

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>Julio de 2025</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por el cual se modifica el Decreto 2147 de 2016 y se integran los actores de la economía popular al régimen de zonas francas"</i>

- **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

En Colombia, las zonas francas se consolidaron como uno de los instrumentos clave de política pública para promover la inversión, la generación de empleo, la internacionalización de la economía y el desarrollo regional, en virtud de la Ley 1004 de 2005 y su reglamentación a través del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones. La experiencia acumulada demuestra que las zonas francas han permitido atraer capital productivo, impulsar la industria exportadora y dinamizar cadenas de valor en sectores estratégicos. Sin embargo, su impacto se ha concentrado principalmente en medianas y grandes empresas, con una participación limitada de micronegocios, unidades productivas de subsistencia y actores comunitarios de pequeña escala.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 *"Colombia, potencia mundial de la vida"* se establece que 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", por lo cual mediante las disposiciones del presente decreto se buscará promover y fortalecer los encadenamientos productivos de las zonas francas y sus usuarios con las unidades y actores de la economía popular.

De acuerdo con el CONPES 4129 de 2023, la economía popular se define como 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, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico (DNP, 2023). Se encuentran unidades formales, informales, de subsistencia, emprendimientos de base tecnológica, entre otras.

En este contexto, el CONPES 4129 de 2023, que define la Política de Reindustrialización, reconoce expresamente la necesidad de ampliar el alcance de los instrumentos de fomento productivo para integrar la economía popular. Esta comprende actividades de producción, comercialización y prestación de servicios realizadas por millones de colombianos organizados en microempresas, micronegocios familiares, cooperativas de trabajo y otras formas de organización comunitaria y solidaria.

Así mismo, se hace necesario señalar la definición de economía popular que establece el DANE, así: *"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, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa. El impulso a la economía popular parte de una comprensión de sus dinámicas intrínsecas."*

De acuerdo con esto, la economía popular 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, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa. El impulso a la economía popular parte de una comprensión de sus dinámicas intrínsecas. Fuente: [Sistema de conceptos | Sistema de consulta de Conceptos Estandarizados](#)

Teniendo en cuenta lo anterior, el DANE realiza medición de la evolución de los micronegocios (unidades económicas que se consideran de la economía popular) a través de la encuesta de micronegocios EMICRON, donde las características de este tipo de unidades son:

- Los dueños(as) de micronegocios son propietarios(as) o poseedores(as) de los medios de producción con los cuales desarrollan su actividad económica.
- Los dueños(as) de micronegocios prestan servicios técnicos o profesionales, siempre y cuando no sean subordinados(as).
- Los dueños(as) de micronegocios son responsables de la deuda u obligación contraída en el proceso de producción, comercialización o prestación del servicio que genera los ingresos.
- Los dueños(as) de micronegocios buscan su clientela o son responsables de ello.
- Los micronegocios pueden ser operados por una sola persona.

De acuerdo con la Encuesta de Micronegocios EMICRON, más del 50% de las unidades productivas en Colombia corresponden a micronegocios, de los cuales el 58% se concentran en actividades de servicios, mientras que cerca del 11,6% se dedica a actividades manufactureras. Estas unidades productivas son

heterogéneas, pues van desde misceláneas de barrio, confecciones domésticas, ventas ambulantes, hasta servicios técnicos y profesiones liberales ejercidas sin subordinación.

A pesar de su peso en términos de empleo, ingresos y dinamismo territorial, la economía popular enfrenta desafíos estructurales: alta informalidad, barreras de acceso a mercados formales, financiamiento limitado, escaso acceso a innovación y baja productividad relativa. Por esta razón, la Política Nacional de Reindustrialización (CONPES 4129 de 2023) establece la necesidad de articular este segmento productivo con instrumentos de política industrial, fomentando su inserción en cadenas de valor, su formalización progresiva y el desarrollo de circuitos cortos de comercialización.

En línea con los principios de equidad territorial y justicia económica, el Gobierno Nacional ha priorizado el diseño de mecanismos normativos e institucionales que permitan articular la economía popular a los encadenamientos productivos, fortalecer su capacidad de generación de valor agregado, facilitar su formalización progresiva y promover la cohesión social y productiva.

El proyecto de decreto se fundamenta en la necesidad de cerrar las brechas de inclusión productiva y de modernizar el régimen de zonas francas para alinearlos con las apuestas de desarrollo territorial, innovación y sostenibilidad social definidas en la Política Nacional de Reindustrialización.

Al incorporar la economía popular dentro del régimen de zonas francas se busca:

- Facilitar la formalización gradual de unidades productivas de baja escala, vinculándolas a esquemas empresariales más robustos.
- Promover la articulación de micronegocios y microempresas a cadenas de valor industriales y de servicios, mediante encadenamientos locales y regionales.
- Generar oportunidades de empleo e ingresos para comunidades vulnerables, priorizando sectores tradicionalmente excluidos del régimen franco.
- Potenciar la descentralización productiva, incentivando la creación de zonas francas permanentes especiales de economía popular, alineadas con la vocación productiva de cada territorio.
- Fomentar prácticas de asociatividad y colaboración solidaria, contribuyendo a superar la atomización y dispersión de la oferta productiva popular.
- Consolidar redes de apoyo técnico, capacitación, asistencia empresarial y acceso a instrumentos de financiamiento público y privado.

De esta manera, las zonas francas se posicionan como un vehículo estratégico para impulsar la modernización de la economía popular, integrándola a los objetivos de diversificación de mercados, generación de empleo digno y aumento de la competitividad, con un enfoque de desarrollo inclusivo y sostenible.

El proyecto de decreto, además de establecer la posibilidad de autorizar la presencia de actores de la economía popular como empresas de apoyo dentro de las zonas francas, impone metas específicas de vinculación, mecanismos de reporte y seguimiento, así como incentivos indirectos para estimular su incorporación. Todo ello en coherencia con la meta país de transitar hacia una economía más equitativa, resiliente y diversificada.

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.

El proyecto de decreto modifica y adiciona disposiciones clave del Decreto 2147 de 2016, con el propósito de incorporar la economía popular al régimen de zonas francas, facilitando su vinculación bajo condiciones habilitantes y diferenciales. Para ello, establece los siguientes ajustes normativos principales:

- **Modificación del Artículo 5:**

Se redefine la figura de empresas de apoyo, priorizando la autorización de empresas, personas naturales o unidades productivas de la economía popular para prestar servicios complementarios dentro del área declarada como zona franca. Se aclara que estos actores no gozarán de los incentivos del régimen franco, pero podrán acceder a programas específicos de fomento a la economía popular, promoviendo su formalización gradual y fortalecimiento empresarial.

- **Adición de párrafos a los Artículos 29, 31, 32 y 33:**

Se establece la obligatoriedad para los usuarios operadores y usuarios industriales de vincular actores de la economía popular como proveedores de bienes y servicios relacionados con su operación principal. Esto fomenta encadenamientos productivos, activa la demanda local y fortalece circuitos cortos de comercialización. Además, se dispone la obligación de llevar registros detallados de estas vinculaciones y de presentar reportes anuales al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con información sobre actividades, montos y actores involucrados.

- **Creación y requisitos diferenciados para nuevas Zonas Francas Permanentes Especiales de Economía Popular:**

Se crea un nuevo artículo (Artículo 36) que define las condiciones mínimas para declarar Zonas Francas Permanentes Especiales de Economía Popular, ajustando los compromisos de inversión y generación de empleo de acuerdo con la escala y naturaleza de estas unidades productivas. Por ejemplo:

- Monto de inversión ajustado a 20.000 UVT dentro de los tres primeros años.
- Creación mínima de siete (7) empleos directos y formales en un plazo de cinco años, permitiendo una implementación gradual.
- Presentación de plan maestro con requisitos claros en aspectos técnicos, financieros y jurídicos.

- **Establecimiento de porcentajes mínimos de inclusión laboral:**

Para zonas francas permanentes especiales de bienes y de servicios, se adicionan párrafos que obligan a garantizar que al menos el 5% del empleo directo generado corresponda a actores de la economía popular, reforzando la dimensión de inclusión productiva.

- **Fortalecimiento de mecanismos de control y seguimiento:**

El decreto regula el registro de empresas de apoyo y de vínculos con la economía popular, definiendo obligaciones claras para usuarios operadores y usuarios industriales de reportar esta información. Esto facilita el monitoreo del cumplimiento de los objetivos de inclusión y encadenamiento productivo.

En conjunto, estas medidas transforman las zonas francas en espacios más abiertos, inclusivos y alineados con la Política Nacional de Reindustrialización, incentivando la formalización de micronegocios y microempresas, y contribuyendo a diversificar la base productiva y exportadora del país.

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.

- **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- Así mismo, se aplica a empresas de apoyo, unidades productivas de la economía popular como micronegocios, microempresas, asociaciones comunitarias y demás actores del tejido productivo local.

- **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.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA**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

HERNÁN ALONSO ZÚÑIGA CARVAJAL.
Viceministro de Desarrollo Empresarial (E)
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo