viabilidad para la declaratoria de existencia de zonas francas, así como, estudiar y emitir concepto sobre la autorización de la prórroga del término de declaratoria de existencia de las zonas francas, para efectos de dar claridad sobre el alcance de la misma.

El artículo 86-1 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, consagra que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo autorizará la prórroga del término de la declaratoria de existencia de las zonas francas mediante acto administrativo, previo concepto favorable de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el citado decreto. Adicionalmente, los artículos 86-2 a 86-6 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, señalan las condiciones, requisitos y actuación administrativa, entre otros, para la autorización de la prórroga del término de la declaratoria de existencia de las zonas francas, los cuales requieren ser armonizados con los propósitos de la política de reindustrialización mencionada previamente.

En cuanto a la estructura del proyecto de decreto, se indica que la reglamentación sigue la numeración incorporada en el Decreto 2147 de 2016 *“Por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones”*, en aras de mantener la coherencia y metodología de las disposiciones del Decreto 2147 de 2016. En esta medida, a la nueva normatividad al ser incluida en el cuerpo del Decreto 2147 de 2016 le serán aplicables todos los aspectos que regula el citado decreto.

Así las cosas, los ajustes contenidos en el Decreto se enfocan en alinear las zonas francas con los cinco (5) objetivos de la política de reindustrialización, de la siguiente forma:

1. Cerrar las brechas de desarrollo productivo

- Desarrollar actividades de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i): Destinar el 10% de la nueva inversión, de conformidad con las actividades definidas en la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT), realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.
- Ser sostenibles: Obtener certificaciones en desarrollo sostenible o en parques eco-industriales -PEI conforme a los lineamientos de la autoridad competente.
- Promover las capacidades de investigación y desarrollo para la producción local de medicamentos, por lo cual se dispone que no se considera una exportación el ingreso de plasma para fines científicos y de investigación a la zona franca.

2 y 4. Diversificar y sofisticar la oferta interna y exportable

- El Plan de Internacionalización deberá incluir la diversificación a destinos de exportación y el ingreso a nuevos mercados, mercados emergentes y/o de oportunidad
- Promover proyectos con vocación exportadora: Estrategias de mercado, plan de internacionalización alineado con política de comercio exterior, participación de cadenas de valor.
- Incrementar los ingresos por internacionalización de los usuarios, para lo cual se deberá tener una variación mayor al promedio del crecimiento de las ventas externas del sector al que pertenezca la zona franca de los últimos cinco (5)
- El Plan Maestro de Desarrollo General deberá incluir aspectos de mercado y de internacionalización del proyecto

3. Fortalecer los encadenamientos productivos e integración de Mipymes y economía popular.

- Declarar nuevas zonas francas permanentes especiales cuando exista interés del gobierno en promover un sector económico estratégico o una zona específica del territorio nacional, conforme a lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.
- Tener al menos cinco usuarios industriales de bienes y/o servicios, calificados y que estén en etapa de puesta en marcha.

5. Mejorar el marco institucional y los incentivos para la agregación de valor.

- Se adelantarán evaluaciones periódicas para Zonas Francas Permanentes y Zonas Francas Permanentes Especiales con el fin de verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- Se ajustan y precisan temas técnicos para reforzar la evaluación de las nuevas zonas francas y sus prórrogas.

Igualmente, se realizan ajustes en el trámite de solicitudes, así:

- Se aclara que la actividad autorizada a los usuarios calificados no puede ser una actividad inmobiliaria (Inmuebles en la zona franca - arrendamiento)
- Se amplía el alcance de Estudio de Factibilidad Financiera para que se alleguen los soportes de financiación de los proyectos y un plan de contingencia. Así mismo, se incluyen aspectos de mercado para soportar la viabilidad financiera.
- Se establece que el usuario operador debe continuar durante seis meses con sus funciones después de la pérdida de la declaratoria de la zona franca.
- Se ajustan los requisitos para la declaratoria de Zonas Francas Transitorias y se establece la renuncia a la declaratoria de las mismas.
- Se realizan ajustes en temas de usuarios industriales (puesta en marcha, modificaciones objeto social).

Por último, se aclara que conforme al numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, y al artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, el presente proyecto de decreto fue sometido a consulta de la ciudadanía por el término de quince (15) días en el sitio web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el fin de recibir comentarios y observaciones por parte de los interesados, y de garantizar la participación pública frente a la integridad de los aspectos abordados en la normativa.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Usuarios de zonas francas, inversionistas nacionales y extranjeros interesados en la continuidad del régimen franco y en adelantar proyectos nuevos en sectores de bienes, servicios, turismo, agroindustriales, portuarios, entre otros.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

3.1.1. Los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política, los cuales consagran las facultades que tiene el Presidente de la República de: "11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes", y "25.

Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley”.

3.1.2. Ley 7 de 1991, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país.

3.1.3. El artículo 45 de la Ley 489 de 1998, el cual señala que *“El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o debido a sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.*

El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden.

Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia”.

3.1.4. El numeral 1 del artículo 4 de la Ley 1004 de 2005, por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones, y en la cual se determina que para la reglamentación del régimen franco el Gobierno nacional podrá determinar lo relativo a la autorización y funcionamiento de Zonas Francas Permanentes o Transitorias.

3.1.3. Ley 1609 de 2013, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Se establece que la vigencia del Decreto iniciará una vez transcurridos quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, en cumplimiento con el principio de seguridad jurídica que desarrolla el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 1609 de 2013.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Se modifica el Decreto 2147 de 2016.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No hay pronunciamientos de órganos de cierre que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del proyecto normativo, diferente a los conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que fueron citados en el acápite de justificación.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No aplica.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No aplica

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

El proyecto de decreto no requiere disponibilidades presupuestales adicionales a las ya existentes para su implementación

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No se requiere la elaboración de un estudio de impacto ambiental y ecológico, ni se evidencia afectación sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

N.A.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N.A
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	N.A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N.A
Otro	N.A

Aprobó:

MÓNICA FERNANDA LEONEL MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

LORENZO CASTILLO BARVO
Viceministro de Desarrollo Empresarial (E)
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo