



Publicidad e informe de observaciones y respuestas de los proyectos específicos de regulación

En cumplimiento del Decreto 1081 de 2015 artículo 2.1.2.1.14. Publicidad e informe de observaciones y respuestas de los proyectos específicos de regulación expedidos con firma del presidente de la República

			Datos básicos		
Nombre de la entidad			Ministerio de Comercio, Industria y Turismo		
Responsable del proceso			Viceministerio de Desarrollo Empresarial		
Nombre del proyecto de regulación			Proyecto de Decreto, "Por el cual se modifica el Decreto 2147 de 2016 y se integran los actores de la economía popular al régimen de zonas francas"		
Objetivo del proyecto de regulación			Modificar el Decreto 2147 de 2016		
Fecha de publicación del informe			11/08/2025		
Descripción de la consulta					
Tiempo total de duración de la consulta:			15 días calendario		
Fecha de inicio			22/07/2025		
Fecha de finalización			05/08/2025		
Enlace donde estuvo la consulta pública			https://www.mincit.gov.co/normatividad/proyectos-de-normatividad/proyectos-de-decreto-2025		
Canales o medios dispuestos para la difusión del proyecto			Página web		
Canales o medios dispuestos para la recepción de comentarios			Correo electrónico mlopezs@mincit.gov.co		
Resultados de la consulta					
Número de Total de participantes			7		
Número total de comentarios recibidos			32		
Número de comentarios aceptados			1		
Número de comentarios no aceptadas			31		
Número total de artículos del proyecto			7		
Número total de artículos del proyecto con comentarios			6		
Número total de artículos del proyecto modificados			1		
Consolidado de observaciones y respuestas					
No.	Fecha de recepción	Remitente	Observación recibida	Estado	Consideración desde entidad
1	30/07/2025	Leidy Paola Bernal Cáceres	General. Es correcto el enfoque del proyecto, en tanto promueve la inclusión de la economía popular dentro de las Zonas Francas Permanentes Especiales (ZFPE), alineándose con los objetivos de la Política de Reindustrialización. Sin embargo, se identifican importantes retos de viabilidad para estos actores, derivados de los siguientes aspectos: El artículo 36 establece como requisito de inversión para declarar una ZFPE de economía popular una suma mínima de 20.000 UVT, que a la tasa actual (\$49.799 COP por UVT) equivale a aproximadamente \$995.980.000 COP. Esta exigencia representa una barrera de entrada desproporcionada para muchas unidades productivas propias de la economía popular, como asociaciones de mujeres cabeza de hogar, microempresas de confección, recicladores, unidades agrícolas o artesanales, que operan en condiciones de baja escala, informalidad o limitada financiación. Actualmente, el régimen de zonas francas otorga beneficios significativos a grandes inversionistas: -Tarifa reducida de renta del 20%, frente al 35% general. -Exención de aranceles e IVA (0%) para mercancías importadas. -IVA del 0% en la adquisición de materias primas de origen nacional. Estas condiciones han contribuido al éxito del régimen para atraer capital, pero no se contemplan aún mecanismos que faciliten la participación real de la economía popular en igualdad de condiciones. En consecuencia, se propone: 1. Escalonar o modular el requisito de inversión mínima para ZFPE de economía popular, permitiendo su cumplimiento progresivo o bajo esquemas asociativos comunitarios. 2. Incluir incentivos tributarios diferenciados para quienes integren a la economía popular en sus cadenas de valor. 3. Otorgar beneficios arancelarios y en IVA a las unidades económicas de economía popular cuando: -Se introduzcan materias primas del exterior para su transformación. -Adquieran insumos nacionales para producción dentro de zonas francas.	No se acepta	Se valora la observación realizada y se comparte el interés por garantizar la efectiva inclusión de las organizaciones y unidades productivas de la economía popular dentro del régimen de zonas francas, en coherencia con los objetivos trazados en la Política Nacional de Reindustrialización (CONPES 4129 de 2023). No obstante, se precisa que el proyecto de decreto ya introduce ajustes sustanciales y novedosos para viabilizar el acceso de la economía popular a las Zonas Francas Permanentes Especiales (ZFPE) y a las operaciones en zonas francas, atendiendo tanto a las condiciones reales de estos actores como a la naturaleza y principios del régimen franco. Entre los ajustes relevantes incluidos en el proyecto se destacan: - Creación de la figura de ZFPE de Economía Popular con un requisito de inversión sustancialmente inferior al exigido a otros tipos de zonas francas permanentes especiales. En el régimen vigente, los requisitos para la declaratoria de una Zona Franca Permanente Especial (ZFPE) varían según el tipo de actividad, estableciendo compromisos de inversión y empleo sustancialmente más altos que los contemplados en el presente proyecto. Por ejemplo, una ZFPE de bienes y servicios debe acreditar una inversión mínima de 3.012.550 UVT y la creación de 150 empleos directos, mientras que una ZFPE agroindustrial requiere 1.263.736 UVT o la generación de 500 empleos directos o vinculados, además de presentar un plan de internacionalización. En contraste, la figura creada por este decreto para las ZFPE de economía popular fija un umbral reducido de 20.000 UVT y solo siete (7) empleos en cinco años, lo que representa una reducción drástica frente a los estándares generales, diseñada para ajustarse a las condiciones reales de las unidades productivas populares sin comprometer la viabilidad y sostenibilidad del régimen franco. - Flexibilización de la generación de empleo: el decreto permite un crecimiento gradual, exigiendo la creación de solo siete (7) empleos formales en un plazo de cinco años, lo cual es sensiblemente menor que el estándar general, reconociendo así las limitaciones de capacidad y la dinámica progresiva de la economía popular. - Vinculación obligatoria de actores de economía popular como empresas de apoyo y como proveedores de bienes y servicios a usuarios industriales y comerciales, estableciendo porcentajes mínimos de empleo directo (5%) y reportes anuales de seguimiento. Esto garantiza que la economía popular se inserte en las cadenas de valor de las zonas francas, incluso en aquellas donde operadores o usuarios del proyecto. - Compatibilidad con esquemas asociativos: aunque el requisito de inversión es único para la figura de ZFPE de

2	05/08/2025	DNP	General: Se sugiere aclarar el concepto de personas y unidades de la economía popular para efectos de este Proyecto de Decreto.	No se acepta	En el presente decreto no se puede adoptar otra definición de economía popular, puesto que no es objeto del régimen franco. En este sentido se adoptan las definiciones vigentes, como se incluye en la memoria justificativa. Las definiciones disponibles son las que se encuentran en las bases del PND, el Conpes 4129 de 2023 y en la encuesta de micronegocios EMICRON del DANE. Con base en estas definiciones se incluyó las mencionadas categorías, sin embargo excede la competencia y alcance del presente concepto realizar una definición mas detallada de personas o unidades de economía popular. Así mismo el artículo 2.2.16.1.4 del Decreto 1082 de 2015 (reglamentario del sector de Planeación Nacional), reprodujo esa definición, así: "Economía popular y comunitaria. Para el efecto del presente Título, se entiende por economía popular a los oficios y ocupaciones mercantiles relacionados con la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, y no mercantiles, que hagan referencia a actividades domésticas o comunitarias, desarrolladas por unidades económicas de baja escala ya sea personales, familiares, micronegocios o microempresas, en cualquier sector económico. Los actores de la Economía Popular pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas u organizados de manera asociativa"
3	05/08/2025	FEDECOM / ECOOPOPULAR / MESA NACIONAL DE TENDEROS	General: Las organizaciones de empresarios de la economía popular que suscribimos la presente comunicación, nos permitimos solicitar respetuosamente que, en la expedición del decreto actualmente en discusión, se incluya de manera explícita a las organizaciones de la economía popular como propietarias y miembros asociados de las empresas y entidades que sean aprobadas como Zonas Francas. Consideramos que el tratamiento exclusivo de nuestras organizaciones como simples "vinculados" no garantiza ni la permanencia ni el cumplimiento efectivo de la voluntad expresada en el borrador del decreto, particularmente en lo relacionado con la participación futura de la economía popular en estos proyectos estratégicos. Como organizaciones cooperativas y asociativas, contamos con la capacidad de fortalecer el tejido empresarial de la economía popular, y estamos dispuestas a trabajar de la mano del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para acompañar a los sectores que así lo requieran. De igual forma, manifestamos nuestra plena disposición para colaborar con el SENA, el Ministerio y demás entidades gubernamentales, con el fin de incorporar nuevos actores de la economía popular que contribuyan al cumplimiento de los objetivos del decreto. Agradecemos su atención a esta solicitud y reiteramos nuestro compromiso de participar activamente en la construcción de un modelo de desarrollo más incluyente, justo y sostenible para el país.	No se acepta	En el régimen vigente, regulado por el Decreto 2147 de 2016, una empresa de apoyo es aquella que presta servicios auxiliares o complementarios a los usuarios de la zona franca, tales como vigilancia, mantenimiento, transporte, cafeterías, capacitación o atención médica básica. Estas empresas no desarrollan la actividad principal de producción o comercialización autorizada a los usuarios industriales o comerciales y, por lo tanto, no están sujetas a los compromisos de inversión y empleo propios de estos últimos ni acceden a los beneficios tributarios o aduaneros del régimen. El presente proyecto de decreto fortalece la inclusión de la economía popular en esta figura al establecer la prioridad para que empresas y personas de la economía popular puedan ser autorizadas como empresas de apoyo, así como proveedores directos de bienes y servicios a los usuarios industriales y comerciales. Esto garantiza su vinculación efectiva a la operación, creando oportunidades de ingresos, acceso a redes de negocios y fortalecimiento de capacidades. En cuanto a la solicitud de que las organizaciones de la economía popular sean reconocidas expresamente como propietarias o miembros asociados de las empresas y entidades operadoras de zonas francas, se precisa que la propuesta normativa no impide que estas organizaciones obtegan la declaratoria de zona franca, siempre y cuando cumplan con los requisitos especiales incluidos en el artículo 6.
4	05/08/2025	Araujo Ibarra Consultores Internacionales S.A.S.,	General: Inclusión de personas naturales o PYMEs bajo la figura del usuario operador. Sugerimos que, bajo la figura sombrilla de un "usuario operador" que cuente con las garantías y el patrimonio necesario, puedan operar, bajo su responsabilidad, personas naturales o pequeñas y medianas empresas- de la economía popular- manteniendo los beneficios del régimen. Esta medida permitiría la inclusión de la economía popular y fomentaría el desarrollo de emprendimientos locales. Este modelo asegura a su vez la trazabilidad y la responsabilidad, otorgando las garantías suficientes el cumplimiento de las obligaciones administrativas y aduaneras. Esta propuesta aplica tanto para empresas de servicios (como call centers o BPO) como para empresas industriales que realicen procesos de maquila, confección de prendas y calzado, lo cual podría generar un importante número de empleos en el país. Como referencia, se calcula que el 1% de la población mundial trabaja en una zona franca, si se aplica esta regla a Colombia, en el país se deberían estar generando 500,000 empleos directos bajo el régimen y realmente las cifras dicen que es menos de la mitad. El potencial de esto es llegar a estándares internacionales o superarlos. Por ejemplo, países como Dubái registran un 7% de su población empleada en zonas francas, o Nicaragua y Republica Dominicana, con un 2%.	No se acepta.	La definición de usuario operador se encuentra en la Ley 1004 de 2005, la cual expresamente indica que el usuario operador debe ser persona jurídica, por lo cual no es viable en este proyecto de decreto habilitar a una persona natural como usuario operador. En el mismo sentido, la PYME ya puede beneficiarse del régimen de zona franca como usuario industrial y como empresas de apoyo, por lo cual no se hace necesario hacer modificaciones adicionales. Así, los ejemplos que ofrece en la solicitud, ya se pueden desarrollar bajo el régimen vigente.
5	05/08/2025	Araujo Ibarra Consultores Internacionales S.A.S.,	General: Facilitación del procesamiento parcial: Recomendamos la posibilidad de facilitar el procesamiento parcial fuera de la zona franca, manteniendo los beneficios de la misma. Este tipo de procesamiento, que podría incluir actividades como secado o pintura, sería ideal para ser realizado por empresas de la economía popular y PYMEs, complementando los procesos de los usuarios de zona franca. Este modelo, si se implementa a gran escala, contribuiría al fortalecimiento del ecosistema productivo y la generación de empleo en las PYMEs, garantizando al mismo tiempo el cumplimiento de las normativas vigentes.	No se acepta.	El régimen vigente ya permite el procesamiento parcial. En este sentido no se considera necesario hacer modificaciones en este aspecto. Adicionalmente, las reglas aduaneras aplicables se encuentran en el Estatuto Aduanero, por lo cual las modificaciones superan el alcance de este proyecto.

6	05/08/2025	Araujo Ibarra Consultores Internacionales S.A.S.,	General: Conceptualización clara de la Economía Popular: El proyecto de decreto tiene como objetivo vincular a los actores y unidades de la economía popular al régimen de zonas francas. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la Economía Popular se refiere a "los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micro negocios o micro empresas), en cualquier sector económico. Los actores de la Economía Popular pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa". Así mismo, el proyecto de norma señala que esta economía abarca el sector compuesto "por unidades productivas de subsistencia, micronegocios y actividades familiares o comunitarias, requiere mecanismos de apoyo diferenciados para superar barreras de acceso a mercados, financiamiento y asistencia técnica, en armonía con los lineamientos de inclusión y equidad definidos en la Política de Reindustrialización." Si bien las definiciones son claras también son muy amplias y no permiten identificar que personas o unidades pueden ser abarcadas por el sector. Esto será muy importante no solo para la instalación se las personas o unidades bajo el régimen, sino para poder identificar como se vincula este criterio a los compromisos de generación de empleo y para lograr identificar el impacto real de las nuevas medidas. Por ejemplo, el uso de términos como "unidades económicas de baja escala" y "actividades familiares o comunitarias" abarca una gran variedad de emprendimientos, que van desde proyectos informales hasta microempresas con potencial de crecimiento. Esta amplitud en la definición dificulta la identificación precisa de los actores o sectores específicos que podrían beneficiarse de la vinculación al régimen de zonas francas. Así, resulta complicado determinar qué tipos de emprendimientos podrán aprovechar las ventajas de este régimen, lo que genera cierta incertidumbre sobre cómo se alineará este criterio con los objetivos de generación de empleo y el apoyo a las microempresas. Sin una delimitación clara, podría ocurrir que diversos tipos de unidades económicas, con diferentes necesidades y características, sean igualmente elegibles para participar en este régimen. Esto podría generar dificultades en la implementación del proyecto, ya que no se sabría de forma clara cuáles son los actores más adecuados para beneficiarse de estas oportunidades, menos aún cuando partimos que el 90% de las empresas instaladas en zona franca ya corresponden a pequeñas y	No se acepta.	En el presente decreto no se puede adoptar otra definición de economía popular, puesto que no es objeto del régimen franco. En este sentido se adoptan las definiciones vigentes, como se incluye en la memoria justificativa. Las definiciones disponibles son las que se encuentran en las bases del PND, el Conpes 4129 de 2023 y en la encuesta de micronegocios EMICRON del DANE. Con base en estas definiciones se incluyó las mencionadas categorías, sin embargo excede la competencia y alcance del presente concepto realizar una definición mas detallada de personas o unidades de economía popular. Así mismo el artículo 2.2.16.1.4 del Decreto 1082 de 2015 (reglamentario del sector de Planeación Nacional), reprodujo esa definición, así: "Economía popular y comunitaria. Para el efecto del presente Título, se entiende por economía popular a los oficios y ocupaciones mercantiles relacionados con la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, y no mercantiles, que hagan referencia a actividades domésticas o comunitarias, desarrolladas por unidades económicas de baja escala ya sea personales, familiares, micronegocios o microempresas, en cualquier sector económico. Los actores de la Economía Popular pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa".
7	05/08/2025	ANALDEX	General: El espíritu de esta norma es promover los encadenamientos productivos entre las zonas francas y la economía popular. Sin embargo, para que esta integración sea una realidad tangible y eficiente, es indispensable contar con las herramientas aduaneras que la faciliten. En este sentido, es crucial abordar una barrera operativa que afecta directamente este objetivo. Con la derogatoria realizada por el Decreto 659 de 2024, las operaciones de perfeccionamiento pasivo, que anteriormente se tramitaban ágilmente con un Formulario de Movimiento de Mercancías (FMM), ahora exigen una Solicitud de Autorización de Embarque. Este cambio imprevisto, lejos de ser una simple formalidad, ha generado graves perjuicios económicos, llevando a una reducción de más del 60% en este tipo de operaciones cuando se realizó su implementación. El propio Gobierno Nacional, en la memoria justificativa del proyecto de decreto que busca restaurar el FMM (publicado en diciembre de 2024), reconoció que la situación actual fue un error que debe ser corregido. No obstante, a la fecha, dicha norma correctiva no ha sido expedida. Instamos a que, de manera paralela y con la mayor celeridad, se expida la norma que restaura el uso del Formulario de Movimiento de Mercancías. Brindar seguridad jurídica y facilitar el encadenamiento entre los actores es una condición necesaria para el éxito de esta política. Sin este instrumento, que simplifica y agiliza el traslado de bienes para su transformación, el objetivo de "promover encadenamientos productivos" se ve seriamente limitado por barreras operativas y costos de transacción que desincentivan precisamente las operaciones que se buscan fomentar	No se acepta.	La solicitud implica la modificación del Estatuto Aduanero, lo cual no es objeto del presente decreto y sobrepasa su margen de actuación, que es la modificación del régimen franco.
8	05/08/2025	ANDI	Artículo 1: Para el modelo de la economía popular, valdría la pena que puedan desarrollar un espectro más amplio de actividades que facilite su inserción al esquema franco, al tiempo que se cubren necesidades de la zona franca y de sus usuarios. Proponemos que el Parágrafo 1 del Artículo 5 del Proyecto se modifique, así: Parágrafo 1. Las empresas de apoyo dentro de la zona franca, con excepción de incluidas aquellas vinculadas a la economía popular, no podrán realizar actividades que impliquen el desarrollo del objeto social de los usuarios industriales y comerciales de zona franca.	No se acepta	En relación con añadir mas actividades, se indica que el artículo es enunciativo, puesto que enumera una serie de actividades "entre otras". En este sentido, pueden desarrollar otras actividades no mencionadas expresamente siempre y cuando tengan la capacidad para ello. Ahora bien, no es viable exceptuar a las empresas de economía popular de la prohibición de desarrollar actividades que impliquen el desarrollo de actividades del objeto social de los usuarios puesto que el desarrollo de dichas actividades esta reservado legalmente a quien se ha calificado para tal fin, cumpliendo con los requisitos reglamentarios. Así mismo, generaría un trato diferenciado con otras empresas de apoyo que no son de economía popular.
9	05/08/2025	ANDI	Artículo 1. Priorización de vinculación de economía popular. Si bien consideramos valioso abrir la posibilidad de vinculación de personas y unidades de economía popular como empresas de apoyo, también consideramos importante modificar el texto del articulado para que no se trate de una prelación excluyente. Estas formas económicas no son excluyentes de las que hoy en día operan en las zonas francas y no deben competir por una autorización que corresponde a razones de mercado, sino que invitamos a que esta política pública tenga una visión complementaria. Por lo anterior, solicitamos eliminar la obligación de contratación prevalente.	No se acepta	Se aclara que la redacción propuesta en el artículo 1 del proyecto no configura una prelación excluyente, ya que la vinculación de personas y unidades de la economía popular como empresas de apoyo dependerá de las necesidades reales de la zona franca y de la naturaleza de los servicios requeridos por los usuarios industriales y comerciales. La disposición busca establecer una prioridad en la evaluación y autorización, orientada a incentivar la inclusión de actores de la economía popular, sin que ello implique la exclusión de otros oferentes ni la imposición de condiciones contrarias a la lógica de mercado y a la eficiencia operativa del régimen. Por lo anterior, se considera que el texto actual del proyecto de decreto mantiene un equilibrio entre la promoción de la economía popular y la libre participación de otros prestadores de servicios, garantizando que la decisión final responda a las necesidades específicas de cada zona franca.

10	05/08/2025	ANDI	Artículo 1. En este mismo sentido, creemos que es importante ajustar la definición de las unidades de economía popular para efectos de la aplicación de esta iniciativa. En Colombia existen tres tipos de organizaciones de economía solidaria: cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales; hay otras organizaciones solidarias de desarrollo como: asociaciones y corporaciones, fundaciones y voluntariados. Cada tipo responde a diferentes objetivos y condiciones, es importante establecer un marco regulatorio claro que permita a los usuarios operadores autorizar a este tipo de organizaciones preservando las condiciones de seguridad a las que están obligados.	No se acepta	Se precisa que el texto del proyecto de decreto, al emplear la expresión “entre otras”, ya incluye de manera implícita a las distintas formas asociativas que cumplen las características señaladas por la política pública de economía popular, sin necesidad de enumerar de manera taxativa cada tipo de organización. Esta formulación abierta permite abarcar la pluralidad de actores sin limitar el alcance de la disposición y asegurando su adaptación a la evolución del marco normativo y de las prácticas asociativas en el país. Por otra parte, en lo que respecta a las condiciones de seguridad, se aclara que la responsabilidad de verificar y garantizar el cumplimiento de dichas condiciones corresponde al usuario operador de la zona franca, conforme a las obligaciones previstas en el Decreto 2147 de 2016 y demás normas aplicables. Por lo tanto, no es necesario introducir ajustes adicionales en el articulado para este fin, dado que el régimen vigente ya contempla los mecanismos y responsabilidades para preservar la seguridad en las operaciones. En consecuencia, se considera que el texto actual del proyecto es suficiente para incluir a todas las formas organizativas relevantes y para garantizar la aplicación de las condiciones de seguridad a través de los mecanismos ya establecidos.
11	05/08/2025	ANDI	Artículo 1: Armonización de las personas y unidades de economía popular con el esquema formal de las zonas francas. Invitamos al Ministerio a crear mecanismos que permitan los procesos de formalización progresiva al mismo tiempo que los usuarios industriales y comerciales mantienen un régimen de operación formal. Es importante considerar que las personas o unidades de economía popular no siempre tendrán la posibilidad de expedir una factura electrónica que le permita a su vez al usuario de zona franca tomar los costos y gastos correspondientes de su contratación para efectos contables y tributarios. También es importante tener en cuenta que los usuarios de zona franca están sujetos a la obligación de implementar procesos de conocimiento del cliente en pro de la seguridad de la cadena logística, dicha obligación es de carácter legal y obedece a unos mínimos de la Circular 170 de la DIAN y a la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de Sociedades, según sea el caso. Adicionalmente, las zonas francas son activas en la adopción de estándares voluntarios como la certificación ISO 28000, la certificación BASC y para un número importante de usuarios industriales del programa de Operador Económico Autorizado. Todos estos parten de procesos muy estrictos de conocimiento del cliente y de seguridad de la cadena logística que necesariamente pasan por la vinculación de estructuras formales. Para resolver este obstáculo a la vinculación efectiva de la economía popular como empresas de apoyo, proponemos poner en marcha mesas de trabajo entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (en adelante el “Ministerio”) y el sector de zonas francas representado en esta Cámara. El objetivo es buscar opciones que permitan incentivar la contratación de personas y unidades de la economía popular de manera armónica con el esquema formal del sector y de sus herramientas de seguridad en la cadena logística.	No se acepta	El MINCIT incluyó en el proyecto de decreto que realizará acompañamiento, junto con otras entidades, a las unidades de economía popular para promover su formalización. Ahora bien, en relación con la facturación, el usuario puede realizar el documento soporte del bien o servicio para poder sustentar los costos y gastos, si el proveedor no está obligado a facturar.
12	05/08/2025	DNP	Artículo 1: Se recomienda revisar si bajo el principio de equidad el Decreto debería indicar el tipo de empresas que deberían priorizarse para ser autorizadas como empresas de apoyo en una zona franca permanente. Respecto a la vinculación de las organizaciones de carácter asociativo se indica que: “...siempre que cuenten con la capacidad para prestar el bien o servicio requerido...”, para lo cual se sugiere especificar a qué capacidad se refiere para prestar bienes o servicios.	No se acepta	Se aclara que la priorización no es por el tipo de empresa sino que lo que se debe priorizar es la contratación de actividades relacionada con la economía popular: sean desarrolladas por empresas, figuras asociativas o personas naturales. Ahora bien, esta priorización implica dar una prelación a este tipo de unidades económicas, pero en todo caso dependerá de la necesidad específica que la zona franca requiera suplir mediante la vinculación de empresas de apoyo. En este sentido, se precisa, además, que la capacidad para prestar bienes o servicios esta relacionada con las necesidades de la zona franca, por lo cual la capacidad varía de acuerdo a lo que esta requiera. Por lo anterior, no se puede definir de manera general la capacidad, sino que dependerá de cada zona franca en específico de acuerdo a sus necesidades particulares.
13	05/08/2025	Araujo Ibarra Consultores Internacionales S.A.S.,	Artículo 1: El régimen franco actual es amplio y permite que empresas, personas, asociaciones o fundaciones o personas dedicadas a la economía popular puedan actuar como empresas de apoyo del régimen de zona franca. Ahora, cuando hay una empresa de apoyo en zona franca es porque los usuarios de la zona franca ya realizaron procesos de selección que permitieran definir que las empresas o personas están en la capacidad de prestar los servicios requeridos. De esta forma, no es necesario modificar el artículo 5 para especificar un asunto que el régimen ya permite. Comentario sobre el parágrafo 1: Por técnica jurídica no es necesario aclarar que “las empresas de apoyo dentro de zona franca, incluidas aquellas vinculadas a la economía popular”. Ya es claro que las empresas de apoyo incluyen a todos quienes sean autorizados bajo esta calidad, de esta manera, resulta innecesario hacer la aclaración en el parágrafo 1.	No se acepta	El ajuste propuesto en el artículo 5 del proyecto de decreto tiene como objetivo establecer una prioridad para la vinculación de actores de la economía popular en esta categoría, con el fin de incentivar su inclusión y facilitar su acceso efectivo a las oportunidades del régimen franco. Esta priorización no excluye a otros posibles prestadores de servicios ni elimina la exigencia de cumplir los requisitos y procesos de selección establecidos, sino que busca generar un marco normativo que promueva activamente la participación de la economía popular. En cuanto a la redacción del parágrafo 1, si bien se comparte que en el régimen actual la definición de empresas de apoyo incluye a todos quienes sean autorizados bajo esta calidad, la inclusión expresa de la referencia a la economía popular en el texto tiene un propósito de política pública y de visibilización, reafirmando el enfoque del proyecto en la inclusión productiva de este sector, sin que ello altere el alcance jurídico de la figura.
14	05/08/2025	Araujo Ibarra Consultores Internacionales S.A.S.,	Artículo 2: El nuevo parágrafo 5 del artículo 29 impone una obligación expresa al usuario operador y/o a los usuarios de la zona franca permanente de vincular actores de la economía popular para la prestación de bienes y/o servicios relacionados con su actividad, así como de llevar un registro y reportario anualmente al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. No obstante, el proyecto no define con claridad quiénes califican como actores de la economía popular, lo que puede generar incertidumbre en su implementación y dificultar el No debería fijarse como una obligación, en la medida que no se sabe si estos actores pueden suplir las necesidades específicas de cada empresa. Sugerimos ponerlo como un incentivo, que pudiera ser no tributario.	No se acepta	En relación con la naturaleza de la medida, es importante señalar que los usuarios del régimen franco gozan de condiciones especiales e incentivos significativos, tanto tributarios como aduaneros, que implican beneficios superiores a los del régimen ordinario. En este sentido, la obligación prevista en el nuevo parágrafo 5 del artículo 29 se enmarca como parte de las contraprestaciones que deben realizar en pro del interés general, contribuyendo a los objetivos de inclusión productiva y formalización definidos en la Política de Reindustrialización. Esta disposición no es excluyente ni inflexible, ya que la vinculación de actores de la economía popular dependerá de que estos cuenten con la capacidad de atender las necesidades reales de los usuarios. Adicionalmente, el registro y reporte anual al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se integra a los mecanismos de control y seguimiento que ya operan en el régimen, sin generar cargas administrativas adicionales desproporcionadas.

15	05/08/2025	ANDI	Artículo 2: Reporte de vinculación de actores de la economía popular. Artículo 2 del Proyecto. Con el fin de facilitar el registro y entrega de información que requiere el Ministerio, así como de fortalecer la transparencia del mismo, sugerimos que reporte creado por el Artículo 2 del Proyecto haga parte de la plataforma de zonas francas de la entidad y que sean los mismos actores de la economía popular quienes hagan el ingreso de la información. Esta propuesta aplica también para el nuevo Parágrafo 5 del Artículo 31 del Decreto 2147 que crea el Artículo 3 del Proyecto	No se acepta	La obligación es de los usuarios, por lo cual no se le puede trasladar a los proveedores, como la economía popular. En relación con el reporte en el sistema de zona franca, se estudiará la propuesta.
16	05/08/2025	DNP	Artículo 2: Es relevante considerar que los usuarios de zonas francas establecen encadenamientos productivos a nivel local, en la medida en que los proveedores cumplan con los requerimientos necesarios en la provisión de los bienes y/o servicios. Por lo tanto, se recomienda primero fortalecer los actores de la economía popular para realizar la proveeduría local en zonas francas, mediante otro tipo de instrumentos, antes de generar el requisito de la vinculación de actores de la economía popular por parte de las zonas francas. Ahora, desde aspectos de forma se sugiere revisar la enumeración del parágrafo que se adicionaría ya que el articulado actual se desarrolla hasta el parágrafo 3°, es decir, que la enumeración sería parágrafo 4°.	Se acepta parcialmente	Se acepta parcialmente, se corrige enumeración del parágrafo. En relación con el comentario acerca de fortalecer mediante otros instrumentos a los actores de economía popular, el MINCIT reconoce esta necesidad, por lo cual en el artículo 1 del presente proyecto, mediante el cual se adiciona un parágrafo 2 al artículo 5, se incluye que el Ministerio en conjunto con otras entidades diseñará e implementará programas de asistencia técnica, formación y promoción orientados a fortalecer las capacidades de los actores de la economía popular.
17	05/08/2025	ANALDEX	Artículo 2: Adicionalmente, proponemos un alcance mayor a los servicios que puedan ser prestados por los actores de economía popular y en ese sentido sugerimos la siguiente redacción al nuevo parágrafo 5 que trata el artículo 2 del proyecto: "Con el fin de promover encadenamientos productivos, el usuario operador y/o los usuarios de la Zona Franca Permanente vincularán actores de la economía popular que realicen sus actividades de manera individual, en unidades económicas u organizados de manera asociativa para la prestación de bienes y/o servicios relacionados, conexos y/o complementarios ...	No se acepta	Los servicios conexos o complementarios se entienden incluidos en la definición de servicios relacionados. En todo caso, existe también la posibilidad de contratar a las unidades de economía popular como empresas de apoyo.
18	05/08/2025	DNP	Artículo 3: Es relevante considerar que los usuarios de zonas francas establecen encadenamientos productivos a nivel local, en la medida en que los proveedores cumplan con los requerimientos necesarios en la provisión de los bienes y/o servicios. Por lo tanto, se recomienda primero fortalecer los actores de la economía popular para realizar la proveeduría local en zonas francas, mediante otro tipo de instrumentos, antes de generar el requisito de la vinculación de actores de la economía popular por parte de las zonas francas. Desde aspectos de forma se sugiere revisar la enumeración del parágrafo que se adicionaría ya que el articulado vigente se desarrolla hasta el parágrafo 1°, es decir, que la enumeración sería parágrafo 2°.	No se acepta	El artículo 31 del Decreto 2147 de 2016, modificado por el artículo 17 del Decreto 278 de 2021, tiene cuatro (4) párrafos, por lo cual la numeración del parágrafo es correcta. En relación con el comentario acerca de fortalecer mediante otros instrumentos a los actores de economía popular, el MINCIT reconoce esta necesidad, por lo cual en el artículo 1 del presente proyecto, mediante el cual se adiciona un parágrafo 2 al artículo 5, se incluye que el Ministerio en conjunto con otras entidades diseñará e implementará programas de asistencia técnica, formación y promoción orientados a fortalecer las capacidades de los actores de la economía popular.

19	05/08/2025	Araujo Ibarra Consultores Internacionales S.A.S.,	Artículo 3: No debería fijarse como una obligación, en la medida que no se sabe si estos actores pueden suplir las necesidades específicas de cada empresa. Se debería fijar es como un incentivo, en la medida en que se vinculen estos actores de la economía popular, establecer incentivos no tributarios.	No se acepta	En relación con la naturaleza de la medida, es importante señalar que los usuarios del régimen franco gozan de condiciones especiales e incentivos significativos, tanto tributarios como aduaneros, que implican beneficios superiores a los del régimen ordinario. En este sentido, la obligación prevista en el nuevo párrafo 5 del artículo 29 se enmarca como parte de las contraprestaciones que deben realizar en pro del interés general, contribuyendo a los objetivos de inclusión productiva y formalización definidos en la Política de Reindustrialización. Esta disposición no es excluyente ni inflexible, ya que la vinculación de actores de la economía popular dependerá de que estos cuenten con la capacidad de atender las necesidades reales de los usuarios. Adicionalmente, el registro y reporte anual al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se integra a los mecanismos de control y seguimiento que ya operan en el régimen, sin generar cargas administrativas adicionales desproporcionadas.
20	05/08/2025	ID-CT SAS Ingrid Diaz	Artículo 3: Estando dentro del término legal comedidamente nos permitimos presentar una solicitud de inclusión de un inciso al párrafo del artículo 3 del proyecto en el siguiente sentido: "Adicionar un inciso al paragrafo 5 del artículo 3 en el siguiente orden: Para los propósitos previstos en el presente párrafo los usuarios de zonas francas permanentes especiales de servicios turísticos, podrán vincular actores de la economía popular que realicen actividades de servicios conexos y/o complementarios al turista sea que los mismos se presten dentro o fuera del área habilitada como zona franca siempre que dichos servicios sean integralmente gestionados y controlados en y desde la zona franca." En nuestra opinión el decreto es una excelente oportunidad para incorporar comunidades al sector turístico siendo ésta una alternativa de impacto en el desarrollo de las áreas de influencia turística del país. No obstante es claro que la prestación de los servicios complementarios y/o conexos tales como atención de bodas, servicios turísticos por la ciudad, que dichas comunidades pueden prestar se llevan a cabo fuera de la zona franca, sin perjuicio que el servicio sea organizado y gestionado desde la zona. Por lo anterior y teniendo en cuenta que no existe normativa al respecto solicitamos la inclusión del inciso en los términos mencionados.	No se acepta	Se precisa que el proyecto de decreto ya contempla la posibilidad de que los usuarios de zonas francas, incluidas las permanentes especiales de servicios turísticos, vinculen actores de la economía popular para la prestación de bienes o servicios relacionados con su actividad, siempre que estas actividades se encuentren incluidas dentro del objeto social del usuario calificado y sean compatibles con el régimen franco.
21	06/08/2025	Araujo Ibarra Consultores Internacionales S.A.S.,	Artículo 4: El proyecto no define con precisión quiénes son estos actores especialmente cuando se trata de personas naturales (individuales), lo que dificulta su identificación objetiva y puede generar incertidumbre para certificar y verificar el cumplimiento del porcentaje exigido.	No se acepta	Se aclara que, si bien el proyecto de decreto no contiene una definición exhaustiva de "actores de la economía popular" a nivel de personas naturales, esta generalidad responde a un criterio deliberado que otorga flexibilidad y ventaja a los usuarios del régimen. Al no establecer una enumeración cerrada, se permite que cada usuario, dentro del marco de lo regulado y de sus propias necesidades operativas, pueda determinar la forma más apropiada de cumplir con el requisito de vinculación de actores de la economía popular. Esto facilita la inclusión de una amplia variedad de perfiles y ocupaciones, adaptándose a las particularidades de cada sector y proyecto, sin restringir la aplicación a categorías predeterminadas que podrían quedar rápidamente desactualizadas o resultar demasiado limitantes. Adicionalmente, las referencias conceptuales incluidas en la memoria justificativa —tomadas de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, el CONPES 4129 de 2023 y la Encuesta de Micronegocios (EMICRON) del DANE— proporcionan criterios objetivos suficientes para que los usuarios y la autoridad competente puedan identificar a estos actores y verificar el cumplimiento del porcentaje exigido, sin comprometer la capacidad de adaptación a la realidad productiva y social de cada zona franca.
22	05/08/2025	DNP	Artículos 4: Si pasan a ser empleo directo, dejarían su condición de economía popular, lo que hace difícil el control de está imposición. Se recomienda precisar qué se entiende por actores de la economía popular, para facilitar los mecanismos de verificación del requisito. Es costosa la verificación del cumplimiento y no hay mecanismo definido en el Proyecto de Decreto. Es importante tener en cuenta que en ciertas actividades puede ser difícil encontrar mano de obra calificada y que imponer un % de empleo de actores de la economía popular puede generar ineficiencias productivas en las decisiones que deben tomar las empresas. Desde aspectos de forma se sugiere revisar la enumeración de los párrafos que se adicionarán, ya que no coincide con la secuencia del contenido del articulado vigente.	No se acepta	El artículo 32 del Decreto 2147 de 2016, modificado por el artículo 18 del Decreto 278 de 2021, tiene un (1) párrafo, por lo cual la numeración del párrafo es correcta. En relación con la observación planteada, se precisa que el régimen de zonas francas ya cuenta con mecanismos de control y verificación aplicables a las obligaciones de los usuarios y operadores, incluidos los compromisos de inversión y empleo, establecidos en el Decreto 2147 de 2016 y supervisados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Estos procedimientos serán igualmente aplicables para verificar el cumplimiento del porcentaje mínimo de empleo directo por parte de actores de la economía popular, conforme a lo dispuesto en el proyecto de decreto. Respecto a la afirmación de que pasar a ser empleo directo haría que los trabajadores pierdan la condición de actores de la economía popular, se aclara que, de acuerdo con la definición adoptada en el CONPES 4129 de 2023, la economía popular no se limita a la informalidad. Este concepto comprende unidades económicas de baja escala que pueden ser formales o informales, incluyendo micronegocios, microempresas, actividades familiares o comunitarias, y emprendimientos de base tecnológica. Por lo tanto, el tránsito hacia la formalización, a través de un contrato laboral directo, no implica necesariamente que se deje de pertenecer a la economía popular, y de hecho constituye uno de los objetivos principales de la política de reindustrialización: incentivar la formalización progresiva de estas unidades y sus trabajadores. En cuanto a la disponibilidad de mano de obra calificada, el diseño del requisito del 5% de empleo para actores de la economía popular busca precisamente promover procesos de capacitación, reconversión laboral y desarrollo de

23	05/08/2025	ANALDEX	Artículo 4: El proyecto propone, en sus artículos 4 y 5, establecer un requisito mínimo del cinco por ciento (5%) de empleo directo proveniente de actores de la economía popular para las Zonas Francas Permanentes Especiales de bienes y servicios. Si bien compartimos la intención, la rigidez de esta cuota fija presenta un riesgo fundamental. La imposición de una cuota obligatoria no tiene en cuenta las condiciones particulares y las asimetrías presentes en las diversas regiones del país, ni la naturaleza de las operaciones que se desarrollan en las zonas francas. Muchas de estas actividades son altamente sofisticadas y requieren un conocimiento técnico especializado que no siempre está disponible en la economía popular local. El incumplimiento de este requisito podría acarrear la pérdida de la calificación de la zona franca. Esta es una consecuencia desproporcionada que no solo afectaría los nuevos empleos que se buscan generar, sino la totalidad del proyecto, la inversión realizada y el empleo ya consolidado. Sería un perjuicio grave para la región donde la zona franca opera como polo de desarrollo. Propuesta de Modificación: Sugérimos que la redacción de los artículos 4 y 5 se armonice con el espíritu del artículo 1 del mismo proyecto. La obligación de vinculación laboral de la economía popular debería estar condicionada a la disponibilidad de personal con las capacidades requeridas para las funciones a desarrollar. Proponemos incluir la siguiente salvedad en ambos artículos: "...se debe acreditar que al menos el cinco por ciento (5%) del empleo directo generado corresponda a actores de la economía popular, siempre que exista la disponibilidad de personal con las capacidades y el perfil técnico requerido para el desarrollo de las actividades del usuario industrial." Esta adición brinda seguridad jurídica, reconoce las realidades operativas y evita que un requisito bien intencionado se convierta en una barrera insuperable que ponga en riesgo la viabilidad de los proyectos.	No se acepta	En relación con la naturaleza de la medida, es importante señalar que los usuarios del régimen franco gozan de condiciones especiales e incentivos significativos, tanto tributarios como aduaneros, que implican beneficios superiores a los del régimen ordinario. En este sentido, la obligación prevista en el nuevo párrafo 5 del artículo 29 se enmarca como parte de las contraprestaciones que deben realizar en pro del interés general, contribuyendo a los objetivos de inclusión productiva y formalización definidos en la Política de Reindustrialización. Esta disposición no es excluyente ni inflexible, ya que la vinculación de actores de la economía popular dependerá de que estos cuenten con la capacidad de atender las necesidades reales de los usuarios. Adicionalmente, el registro y reporte anual al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se integra a los mecanismos de control y seguimiento que ya operan en el régimen, sin generar cargas administrativas adicionales desproporcionadas.
24	05/08/2025	ANDI	Artículo 4: El requisito de empleo mínimo de actores de la economía popular debe analizarse frente a la definición de empleo directo contenido en el Decreto 2147 y que se refiere expresamente a contratos laborales. Sobre este particular, nuestra reflexión gira alrededor del hecho jurídico de que una vez una persona es contratada por medio de un contrato laboral se incorpora automáticamente a la formalidad laboral y por lo tanto se desnaturaliza su anterior condición de actor de la economía popular. Adicionalmente, es de la esencia de la figura de las empresas de apoyo que éstas son unos prestadores de servicios por fuera del ámbito de lo laboral. Es contradictoria esta figura, los objetivos de su implementación y la realidad jurídica del régimen franco. Tratándose de una obligación para el usuario de una zona franca permanente especial de bienes o de servicios, es importante que se le brinde seguridad jurídica. Proponemos para estos casos, dos alternativas: 1. Podría crearse un mecanismo que reconozca la sustitución del carácter de actor de la economía popular a un empleado formal. 2. También podría darse vía definición claridad sobre el requisito de que la persona contratada no haya tenido durante un periodo anterior de máximo dos años un contrato laboral o de prestación de servicios que haya generado aportes a seguridad social.	No se acepta	Respecto a la afirmación de que pasar a ser empleo directo haría que los trabajadores pierdan la condición de actores de la economía popular, se aclara que, de acuerdo con la definición adoptada en el CONPES 4129 de 2023, la economía popular no se limita a la informalidad. Este concepto comprende unidades económicas de baja escala que pueden ser formales o informales, incluyendo micronegocios, microempresas, actividades familiares o comunitarias, y emprendimientos de base tecnológica. Por lo tanto, el tránsito hacia la formalización, a través de un contrato laboral directo, no implica necesariamente que se deje de pertenecer a la economía popular, y de hecho constituye uno de los objetivos principales de la política de reindustrialización: incentivar la formalización progresiva de estas unidades y sus trabajadores.
25	05/08/2025	ANDI	Artículo 5: El requisito de empleo mínimo de actores de la economía popular debe analizarse frente a la definición de empleo directo contenido en el Decreto 2147 y que se refiere expresamente a contratos laborales. Sobre este particular, nuestra reflexión gira alrededor del hecho jurídico de que una vez una persona es contratada por medio de un contrato laboral se incorpora automáticamente a la formalidad laboral y por lo tanto se desnaturaliza su anterior condición de actor de la economía popular. Adicionalmente, es de la esencia de la figura de las empresas de apoyo que éstas son unos prestadores de servicios por fuera del ámbito de lo laboral. Es contradictoria esta figura, los objetivos de su implementación y la realidad jurídica del régimen franco. Tratándose de una obligación para el usuario de una zona franca permanente especial de bienes o de servicios, es importante que se le brinde seguridad jurídica. Proponemos para estos casos, dos alternativas: 1. Podría crearse un mecanismo que reconozca la sustitución del carácter de actor de la economía popular a un empleado formal. 2. También podría darse vía definición claridad sobre el requisito de que la persona contratada no haya tenido durante un periodo anterior de máximo dos años un contrato laboral o de prestación de servicios que haya generado aportes a seguridad social.	No se acepta	Respecto a la afirmación de que pasar a ser empleo directo haría que los trabajadores pierdan la condición de actores de la economía popular, se aclara que, de acuerdo con la definición adoptada en el CONPES 4129 de 2023, la economía popular no se limita a la informalidad. Este concepto comprende unidades económicas de baja escala que pueden ser formales o informales, incluyendo micronegocios, microempresas, actividades familiares o comunitarias, y emprendimientos de base tecnológica. Por lo tanto, el tránsito hacia la formalización, a través de un contrato laboral directo, no implica necesariamente que se deje de pertenecer a la economía popular, y de hecho constituye uno de los objetivos principales de la política de reindustrialización: incentivar la formalización progresiva de estas unidades y sus trabajadores.
26	05/08/2025	ANALDEX	Artículo 5: El proyecto propone, en sus artículos 4 y 5, establecer un requisito mínimo del cinco por ciento (5%) de empleo directo proveniente de actores de la economía popular para las Zonas Francas Permanentes Especiales de bienes y servicios. Si bien compartimos la intención, la rigidez de esta cuota fija presenta un riesgo fundamental. La imposición de una cuota obligatoria no tiene en cuenta las condiciones particulares y las asimetrías presentes en las diversas regiones del país, ni la naturaleza de las operaciones que se desarrollan en las zonas francas. Muchas de estas actividades son altamente sofisticadas y requieren un conocimiento técnico especializado que no siempre está disponible en la economía popular local. El incumplimiento de este requisito podría acarrear la pérdida de la calificación de la zona franca. Esta es una consecuencia desproporcionada que no solo afectaría los nuevos empleos que se buscan generar, sino la totalidad del proyecto, la inversión realizada y el empleo ya consolidado. Sería un perjuicio grave para la región donde la zona franca opera como polo de desarrollo. Propuesta de Modificación: Sugérimos que la redacción de los artículos 4 y 5 se armonice con el espíritu del artículo 1 del mismo proyecto. La obligación de vinculación laboral de la economía popular debería estar condicionada a la disponibilidad de personal con las capacidades requeridas para las funciones a desarrollar. Proponemos incluir la siguiente salvedad en ambos artículos: "...se debe acreditar que al menos el cinco por ciento (5%) del empleo directo generado corresponda a actores de la economía popular, siempre que exista la disponibilidad de personal con las capacidades y el perfil técnico requerido para el desarrollo de las actividades del usuario industrial." Esta adición brinda seguridad jurídica, reconoce las realidades operativas y evita que un requisito bien intencionado se convierta en una barrera insuperable que ponga en riesgo la viabilidad de los proyectos.	No se acepta	En relación con la naturaleza de la medida, es importante señalar que los usuarios del régimen franco gozan de condiciones especiales e incentivos significativos, tanto tributarios como aduaneros, que implican beneficios superiores a los del régimen ordinario. En este sentido, la obligación prevista en el nuevo párrafo 5 del artículo 29 se enmarca como parte de las contraprestaciones que deben realizar en pro del interés general, contribuyendo a los objetivos de inclusión productiva y formalización definidos en la Política de Reindustrialización. Esta disposición no es excluyente ni inflexible, ya que la vinculación de actores de la economía popular dependerá de que estos cuenten con la capacidad de atender las necesidades reales de los usuarios. Adicionalmente, el registro y reporte anual al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se integra a los mecanismos de control y seguimiento que ya operan en el régimen, sin generar cargas administrativas adicionales desproporcionadas.

27	05/08/2025	ANALDEX	Artículo 5: Para transformar el requisito de una carga a un verdadero estímulo, proponemos la creación de un nuevo artículo que incentive a los usuarios a superar la meta de vinculación, así: "Aquellos usuarios industriales de Zonas Francas Permanentes Especiales que, en la acreditación de sus compromisos, demuestren haber superado el requisito de vinculación de empleo directo de la economía popular, podrán solicitar una reducción en sus compromisos de nueva inversión, en una proporción equivalente al porcentaje adicional de empleo generado." Este mecanismo fomenta activamente la inclusión y premia el esfuerzo de los usuarios, alineando los objetivos de la política pública con los incentivos para la inversión.	No se acepta.	Se precisa que no es objeto del presente proyecto la modificación del requisito de nuevas inversiones, por lo que no es posible incluir una disposición que reduzca este compromiso en función del porcentaje adicional de empleo generado. El diseño del régimen franco ya incorpora condiciones especiales e incentivos significativos —tanto tributarios como aduaneros— que constituyen estímulos relevantes para la atracción y mantenimiento de la inversión. En este contexto, el requisito de vinculación de empleo directo de la economía popular hace parte de las contraprestaciones que los usuarios deben cumplir en pro del interés general, en correspondencia con los beneficios que reciben del régimen.
28	05/08/2025	DNP	Artículos 5: Si pasan a ser empleo directo, dejarían su condición de economía popular, lo que hace difícil el control de está imposición. Se recomienda precisar qué se entiende por actores de la economía popular, para facilitar los mecanismos de verificación del requisito. Es costosa la verificación del cumplimiento y no hay mecanismo definido en el Proyecto de Decreto. Es importante tener en cuenta que en ciertas actividades puede ser difícil encontrar mano de obra calificada y que imponer un % de empleo de actores de la economía popular puede generar ineficiencias productivas en las decisiones que deben tomar las empresas. Desde aspectos de forma se sugiere revisar la enumeración de los párrafos que se adicionarán, ya que no coincide con la secuencia del contenido del articulado vigente.	No se acepta	El artículo 33 del Decreto 2147 de 2016, modificado por el artículo 19 del Decreto 278 de 2021, tiene un (1) párrafo, por lo cual la numeración del párrafo es correcta. En relación con la observación planteada, se precisa que el régimen de zonas francas ya cuenta con mecanismos de control y verificación aplicables a las obligaciones de los usuarios y operadores, incluidos los compromisos de inversión y empleo, establecidos en el Decreto 2147 de 2016 y supervisados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Estos procedimientos serán igualmente aplicables para verificar el cumplimiento del porcentaje mínimo de empleo directo por parte de actores de la economía popular, conforme a lo dispuesto en el proyecto de decreto. Respecto a la afirmación de que pasar a ser empleo directo haría que los trabajadores pierdan la condición de actores de la economía popular, se aclara que, de acuerdo con la definición adoptada en el CONPES 4129 de 2023, la economía popular no se limita a la informalidad. Este concepto comprende unidades económicas de baja escala que pueden ser formales o informales, incluyendo micronegocios, microempresas, actividades familiares o comunitarias, y emprendimientos de base tecnológica. Por lo tanto, el tránsito hacia la formalización, a través de un contrato laboral directo, no implica necesariamente que se deje de pertenecer a la economía popular, y de hecho constituye uno de los objetivos principales de la política de reindustrialización: incentivar la formalización progresiva de estas unidades y sus trabajadores. En cuanto a la disponibilidad de mano de obra calificada, el diseño del requisito del 5% de empleo para actores de la economía popular busca precisamente promover procesos de capacitación, reconversión laboral y desarrollo de
29	05/08/2025	ANDI	Artículo 6: Declaratoria de existencia de zonas francas permanentes especiales de economía popular. Artículo 6 del Proyecto. Si bien entendemos la naturaleza de las estructuras de la economía popular y la necesidad de adaptar los requisitos de declaratoria de existencia como zona franca permanente especial, también debemos llamar la atención sobre la necesidad de crear mecanismos que permitan que un proyecto como el propuesto en el Artículo 6 del Proyecto mantenga la integridad del régimen franco. Con integridad del régimen franco nos referimos a la necesidad de mantener la seguridad de la figura por involucrar un régimen especial de comercio exterior que impone unos estándares de seguridad más altos que los de otras figuras de fomento. Es importante que esta propuesta sea sometida a un debate amplio y riguroso con los agentes del sector representados en esta Cámara. Resulta fundamental encontrar respuesta a las siguientes preguntas: i) ¿Cómo identificar a las personas naturales y jurídicas que puedan estar detrás del proyecto y hacer el proceso de conocimiento correspondiente?; ii) ¿Cómo asegurar el cumplimiento de requisitos sanitarios y ambientales?; iii) ¿Designación del usuario operador?; y iv) ¿Cómo mantener la seguridad de las operaciones en zona franca que pasan por un adecuado sistema de conocimiento del cliente y la adopción de estándares voluntarios?.	No se acepta.	No se acoge la propuesta, toda vez que el presente proyecto no modifica las disposiciones generales del régimen franco, sino que crea una figura especial adaptada a la realidad de la economía popular, en el marco de una necesidad de política pública definida en la Política de Reindustrialización. Si bien se ajustan los requisitos de declaratoria para las zonas francas permanentes especiales de economía popular, estas deberán cumplir con todos los requisitos generales del régimen franco, incluyendo la existencia y designación de un usuario operador, el cual es responsable de garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Decreto 2147 de 2016 y demás normas aplicables. En este sentido, la verificación de la seguridad de las operaciones, el conocimiento de las personas naturales o jurídicas vinculadas, así como el cumplimiento de requisitos sanitarios, ambientales y de estándares voluntarios, corresponde al usuario operador de la zona franca, de conformidad con las obligaciones y procedimientos ya previstos en la normativa vigente.
30	05/08/2025	Araujo Ibarra Consultores Internacionales S.A.S.,	Artículo 6: El nuevo artículo 36 establece los requisitos mínimos para la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes especiales de economía popular, incluyendo condiciones de inversión, generación de empleo y presentación de estudios técnicos. No obstante, persiste la falta de una definición normativa clara de qué se entiende por "economía popular" en este contexto, lo que puede dificultar tanto la estructuración de los proyectos como su evaluación y aprobación por parte de la autoridad competente, incluso llevando a que personas jurídicas que tienen una mayor capacidad se acogieran a esta figura.	No se acepta	En el presente decreto no se puede adoptar otra definición de economía popular, puesto que no es objeto del régimen franco. En este sentido se adoptan las definiciones vigentes, como se incluye en la memoria justificativa. Las definiciones disponibles son las que se encuentran en las bases del PND, el Conpes 4129 de 2023 y en la encuesta de micronegocios EMICRON del DANE. Con base en estas definiciones se incluyó las mencionadas categorías, sin embargo excede la competencia y alcance del presente concepto realizar una definición mas detallada de personas o unidades de economía popular. Así mismo el artículo 2.2.16.1.4 del Decreto 1082 de 2015 (reglamentario del sector de Planeación Nacional), reproduce esa definición, así: "Economía popular y comunitaria. Para el efecto del presente Título, se entiende por economía popular a los oficios y ocupaciones mercantiles relacionados con la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, y no mercantiles, que hagan referencia a actividades domésticas o comunitarias, desarrolladas por unidades económicas de baja escala ya sea personales, familiares, micronegocios o microempresas, en cualquier sector económico. Los actores de la Economía Popular pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa"

31	05/08/2025	DNP	Artículo 6: Al no requerirse la acreditación de una nueva persona jurídica, o de una persona jurídica existente, permitiría que empresas o unidades empresariales que ya ejerzan la actividad realicen la solicitud de la zona franca y obtenga los respectivos beneficios, con lo cual se generaría un impacto fiscal importante. Se recomienda que el costo fiscal de esta nueva tipología de zona franca sea revisado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. No es claro qué tipo de actores pueden aplicar a esta tipología de zona franca o si le corresponde aplicar a otra tipología, con otro tipo de requisitos. Por lo que, bajo el principio de equidad podría ser inconveniente fijar requisitos y compromisos diferenciales y podría desalentar a las unidades productivas a crecer más allá de los límites (empleo y activos) de la economía popular. Se recomienda establecer un periodo limitado (2 a 4 años) para evaluar el desempeño de esta nueva tipología de zona franca, lo que permitirá identificar necesidades, cuellos de botella, incluso valorar la viabilidad de funcionamiento y operación.	No se acepta	Se aclara que respecto al requisito de constitución de nueva persona jurídica que el proyecto de decreto no está exceptuando de este requisito, el cual sigue vigente en el artículo 26 del Decreto 2147 de 2016 y no se modifica. En cuanto al costo fiscal, se precisa que por ser una zona franca nueva, es decir declarada con posterioridad al 13 de diciembre de 2022, no tiene tarifa preferencial de renta, a no ser que exporte o tenga ingresos por ventas al exterior, en cuyo caso para acceder a la tarifa preferencial de renta de 20% deberá suscribir y cumplir el respectivo plan de internacionalización y anual de ventas. En relación al periodo de evaluación, el Ministerio contempla hacer la respectiva evaluación y análisis en el marco del ciclo de la política pública; sin embargo, no se considera oportuno limitarlo a un periodo de tiempo en el decreto.
32	05/08/2025	ANDI	Memoria justificativa y considerandos: Nos apartamos respetuosamente de la memoria justificativa del Proyecto cuando afirma que el impacto del régimen de zonas francas se ha concentrado principalmente en medianas y grandes empresas. De acuerdo con cifras del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cerca del 90% de las empresas instaladas en las zonas francas colombianas son micro, pequeñas y medianas empresas. Recientes ejercicios estadísticos adelantados por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI muestra que: i) cerca del 50% de las zonas francas emplean población en situación de vulnerabilidad; ii) cerca del 90% de las zonas francas están interesadas en iniciativas de inclusión; iii) más del 70% han implementado acciones para apoyar a la comunidad local; y iv) más del 65% de las empresas instaladas en zona franca tienen encadenamientos productivos con empresas de la región. Compartimos la visión de buscar mecanismos para disminuir la informalidad, disminuir las barreras de acceso a la economía popular a los mercados formales y mejorar su productividad. En relación con los considerandos, por favor tenga en cuenta los comentarios que en el aparte anterior hicimos a la memoria justificativa del Proyecto, ya que en buena parte reflejan ese contenido.	No se acepta.	Se valora el aporte realizado y la información suministrada por la Cámara de Usuarios de Zonas Francas de la ANDI; sin embargo, para efectos de la memoria justificativa y de los considerandos del decreto, se emplean estadísticas oficiales provenientes de fuentes como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el DANE y otros organismos del Estado, las cuales constituyen la base técnica y metodológica para sustentar el articulado del proyecto normativo. No obstante, se comparte la visión expresada en el comentario sobre la necesidad de avanzar en mecanismos para disminuir la informalidad, reducir las barreras de acceso de la economía popular a los mercados formales y mejorar su productividad, objetivos que precisamente orientan el presente proyecto de decreto.



HERNÁN ALONSO ZÚNIGA CARVAJAL
VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL (E)
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO