

Bogotá DC., 01 Octubre de 2026

Señor,
Miguel Ángel Sánchez Vásquez
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

ASUNTO: Radicación del Proyecto de Ley “por medio del cual se flexibilizan los requisitos de declaratoria y calificación de usuarios en las zonas francas ubicadas en territorios de frontera, se facilita el acceso de MIPYMES y se dictan otras disposiciones”.

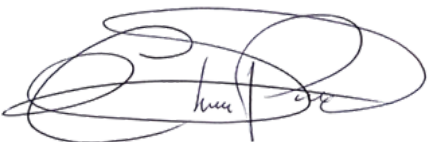
Respetado Secretario,

Me permito radicar ante su despacho la presente iniciativa legislativa que tiene por finalidad facilitar el acceso a las zonas francas ubicadas en departamentos de territorios de frontera (como Nariño, Amazonas, Arauca, Cesar, Chocó, Guainía, Guajira, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada) mediante la flexibilización de los requisitos de declaratoria y calificación de usuarios, así como establecer reglas especiales de acceso para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), para incentivar la inversión y la generación de empleo formal en estas zonas.

En este sentido, presentamos a consideración el presente Proyecto de Ley para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

De las y los Honorables Congresistas

 ALEJANDRA GABRIELA ABÁSULO GÓMEZ Representante a la Cámara por Nariño Partido Alianza Verde	 ARIEL ÁVILA Senador de la República
---	--

 CHRISTIAN HOSEP PALACIOS LEDEZMA Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó
 CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS Representante a la Cámara por Nariño República de Colombia	(Firma digital) EIMY JULIETH SUAREZ GONZALEZ Representante a la Cámara por Norte de Santander
(Firma digital) MÓNICA BOCANEGRA Representante a la Cámara por Amazonas	



ALEJANDRA 
ABÁSULO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
2026 - 2030

--	--



PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026

“Por medio del cual se flexibilizan los requisitos de declaratoria y calificación de usuarios en las zonas francas ubicadas en territorios de frontera, se facilita el acceso de MIPYMES y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto facilitar el acceso a las zonas francas que se ubiquen en los departamentos de frontera (entendidos como aquellos departamentos limítrofes con un Estado vecino, en los términos del literal d) del artículo 2º de la Ley 2135 de 2021 o la disposición que la modifique, adicione, sustituya o derogue), mediante la flexibilización de los requisitos de declaratoria y calificación de usuarios, así como establecer reglas especiales de acceso para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), con la finalidad de incentivar la inversión y la generación de empleo formal en estas zonas.

Parágrafo. Para efectos de esta ley, se entiende por zona franca de frontera toda zona franca, en cualquiera de sus modalidades previstas en la Ley 1004 de 2005 y en el Decreto 2147 de 2016, ubicada en alguno de los departamentos de frontera de que trata este artículo, incluidas aquellas declaradas con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

TÍTULO I

ZONAS FRANCAS DE FRONTERA

ARTÍCULO 2º. Flexibilización de requisitos de declaratoria y calificación. Para las zonas francas de frontera de que trata esta ley, los requisitos de nueva inversión y generación de empleo para la declaratoria de existencia de zonas francas y para la calificación de usuarios industriales y comerciales que no tengan la condición de MIPYME en los términos del artículo 5º de esta ley, que el Gobierno Nacional establezca en ejercicio de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 4º de la Ley 1004 de 2005 (actualmente contenidos en los artículos 28, 29, 31, 32 y 33 del Decreto 2147 de 2016, o en las disposiciones que los modifiquen, adicionen, sustituyan o deroguen), se reducirán en cuarenta (40) puntos porcentuales adicionales a los que resulten aplicables por razón del índice de pobreza multidimensional del respectivo municipio, sin que la reducción total pueda superar el setenta por ciento (70%) del requisito ordinario. Las MIPYMES accederán a las reducciones especiales previstas en el artículo 6º de esta ley.

Parágrafo: Lo dispuesto en este artículo no modifica el régimen tributario aplicable a los usuarios de zona franca, el cual seguirá siendo el previsto en el Estatuto Tributario y demás normas vigentes en la materia.

ARTÍCULO 3º. El Gobierno nacional, a través de Bancóldex, y con cargo a sus recursos ordinarios de operación, establecerá una línea de crédito especial con tasas preferenciales para aquellas personas naturales o jurídicas que deseen invertir en las zonas francas de frontera, tanto para los actuales usuarios como para quienes deseen ser nuevos usuarios.

Parágrafo. El Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, regulará y definirá las condiciones y el plazo para la aplicación de lo estipulado en el presente artículo.

ARTÍCULO 4º. Quienes pretendan acceder a los beneficios establecidos en la presente ley se someterán a los requisitos generales de declaratoria y calificación de usuarios de zona franca previstos en la Ley 1004 de 2005 y en las normas que la reglamentan —actualmente compilados, entre otros, en el artículo 80 y el Capítulo III del Título I del Decreto 2147 de 2016, o en las disposiciones que los modifiquen, adicionen, sustituyan o deroguen—, con las reducciones previstas en el artículo 2º de la presente ley.

TÍTULO II

RÉGIMEN DE ACCESO DE MIPYMES A LAS ZONAS FRANCA DE FRONTERA

ARTÍCULO 5º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones del presente Título aplican a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), en los términos del artículo 2º de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011, y reglamentado por las normas que lo desarrollen, que pretendan vincularse o se encuentren vinculadas como usuarios de zonas francas ubicadas en los departamentos de frontera de que trata el artículo 1º de la presente ley.

ARTÍCULO 6º. Acceso flexibilizado a zonas francas de frontera existentes. Las MIPYMES que soliciten su calificación como usuario industrial o comercial en una zona franca de frontera ya declarada tendrán derecho a una reducción de los requisitos de nueva inversión y generación de empleo para la calificación de usuarios industriales y comerciales, establecidos por el Gobierno Nacional en desarrollo del artículo 4º de la Ley 1004 de 2005 (actualmente previstos en los artículos 32 y 33 del Decreto 2147 de 2016, o en las normas que los modifiquen, adicionen, sustituyan o deroguen), así:

1. Microempresas: reducción del setenta por ciento (70%).
2. Pequeñas empresas: reducción del cincuenta por ciento (50%).
3. Medianas empresas: reducción del treinta por ciento (30%).

Parágrafo 1°. La reducción prevista en este artículo es independiente y no se acumula con la reducción de qué trata el artículo 2° de esta ley. Se aplicará sobre el requisito ordinario, previamente ajustado, si corresponde, por la reducción prevista en el artículo 2° del Decreto 2147 de 2016 por razón del índice de pobreza multidimensional municipal, o la norma que lo sustituya, sin que la reducción total aplicable a una MIPYME pueda superar el noventa por ciento (90 %) del requisito ordinario .

Parágrafo 2°. Las MIPYMES ya constituidas y en operación en los departamentos de frontera de que trata el artículo 1° de la presente ley podrán calificar como usuarios de zona franca sin necesidad de constituir una nueva persona jurídica, en excepción a la exigencia general en tal sentido prevista en el régimen de zonas francas (actualmente contenida en el numeral 1 del artículo 26 del Decreto 2147 de 2016, o en la norma que lo modifique, adicione, sustituya o derogue).

ARTÍCULO 7°. Zona Franca Permanente Especial para MIPYMES de Frontera. Créase la Zona Franca Permanente Especial para MIPYMES de Frontera, como modalidad de zona franca permanente especial destinada exclusivamente a MIPYMES domiciliadas en los departamentos de que trata el artículo 1° de la presente ley, la cual podrá ser solicitada por una MIPYME individual o por varias organizadas de manera asociativa, y deberá cumplir los siguientes requisitos mínimos, según su tamaño empresarial:

1. Microempresas: patrimonio mínimo de tres mil (3.000) Unidades de Valor Tributario (UVT); nueva inversión mínima de seis mil (6.000) UVT, de manera gradual dentro de los cinco (5) años siguientes a la declaratoria; generación de al menos cinco (5) nuevos empleos directos y formales, de manera gradual dentro del mismo término.
2. Pequeñas empresas: patrimonio mínimo de ocho mil (8.000) UVT; nueva inversión mínima de quince mil (15.000) UVT; generación de al menos doce (12) nuevos empleos directos y formales, en los mismos términos.
3. Medianas empresas: patrimonio mínimo de veinte mil (20.000) UVT; nueva inversión mínima de cuarenta mil (40.000) UVT; generación de al menos veinticinco (25) nuevos empleos directos y formales, en los mismos términos.

Parágrafo 1°. Cuando la solicitud se presente de manera asociativa entre varias MIPYMES, los requisitos se acreditarán con la sumatoria de los aportes individuales, y el nivel exigible será el correspondiente al tamaño consolidado del proyecto.

Parágrafo 2°. La Zona Franca Permanente Especial para MIPYMES de Frontera tendrá un área mínima que el Gobierno Nacional definirá reglamentariamente en atención a la escala de las MIPYMES beneficiarias, sin que dicha área pueda ser superior a la exigida para las zonas francas permanentes especiales del régimen general.

Parágrafo 3°. Cuando la solicitud sea presentada de manera asociativa por varias MIPYMES, estas deberán constituir o designar un usuario operador único, que podrá ser

una de las propias MIPYMES asociadas, una entidad territorial en los términos del artículo 18° de esta ley, o un tercero contratado para tal efecto, responsable de la administración de la infraestructura común y del cumplimiento de las obligaciones de operador ante la DIAN.

Parágrafo 4°. El plazo de la declaratoria, el plan maestro de desarrollo general y las condiciones de cerramiento y control aduanero de esta modalidad se registrarán por las disposiciones generales aplicables a las zonas francas permanentes especiales, en cuanto no resulten incompatibles con la presente ley

ARTÍCULO 8°. Priorización de garantías del Fondo Nacional de Garantías. El Fondo Nacional de Garantías priorizará el otorgamiento de garantías para los créditos de que trata el artículo 3° de la presente ley, cuando el solicitante sea una MIPYME domiciliada en los departamentos de frontera de que trata el artículo 1°.

ARTÍCULO 9°. Asociatividad. Las MIPYMES podrán acreditar los requisitos de inversión y empleo de que tratan los artículos 6° y 7° de la presente ley de manera conjunta, mediante esquemas asociativos, cooperativos o de economía solidaria reconocidos por la ley, sin que ello implique la pérdida de su personería jurídica individual.

ARTÍCULO 10°. Asistencia técnica. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con Bancóldex, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las Cámaras de Comercio de los departamentos de frontera, promoverá el diseño y la implementación de programas de asistencia técnica, formalización y acompañamiento para las MIPYMES que accedan a los beneficios de este Título.

ARTÍCULO 11°. Trámite simplificado para microempresas. Para las microempresas, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promoverá el diseño de un procedimiento simplificado y de menor término para la calificación como usuario de zona franca en los departamentos de frontera, el cual en ningún caso podrá exceder la mitad del término ordinariamente previsto para el efecto.

ARTÍCULO 12°. Encadenamientos productivos locales. El usuario operador y los usuarios industriales o comerciales de las zonas francas de frontera facilitarán la vinculación de MIPYMES domiciliadas en los departamentos de que trata el artículo 1° de la presente ley, como proveedoras de bienes y/o servicios relacionados con su actividad, sin que ello implique que estas MIPYMES desarrollen la totalidad de la actividad para la cual fue calificado el usuario industrial o comercial.

El usuario operador llevará un registro de estas vinculaciones y reportará anualmente al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la relación de MIPYMES proveedoras, los montos de las adquisiciones y la descripción de las actividades realizadas, dentro de los términos que para la presentación de informes periódicos establezca el Gobierno Nacional en desarrollo del artículo 4° de la Ley 1004 de 2005 (actualmente previstos en el artículo 31 del Decreto 2147 de 2016, o en la norma que lo sustituya).

ARTÍCULO 13°. Cómputo diferencial de empleo joven. Para efectos de acreditar los requisitos de generación de empleo de que tratan los artículos 2°, 6° y 7° de la presente ley, cada empleo directo y formal generado a favor de jóvenes entre los dieciocho (18) y veintiocho (28) años, en los términos de la Ley 1622 de 2013, se computará equivalente a uno punto cinco (1,5) empleos, sin que en ningún caso los empleos jóvenes puedan representar más del cincuenta por ciento (50%) del total del requisito exigido.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo no modifica las obligaciones del empleador en materia de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales, los cuales se regirán por las normas vigentes en la materia.

ARTÍCULO 14°. Cómputo diferencial de inversión sostenible, encadenamiento agroindustrial y productos con Denominación de Origen. Para efectos de acreditar los requisitos de nueva inversión de que tratan los artículos 2°, 6° y 7° de la presente ley, la inversión que se relaciona a continuación se computará con el factor que en cada caso se indica, aplicado sobre el valor de la respectiva inversión:

1. La inversión en bienes y equipos destinados a la generación de energía a partir de fuentes no convencionales de energía renovable, o a la eficiencia energética de los procesos productivos del usuario, se computará por el ciento cincuenta por ciento (150%) de su valor.
2. La inversión en infraestructura o equipos destinados al procesamiento, transformación o agregación de valor de materias primas de origen agropecuario producidas en los departamentos de frontera, se computará por el ciento cincuenta por ciento (150%) de su valor.
3. La inversión en infraestructura, equipos o procesos destinados al beneficio, transformación, empaque o certificación de calidad de productos agropecuarios con Denominación de Origen protegida, originarios de los departamentos de frontera, se computará por el ciento setenta por ciento (170%) de su valor.

Parágrafo. El cómputo adicional previsto en este artículo no podrá representar, por sí solo, más del cincuenta por ciento (50%) del total del requisito de nueva inversión exigido. El cómputo diferencial de empleo joven de que trata el artículo 13° opera de manera independiente sobre el requisito de generación de empleo, sin perjuicio de que ambos artículos puedan aplicarse de forma simultánea cuando el usuario acredite los supuestos de cada uno.

ARTÍCULO 15°. Exhortación al Gobierno Nacional. Exhórtese al Gobierno nacional para que, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, evalúe y reglamente un mecanismo de cofinanciación no tributaria para la infraestructura compartida de las MIPYMES usuarias de las zonas francas de frontera.

TÍTULO III



MECANISMOS DE MATERIALIZACIÓN Y COOPERACIÓN FRONTERIZA

ARTÍCULO 16°. Aporte de bienes fiscales para la declaratoria de zonas francas de frontera. Los departamentos de frontera de que trata el artículo 1° de la presente ley, y los municipios ubicados en ellos podrán aportar, a título de aporte en especie, bienes fiscales de su propiedad no afectados a un uso público, como parte del cumplimiento de los requisitos de nueva inversión para la declaratoria de zonas francas o de la Zona Franca Permanente Especial para MIPYMES de Frontera de que trata el artículo 7° de esta ley. El valor del aporte se computará conforme al avalúo comercial vigente del respectivo bien. A falta de avalúo comercial, se aplicará el avalúo catastral vigente.

Parágrafo. El aporte de que trata este artículo requerirá la autorización previa de la respectiva asamblea departamental o concejo municipal, de conformidad con las normas vigentes sobre disposición de bienes fiscales de las entidades territoriales.

ARTÍCULO 17°. Priorización de infraestructura y personal aduanero. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá incluir dentro de sus planes de focalización y priorización, dentro del año siguiente a la respectiva solicitud, la asignación de infraestructura de control y personal aduanero necesarios para la declaratoria y operación de las zonas francas ubicadas en los departamentos de frontera de que trata el artículo 1° de esta ley, dentro de su disponibilidad presupuestal y de planta de personal.

ARTÍCULO 18°. Usuario operador público o mixto. Los departamentos y municipios de que trata el artículo 1° de esta ley podrán, directamente o a través de una empresa de economía mixta u otra entidad descentralizada de su propiedad, actuar como usuario operador de la Zona Franca Permanente Especial para MIPYMES de Frontera de que trata el artículo 7°, con el fin de construir, administrar y mantener la infraestructura común de la zona franca, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos generales previstos para el usuario operador en la Ley 1004 de 2005 y en las normas que la reglamentan (actualmente el Decreto 2147 de 2016, o las que lo modifiquen, adicionen, sustituyan o deroguen).

Parágrafo. Cuando el usuario operador sea una entidad territorial o una empresa de economía mixta en los términos de este artículo, las MIPYMES podrán vincularse exclusivamente como usuarios industriales o comerciales, sin obligación de asumir individualmente los costos de la infraestructura común de la zona franca.

ARTÍCULO 19°. Facilitación para inversionistas y comerciantes de países fronterizos. En el marco de los mecanismos de integración fronteriza vigentes entre la República de Colombia y los países limítrofes, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales promoverán, dentro del año siguiente a la vigencia de esta ley, la gestión ante las autoridades competentes de dichos países para explorar procedimientos simplificados de registro, calificación e ingreso como usuarios de las zonas francas de frontera, incluido el reconocimiento recíproco de registros mercantiles y certificaciones, en la medida en que existan instrumentos

bilaterales o multilaterales vigentes que lo permitan, o se logre concertar dicha reciprocidad con el respectivo país en ejercicio de las competencias del Presidente de la República en materia de relaciones internacionales.

Parágrafo. El Gobierno nacional promoverá ante las autoridades competentes de los países limítrofes con mecanismos de integración fronteriza vigentes la articulación de este régimen con los Centros Binacionales de Atención en Frontera existentes, con el fin de reducir los tiempos y costos de tránsito de mercancías.

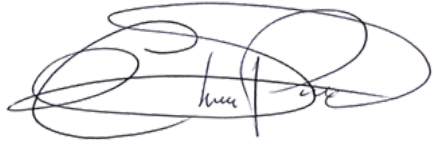
ARTÍCULO 20°. Promoción de inversión en el ámbito de integración fronteriza. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de ProColombia, incluirá las zonas francas de frontera de que trata esta ley dentro de sus programas de atracción de inversión dirigidos a los mercados de los países limítrofes con mecanismos de integración fronteriza vigentes, y podrá suscribir memorandos de entendimiento con las entidades homólogas de dichos países para la promoción conjunta de estas zonas ante inversionistas y comerciantes.

TÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 21°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los Honorables Congresistas

 ALEJANDRA GABRIELA ABÁSOLO GÓMEZ Representante a la Cámara por Nariño Partido Alianza Verde	 ARIEL ÁVILA Senador de la República
 CHRISTIAN HOSEP PALACIOS LEDEZMA Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó

 CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS Representante a la Cámara por Nariño República de Colombia	(Firma digital) EIMY JULIETH SUAREZ GONZALEZ Representante a la Cámara por Norte de Santander
(Firma digital) MÓNICA BOCANEGRA Representante a la Cámara por Amazonas	

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026 CÁMARA

“Por medio del cual se flexibilizan los requisitos de declaratoria y calificación de usuarios en las zonas francas ubicadas en territorios de frontera, se facilita el acceso de MIPYMES y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto facilitar el acceso a las zonas francas que se ubiquen en los departamentos fronterizos —entendidos como aquellos departamentos limítrofes con un Estado vecino, en los términos del literal d) del artículo 2° de la Ley 2135 de 2021 o la disposición que la modifique, adicione, sustituya o derogue—, mediante dos instrumentos complementarios y de naturaleza estrictamente no tributaria: (i) la flexibilización de los requisitos de nueva inversión y generación de empleo exigidos por el Decreto 2147 de 2016 para la declaratoria de zonas francas y la calificación de sus usuarios en dichos territorios, en atención a la habilitación constitucional especial que el artículo 337 de la Carta confiere al Legislador para las zonas de frontera¹; y (ii) la creación de un régimen especial de acceso para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) domiciliadas en dichos departamentos, incluida una nueva modalidad —la Zona Franca Permanente Especial para MIPYMES de Frontera—, junto con mecanismos de crédito preferencial, asistencia técnica, encadenamientos productivos y cómputo diferencial de empleo joven.

El proyecto se estructura en cuatro títulos: el Título I flexibiliza los requisitos generales de acceso a las zonas francas de frontera para usuarios industriales y comerciales que no tengan la condición de MIPYME, mediante un descuento aplicable sobre los requisitos vigentes al momento de expedición de esta ley; el Título II crea un régimen especial e independiente de acceso para las micro, pequeñas y medianas empresas, que no se acumula con el descuento del Título I sino que opera de manera autosuficiente sobre el requisito ordinario, con un tope propio que garantiza que el beneficio diferenciado reconocido a este segmento empresarial no resulte neutralizado por la interacción con otras reducciones; el Título III habilita mecanismos de materialización y cooperación fronteriza; y el Título IV contiene las disposiciones finales sobre vigencia y derogatorias.

Para efectos de esta ley, se entiende por zona franca de frontera toda zona franca, en cualquiera de sus modalidades previstas en la Ley 1004 de 2005 y en el Decreto 2147 de 2016, ubicada en alguno de los departamentos de frontera definidos en el artículo 1°, incluidas aquellas declaradas con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

¹Decreto 2147 de 2016, "por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones". Departamento Administrativo de la Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80238>

Es indispensable precisar, desde el objeto mismo de la iniciativa, que ninguna de sus disposiciones crea, modifica, amplía o prorroga exenciones, exclusiones, tarifas preferenciales o cualquier otro beneficio de naturaleza tributaria. El proyecto opera exclusivamente sobre requisitos administrativos y regulatorios de acceso al régimen franco (montos de inversión, generación de empleo, plazos y trámites), dejando expresamente incólume el régimen tributario aplicable a los usuarios de zona franca previsto en el Estatuto Tributario y demás normas concordantes, tal como lo dispone el párrafo del artículo 2° del articulado. Esta precisión resulta determinante para la clasificación constitucional del trámite legislativo, como se desarrolla en el numeral 3.5 de esta exposición de motivos.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y ANTECEDENTES NORMATIVOS

2.1. Fundamento constitucional directo

El fundamento constitucional central de esta iniciativa es el **artículo 337 de la Constitución Política**, norma que habilita de manera expresa y específica al Legislador para dictar tratamientos diferenciados en las zonas de frontera:

ARTICULO 337. La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.

Esta habilitación se complementa con los artículos **9 y 289** de la Constitución, que ordenan al Estado promover la integración con las naciones vecinas y disponer que los departamentos y municipios fronterizos formulen programas de cooperación con las entidades territoriales limítrofes, mandato que sustenta específicamente el Título III del articulado (mecanismos de materialización y cooperación fronteriza). Esta triada de artículos (9, 289 y 337) es precisamente la que el Legislador invocó para expedir la Ley 2135 de 2021, régimen especial vigente para los departamentos fronterizos², y que constituye el antecedente normativo inmediato de este proyecto.

A este fundamento territorial se suman los principios constitucionales de orden económico que legitiman el contenido específico del articulado. El **artículo 333** reconoce la libertad de la actividad económica y la iniciativa privada, y atribuye a la empresa una función social; por su parte, el **artículo 334** habilita la intervención del Estado en la economía para racionalizar la actividad económica y lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los

²Ley 2135 de 2021, "por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9°, 289 y 337 de la Constitución Política". Departamento Administrativo de la Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168088>

habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo³. El **artículo 13** impone al Estado el deber de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados (fundamento del trato diferenciado y más favorable que el Título II del proyecto reconoce a las MIPYMES frente a otros usuarios), mientras que los **artículos 25 y 54** consagran el trabajo como derecho y obligación social y asignan al Estado el deber de propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar, fundamento directo del artículo 13 del articulado (cómputo diferencial de empleo joven).

2.2. Desarrollo jurisprudencial constitucional

La Corte Constitucional ha delimitado en varias oportunidades el alcance del artículo 337 superior. En la **Sentencia C-076 de 1997**, al estudiar una demanda contra la Ley 191 de 1995 (régimen general de zonas de frontera), la Corte precisó que la habilitación del artículo 337 no exige que su desarrollo se agote en una única ley marco, sino que admite regulaciones sucesivas y específicas:

"Si bien el artículo 337 de la Constitución, faculta al legislador para regular por medio de normas especiales, aspectos económicos y sociales en las zonas de frontera, ello no significa que se requiera la expedición de una ley marco o general, como parece entenderlo el demandante⁴".

Esta línea jurisprudencial habilita, en consecuencia, que el presente proyecto se ocupe de un aspecto puntual del desarrollo económico fronterizo —el régimen de acceso a zonas francas— sin que ello riña con la existencia de la Ley 191 de 1995 o de la Ley 2135 de 2021, que regulan la materia de manera general.

De otra parte, en la **Sentencia C-304 de 2019**, la Corte sistematizó los fines constitucionales que persigue el régimen de zonas francas, los cuales resultan plenamente pertinentes para justificar por qué esta figura es un instrumento idóneo para el desarrollo fronterizo:

"Sus fines se concretan (i) en servir de medio para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital; (ii) en promover el desarrollo de procesos industriales altamente productivos y competitivos; (iii) en estimular la generación de economías de escala; (iv) en activar la competitividad de las regiones...⁵".

³Constitución Política de Colombia, artículos 333 y 334, Título XII, Capítulo 1. Disponible en: <https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-xii/capitulo-1/>

⁴Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 1997, M.P. no consta en el extracto consultado. Relatoría de la Corte Constitucional. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-076-97.htm>

⁵Corte Constitucional, Sentencia C-304 de 2019. Compilación Jurídica de la DIAN. Disponible en: https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/c-304_2019.htm

La misma sentencia recuerda que las zonas francas están definidas en el artículo 1° de la Ley 1004 de 2005 como "las áreas geográficas delimitadas en el territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales", bajo una normatividad especial, y que las tarifas y tratamientos diferenciados en esta materia son, según la Corte, "una medida idónea y razonable para fomentar la inversión e impulsar el crecimiento económico".

Finalmente, en relación con la naturaleza no tributaria del articulado, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterada y uniforme en precisar el alcance restringido de la reserva de iniciativa gubernamental del artículo 154 superior, cuestión que se desarrolla en detalle en el numeral 3.5 de esta exposición con apoyo en las Sentencias C-393 de 1996, C-804 de 2001 y C-029 de 2019.

2.3. Fundamentos legales y normativos

El proyecto se articula, complementa y desarrolla sobre el siguiente bloque normativo de rango legal y reglamentario vigente:

Ley 191 de 1995. "Por la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera", primer desarrollo legal del artículo 337 constitucional, que define las zonas de frontera como los municipios y áreas cuyas actividades económicas y sociales advierten la influencia directa del fenómeno fronterizo.⁶

Ley 2135 de 2021. Régimen especial vigente para los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas de frontera, expedido en desarrollo de los artículos 9°, 289 y 337 de la Constitución; antecedente normativo directo e inmediato de este proyecto en cuanto reconoce la necesidad de un tratamiento diferenciado para estos territorios.⁷

Ley 1004 de 2005. Régimen general de zonas francas, que define la figura y fija los parámetros que el Gobierno Nacional debe observar al reglamentarla (artículo 4°).⁸

Decreto 2147 de 2016. Reglamento vigente del régimen de zonas francas, que fija en sus artículos 26, 28, 29, 31, 32, 33 y 80, y en el Capítulo III del Título I, los requisitos de nueva inversión, generación de empleo y calificación de usuarios que el articulado propone flexibilizar para los departamentos de frontera, sin alterar su contenido tributario.⁹

⁶Presidencia de la República / Ministerio de Relaciones Exteriores, Normograma, Concepto 13 de 2012.

Disponible en:

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/concepto_minrelaciones_0000013_2012.htm

⁷Departamento Administrativo de la Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168088>

⁸Corte Constitucional, Sentencia C-304 de 2019, que cita y aplica la Ley 1004 de 2005. Disponible en:

https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/c-304_2019.htm

⁹Departamento Administrativo de la Función Pública, Gestor Normativo, Decreto 2147 de 2016. Disponible en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80238>

Ley 590 de 2000, modificada por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011. Marco legal de fomento a las MIPYMES, que fija los criterios de clasificación empresarial (micro, pequeña y mediana empresa) utilizados como criterio de aplicación del Título II del proyecto.¹⁰

Ley 1622 de 2013 (Estatuto de Ciudadanía Juvenil). Define como joven a la persona entre 14 y 28 años de edad, definición que adopta el artículo 13 del articulado para el cómputo diferencial de empleo joven, y que es la misma definición operacional utilizada por el DANE en sus mediciones oficiales del mercado laboral juvenil.¹¹

Ley 819 de 2003 (orgánica). Fija en su artículo 7° el deber de análisis de impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios, parámetro de racionalidad legislativa desarrollado en el numeral 5 de esta exposición.¹²

Ley 5 de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019. Reglamento del Congreso, que en sus artículos 286 y 291 define el régimen de conflicto de interés de los congresistas y ordena incluir en la exposición de motivos el acápite correspondiente, desarrollado en el numeral 7 de este documento.¹³

3. JUSTIFICACIÓN Y NECESIDAD DE LA INICIATIVA

3.1. El rezago socioeconómico de los departamentos de frontera

Los once departamentos cubiertos por este proyecto concentran, de manera sistemática, los niveles más altos de pobreza multidimensional del país. Según el boletín técnico más reciente del DANE, publicado el 14 de abril de 2026 con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2025, mientras la incidencia de pobreza multidimensional total nacional se ubicó en 9,9 %, ocho de los once departamentos de frontera de este proyecto superaron ampliamente ese promedio¹⁴.

Tabla 1. Incidencia de pobreza multidimensional, departamentos de frontera cubiertos por el proyecto, 2024-2025. (*) *Variación estadísticamente significativa*

Departamento	IPM 2024 (%)	IPM 2025 (%)	Variación p.p.
Vichada	70,2	55,2	-15,0*

¹⁰Secretaría del Senado, texto vigente de la Ley 590 de 2000 y sus modificaciones. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0590_2000.html

¹¹DANE, Boletín técnico Mercado laboral de la juventud. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLJ-ene-mar2025.pdf>

¹²Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sede Electrónica. Disponible en: <https://sedeelectronica.minhacienda.gov.co/SedeElectronica/tramites/tramite.do?formAction=btShow&t=50077&s=0>

¹³Procuraduría General de la Nación, Guía General de Intervención y Conciliación. Disponible en: https://apps.procuraduria.gov.co/gi/gi/docs/ley_2003_2019.htm

¹⁴DANE, Boletín técnico "Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2025", Bogotá D.C., 14 de abril de 2026, Tabla 5 "Incidencia en la pobreza multidimensional (porcentaje). Total, departamentos. Años 2024 y 2025". Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2025.pdf>

Guainía	49,0	51,8	2,8
Vaupés	37,4	41,7	4,3
La Guajira	39,3	40,1	0,8
Chocó	33,9	30,8	-3,1
Amazonas	15,6	18,1	2,5
Cesar	13,4	14,8	1,4
Putumayo	11,8	13,6	1,8
Norte de Santander	15,2	13,3	-1,9
Nariño	18,1	13,2	-4,9*
Arauca	17,7	12,7	-5,0*
Total nacional	11,5	9,9	-1,6*

Fuente: DANE, Boletín técnico Pobreza Multidimensional 2025.

La brecha es aún más pronunciada en la ruralidad. En los centros poblados y rural disperso, la incidencia nacional es de 22,4 %, mientras que en Norte de Santander alcanza 29,5 %, en Amazonas 24,8 %, en Putumayo 18,1 % y en Nariño 17,2 %, pese a la significativa reducción de 7,3 puntos porcentuales lograda por este último departamento entre 2024 y 2025¹⁵. El propio DANE identifica que las dimensiones de trabajo y educación son las que más contribuyen a la incidencia ajustada de la pobreza multidimensional a nivel nacional (29,6 % y 35,9 %, respectivamente), lo que confirma que la generación de empleo formal es la palanca más directa de reducción de la pobreza en estos territorios¹⁶.

Este rezago no es un fenómeno reciente ni coyuntural. La región de Amazonía-Orinoquía y la región Caribe (que agrupan a la mayoría de los departamentos de frontera de este proyecto) presentan, según el mismo boletín, las incidencias más altas del país por regiones (18,2 % y 17,9 %, respectivamente, frente a un promedio de Bogotá de apenas 2,2 %)¹⁷, lo que evidencia una desigualdad territorial estructural que el artículo 337 constitucional habilita al Legislador a corregir mediante normas especiales.

3.2. Las zonas francas como herramienta para atraer inversión

Como se expuso arriba, la Corte Constitucional ha reconocido que las zonas francas cumplen la función específica de servir “de medio para la creación de empleo y para la

¹⁵DANE, Boletín técnico "Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2025", Tabla 7 "Incidencia en la pobreza multidimensional (porcentaje). Centros poblados y rural disperso, departamentos". Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2025.pdf>

¹⁶DANE, Boletín técnico "Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2025", Gráfico 6 "Contribuciones de las dimensiones a la incidencia ajustada". Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2025.pdf>

¹⁷DANE, Boletín técnico "Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2025", Tabla 2 "Incidencia en la pobreza multidimensional (porcentaje). Región". Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2025.pdf>

captación de nuevas inversiones de capital”, de “promover el desarrollo de procesos industriales altamente productivos y competitivos” y de “activar la competitividad de las regiones”¹⁸. Estos fines coinciden exactamente con las necesidades identificadas en el numeral anterior: territorios con déficit de inversión productiva y de empleo formal.

Sin embargo, el régimen general del Decreto 2147 de 2016 fue diseñado pensando en la escala de inversión y generación de empleo característica de las principales áreas metropolitanas del país, lo que en la práctica ha excluido a los departamentos de frontera (de menor densidad poblacional, menor formación de capital y mercados de menor escala) de la posibilidad real de contar con zonas francas en su territorio o de vincularse a ellas como usuarios. El Título I de este proyecto no crea beneficios tributarios nuevos, únicamente ajusta la exigencia de nueva inversión y generación de empleo en un 40% adicional al ya aplicable por razón del índice de pobreza multidimensional municipal, de forma que el instrumento de la zona franca (cuya idoneidad para atraer inversión y generar empleo formal ya fue avalada por la Corte Constitucional) resulte efectivamente accesible en estos territorios.

3.3. La necesidad de incluir a las MIPYMES: el peso de la pequeña empresa en la frontera

El régimen general de zonas francas fue concebido para grandes inversionistas industriales y comerciales, lo que estructuralmente excluye al actor económico predominante en los departamentos de frontera: la micro, pequeña y mediana empresa. A nivel nacional, las MIPYMES representan aproximadamente el 99 % del tejido empresarial colombiano, generan cerca del 79-80 % del empleo del país y aportan entre el 35 % y el 40 % del Producto Interno Bruto, según coinciden el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) y BBVA Research¹⁹. En departamentos de frontera —donde la formación de grandes capitales es comparativamente escasa— esta proporción tiende a ser todavía más alta, de modo que un régimen de zona franca que solo sea accesible a la gran empresa deja fuera, en la práctica, al actor que efectivamente sostiene el empleo y el tejido productivo local.

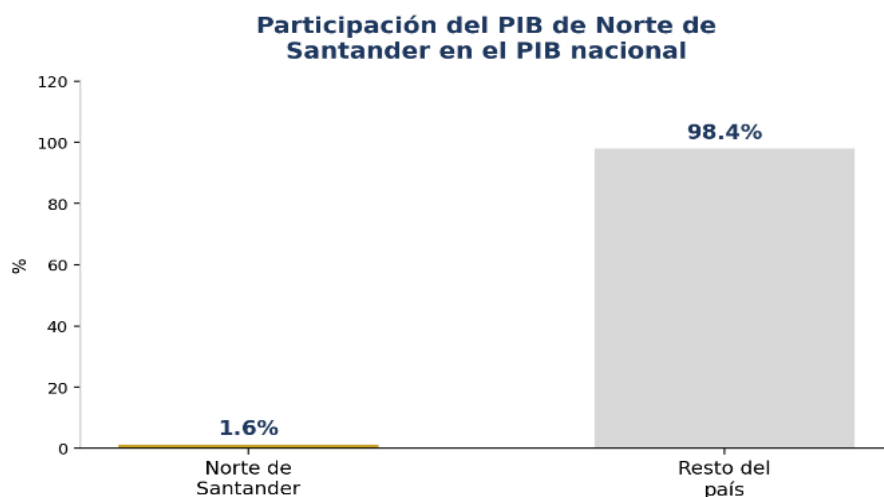
La dinámica reciente de creación empresarial confirma este patrón. Según el más reciente informe de Confecámaras, en 2024 se crearon en el país 297.475 empresas, de las

¹⁸Corte Constitucional, Sentencia C-304 de 2019. Disponible en:
https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/c-304_2019.htm

¹⁹ANIF, "Retos y oportunidades de las Pymes", Comentario Económico del Día. Disponible en:
<https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/retos-y-oportunidades-de-las-pymes/> ; BBVA Research, "Una mirada a las mipymes en Colombia", febrero de 2024. Disponible en:
<https://www.bbvarsearch.com/publicaciones/colombia-una-mirada-a-las-mipymes-en-colombia/> ; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, "Día Mundial de la Mipyme 2025". Disponible en:
<https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/dia-mundial-de-la-mipyme-2025>

cuales la inmensa mayoría corresponde a micro y pequeñas unidades productivas, siendo estas "el principal motor del empleo del mercado"²⁰.

A modo de ejemplo territorial: en Norte de Santander, la Cámara de Comercio de Cúcuta se ubicó en 2025-2026 en el séptimo lugar del país en creación de empresas, en un departamento cuya economía —de \$27 billones y 1,6 % del PIB nacional— ha estado marcada por la dependencia histórica del comercio con Venezuela y los efectos del cierre fronterizo, y que crece hoy apoyada en la reactivación del tejido MIPYME más que en la gran inversión industrial²¹.



Fuente: La República, con base en cifras departamentales de PIB, edición "Encontrémonos en las Regiones" (2026).

En Nariño, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística documenta una economía fuertemente basada en la pequeña producción agropecuaria y comercial fronteriza con Ecuador —el 96,7 % de las operaciones de crédito rural del departamento se dirigen a pequeños productores—, lo que ilustra el mismo fenómeno: una estructura productiva dominada por unidades de pequeña escala que hoy no tienen ninguna vía de acceso realista al régimen de zona franca²².

²⁰Confecámaras, "En 2024 se crearon en el país 297.475 empresas, señala informe de Confecámaras", enero de 2025. Disponible en:

<https://confecamaras.org.co/en-2024-se-crearon-en-el-pais-297-475-empresas-senala-informe-de-confecamaras/>

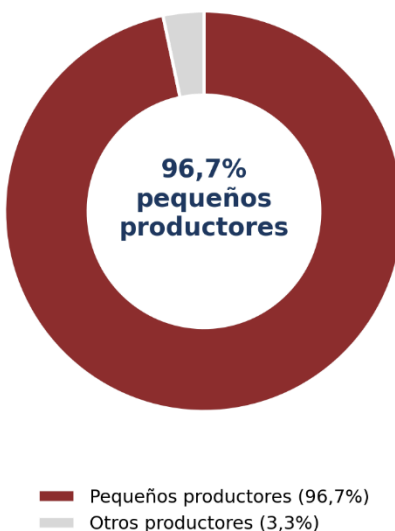
²¹La República, "Norte de Santander aporta 1,6 % del PIB nacional, con una economía de \$27 billones", especial Encontrémonos en las Regiones, 2026. Disponible en:

<https://www.larepublica.co/especiales/encontramonos-en-norte-de-santander/norte-de-santander-aporta-1-6-d-el-pib-nacional-una-economia-de-27-billones-4447008>

²²Departamento Nacional de Planeación / UPRA, "Documento Regional Nariño", con base en cifras DANE y del Ministerio de Agricultura. Disponible en:

https://upra.gov.co/Kit_Territorial/2-%20Informaci%C3%B3n%20por%20Departamentos/NARI%C3%91O/2-%20Documento%20Regional%20UPRA%20Nari%C3%B1o.pdf

Nariño: operaciones de crédito rural dirigidas a pequeños productores



Fuente: UPRA, Documento Regional Nariño (Kit Territorial), datos ene. 2022 - ago. 2023.

Por esta razón, el Título II del proyecto no se limita a extender a las MIPYMES los mismos requisitos flexibilizados del Título I, sino que crea un régimen diferenciado, gradual e independiente —con reducciones de hasta el 70 % para microempresas, 50 % para pequeñas y 30 % para medianas, aplicadas directamente sobre el requisito ordinario (artículo 6°)— y una modalidad exclusiva, la Zona Franca Permanente Especial para MIPYMES de Frontera (artículo 7°), con umbrales de patrimonio, inversión y empleo calibrados a la escala real de este segmento empresarial, incluida la posibilidad de constitución asociativa entre varias MIPYMES bajo un esquema de operador único que garantiza su viabilidad operativa.

3.4. Empleo joven y desarrollo social y económico de la región

El desempleo juvenil en Colombia es estructuralmente superior al desempleo general y afecta de manera desproporcionada a las regiones periféricas. Según el DANE, en el trimestre móvil noviembre de 2025 - enero de 2026 la tasa de desempleo de la población de 15 a 28 años fue de 14,2 %, cifra superior a la media nacional, mientras que 2.563.000 jóvenes —el 23,2 % de la población en edad de trabajar de ese rango etario— no estudiaban ni se encontraban ocupados²³. En zonas de frontera, donde la oferta formal de

²³DANE, Boletín técnico "Mercado laboral de la juventud", trimestre móvil noviembre 2025 - enero 2026; citado en El Nuevo Siglo, "Tasa de desempleo de los jóvenes subió 1,1 % en enero y llegó a 15,3 %". Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/economia/tasa-de-desempleo-de-los-jovenes-subio-11-en-enero-y-llego-153> ;

empleo es escasa y la informalidad y la migración laboral hacia economías ilegales constituyen riesgos documentados, esta brecha adquiere una dimensión de seguridad social y no solo económica.

El artículo 13 del articulado responde directamente a este diagnóstico: al computar cada empleo formal generado a favor de jóvenes entre 18 y 28 años como equivalente a 1,5 empleos para efectos de acreditar los requisitos de generación de empleo de los artículos 2°, 6° y 7°, el proyecto crea un incentivo regulatorio concreto, sin costo fiscal, para que los nuevos usuarios de zona franca prioricen la contratación juvenil, sin que ello exima al empleador de sus obligaciones parafiscales y de seguridad social, como lo precisa el párrafo del mismo artículo.

3.5. Naturaleza del trámite: proyecto de ley ordinaria de iniciativa exclusivamente parlamentaria

El presente proyecto debe tramitarse como **ley ordinaria**, de iniciativa parlamentaria, sin que se requiera aval ni concepto previo del Gobierno Nacional. Esta afirmación se sustenta en tres argumentos convergentes:

- El artículo 154 de la Constitución reserva a la iniciativa exclusiva del Gobierno únicamente las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, así como las señaladas en los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150 superior. La Corte Constitucional ha sido enfática en que esta reserva es de interpretación restrictiva: en la Sentencia C-804 de 2001 precisó que "no existe restricción a nivel constitucional acerca de la iniciativa en los proyectos de ley que concedan otro tipo de beneficios tributarios" distintos de las exenciones propiamente dichas²⁴, y en la Sentencia C-393 de 1996 recordó que la Carta impuso al Legislador "solamente dos limitaciones" en materia de exenciones: que la iniciativa provenga del Ejecutivo y que se tramite conforme al procedimiento ordinario, sin extender esa restricción a figuras distintas de la exención tributaria en sentido estricto²⁵. En el mismo sentido, la Sentencia C-029 de 2019 reitera que la reserva de iniciativa gubernamental del inciso 2° del artículo 154 opera exclusivamente frente a normas de "naturaleza tributaria" que efectivamente decreten exenciones, y no frente a cualquier disposición que tenga incidencia económica indirecta²⁶.

DANE, Boletín técnico Mercado laboral de la juventud, mayo de 2025. Disponible en:
<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLJ-ene-mar2025.pdf>

²⁴Corte Constitucional, Sentencia C-804 de 2001. Secretaría del Senado, Leyes desde 1992. Disponible en:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-804_2001.html

²⁵Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 1996. Compilación Jurídica de la DIAN. Disponible en:
https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/c-393_1996.htm

²⁶Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2019. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-029-19.htm>

- Ninguna disposición del articulado decreta, modifica o prorroga una exención, exclusión o tarifa tributaria. El párrafo del artículo 2° es explícito en que el régimen tributario de los usuarios de zona franca "seguirá siendo el previsto en el Estatuto Tributario y demás normas vigentes en la materia". El proyecto actúa exclusivamente sobre (i) requisitos administrativos de inversión y empleo para la declaratoria y calificación de usuarios; (ii) el direccionamiento de líneas de crédito ya existentes de Bancóldex y del Fondo Nacional de Garantías con cargo a sus recursos ordinarios de operación; (iii) la priorización administrativa de trámites e infraestructura aduanera; y (iv) obligaciones de gestión, reporte y asistencia técnica a cargo de entidades del Gobierno Nacional dentro de su misionalidad ya existente, sin crear apropiaciones presupuestales nuevas ni gasto público adicional de carácter permanente.
- El proyecto tampoco modifica las reglas de comercio exterior en sentido material: no altera el régimen aduanero, no crea nuevas categorías de zona franca en cuanto a su tratamiento de comercio exterior (la Zona Franca Permanente Especial para MIPYMES de Frontera es una modalidad de zona franca permanente especial ya prevista en el régimen general, aplicada con requisitos diferenciados), y no compromete obligaciones internacionales de Colombia derivadas de tratados de libre comercio o de la Organización Mundial del Comercio. Se trata, en consecuencia, de una modificación exclusivamente regulatoria y administrativa dentro del marco general vigente.

En consecuencia, y dado que esta iniciativa no cuenta con el aval del Gobierno Nacional, su articulado ha sido deliberadamente estructurado como una iniciativa parlamentaria pura: sustituyendo cualquier instrumento tributario por mecanismos de flexibilización regulatoria, direccionamiento de recursos ordinarios ya presupuestados y obligaciones de gestión administrativa, de forma que el proyecto pueda surtir válidamente su trámite como ley ordinaria de iniciativa congresional, sin que resulte exigible la iniciativa, el aval o el concepto previo del Ejecutivo previsto en el artículo 154 de la Constitución.

Adicionalmente, podría argumentarse que algunas disposiciones del presente proyecto —en particular las relativas a plazos de trámite, priorización de infraestructura aduanera y procedimientos de reconocimiento para usuarios de países limítrofes— inciden sobre materias que el artículo 150, numeral 19, literales b) y c) de la Constitución reserva al desarrollo mediante leyes marco, cuya iniciativa reglamentaria corresponde al Presidente de la República en los términos del artículo 189, numerales 11 y 25.

Esta objeción, sin embargo, no tiene en cuenta que el artículo 337 constitucional no es una norma general de intervención económica sometida a esa arquitectura, sino una **habilitación especial, autónoma y de rango constitucional directo**, dirigida específicamente al Legislador para dictar "normas especiales en materias económicas y sociales" en las zonas de frontera, sin que la Constitución supedita su ejercicio a la previa

fijación de criterios generales por el Congreso ni a la iniciativa del Gobierno Nacional. Se trata de una cláusula de habilitación territorial específica —análoga en su lógica a las previstas para los departamentos y municipios fronterizos en los artículos 9° y 289 superiores— que coexiste con, y no se subordina a, la arquitectura general de leyes marco del artículo 150.19.

Esta lectura no es una interpretación novedosa ni forzada: es la que ya siguió el Legislador al expedir la Ley 191 de 1995 —que contiene disposiciones de contenido aduanero, como el régimen de zonas de régimen aduanero especial y el tratamiento diferencial de combustibles en frontera— y la Ley 2135 de 2021, ambas fundadas expresamente en el artículo 337, sin que su constitucionalidad haya sido cuestionada por esta razón. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-076 de 1997, reconoció precisamente que el artículo 337 no exige el agotamiento de una ley marco única y que admite regulaciones sucesivas y específicas sobre aspectos puntuales del desarrollo fronterizo —el mismo fundamento que sostiene el desarrollo puntual que aquí se hace del acceso al régimen de zona franca.

En consecuencia, disposiciones como los artículos 11°, 17° y 19° del presente proyecto —que fijan criterios de eficiencia administrativa, priorización presupuestal ya existente y procedimientos de facilitación para usuarios fronterizos— no exceden la habilitación del artículo 337, en la medida en que no regulan de manera general y sistemática el comercio exterior o el régimen aduanero nacional, sino que desarrollan, de forma focalizada y exclusivamente para los departamentos de frontera, la política diferencial que la propia Constitución ordena promover en estos territorios. La reserva de iniciativa gubernamental del artículo 154, como ha señalado la jurisprudencia citada en el numeral 3.5, es de interpretación restrictiva; extenderla a toda disposición con incidencia tangencial en materia aduanera o de comercio exterior, cuando existe una habilitación constitucional específica y directa como la del artículo 337, vaciaría de contenido práctico la facultad que la propia Carta reconoce al Legislador para las zonas de frontera.

3.6. Relación comercial Colombo-Ecuatoriana

Colombia y Ecuador sostienen una de las relaciones comerciales más estrechas de la región andina. Ecuador se mantiene como un destino estratégico para las exportaciones colombianas, en especial de bienes no minero-energéticos, mientras que Colombia es un proveedor clave para Ecuador, lo que ha generado una interdependencia estructural entre ambas economías. Con corte a noviembre de 2025, Ecuador fue el sexto comprador de las exportaciones colombianas, confirmando su relevancia dentro de la canasta exportadora del país.²⁷

²⁷Analdex, "Comercio exterior de Colombia con Ecuador en el 2025", 22 de enero de 2026, <https://analdex.org/2026/01/22/comercio-exterior-de-colombia-con-ecuador-en-el-2025/>

Durante 2025, las exportaciones colombianas hacia Ecuador pasaron de USD FOB 1.728,7 millones en 2024 a USD FOB 1.673,1 millones en 2025, una caída de 3,2%, mientras que las importaciones desde Ecuador aumentaron de USD FOB 711,6 millones a USD FOB 752,5 millones, un incremento de 5,7%. Como resultado, el superávit comercial colombiano se redujo de USD FOB 1.017,1 millones a USD FOB 920,7 millones. Ese ajuste responde a una combinación de menor dinamismo exportador colombiano y mayores compras hechas a Ecuador, más que a un giro estructural en la relación.²⁸

Esta dinámica se vio alterada por un episodio de tensión arancelaria: el gobierno ecuatoriano impuso un arancel a productos colombianos alegando un déficit comercial que consideraba debía revertirse a su favor, y sustentó el alza de aranceles tanto en la balanza comercial como en una supuesta falta de cooperación colombiana contra el narcotráfico en la frontera común de 586 kilómetros.²⁹ Según una fuente de la Cámara Marítima del Ecuador, tras estas medidas Ecuador registró un cambio en su balanza comercial con Colombia, atribuible a un crecimiento de 32% en sus exportaciones y una reducción de 56,7% en las importaciones desde Colombia; no fue posible verificar en una fuente adicional la cifra neta resultante de ese nuevo saldo, por lo que se deja señalado como dato parcial.³⁰

En el plano específicamente fronterizo —el más relevante para el proyecto de zonas francas de frontera—, Colombia y Ecuador comparten una frontera de 586 kilómetros donde viven más de tres millones de personas, concentradas en los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo y en las provincias ecuatorianas de Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas, con el puente internacional de Rumichaca como principal punto de intercambio, en una economía fronteriza que combina comercio formal e informal con mercados locales altamente interdependientes. Esto respalda el argumento de que Nariño concentra buena parte del comercio binacional real, más allá de las cifras agregadas nacionales.³¹

²⁸Analdex, "Comercio exterior con Ecuador a cierre de 2025 y coyuntura actual", 26 de febrero de 2026, <https://analdex.org/2026/02/26/comercio-exterior-colombiano-con-ecuador/>

²⁹France 24, "Ecuador quiere equilibrar la balanza comercial con Colombia y exige más control en la frontera", 22 de enero de 2026, <https://www.france24.com/es/programas/econom%C3%ADa/20260122-ecuador-quiere-equilibrar-la-balanza-comercial-colombia-y-exige-m%C3%A1s-control-en-la-frontera>

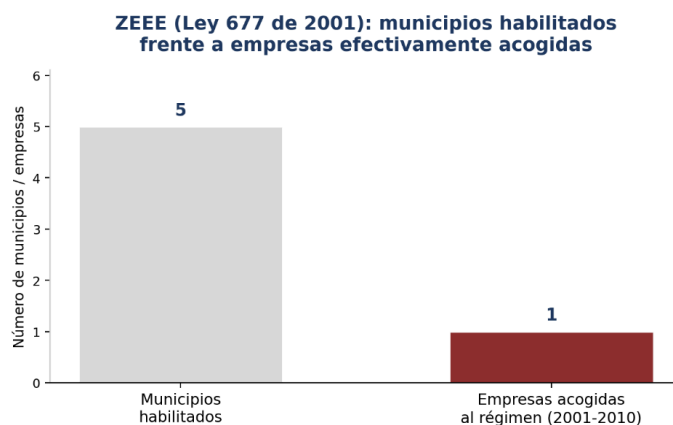
³⁰Cámara Marítima del Ecuador, "Ecuador logra superávit comercial con Colombia en medio de tensiones arancelarias", 6 de abril de 2026, <https://www.camae.org/acuerdo-comercial/ecuador-logra-superavit-comercial-con-colombia-en-medio-de-tensiones-arancelarias/>

³¹El Heraldo, "Exportaciones colombianas a Ecuador sumaron 1.673 millones de dólares y 808 millones las importaciones en 2025", 22 de enero de 2026, <https://www.elheraldo.co/colombia/2026/01/22/en-2025-colombia-exporto-a-ecuador-1673-millones-de-dolares-frente-a-808-millones-importados/>

3.7. El precedente del fracaso de las Zonas Económicas Especiales de Exportación (ZEEE)

Colombia ya ensayó, con anterioridad, un régimen especial para atraer inversión a los municipios de frontera bajo el mismo fundamento constitucional que sustenta esta iniciativa (artículo 337 de la Constitución Política): la Ley 677 de 2001 creó las Zonas Económicas Especiales de Exportación (ZEEE) en Buenaventura, Cúcuta, Valledupar, Ipiales y Tumaco, con beneficios equivalentes o superiores a los de una zona franca —exención del impuesto de renta sobre los ingresos por exportación, exoneración de aranceles sobre bienes de capital, insumos y repuestos, y un régimen laboral más flexible.

El resultado fue un fracaso documentado. Nueve años después de expedida la ley, apenas una empresa —un proyecto minero en Ipiales— se había acogido efectivamente al régimen, y desde 2005 ningún interesado había vuelto a consultar a la DIAN sobre su aplicación³². Ni siquiera la posterior reducción de los requisitos de inversión logró revertir esa tendencia. Las propias fuentes oficiales consultadas en su momento reconocieron que nunca se realizó una evaluación formal que explicara las causas del fracaso.



Fuente: Portafolio, "Zonas especiales de exportaciones en Colombia fracasaron", 28 de septiembre de 2010.

Este antecedente es directamente relevante para el proyecto: confirma que un régimen de beneficios diseñado sobre los mismos parámetros de exigencia de la gran inversión —sin adaptarse a la escala real del tejido productivo fronterizo, dominado por la MIPYME— no logra activarse en la práctica, por generosos que sean sus beneficios formales. La lección de las ZEEE no es que los incentivos a la frontera sean ineficaces, sino que deben diseñarse para el tamaño de empresa que efectivamente existe en el territorio; esa es

³²Portafolio, "Zonas especiales de exportaciones en Colombia fracasaron", 28 de septiembre de 2010. Según el reporte, nueve años después de expedida la Ley 677 de 2001 solo una empresa (un proyecto minero en Ipiales) se había acogido al régimen, y desde 2005 no se registraban nuevas consultas ante la DIAN sobre su aplicación; el propio Ministerio de Comercio reconoció no contar con una evaluación oficial sobre las causas del fracaso.

precisamente la corrección estructural que introduce el régimen MIPYME de este proyecto.

4. ARTICULADO COMENTADO

Artículo 1°. Objeto. Define el objeto general de la ley y delimita su ámbito geográfico a los once departamentos de frontera, fijando el doble propósito de flexibilización de requisitos de zona franca y creación de un régimen especial de acceso para MIPYMES.

Artículo 2°. Flexibilización de requisitos de declaratoria y calificación. Reduce en un 40 % adicional los requisitos de nueva inversión y empleo de los artículos 28, 29, 31, 32 y 33 del Decreto 2147 de 2016 para usuarios industriales y comerciales que no tengan la condición de MIPYME, aplicable sobre la reducción ya vigente por índice de pobreza multidimensional municipal, con un tope del 70% del requisito ordinario que en cada momento se encuentra vigente. El parágrafo blindo expresamente el régimen tributario, que permanece inalterado.

Artículo 3°. Línea de crédito preferencial. Ordena al Gobierno Nacional, a través de Bancóldex y con cargo a sus recursos ordinarios de operación —sin apropiación presupuestal nueva—, establecer una línea de crédito con tasas preferenciales para inversionistas en zonas francas de frontera.

Artículo 4°. Remisión a requisitos generales. Remite a los requisitos generales del artículo 80 y el Capítulo III del Título I del Decreto 2147 de 2016 para quienes accedan a los beneficios de la ley, con las reducciones del artículo 2°, garantizando la coherencia del proyecto con el régimen reglamentario vigente.

Artículo 5°. Ámbito de aplicación del Título II. Delimita el ámbito subjetivo del régimen MIPYME al concepto legal de micro, pequeña y mediana empresa de la Ley 590 de 2000, modificada por el art. 43 de la Ley 1450 de 2011, dentro del ámbito geográfico del artículo 1°.

Artículo 6°. Acceso flexibilizado a zonas francas existentes. Establece un régimen de reducción independiente y no acumulable con el del artículo 2°, con porcentajes diferenciados (70 % microempresas, 50 % pequeñas, 30 % medianas) aplicados directamente sobre el requisito ordinario, con un tope propio del 90 % que opera como salvaguarda extrema sin neutralizar el beneficio diferenciado reconocido a la MIPYME, y permite a MIPYMES ya constituidas calificar sin crear una nueva persona jurídica.

Artículo 7°. Zona Franca Permanente Especial para MIPYMES de Frontera. Crea una nueva modalidad de zona franca permanente especial, exclusiva para MIPYMES de frontera, individuales o asociadas bajo un esquema de operador único responsable ante la DIAN, con umbrales graduales de patrimonio, inversión y empleo calibrados por tamaño empresarial, remisión al régimen general en lo relativo a plazo de declaratoria, área mínima, cerramiento y plan maestro de desarrollo.

Artículo 8°. Priorización de garantías del FNG. Ordena al Fondo Nacional de Garantías priorizar —dentro de su operación ordinaria y sin recursos adicionales— el otorgamiento de garantías a los créditos del artículo 3° cuando el solicitante sea una MIPYME de frontera.

Artículo 9°. Asociatividad. Permite acreditar los requisitos de inversión y empleo de los artículos 6° y 7° mediante esquemas asociativos, cooperativos o de economía solidaria, sin pérdida de la personería jurídica individual de cada MIPYME.

Artículo 10°. Asistencia técnica. Ordena al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con Bancóldex, el SENA y las Cámaras de Comercio de frontera, diseñar programas de asistencia técnica y formalización, dentro de su misionalidad institucional ya existente.

Artículo 11°. Trámite simplificado para microempresas. Ordena un procedimiento simplificado de calificación para microempresas, que en ningún caso podrá exceder la mitad del término ordinario, como medida de eficiencia administrativa sin costo fiscal.

Artículo 12°. Encadenamientos productivos locales. Establece obligaciones de facilitación y reporte anual a cargo de los usuarios operadores para vincular a MIPYMES locales como proveedoras, fomentando encadenamientos productivos verificables.

Artículo 13°. Cómputo diferencial de empleo joven. Computa cada empleo formal para jóvenes de 18 a 28 años como 1,5 empleos para efectos de acreditar los requisitos de generación de empleo, con tope del 50 % del requisito total y sin alterar las obligaciones parafiscales del empleador.

Artículo 14°. Cómputo diferencial de inversión sostenible, encadenamiento agroindustrial y productos con Denominación de Origen. Computa con un factor del ciento cincuenta por ciento (150 %) la inversión en energía limpia o en procesar materia prima agropecuaria local, y con un factor del ciento setenta por ciento (170 %) la inversión en beneficio, transformación, empaque o certificación de calidad de productos agropecuarios con Denominación de Origen protegida, con un tope propio del 50 % del requisito de inversión.

Artículo 15°. Exhortación al Gobierno Nacional. Exhorta —sin generar obligación jurídica vinculante ni gasto— al Gobierno Nacional a evaluar y reglamentar, en un plazo de seis meses, un mecanismo de cofinanciación no tributaria para infraestructura compartida de MIPYMES usuarias.

Artículo 16°. Aporte de bienes fiscales. Habilita a departamentos y municipios de frontera para aportar, previa autorización de su corporación pública, bienes fiscales no afectados a uso público, valorados según avalúo comercial vigente o, en su defecto, catastral como parte del cumplimiento de los requisitos de nueva inversión.



Artículo 17°. Priorización de infraestructura y personal aduanero. Ordena a la DIAN priorizar, dentro de su disponibilidad presupuestal y de planta existente, la asignación de infraestructura de control y personal aduanero para las zonas francas de frontera.

Artículo 18°. Usuario operador público o mixto. Habilita a entidades territoriales, directamente o mediante empresas de economía mixta, para actuar como usuario operador de la Zona Franca Permanente Especial para MIPYMES de Frontera, facilitando infraestructura común sin trasladar su costo individual a cada MIPYME.

Artículo 19°. Facilitación para inversionistas y comerciantes de países fronterizos. Ordena la gestión, dentro del año siguiente a la vigencia de la ley, de procedimientos simplificados de registro y reconocimiento recíproco de certificaciones con los países limítrofes, condicionada a la existencia de instrumentos bilaterales o multilaterales vigentes o a la concertación de dicha reciprocidad en ejercicio de las competencias presidenciales sobre relaciones internacionales.

Artículo 20°. Promoción de inversión en el ámbito de integración fronteriza. Incluye a las zonas francas de frontera dentro de los programas de atracción de inversión de ProColombia dirigidos a países limítrofes, dentro de su misionalidad ya existente.

Artículo 21°. Vigencia. Establece las vigencias de la ley.

5. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ley orgánica, dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o conceda beneficios tributarios debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La Corte Constitucional ha precisado que esta obligación constituye un parámetro de racionalidad legislativa y no una camisa de fuerza procedimental, y que su incumplimiento no configura vicio de inconstitucionalidad frente a iniciativas de origen parlamentario que no ordenan gasto directo (Sentencia C-502 de 2007).

El proyecto no ordena gasto público nuevo ni crea apropiaciones presupuestales adicionales, ni decreta exenciones o beneficios tributarios nuevos, en tanto el parágrafo del artículo 2° blindo expresamente el régimen tributario vigente. Es previsible, sin embargo, que la ampliación del acceso al régimen de zona franca en los departamentos de frontera genere un incremento marginal del gasto tributario asociado a la tarifa preferencial de renta de los usuarios de zona franca, en la medida en que más contribuyentes puedan acceder a dicha tarifa. Este efecto se estima marginal en atención a la escala de inversión característica de las unidades productivas —principalmente MIPYME— de los departamentos de frontera, y se espera que sea compensado en el mediano plazo por la ampliación de la base gravable derivada de la formalización empresarial y la generación de empleo formal que el proyecto incentiva. En el mismo sentido, el costo del diferencial de tasa de la línea de crédito preferencial del artículo 3°

será asumido por Bancóldex con cargo a sus recursos ordinarios de operación, sin afectar el Presupuesto General de la Nación.

El proyecto es, en consecuencia, plenamente compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, pues no compromete metas de recaudo ni de déficit fiscal de manera significativa, y su potencial efecto fiscal indirecto de mediano plazo es positivo, derivado de la formalización empresarial y el crecimiento del empleo formal en los departamentos de frontera³³.

Disposición	Tipo de medida	Impacto fiscal
Art. 2°, 4°, 6°, 7°, 11°, 13°, 14° (flexibilización de requisitos)	Regulatoria / administrativa	Ninguno. No crean gasto ni afectan el recaudo; ajustan umbrales de inversión y empleo exigibles a particulares.
Art. 3° (línea de crédito Bancóldex)	Redireccionamiento de recursos ordinarios de operación	Ninguno adicional. Opera "con cargo a sus recursos ordinarios de operación", sin apropiación presupuestal nueva.
Art. 8° (garantías FNG)	Priorización administrativa	Ninguno adicional. El FNG ya opera con recursos propios; el artículo solo ordena un criterio de priorización.
Art. 10°, 20° (asistencia técnica, ProColombia)	Redireccionamiento de misionalidad institucional	Ninguno adicional. Las entidades ya desarrollan estas funciones; se ordena su focalización territorial.
Art. 16° y 18° (bienes fiscales y usuario operador público o mixto)	Autorización a entidades territoriales	Ninguno para la Nación. Es facultativo y depende de la autonomía y disponibilidad de cada entidad territorial.
Art. 17° (infraestructura aduanera DIAN)	Priorización administrativa	Ninguno adicional. Se ordena priorizar "dentro de su disponibilidad presupuestal y de planta de personal", sin crear nuevos cargos ni apropiaciones.
Art. 15°, 19° (exhortación, procedimientos CAN)	Exhortación / obligación de gestión	Ninguno. No genera obligación jurídica de gasto; su desarrollo reglamentario futuro estará sujeto, en su caso, al trámite fiscal correspondiente.

En consecuencia, el proyecto: **(i)** no ordena gasto público nuevo ni crea apropiaciones presupuestales adicionales; **(ii)** no otorga beneficios ni exenciones tributarias que impliquen renuncia a ingresos fiscales, en tanto el parágrafo del artículo 2° blinda expresamente el régimen tributario vigente; y **(iii)** es plenamente compatible con el Marco

³³Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm>

Fiscal de Mediano Plazo, pues no compromete metas de recaudo ni de déficit fiscal. Por el contrario, en la medida en que facilita la formalización y el crecimiento de MIPYMES y la atracción de nueva inversión en zonas francas de frontera —hoy prácticamente inexistentes en varios de los once departamentos cubiertos—, el proyecto tiene un potencial efecto fiscal positivo indirecto de mediano plazo, derivado de la ampliación de la base gravable por la vía de la formalización empresarial y el crecimiento del empleo formal, sin que ello constituya, en sentido estricto, una previsión de recaudo que deba certificarse en esta etapa.

6. COHERENCIA Y ROBUSTECIMIENTO DEL ORDENAMIENTO VIGENTE

El proyecto se articula de manera coherente y no contradictoria con el ordenamiento jurídico vigente, operando como un desarrollo específico y compatible de normas ya existentes, sin derogar ni sustituir sus contenidos esenciales:

Frente a la Ley 191 de 1995 y la Ley 2135 de 2021, que constituyen el régimen general de zonas de frontera, el proyecto no las modifica ni las sustituye, sino que desarrolla un aspecto específico —el acceso al régimen de zona franca— dentro del marco general que ambas leyes ya reconocen para estos territorios, en la misma lógica de desarrollo sucesivo del artículo 337 constitucional avalada por la Corte en la Sentencia C-076 de 1997.

Frente al Decreto 2147 de 2016, el proyecto no deroga ni reemplaza el régimen general de zonas francas: opera como una excepción territorial expresa y limitada —similar en su técnica legislativa a la reducción ya prevista en el propio decreto por razón del índice de pobreza multidimensional municipal—, que el reglamento tendrá que incorporar por remisión directa, sin alterar el resto de su articulado ni el régimen aplicable en el resto del territorio nacional.

Frente a la Ley 590 de 2000 y la Ley 1450 de 2011, el proyecto no crea una nueva definición de MIPYME ni un régimen paralelo de clasificación empresarial: remite expresamente a la definición legal ya vigente (artículo 5°), garantizando uniformidad conceptual con el resto del ordenamiento y evitando la proliferación de categorías empresariales distintas para efectos regulatorios.

Frente al Decreto 1317 de 2025 (zonas de economía popular), que introdujo mecanismos de flexibilización regulatoria territorial para unidades productivas de pequeña escala, el proyecto sigue una lógica normativa análoga —flexibilización de requisitos por razones de política pública territorial, sin creación de beneficios tributarios—, extendiéndola de manera coherente al régimen de zonas francas de frontera para el segmento MIPYME formalmente reconocido por la Ley 590 de 2000.

Frente al régimen de responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003), como se desarrolló en el numeral 5, el proyecto es plenamente compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo



al no ordenar gasto ni conceder beneficios tributarios, robusteciendo así la seguridad jurídica del trámite legislativo frente a eventuales reparos de forma.

En síntesis, el proyecto no introduce contradicciones normativas para una misma materia (antinomias) ni vacíos normativos: cada uno de sus artículos opera por remisión expresa a la normativa vigente (Decreto 2147 de 2016, Ley 590 de 2000, Ley 1622 de 2013,), fortaleciendo la aplicación efectiva y territorialmente diferenciada de un marco jurídico que, en su versión general, no alcanza a responder a las particularidades estructurales de los departamentos de frontera.

7. DESCRIPCIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el autor y el ponente de todo proyecto de ley deben incluir en la exposición de motivos "un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286", con la advertencia de que dicha descripción constituye un criterio guía para los demás congresistas, sin perjuicio de que cada uno deba evaluar su propia situación particular³⁴.

El artículo 286 de la Ley 5 de 1992, en su versión vigente, define el conflicto de interés como "una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista", entendiendo por beneficio particular "aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos"³⁵. La misma norma aclara, en su literal a), que no existe conflicto de interés cuando el congresista participa, discute o vota un proyecto que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés respectivo es compartido con la generalidad de los ciudadanos o de un sector, gremio o región, y no configura una ventaja individual, actual y directa a favor exclusivamente del congresista.³⁶

Aplicado este marco al presente proyecto, se deja constancia de que la Representante Alejandra Gabriela Abasolo Gómez autora de la iniciativa, no se encuentra incurso en ninguna de las causales de conflicto de interés previstas en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, por las siguientes razones:

³⁴Ley 5 de 1992, artículo 291, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019. Procuraduría General de la Nación, Guía General de Intervención y Conciliación. Disponible en: https://apps.procuraduria.gov.co/gi/gi/docs/ley_2003_2019.htm

³⁵Ley 5 de 1992, artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019. Departamento Administrativo de la Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=102872>

³⁶Ley 5 de 1992, artículo 286, literal a). Ídem cita anterior.

Primero. Manifiesto no tener vínculo económico, patrimonial, societario, laboral o de otra naturaleza —ni personal ni a través de su cónyuge, compañero(a) permanente o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil— con empresas usuarias o solicitantes de zona franca, con MIPYMES domiciliadas en los departamentos de frontera cubiertos por el proyecto, ni con el sector de comercio exterior o zonas francas en general, que pudiera generarle un beneficio particular, actual y directo derivado de la discusión o votación de esta iniciativa.

Segundo. Los beneficios que establece el articulado —flexibilización de requisitos, líneas de crédito, régimen especial MIPYME— son de carácter general: se dirigen indistintamente a cualquier persona natural o jurídica, actual o futura, que decida invertir o vincularse como usuario de zona franca en cualquiera de los once departamentos de frontera, sin identificar beneficiarios individuales, sin favorecer a una empresa, sector o persona en particular, y sin que la autora del proyecto ni sus parientes o allegados tengan la calidad de posibles destinatarios directos de dichos beneficios. Se configura así, respecto de cualquier eventual interés genérico o regional, la causal de exclusión prevista en el literal a) del artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Tercero. El proyecto no decreta beneficios tributarios individualizables, no ordena gasto con destinatario específico y no crea, elimina ni modifica obligaciones particulares a cargo o a favor de persona determinada alguna, por lo que no se configura ninguno de los supuestos de beneficio particular, actual y directo que activarían el deber de declaración de impedimento.

En todo caso, esta descripción constituye únicamente un criterio guía conforme al artículo 291 de la Ley 5 de 1992, sin perjuicio de que cada congresista evalúe individualmente su propia situación frente al articulado y, de encontrarse en alguna causal particular no prevista en este acápite, proceda a declararse impedido en los términos del artículo 291 y siguientes del mismo estatuto.

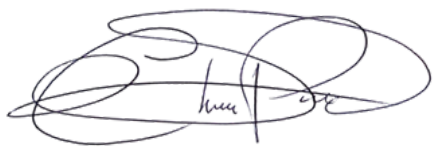
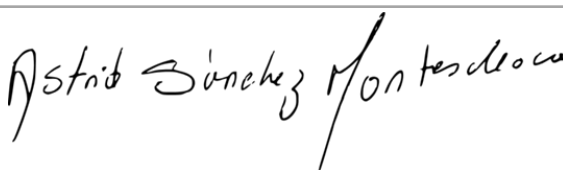
8. CONCLUSIÓN

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República desarrolla, de manera puntual y técnicamente delimitada, la habilitación que el artículo 337 de la Constitución Política confiere al Legislador para establecer normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover el desarrollo de las zonas de frontera. Frente a un diagnóstico verificable —departamentos con incidencias de pobreza multidimensional muy superiores al promedio nacional, un tejido empresarial dominado en su inmensa mayoría por MIPYMES sin acceso real al régimen de zona franca, y una población joven con tasas de desempleo estructuralmente más altas que el resto del país—, el proyecto responde con instrumentos regulatorios, crediticios y de gestión institucional, sin crear un solo beneficio tributario nuevo y sin comprometer el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La iniciativa se estructura, por decisión expresa de su autora ante la ausencia de aval gubernamental, como un proyecto de ley ordinaria de iniciativa parlamentaria pura, técnicamente sólido frente al escrutinio de constitucionalidad por vicios de forma, coherente con el ordenamiento jurídico vigente y sin conflictos de interés identificables para su autora. Se trata, en definitiva, de un instrumento normativo llamado a cerrar una brecha regulatoria real entre el régimen general de zonas francas —diseñado para la gran inversión de las principales ciudades del país— y la realidad productiva de los territorios de frontera colombianos, donde la micro, pequeña y mediana empresa es, hoy, el principal —y con frecuencia el único— motor de desarrollo económico y social disponible.

Por las razones expuestas, se somete a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

De las y los Honorables Congresistas,

 ALEJANDRA GABRIELA ABÁSULO GÓMEZ Representante a la Cámara por Nariño Partido Alianza Verde	 ARIEL ÁVILA Senador de la República
 CHRISTIAN HOSEP PALACIOS LEDEZMA Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó
 CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS Representante a la Cámara por Nariño República de Colombia	(Firma digital) EIMY JULIETH SUAREZ GONZALEZ Representante a la Cámara por Norte de Santander

(Firma digital) MÓNICA BOCANEGRA Representante a la Cámara por Amazonas	

9. BIBLIOGRAFÍA

A continuación, se relacionan, de manera consolidada y organizada por tipo de fuente, todos los documentos, normas, sentencias y publicaciones citados a lo largo del articulado y de la exposición de motivos del presente proyecto de ley.

A. Normativa

- Constitución Política de Colombia, artículos 333 y 334, Título XII, Capítulo 1. Disponible en:
<https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-xii/capitulo-1/>
- Ley 5 de 1992, "por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", artículos 286 y 291, modificados por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019. Departamento Administrativo de la Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=102872>
- Ley 590 de 2000, "por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas", texto vigente y sus modificaciones. Secretaría del Senado. Disponible en:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0590_2000.html
- Ley 819 de 2003, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal", artículo 7°. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sede Electrónica. Disponible en:
<https://sedeelectronica.minhacienda.gov.co/SedeElectronica/tramites/tramite.do?formAction=btShow&t=50077&s=0>
- Ley 1004 de 2005, régimen general de zonas francas, citada y aplicada en la Sentencia C-304 de 2019 de la Corte Constitucional. Disponible en:
https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/c-304_2019.htm
- Ley 2135 de 2021, "por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9°, 289 y 337 de la Constitución Política". Departamento Administrativo de la Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168088>
- Decreto 2147 de 2016, "por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones". Departamento Administrativo de la Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80238>

- Presidencia de la República / Ministerio de Relaciones Exteriores, Normograma, Concepto 13 de 2012. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/concepto_minrelaciones_0000013_2012.htm
- Secretaría General de la Comunidad Andina, Decisión 501, "Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina".

B. Jurisprudencia constitucional

- Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 1996. Compilación Jurídica de la DIAN. Disponible en: https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/c-393_1996.htm
- Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 1997. Relatoría de la Corte Constitucional. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-076-97.htm>
- Corte Constitucional, Sentencia C-804 de 2001. Secretaría del Senado, Leyes desde 1992. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-804_2001.html
- Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm>
- Corte Constitucional, Sentencia C-304 de 2019. Compilación Jurídica de la DIAN. Disponible en: https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/c-304_2019.htm
- Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2019. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-029-19.htm>
- Corte Constitucional, Sentencia C-424 de 2023, con cita de la doctrina consolidada desde la Sentencia C-315 de 2008. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-424-23.htm>

C. Fuentes institucionales y estadísticas

- ANIF, "Retos y oportunidades de las Pymes", Comentario Económico del Día. Disponible en: <https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/retos-y-oportunidades-de-las-pymes/>
- BBVA Research, "Una mirada a las mipymes en Colombia", febrero de 2024. Disponible en: <https://www.bbvarresearch.com/publicaciones/colombia-una-mirada-a-las-mipymes-en-colombia/>

- Confecámaras, "En 2024 se crearon en el país 297.475 empresas, señala informe de Confecámaras", enero de 2025. Disponible en: <https://confecamaras.org.co/en-2024-se-crearon-en-el-pais-297-475-empresas-senala-informe-de-confecamaras/>
- DANE, Boletín técnico "Mercado laboral de la juventud", mayo de 2025 y trimestre móvil noviembre 2025 - enero 2026. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLJ-ene-mar2025.pdf>
- DANE, Boletín técnico "Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2025", Bogotá D.C., 14 de abril de 2026. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2025.pdf>
- Departamento Administrativo de la Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168088>
- Departamento Nacional de Planeación / UPRA, "Documento Regional Nariño", con base en cifras DANE y del Ministerio de Agricultura. Disponible en: https://upra.gov.co/Kit_Territorial/2-%20Informaci%C3%B3n%20por%20Departamentos/NARI%C3%91O/2-%20Documento%20Regional%20UPRA%20Nari%C3%B1o.pdf
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, "Día Mundial de la Mipyme 2025". Disponible en: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/dia-mundial-de-la-mipyme-2025>
- Procuraduría General de la Nación, Guía General de Intervención y Conciliación. Disponible en: https://apps.procuraduria.gov.co/gi/gi/docs/ley_2003_2019.htm

D. Fuentes de prensa

- Analdex, "Comercio exterior de Colombia con Ecuador en el 2025", 22 de enero de 2026. Disponible en: <https://analdex.org/2026/01/22/comercio-exterior-de-colombia-con-ecuador-en-el-2025/>
- Analdex, "Comercio exterior con Ecuador a cierre de 2025 y coyuntura actual", 26 de febrero de 2026. Disponible en: <https://analdex.org/2026/02/26/comercio-exterior-colombiano-con-ecuador/>
- Cámara Marítima del Ecuador, "Ecuador logra superávit comercial con Colombia en medio de tensiones arancelarias", 6 de abril de 2026. Disponible en: <https://www.camae.org/acuerdo-comercial/ecuador-logra-superavit-comercial-con-colombia-en-medio-de-tensiones-arancelarias/>
- El Heraldo, "Exportaciones colombianas a Ecuador sumaron 1.673 millones de dólares y 808 millones las importaciones en 2025", 22 de enero de 2026. Disponible en:

<https://www.elheraldo.co/colombia/2026/01/22/en-2025-colombia-exporto-a-ecuador-1673-millones-de-dolares-frente-a-808-millones-importados/>

- El Nuevo Siglo, "Tasa de desempleo de los jóvenes subió 1,1 % en enero y llegó a 15,3 %". Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/economia/tasa-de-desempleo-de-los-jovenes-subio-1-1-en-enero-y-llego-153>
- France 24, "Ecuador quiere equilibrar la balanza comercial con Colombia y exige más control en la frontera", 22 de enero de 2026. Disponible en: <https://www.france24.com/es/programas/econom%C3%ADa/20260122-ecuador-quiere-equilibrar-la-balanza-comercial-colombia-y-exige-m%C3%A1s-control-en-la-frontera>
- La República, "Norte de Santander aporta 1,6 % del PIB nacional, con una economía de \$27 billones", especial Encontrémonos en las Regiones, 2026. Disponible en: <https://www.larepublica.co/especiales/encontremonos-en-norte-de-santander/norte-de-santander-aporta-1-6-del-pib-nacional-una-economia-de-27-billones-4447008>
- Portafolio, "Zonas especiales de exportaciones en Colombia fracasaron", 28 de septiembre de 2010.