

DECRETO 1317 DE 2025

(diciembre 5)

D.O. 53.236, diciembre 6 de 2025

por el cual se modifica el Decreto número 2147 de 2016 y se integran los actores de la economía popular al régimen de zonas francas.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la [Constitución Política](#), el artículo 4° de la Ley 1004 de 2005 y la Ley 1609 de 2013; y

CONSIDERANDO:

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

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

Que el numeral 1 del artículo 4° de la Ley 1004 de 2005 dispone que el Gobierno nacional le corresponde la reglamentación relacionada con la autorización y funcionamiento de las zonas

francas permanentes o transitorias, por lo que la citada ley faculta al Gobierno nacional para emitir normas con arreglo a los criterios y parámetros allí previstos.

Que el numeral 11 del artículo 2° del Decreto número 210 de 2003 modificado por el artículo 1° del Decreto número 1289 de 2015 establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo formulará políticas relacionadas con la existencia y funcionamiento de las zonas francas, y velar por la adecuada aplicación de las normas que regulan estas materias.

Que mediante los Decretos números 2147 de 2016, 659 de 2018, 1054 de 2019 y 278 de 2021 el Gobierno nacional modificó el régimen de zonas francas y dictó otras disposiciones, normatividad que con la expedición de la presente reglamentación será adicionada.

Que, igualmente en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” se establece en el numeral 7. Reconocimiento e impulso a la economía popular y comunitaria (EP), que “La economía popular se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual; en unidades económicas, u organizados de manera asociativa. El impulso a la economía popular parte de una comprensión de sus dinámicas intrínsecas. Estas actividades producen valor social y económico significativo, y una vez entendido su funcionamiento y lógica de acción, se implementarán mecanismos que contribuyan a su crecimiento y productividad”, por lo cual mediante las disposiciones del presente decreto se buscará promover y fortalecer los encadenamientos productivos de las zonas francas y sus usuarios con las unidades y actores de la economía popular.

Que el Gobierno nacional a través del CONPES 4129 de 2023 adoptó la Política Nacional de Reindustrialización, que busca aumentar la generación de valor agregado en la producción

de bienes y servicios de los sectores económicos que componen la base productiva a través de una apuesta transversal por los territorios y su tejido productivo, así como de cinco apuestas estratégicas intersectoriales del orden nacional.

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

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

Que la Política Nacional de Reindustrialización definida en el CONPES 4129 de 2023 establece la necesidad de articular esfuerzos interinstitucionales para promover la modernización productiva, la innovación y la formalización progresiva de las unidades económicas de baja escala, así como la promoción de circuitos cortos de comercialización para el desarrollo y fortalecimiento de los encadenamientos productivos de las unidades de la economía popular.

Que la economía popular, como sector compuesto por unidades productivas de subsistencia, micronegocios y actividades familiares o comunitarias, requiere mecanismos de apoyo diferenciados para superar barreras de acceso a mercados, financiamiento y asistencia técnica, en armonía con los lineamientos de inclusión y equidad definidos en la Política de Reindustrialización.

Que, en coherencia con la visión estratégica del CONPES 4129, que integra a la economía popular dentro del tejido productivo nacional-entendida como las ocupaciones y oficios de

baja escala dirigidos a la producción, distribución y comercialización realizados por micronegocios, unidades familiares y comunitarias-, las Zonas Francas representan un mecanismo idóneo para incorporar y formalizar estas unidades económicas, facilitando su acceso a mercados, asistencia técnica, encadenamientos productivos y beneficios tributarios y aduaneros.

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

Que conforme al numeral 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011, y al artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, el presente proyecto de decreto fue sometido a consulta de la ciudadanía por el término de quince (15) días en el sitio web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, desde el 22 de julio hasta el 5 de agosto de 2025, con el fin de recibir comentarios y observaciones por parte de los interesados, y de garantizar la participación pública frente a la integridad de los aspectos abordados en la normativa.

Que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitó concepto de la abogacía de la competencia a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en relación con el proyecto de decreto, por el cual se modifica el Decreto número 2147 de 2016 y se integran los actores de la economía popular al régimen de zonas francas.

Que el 3 de septiembre de 2025 la SIC expidió concepto mediante Radicado número 25-401416-1, en el cual realizó recomendaciones específicas sobre el articulado, las cuales sugirió que fueran incorporadas de manera expresa en las consideraciones del acto administrativo.

Que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo consideró y atendió cada una de las

sugerencias realizadas por la SIC y efectuó los ajustes pertinentes en el proyecto de decreto, con el fin de asegurar la protección a la libre competencia. De lo anterior se deja constancia en la memoria justificativa del presente decreto, en la cual se explica a detalle la justificación técnica de cada medida, de acuerdo con lo solicitado por la SIC.

Que en atención a que el Decreto número 3303 de 2006 indica que el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior tiene dentro de sus funciones, entre otras, las de analizar y recomendar al Consejo Superior de Comercio Exterior y al Gobierno nacional sobre asuntos relacionados con “d) Adopción de la política arancelaria”, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo consideró oportuno solicitar al Comité la recomendación de la adopción de la medida arancelaria contenida en el presente decreto, en atención a que los bienes que ingresen a las zonas francas permanentes especiales de economía popular tendrán el beneficio de exclusión de arancel.

Que en la Sesión número 379 del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, realizada de manera virtual el 4 de septiembre de 2025, los miembros del Comité decidieron, por unanimidad, recomendar “modificar el Decreto número 2147 de 2016 en el sentido de articular a los actores de la economía popular con el régimen de zonas francas, teniendo en cuenta que los bienes y servicios que ingresan a estas zonas francas podrán acogerse a los beneficios de exclusión arancelaria”.

Que así mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto número 2147 de 2016, corresponde a la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, entre otras, la función de “emitir concepto de viabilidad de la declaratoria de existencia de la zona franca, dentro del contexto de las finalidades previstas en el artículo 2° de la Ley 1004 de 2005”.

Que, en sesión virtual del 12 de septiembre de 2025, la Comisión Intersectorial de Zonas Francas recomendó la adopción del presente decreto.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. Adicionar una definición al artículo 1° del Decreto número 2147 de 2016, la cual quedará así:

“Economía Popular: Para efectos del presente decreto, conforme a lo definido en las bases de la Ley 2294 de 2023-Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, se entenderá economía popular como los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa. El impulso a la economía popular parte de una comprensión de sus dinámicas intrínsecas. Estas actividades producen valor social y económico significativo, y una vez entendido su funcionamiento y lógica de acción, se implementarán mecanismos que contribuyan a su crecimiento y productividad.

Así mismo, se tendrán en cuenta las disposiciones reglamentarias y complementarias que desarrollen dicho marco normativo, en especial las relacionadas con trabajo asociado, emprendimiento y unidades productivas de pequeña escala”.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 5° del Decreto número 2147 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 5°. Empresas de apoyo, personas y unidades de economía popular que presten servicios en la zona franca. El usuario operador podrá autorizar la instalación y funcionamiento de empresas de apoyo dentro del área declarada como zona franca, para desarrollar actividades tales como servicios de vigilancia, mantenimiento, guardería, cafeterías, entidades financieras, restaurantes, capacitación, atención médica básica de empleados, transporte de empleados, emprendimientos, actividades económicas rurales y otros servicios que se requieran para el apoyo de la operación de la zona franca. Para estos

efectos, se dará prioridad a la vinculación de organizaciones de carácter asociativo, empresas, cooperativas, asociaciones, fundaciones, mutuales y otras formas de organización solidaria, o personas dedicadas a actividades de la economía popular, siempre que cuenten con la capacidad para prestar el bien o servicio requerido. Estas empresas no gozarán de los incentivos de los usuarios de las zonas francas y se someterán a los controles previstos para el manejo y control de mercancías.

La autorización de instalación o retiro de las empresas de apoyo, personas y unidades de economía popular que presten servicios en la zona franca, será reportada por el usuario operador al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Las empresas de apoyo, personas y unidades de economía popular de que trata el presente artículo no tendrán compromisos de inversión y empleo.

Igualmente, el usuario operador podrá autorizar a personas naturales, jurídicas o unidades de economía popular, para que presten algunos servicios requeridos para el desarrollo del objeto social de un usuario en una zona franca, sin que implique que estas personas puedan desarrollar la totalidad de la actividad para la que fue calificado o autorizado el usuario industrial o comercial. Estas personas o unidades no gozarán de los incentivos de los usuarios de las zonas francas, se someterán a los controles previstos para el manejo y control de mercancías y tampoco tendrán compromisos de inversión y empleo.

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

Parágrafo 1°. Las empresas de apoyo dentro de la zona franca, incluidas aquellas vinculadas a la economía popular, no podrán realizar actividades que impliquen el desarrollo del objeto social de los usuarios industriales y comerciales de zona franca.

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

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

Artículo 3°. Adiciónese un parágrafo al artículo 29 del Decreto número 2147 de 2016, el cual quedará así:

“Parágrafo 4°. Con el fin de promover encadenamientos productivos, el usuario operador y/o los usuarios de la Zona Franca Permanente facilitará la vinculación de actores de la economía popular que realicen sus actividades de manera individual, en unidades económicas u organizados de manera asociativa para la prestación de bienes y/o servicios relacionados con la actividad de los usuarios de la zona franca sin que implique que estos actores puedan desarrollar la totalidad de la actividad para la que fue calificado el usuario industrial o comercial ni gozarán de los incentivos de los usuarios de las zonas francas y se someterán a los controles previstos para el manejo y control de mercancías.

El usuario operador llevará un registro y esta información será reportada anualmente al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, informe que deberá contener por lo menos la relación de los actores de la economía popular con los que se adelantaron adquisiciones de bienes y/o servicios, montos y la descripción de las actividades realizadas.

El reporte deberá cubrir el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año y deberá presentarse a más tardar el treinta y uno (31) de marzo de cada año”.

Artículo 4°. Adiciónese un párrafo al artículo 31 del Decreto número 2147 de 2016, el cual quedará así:

“Párrafo 5°. Con el fin de promover encadenamientos productivos, el usuario industrial de la Zona Franca Permanente Especial facilitará la vinculación de actores de la economía popular que realicen sus actividades de manera individual, en unidades económicas u organizados de manera asociativa para la prestación de bienes y/o servicios relacionados con la actividad del usuario industrial, sin que implique que estos actores puedan desarrollar la totalidad de la actividad para la que fue autorizado o reconocido el respectivo usuario industrial ni gozarán de los incentivos de los usuarios de las zonas francas y se someterán a los controles previstos para el manejo y control de mercancías. El usuario operador llevará un registro y esta información será reportada anualmente por el usuario industrial al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, informe que deberá contener por lo menos la relación de los actores de la economía popular con los que se adelantaron adquisiciones de bienes y/o servicios, montos y la descripción de las actividades realizadas.

El reporte deberá cubrir el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año y deberá presentarse a más tardar el treinta y uno (31) de marzo de cada año”.

Artículo 5°. Adiciónese un párrafo al artículo 32 del Decreto número 2147 de 2016, el cual quedará así:

“Párrafo 2°. Para las zonas francas permanentes especiales de bienes, se debe acreditar que al menos el cinco por ciento (5%) del empleo directo generado corresponda a actores de la economía popular que no cuenten con formación técnica, tecnológica o profesional”.

Artículo 6°. Adiciónese un párrafo al artículo 33 del Decreto número 2147 de 2016, el cual quedará así:

“Párrafo 4°. Para las zonas francas permanentes especiales de servicios, se debe acreditar

que al menos el cinco por ciento (5%) del empleo directo generado corresponda a actores de la economía popular que no cuenten con formación técnica, tecnológica o profesional”.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 35 del Decreto número 2147 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 35. Requisitos para la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes especiales de economía popular y para la economía popular. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá declarar la existencia de zonas francas permanentes especiales de economía popular y para la economía popular de bienes, servicios, bienes y/o servicios, o agroindustriales, las cuales deberán cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

1. Las solicitudes de declaratoria de zonas francas permanentes especiales de economía popular y para la economía popular deberán cumplir con todos los requisitos y condiciones señalados en el artículo 26 del presente decreto, con excepción de lo dispuesto en su numeral 7.

En relación con el plan maestro de desarrollo general, se deberán acreditar los siguientes requisitos especiales para los proyectos de zonas francas permanentes especiales de economía popular:

- 1.1. Resumen ejecutivo del proyecto, en donde se presente la descripción general, localización del proyecto, objetivos, metas, justificación, valor de la inversión y principales impactos en relación con las finalidades previstas en la Ley 1004 de 2005 y en el presente decreto.
- 1.2. Área total de la zona franca con sus respectivos planos según lo indicado en el numeral 7.3.2 del artículo 26 del presente decreto la cual deberá ubicarse en áreas donde exista concentración, asociatividad o actividad comunitaria significativa de actores de la economía popular.

1.3. Estudio de factibilidad financiera, en el cual se deberá acreditar un patrimonio mínimo de dos mil cuatrocientas Unidades de Valor Tributario (2.400 UVT) y detallar las condiciones de financiación de la inversión y la proyección del flujo de caja para los próximos cinco (5) años con el cálculo de valor presente neto, tasa de descuento y tasa interna de retorno.

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

2. Realizar una nueva inversión por un monto igual o superior a seis mil veinticuatro Unidades de Valor Tributario (6.024 UVT), de manera gradual, así: dentro de los tres (3) primeros años siguientes a la declaratoria, una inversión por 2008 UVT; y en los siguientes dos (2) años, una inversión por 4.016 UVT.
3. Crear, por lo menos, siete (7) nuevos empleos directos y formales de manera gradual, así: dentro de los tres (3) primeros años siguientes a la declaratoria, tres (3) empleos; y en los siguientes dos (2) años, cuatro (4) empleos adicionales.

Artículo 8°. Vigencia. El presente decreto entra en vigencia transcurridos quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y modifica parcialmente el Decreto número 2147 de 2016.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 5 de diciembre de 2025.

GUSTAVO PETRO URREGO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Germán Ávila Plazas.

La Ministra de Comercio, Industria y Turismo,

Diana Marcela Morales Rojas.