

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2026 CÁMARA
“POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE LA COMPETITIVIDAD DE LAS ZONAS FRANCAS
– COLOMBIA GLOBAL”

Bogotá D.C., 12 de agosto de 2026.

Honorable
NICOLAS BARGUIL

PRESIDENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad.

REFERENCIA: Presentación Proyecto de Ley número ____ de 2026 Cámara “POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE LA COMPETITIVIDAD DE LAS ZONAS FRANCAS – COLOMBIA GLOBAL”

Respetado Señor Presidente:

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5 de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley “POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE LA COMPETITIVIDAD DE LAS ZONAS FRANCAS – COLOMBIA GLOBAL”, el cual tiene como objeto de promover la internacionalización de los usuarios del régimen franco.

Del Señor presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

María Camila Salas Salas
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2026 CÁMARA
“POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE LA COMPETITIVIDAD DE LAS ZONAS FRANCAS
– COLOMBIA GLOBAL”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto ordenar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la formulación de la Política de Internacionalización del Régimen de Zonas Francas y eliminar la barrera aduanera que impide la venta de mercancías desde zona franca a Sociedades de Comercialización Internacional sin nacionalización previa, con el fin de promover la internacionalización de los usuarios del régimen franco.

Artículo 2°. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo formulará y adoptará la Política de Internacionalización del Régimen de Zonas Francas

Artículo 3°. Las ventas de mercancías realizadas por un usuario industrial o comercial de zona franca a una Sociedad de Comercialización Internacional debidamente autorizada, no constituirán importación al Territorio Aduanero Nacional, siempre que la mercancía sea efectivamente exportada por la Sociedad de Comercialización Internacional dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de expedición del certificado al proveedor correspondiente.

Parágrafo 1. Si la mercancía no es exportada dentro del plazo señalado en este artículo, la operación se entenderá como una importación ordinaria desde la fecha de la venta, y la Sociedad de Comercialización Internacional deberá pagar a favor del fisco nacional una suma igual al valor de los tributos aduaneros de los que se hubiera beneficiado, más el interés moratorio fiscal correspondiente, sin perjuicio de las sanciones aduaneras a que haya lugar.

Parágrafo 2. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales conservará la totalidad de sus facultades de control, fiscalización y verificación sobre las operaciones de que trata este artículo, en los términos del Decreto 1165 de 2019 y demás normas concordantes.

ARTÍCULO 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Maria Camila Salas Salas

Representante a la Cámara- Dpto. Bolívar

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objetivo y relevancia del proyecto de ley.

1. Objeto del proyecto

La presente ley tiene por objeto ordenar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la formulación de la Política de Internacionalización del Régimen de Zonas Francas y eliminar la barrera aduanera que impide la venta de mercancías desde zona franca a Sociedades de Comercialización Internacional sin nacionalización previa, con el fin de promover la internacionalización de los usuarios del régimen franco.

2. Diagnóstico

2.1. Magnitud económica del régimen franco

Las zonas francas dejaron de ser únicamente espacios de almacenamiento o tránsito aduanero. En Colombia funcionan como plataformas de producción industrial, prestación de servicios, logística, salud, agroindustria, actividades portuarias y comercio exterior. Por esta razón, su importancia no puede medirse solo por el número de áreas declaradas: debe evaluarse por el valor agregado que generan, la inversión que movilizan, los empleos que sostienen, las compras que realizan a proveedores nacionales y su capacidad para insertar a las regiones en mercados internacionales.

De acuerdo con el balance oficial publicado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el 8 de julio de 2026, el país cuenta con 112 zonas francas declaradas y en operación. Estas han atraído inversiones acumuladas superiores a 57 billones de pesos, generan 198.415 empleos entre directos, indirectos y vinculados, registran exportaciones por más de 3.127 millones de dólares y contribuyen con el 2,1 % del Producto Interno Bruto nacional. La cifra de participación en el PIB muestra que el régimen franco no es un instrumento marginal: una fracción apreciable del valor agregado producido en Colombia está asociada a empresas que operan bajo este esquema.

La escala de la inversión también permite dimensionar su capacidad de transformación productiva. Los más de 57 billones de pesos acumulados se materializan en plantas, infraestructura logística y portuaria, centros de servicios, tecnología, maquinaria y capital de trabajo. Estos activos amplían la capacidad productiva del país y crean demanda para actividades complementarias como construcción, transporte, mantenimiento, vigilancia, servicios empresariales, energía, telecomunicaciones y provisión de insumos. El efecto

económico de una zona franca, por tanto, trasciende su perímetro físico y se proyecta sobre cadenas de proveedores ubicadas en el territorio aduanero nacional.

2.2. Aporte al Producto Interno Bruto y encadenamientos productivos

El aporte del 2,1 % al PIB debe entenderse como una medición de valor agregado y no simplemente como el valor de las mercancías que ingresan o salen de las zonas francas. El PIB recoge la remuneración al trabajo, los excedentes empresariales y la producción neta generada dentro de la economía. En consecuencia, la participación reportada refleja que estas plataformas contribuyen de manera efectiva a la producción nacional mediante procesos industriales y de servicios, y no solo mediante operaciones aduaneras.

Este aporte se produce por varios canales. Primero, la inversión incrementa el acervo de capital y la capacidad de producción. Segundo, las empresas usuarias demandan bienes y servicios de proveedores nacionales, lo que genera encadenamientos hacia atrás. Tercero, la transformación de materias primas y la prestación de servicios especializados elevan el valor agregado de la oferta colombiana. Cuarto, la exportación permite ampliar la demanda más allá del mercado interno, generar divisas y aprovechar economías de escala. Finalmente, la concentración de empresas, infraestructura y servicios en un mismo entorno facilita la transferencia de conocimiento, la adopción tecnológica y la especialización laboral.

La información del DANE confirma que las zonas francas mantienen una actividad exportadora relevante y sujeta a variaciones del comercio internacional. En mayo de 2026, las exportaciones de mercancías desde las zonas francas colombianas aumentaron 14,7 % frente al mismo mes de 2025, al pasar de 228,5 millones a 262,0 millones de dólares FOB. Este comportamiento evidencia el potencial del régimen, pero también la necesidad de una política estable que convierta los aumentos coyunturales en una trayectoria sostenida de internacionalización y diversificación exportadora.

La internacionalización es especialmente importante porque mejora la calidad del aporte al PIB. Cuando una empresa accede de manera permanente a mercados externos, puede producir a mayor escala, incorporar estándares internacionales, innovar y distribuir sus costos fijos sobre un volumen más amplio de ventas. Esos efectos se traducen en mayor productividad y fortalecen la capacidad de las empresas para pagar salarios, contratar proveedores, reinvertir utilidades y aportar ingresos tributarios. La política ordenada por este proyecto busca que esos resultados sean medibles por sector, territorio y tamaño empresarial.

2.3. Incidencia sobre el empleo y el desarrollo regional

La generación de 198.415 puestos de trabajo constituye uno de los principales efectos sociales del régimen. La cifra oficial agrega tres categorías que conviene distinguir. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo define el empleo directo y formal como la vinculación permanente y de tiempo completo mediante contrato laboral celebrado conforme a la ley y pagado por la empresa usuaria. El empleo indirecto corresponde al generado por la actividad económica de la empresa, pero prestado por trabajadores contratados por terceros o para servicios ocasionales. El empleo vinculado se reporta, principalmente, en zonas francas permanentes especiales de naturaleza agroindustrial, de salud o portuaria.

Esta composición demuestra que la incidencia laboral no termina en la nómina de los usuarios. Cada operación productiva requiere transporte de carga y de personal, servicios portuarios y aduaneros, aseo, vigilancia, mantenimiento, alimentación, software, servicios financieros y jurídicos, empaque y suministro de materias primas. Así, el empleo directo activa una red adicional de ocupaciones en empresas proveedoras. En territorios con menores oportunidades laborales o alta informalidad, estos encadenamientos pueden ampliar la base empresarial, mejorar las capacidades de los trabajadores y estabilizar ingresos familiares.

La relación entre internacionalización y empleo es igualmente relevante. Exportar de forma sostenida exige continuidad productiva, cumplimiento de estándares, trazabilidad, logística y personal especializado. Cuando una barrera regulatoria encarece innecesariamente la exportación indirecta, no solo afecta una operación comercial: reduce el margen para producir, contratar y ampliar mercados. En sentido contrario, una regulación que facilite la conexión entre usuarios de zona franca y Sociedades de Comercialización Internacional puede abrir canales de exportación para empresas que no cuentan con escala, experiencia o redes suficientes para llegar por sí solas al comprador extranjero.

El efecto puede ser particularmente valioso para las mipymes. Estas empresas enfrentan costos fijos de internacionalización proporcionalmente mayores: identificar clientes, adaptar productos, gestionar documentos, consolidar carga y cumplir requisitos logísticos y aduaneros. Las Sociedades de Comercialización Internacional permiten agregar oferta y especializar esas funciones. Por ello, eliminar la nacionalización previa de una mercancía que será efectivamente exportada reduce una fricción que afecta con mayor intensidad a los productores de menor tamaño y puede favorecer la creación y conservación de empleo en sus cadenas de valor.

Bolívar ilustra el alcance territorial de este instrumento. La fortaleza portuaria, industrial y turística de Cartagena permite conectar la producción regional con los mercados internacionales y atraer actividades de logística y servicios. En 2023, la Zona Franca Parque Central de Cartagena reportó un crecimiento de 156 % en sus exportaciones y se consolidó como la zona franca más exportadora del país. Una política de internacionalización con metas territoriales puede aprovechar estas ventajas y, al mismo tiempo, identificar los departamentos con menor presencia o menor aprovechamiento del régimen.

2.4. Brechas persistentes del régimen

Los resultados acumulados no eliminan las brechas del régimen. La información sobre inversión, empleo, exportaciones y cumplimiento tributario se encuentra distribuida entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la DIAN y el DANE, con metodologías y periodicidades diferentes. Esto dificulta conocer cuánto del empleo es directo y formal, qué sectores generan mayor valor agregado, cuáles zonas presentan mejores encadenamientos locales, qué porcentaje de sus usuarios exporta y qué territorios requieren asistencia para aprovechar el instrumento.

A esa fragmentación se suma una barrera aduanera que contradice el propósito exportador del régimen. Obligar a nacionalizar una mercancía vendida a una Sociedad de Comercialización Internacional, pese a que su destino final es el exterior, inmoviliza capital, incrementa costos financieros y administrativos y desestimula el uso de un canal diseñado precisamente para promover exportaciones. La barrera es especialmente gravosa para empresas con menor liquidez y puede limitar su capacidad de ampliar producción y empleo.

Por estas razones, el proyecto combina información, coordinación y facilitación. La Política de Internacionalización permitirá fijar metas, unificar indicadores y evaluar resultados en empleo, inversión y exportaciones. La modificación aduanera removerá un costo evitable, manteniendo la obligación de exportar dentro de los doce meses y las facultades de control de la DIAN. La finalidad no es ampliar de manera indiscriminada los beneficios del régimen, sino asegurar que un instrumento que ya aporta el 2,1 % del PIB y sostiene cerca de doscientos mil empleos pueda traducir mejor su inversión acumulada en producción exportable, empleos formales y desarrollo regional.

Referentes internacionales

La Zona Libre de Colón, en Panamá, la segunda zona franca más grande del mundo, permite a las empresas importar, almacenar y reexportar mercancías sin aranceles de importación dentro de su recinto fiscal (La Voz Noticias, 2026). En 2025 movilizó

reexportaciones FOB por 10.940 millones de dólares (Infobae, 2026), y Colombia fue uno de sus principales destinos de reexportación, con el 7,2% del total (La Estrella, 2026). El modelo demuestra que suprimir la nacionalización de mercancía en tránsito hacia la exportación no debilita el control aduanero: simplemente evita gravar una operación que nunca tiene como destino el mercado interno, que es el mismo principio que recoge el artículo 3° de este proyecto.

El antecedente técnico más cercano al mecanismo que propone el artículo 3° es el régimen mexicano de «operaciones virtuales» del Programa IMMEX (Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación). La legislación aduanera mexicana establece que la mercancía bajo importación temporal no puede transferirse dentro del territorio nacional, salvo entre empresas con Programa IMMEX autorizado; en ese caso, la operación se resuelve únicamente con documentación —pedimentos y facturas—, sin necesidad de presentar físicamente la mercancía ante la aduana (Blog One Core, 2020; Rob Novelo, 2022). Es la misma lógica que sigue el artículo 3° de este proyecto: sustituir el control físico y el pago anticipado de tributos por un control documental condicionado a la exportación efectiva dentro del plazo legal.

Para el artículo 2° (Política de Internacionalización), el referente más útil es de naturaleza institucional. La Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) integra en una sola entidad la promoción de exportaciones, la atracción de inversión extranjera y la administración del régimen de zona franca. Según su informe más reciente, por cada dólar que el Estado costarricense exonera a las empresas de zona franca, estas generan un aporte de 2,9 dólares a la economía, con una contribución equivalente al 15% del PIB en 2024 (Delfino.cr, 2025). Este proyecto no busca replicar la fusión institucional costarricense, que excede el alcance acotado de esta ley, pero sí recoge su principio de fondo: la articulación deliberada entre la promoción de exportaciones y la administración del régimen franco mejora los resultados medibles del régimen.

Normatividad relevante

a). Constitución Política. Los artículos 150, numeral 19, literales b) y c), y 189, numeral 25, distribuyen entre el Congreso y el Gobierno las competencias para dictar normas generales y regular el comercio exterior y el régimen de aduanas. El artículo 154 dispone que los proyectos relativos a las materias señaladas en los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y en los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150 deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, y reserva al Gobierno la iniciativa respecto de las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

- b). Ley 1609 de 2013. Contiene las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas. El proyecto adopta una regla legal específica para una operación de exportación indirecta y conserva las competencias reglamentarias y de fiscalización de las autoridades aduaneras.
- c). Ley 67 de 1979. Regula las Sociedades de Comercialización Internacional y los certificados al proveedor, y establece la obligación de exportar las mercancías adquiridas con ese propósito. Su artículo 5° prevé la recuperación de los beneficios y las consecuencias fiscales cuando la exportación no se realiza dentro del plazo aplicable. El artículo 3° del proyecto utiliza este mecanismo de control y no crea un régimen sancionatorio paralelo.
- d). Ley 1004 de 2005 y Decreto 2147 de 2016. Constituyen el marco general del régimen de zonas francas, orientado a la creación de empleo, la captación de nuevas inversiones de capital, el desarrollo de procesos industriales altamente productivos y competitivos y la promoción de economías de escala. El proyecto no modifica las competencias de declaratoria ni la aprobación de los planes maestros.
- e). Estatuto Tributario, artículo 240-1. Establece la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los usuarios industriales de zona franca y vincula el tratamiento diferencial con planes de internacionalización y anual de ventas. El proyecto no modifica las tarifas generales ni los requisitos tributarios previstos en esta disposición.
- f). Decreto 1165 de 2019, artículo 65, parágrafo 2°. Dispone que las ventas de mercancías de un proveedor ubicado en zona franca a una Sociedad de Comercialización Internacional se consideran importación al territorio aduanero nacional y excluye la expedición del certificado al proveedor. Esta es la disposición que el artículo 3° modifica en lo pertinente.
- g). CONPES 4085 de 2022. La Política de Internacionalización para el Desarrollo Productivo Regional promueve la inserción de los territorios en los mercados internacionales y la articulación entre productividad, inversión y comercio exterior. La política prevista en el proyecto debe armonizarse con este documento para evitar duplicidades y convertir sus lineamientos generales en metas específicas para el régimen franco.
- h). Ley 819 de 2003, artículo 7°. Exige que todo proyecto que ordene gasto o conceda beneficios tributarios haga explícito su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Esta obligación se desarrolla en el capítulo 9 de la presente exposición de motivos.
- i). Constitución Política, artículo 182, y Ley 5ª de 1992, artículos 286 y siguientes. Regulan los conflictos de interés de los congresistas y el deber de declararse impedidos cuando

exista un beneficio particular, actual y directo. Su aplicación al presente proyecto se examina en el capítulo 8.

Problemática que intenta resolver

El proyecto responde a dos problemas conectados que limitan el potencial económico y exportador de las zonas francas: la ausencia de una estrategia específica, verificable y territorialmente diferenciada de internacionalización del régimen, y la existencia de una barrera aduanera que encarece la exportación indirecta a través de Sociedades de Comercialización Internacional.

3.1. Fragmentación institucional y falta de metas verificables

Aunque Colombia cuenta con instrumentos generales de internacionalización, no existe una política específica que articule las responsabilidades del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ProColombia, la DIAN, el DANE y las entidades territoriales frente al desempeño exportador de los usuarios de zonas francas. La información sobre empleo, inversión, exportaciones, tamaño empresarial y cumplimiento tributario se produce de manera dispersa, lo que dificulta comparar resultados, identificar rezagos regionales y orientar la asistencia pública hacia las empresas con mayores barreras para exportar.

La ausencia de indicadores comunes impide responder preguntas esenciales de política pública: cuántos usuarios exportan de manera sostenida; cuánto empleo directo y formal se asocia a las actividades exportadoras; qué sectores generan mayor valor agregado; cuáles departamentos aprovechan mejor el instrumento; y qué obstáculos enfrentan las mipymes usuarias. Sin esta información, el Estado puede verificar requisitos individuales, pero no evaluar de manera integral si el régimen está cumpliendo sus objetivos de inversión, empleo e internacionalización.

3.2. Sobrecosto aduanero en la exportación indirecta

El artículo 65, parágrafo 2°, del Decreto 1165 de 2019 (Estatuto Aduanero) establece que las ventas de mercancías que realice un proveedor instalado en una zona franca a una Sociedad de Comercialización Internacional se consideran importación al Territorio Aduanero Nacional, y que sobre ellas no es posible expedir certificado al proveedor. En la práctica, esto obliga a nacionalizar —pagar aranceles e IVA— una mercancía cuyo destino final, por definición legal y por objeto social de la C.I., es la exportación. La propia Asociación Nacional de Comercio Exterior (Analdex) ha señalado que exigir esa

nacionalización carece de sustento cuando no existe una introducción real de la mercancía al territorio aduanero nacional, y ha cuestionado que la DIAN interprete la norma como una barrera adicional a las operaciones de las C.I. (Analdex, 2022).

La asimetría es evidente frente a la regla ya vigente en sentido contrario: las ventas desde el territorio aduanero nacional hacia una zona franca sí se consideran exportación, incluso cuando el comprador es una zona franca y no un destinatario final en el exterior (Actualícese, 2026). El artículo 3° del proyecto corrige esa asimetría, sin crear un mecanismo de control nuevo: extiende a estas operaciones el mismo plazo de doce meses y el mismo mecanismo de recuperación fiscal que ya aplica de forma general a las Sociedades de Comercialización Internacional que incumplen su compromiso de exportar, conforme al artículo 5° de la Ley 67 de 1979.

Beneficios de la iniciativa

- a). Mayor capacidad exportadora. La política fija metas y responsabilidades para que más usuarios de zona franca accedan de manera sostenida a mercados externos y para que la internacionalización se mida por resultados, no solo por compromisos formales.
- b). Reducción de costos y liberación de capital de trabajo. Al suprimir la nacionalización previa en ventas a Sociedades de Comercialización Internacional, se evita el pago anticipado de tributos sobre mercancías destinadas efectivamente al exterior y se reducen trámites que inmovilizan liquidez.
- c). Protección y generación de empleo. La expansión de la producción exportable puede sostener empleos directos y activar demanda de transporte, logística, mantenimiento, vigilancia, servicios empresariales, insumos y demás ocupaciones indirectas o vinculadas.
- d). Acceso de las mipymes a canales de exportación. Las Comercializadoras Internacionales pueden consolidar oferta, asumir funciones documentales y logísticas y conectar a empresas de menor tamaño con compradores externos, reduciendo costos fijos de entrada a otros mercados.
- e). Mayor transparencia y mejor evaluación. La publicación periódica de indicadores desagregados por departamento, sector y tamaño empresarial permitirá conocer qué zonas generan más inversión, exportaciones y empleo, y facilitará el control político y ciudadano sobre los resultados del régimen.
- f). Desarrollo regional y aprovechamiento de ventajas territoriales. Las metas diferenciadas permitirán fortalecer nodos industriales y portuarios consolidados, como los de Bolívar y

Cartagena, y orientar acciones hacia departamentos con menor densidad o aprovechamiento de zonas francas.

g). Seguridad jurídica y control fiscal. La regla legal elimina la contradicción económica de gravar una mercancía destinada a exportación, pero mantiene un plazo cierto para exportar, la recuperación de los tributos en caso de incumplimiento y la totalidad de las facultades de fiscalización de la DIAN.

Contenido del articulado

El proyecto consta de cuatro artículos:

Artículo 1°. Objeto. Define los dos ejes de la iniciativa: ordenar la formulación de la Política de Internacionalización del Régimen de Zonas Francas y eliminar la barrera aduanera aplicable a las ventas desde zona franca a Sociedades de Comercialización Internacional, sin modificar las tarifas generales del régimen franco.

Artículo 2°. Política de Internacionalización del Régimen de Zonas Francas. Otorga al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo un plazo de doce meses para formular y adoptar la política, articulada con el CONPES 4085 de 2022. Ordena consultar a ProColombia, la DIAN y las gobernaciones con zonas francas; fija contenidos mínimos sobre planes de internacionalización, información pública, metas territoriales y tratamiento diferenciado para mipymes; y establece informes anuales y revisión cada cuatro años.

Artículo 3°. Eliminación de la barrera aduanera. Establece que la venta de mercancías de un usuario de zona franca a una Sociedad de Comercialización Internacional no constituye importación ni causa tributos aduaneros cuando la mercancía sea exportada dentro de los doce meses siguientes. Si la exportación no ocurre, la operación se trata como importación ordinaria y deben pagarse los tributos, intereses y sanciones correspondientes. La DIAN conserva todas sus facultades de control.

Artículo 4°. Vigencia y derogatorias. Dispone la vigencia desde la publicación de la ley y deroga las normas contrarias, en particular el parágrafo 2° del artículo 65 del Decreto 1165 de 2019 en cuanto sea incompatible con la nueva regla legal.

Declaración de impedimentos

De conformidad con el artículo 182 de la Constitución Política y los artículos 286 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, modificados por la Ley 2003 de 2019, los congresistas deberán declararse impedidos cuando la discusión o votación del proyecto pueda producirles un beneficio particular, actual y directo, o cuando dicho beneficio recaiga en su cónyuge o

compañero permanente, parientes dentro de los grados legales, socios de hecho o de derecho, o personas respecto de las cuales exista alguna de las causales previstas en la ley.

La presente iniciativa contiene reglas generales dirigidas al régimen nacional de zonas francas y a una categoría abierta e indeterminada de usuarios y Sociedades de Comercialización Internacional. Por tanto, su sola discusión no configura automáticamente un conflicto de interés. El eventual beneficio económico del proyecto tiene carácter general, sectorial y futuro, y depende del cumplimiento de condiciones objetivas, incluida la exportación efectiva de la mercancía.

No obstante, deberá analizarse cada situación concreta. Podría existir conflicto cuando un congresista, o una persona comprendida en los vínculos señalados por la ley, tenga una participación o interés económico particular, actual y directo en una empresa usuaria de zona franca, una Sociedad de Comercialización Internacional, un usuario operador u otro sujeto cuya situación individual resulte beneficiada de manera diferenciable por la iniciativa. En tales eventos deberá formularse y tramitarse el impedimento conforme a la Constitución, la Ley 5ª de 1992 y la jurisprudencia aplicable.

Impacto fiscal

En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, es necesario distinguir los efectos de cada medida y hacerlos compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El artículo 2º, relativo a la Política de Internacionalización, no crea una entidad, un fondo, una planta de personal ni una apropiación presupuestal específica. Sus actividades de formulación, coordinación, publicación y seguimiento pueden ejecutarse dentro de las competencias y apropiaciones ordinarias del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y de las entidades llamadas a participar. Por ello, no se identifica una orden directa de gasto adicional, sin perjuicio de los ajustes administrativos que determine el Gobierno.

El artículo 3º sí puede producir un impacto fiscal, pues excluye la nacionalización y el pago previo de arancel e IVA en una operación que la regulación vigente trata como importación. Aunque la mercancía tiene vocación exportadora y el régimen prevé la recuperación de tributos, intereses y sanciones si la exportación no se realiza dentro de doce meses, la medida puede representar un eventual menor recaudo bruto frente al tratamiento actual. La cuantificación depende del volumen histórico de estas operaciones, de la composición arancelaria de las mercancías, del IVA aplicable, de los mecanismos de devolución o descuento posteriormente utilizados y de la tasa efectiva de cumplimiento de la obligación

de exportar; información que se encuentra principalmente en poder de la DIAN y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia, durante el trámite legislativo deberá solicitarse al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la DIAN una estimación del costo fiscal, su efecto neto sobre el recaudo y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. También deberá verificarse si el mayor volumen de exportaciones, inversión, empleo y actividad económica puede compensar parcialmente el menor recaudo directo, sin asumir anticipadamente que dicho efecto dinámico neutraliza el costo fiscal.

Por tratarse de una disposición que puede configurar una exención o tratamiento exceptivo respecto de tributos nacionales y de una materia vinculada al régimen aduanero, el artículo 3° requiere iniciativa o coadyuvancia expresa del Gobierno nacional durante el trámite, conforme a los artículos 150, 154 y 189 de la Constitución y a la jurisprudencia constitucional aplicable. La aprobación de la medida deberá condicionarse a la obtención de dicho aval y a la incorporación de la estimación fiscal correspondiente en la ponencia, con el fin de asegurar su constitucionalidad y sostenibilidad.

Maria Camila Salas Salas

Representante a la Cámara- Dpto. Bolívar

Bibliografía

Actualícese. (2026, mayo 14). Dian indica que operaciones hacia zonas francas se consideran exportaciones. <https://actualicese.com>

Analdex — Asociación Nacional de Comercio Exterior. (2022, diciembre 14). ¿Se encuentra la DIAN creando barreras a las operaciones de las Comercializadoras Internacionales? <https://analdex.org>

Analdex — Asociación Nacional de Comercio Exterior. (2022, junio 2). Las sociedades de comercialización internacional y las zonas francas. <https://analdex.org>

Blog One Core. (2020, febrero 21). ¿En qué consiste una operación virtual? <https://blog.onecore.mx>

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 en materia de régimen de conflicto de interés de los congresistas.

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1609 de 2013, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

Congreso de la República de Colombia. (1992). Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia, artículos 150, 154, 182 y 189.

Congreso de la República de Colombia. (1979). Ley 67 de 1979, por la cual se dictan las normas generales a las que deberá sujetarse el Presidente de la República para fomentar las exportaciones a través de las sociedades de comercialización internacional. Diario Oficial.

Congreso de la República de Colombia. (2005). Ley 1004 de 2005, por la cual se modifica un Régimen Especial para estimular la inversión en el país. Diario Oficial.

Delfino.cr. (2025, agosto 21). Procomer: Zonas Francas generan al país 2,9 dólares por cada dólar exonerado. <https://delfino.cr>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026). Comercio exterior y movimiento de mercancías de zonas francas, mayo de 2026.

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/zonas-francas>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022). CONPES 4085: Política de Internacionalización para el Desarrollo Productivo Regional. Consejo Nacional de Política Económica y Social.

El Universal. (2025, octubre 14). Zona Franca Parque Central: 15 años impulsando el desarrollo empresarial de Cartagena y Bolívar. <https://www.eluniversal.com.co>

El Universal. (2026, julio 9). Zonas francas en Colombia generan más de 198 mil empleos, según Mincomercio. <https://www.eluniversal.com.co>

Estatuto Tributario Nacional. Artículo 240-1. Tarifa para usuarios de zona franca.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2016). Decreto 2147 de 2016, por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). Decreto 1165 de 2019, por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013. Diario Oficial.

Infobae. (2026, febrero 17). Zona Libre de Colón en Panamá mueve \$22,615 millones en 2025. <https://www.infobae.com>

La Estrella de Panamá. (2026, enero 13). Zona Libre de Colón 2025: crecimiento, retos y oportunidades, expertos analizan su futuro. <https://www.laestrella.com.pa>

La Voz Noticias. (2026, febrero 17). Zona Libre de Colón: el motor económico de Panamá se dispara con \$22,615 millones transaccionados. <https://lavoynoticias.com>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2026, julio 8). MinCIT impulsa nueva visión de las zonas francas para fortalecer la economía popular y la internacionalización. <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/mincit-impulsa-nueva-vision-de-las-zonas-francas>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Instructivo del formulario de informes trimestrales de zonas francas, definiciones de empleo directo, indirecto y vinculado. https://zf.mincit.gov.co/zf_mincit/media/Doc-Pdf/6-Instrutivo-formulario-de-informes-trimestrales.PDF

Rob Novelo. (2022, septiembre 25). Transferencias virtuales de mercancías por empresas IMMEX. <https://www.robnovelo.com>