



MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

DECRETO

DE 2025

“Por el cual se modifica el Decreto 2147 de 2016 y se integran los actores de la economía popular al régimen de zonas francas”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política, y la Ley 7 de 1911, el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, las Leyes 1004 de 2005 y 1609 de 2013; y

CONSIDERANDO

Que el artículo 2 de la Ley 1004 de 2005 establece que, las zonas francas tienen como finalidad:

- “1. Ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital.*
- 2. Ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca.*
- 3. Desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales.*
- 4. Promover la generación de economías de escala.*
- 5. Simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta.”*

Que 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 arreglo a los criterios y parámetros allí previstos.

Que el numeral 11 del artículo 2 del Decreto 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 velar por la adecuada aplicación de las normas que regulan estas materias.

Que 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, normatividad que con la expedición de la presente reglamentación será adicionada.

Continuación del 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”*

Que 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.

Que el Gobierno Nacional a través del CONPES 4129 de 2023 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.

Que, en el marco de dicha política, se reconoce expresamente a la economía popular como parte fundamental del tejido productivo nacional, entendida como los oficios y ocupaciones mercantiles —relacionados con la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios— y no mercantiles —de carácter doméstico o comunitario— desarrollados por unidades económicas de baja escala, tales como micronegocios, microempresas, actividades familiares o personales en cualquier sector económico.

Que el CONPES 4129 de 2023 establece como línea de acción la integración de la economía popular a los encadenamientos productivos, reconociendo su papel en la diversificación de la base productiva nacional y su contribución a la generación de empleo e ingresos en los territorios, dentro de un enfoque de inclusión social y fortalecimiento de capacidades locales.

Que la Política de Reindustrialización definida en el CONPES 4129 de 2023 establece la necesidad de articular esfuerzos interinstitucionales para promover la modernización productiva, la innovación y la formalización progresiva de las unidades económicas de baja escala, fortaleciendo su capacidad de generar valor agregado y de integrarse a cadenas productivas de mayor alcance.

Que la economía popular, como 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.

Que, en coherencia con la visión estratégica del CONPES 4129, que integra a la economía popular dentro del tejido productivo nacional —entendida como las ocupaciones y oficios de baja escala dirigidos a la producción, distribución y comercialización realizados por micronegocios, unidades familiares y comunitarias—, las Zonas Francas representan un mecanismo idóneo para incorporar y formalizar estas

Continuación del 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”*

unidades económicas, facilitando su acceso a mercados, asistencia técnica, encadenamientos productivos y beneficios tributarios y aduaneros;

Que, al promover la instalación de emprendimientos de base popular en Zonas Francas —nacionales o uniempresariales—, se posibilita su fortalecimiento institucional y su articulación al desarrollo regional, en consonancia con los principios de inclusión productiva, generación de valor agregado e integración territorial propuestos por la Política de Reindustrialización;

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.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Modifíquese artículo 5 del Decreto 2147 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 5°. Empresas de apoyo, personas y unidades de economía popular que presten servicios en la zona franca. El usuario operador podrá autorizar la instalación y funcionamiento de empresas de apoyo dentro del área declarada como zona franca, para desarrollar actividades tales como servicios de vigilancia, mantenimiento, guardería, cafeterías, entidades financieras, restaurantes, capacitación, atención médica básica de empleados, transporte de empleados, emprendimientos y otros servicios que se requieran para el apoyo de la operación de la zona franca. Para estos efectos, se dará prioridad a la vinculación de organizaciones de carácter asociativo, empresas, cooperativas, asociaciones, fundaciones, mutuales y otras formas de organización solidaria, o personas dedicadas a actividades de la economía popular, siempre que cuenten con la capacidad para prestar el bien o servicio requerido. Estas empresas no gozarán de los incentivos de los usuarios de las zonas francas y se someterán a los controles previstos para el manejo y control de mercancías.

La autorización de instalación o retiro de las empresas de apoyo, incluidas aquellas pertenecientes a la economía popular, será reportada por el usuario operador al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Las empresas de apoyo de qué trata el presente artículo no tendrán compromisos de inversión y empleo.

Igualmente, el usuario operador podrá autorizar a personas naturales o jurídicas, incluidas aquellas pertenecientes a la economía popular, para que presten algunos servicios requeridos para el desarrollo del objeto social de un usuario en una zona franca, sin que implique que estas personas puedan desarrollar la totalidad de la actividad para

Continuación del 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”*

la que fue calificado o autorizado el usuario industrial o comercial. Estas personas no gozarán de los incentivos de los usuarios de las zonas francas, se someterán a los controles previstos para el manejo y control de mercancías y tampoco tendrán compromisos de inversión y empleo.

El usuario operador deberá llevar un registro en sus sistemas de información de las empresas de apoyo, de las personas naturales o jurídicas y de las unidades de la economía popular que presten los servicios indicados en el presente artículo, para cada uno de los usuarios de la zona franca y las actividades que estas realizan.

Parágrafo 1. Las empresas de apoyo dentro de la zona franca, 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.

Parágrafo 2. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con otras entidades competentes, diseñará e implementará programas de asistencia técnica, formación y promoción orientados a fortalecer las capacidades de los actores de la economía popular que decidan organizarse de manera cooperativa o asociativa para participar en proyectos ubicados en zonas francas.

Así mismo, se promoverá el acceso a líneas de inversión y a la oferta institucional existente del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Estos beneficios propuestos buscarán impulsar procesos de formalización progresiva, desarrollo empresarial, acceso a mercados y encadenamientos productivos, reconociendo el valor del trabajo colectivo y los principios de solidaridad y ayuda mutua como mecanismos para aumentar la competitividad y la sostenibilidad económica de estas unidades productivas.”

Artículo 2. Adiciónese un parágrafo al artículo 29 del Decreto 2147 de 2016, el cual quedará así:

“Parágrafo 5. 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 con la actividad de los usuarios de la zona franca sin que implique que estos actores puedan desarrollar la totalidad de la actividad para la que fue calificado el usuario industrial o comercial. Para lo cual el usuario operador llevará un registro y esta información será reportada anualmente al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, informe que deberá contener por lo menos la relación de los actores de la economía popular con las que se adelantaron adquisiciones de bienes y/o servicios, montos y la descripción de las actividades realizadas.

El reporte deberá cubrir el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de cada año y deberá presentarse a más tardar el treinta y uno (31) de marzo de cada año.”

Artículo 3. Adiciónese un parágrafo al artículo 31 del Decreto 2147 de 2016, el cual quedará así:

Continuación del 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”*

“Parágrafo 5. Con el fin de promover encadenamientos productivos, el usuario industrial de la Zona Franca Permanente Especial vinculará 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 con la actividad del usuario industrial, sin que implique que estos actores puedan desarrollar la totalidad de la actividad para la que fue autorizado o reconocido el respectivo usuario industrial. Para lo cual se llevará un registro y esta información será reportada anualmente por el usuario industrial al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, informe que deberá contener por lo menos la relación de los actores de la economía popular con las que se adelantaron adquisiciones de bienes y/o servicios, montos y la descripción de las actividades realizadas.

El reporte deberá cubrir el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de cada año y deberá presentarse a más tardar el treinta y uno (31) de marzo de cada año.”

Artículo 4. Adiciónese un parágrafo al artículo 32 del Decreto 2147 de 2016, el cual quedará así:

“Parágrafo 2. Para las zonas francas permanentes especiales de bienes, se debe acreditar que al menos el cinco por ciento (5%) del empleo directo generado corresponda a actores de la economía popular.”

Artículo 5. Adiciónese un parágrafo al artículo 33 del Decreto 2147 de 2016, el cual quedará así:

“Parágrafo 4. Para las zonas francas permanentes especiales de servicios, se debe acreditar que al menos el cinco por ciento (5%) del empleo directo generado corresponda a actores de la economía popular.”

Artículo 6. Adiciónese el artículo 36 del Decreto 2147 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 36. Requisitos para la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes especiales de economía popular. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá declarar la existencia de zonas francas permanentes especiales de economía popular de bienes y/o servicios, las cuales deberán cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

1. Acreditar lo señalado en el artículo 26 del presente decreto. Respecto al plan maestro de desarrollo general del que trata el numeral 7 del mencionado artículo se deberá presentar:

1.1. Resumen ejecutivo del proyecto, en donde se presente la descripción general, localización del proyecto, objetivos, metas, justificación, valor de la inversión y principales impactos en relación con las finalidades previstas en la Ley 1004 de 2005 y en el presente Decreto.

1.2. Área total de la zona franca con sus respectivos planos según lo indicado en el numeral 7.3.2 del artículo 26 del presente decreto.

Continuación del 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”*

1.3. Estudio de factibilidad financiera, detallando condiciones de financiación de la inversión y la proyección del flujo de caja para los próximos cinco (5) años con el cálculo de valor presente neto, tasa de descuento y tasa interna de retorno.

1.4. El estudio de factibilidad jurídica del que trata el numeral 7.7 del artículo 26 del presente decreto.

2. Realizar, dentro de los tres (3) años siguientes a la declaratoria de existencia, una nueva inversión por un monto igual o superior a veinte mil (20.000) UVT.

3. Crear, por lo menos, siete (7) nuevos empleos directos y formales de manera gradual, así: dentro de los tres (3) primeros años, tres (3) empleos; y en los siguientes dos (2) años, cuatro (4) empleos adicionales.

Artículo 7. Vigencia. El presente decreto entra en vigencia transcurridos quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y modifica parcialmente el Decreto 2147 de 2016.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

GERMÁN ÁVILA PLAZA

LA MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,

DIANA MARCELA MORALES ROJAS