

Bogotá D.C, 20 de julio de 2026

Doctor;
SECRETARIO GENERAL
Secretario General
Cámara de Representantes
Congreso de la República de Colombia
jaime.lacouture@camara.gov.co

REFERENCIA: Radicación Proyecto de Ley Ordinaria No. ____ de 2026 CÁMARA "Por medio del cual se crea el Régimen Especial de Transformación Productiva para las Víctimas del Conflicto Armado (Zonas Francas de Paz) y se dictan otras disposiciones"

Respetado Secretario,

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política¹ y los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992² me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley Ordinaria "**Por medio del cual se crea el Régimen Especial de Transformación Productiva para las Víctimas del**

¹ **Constitución Política de Colombia. Artículo 154.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

² **Ley 5 de 1992** "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes" **Artículo 139. Presentación de proyectos.** Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

Artículo 140. Iniciativa legislativa. Modificado por el art. 13, Ley 974 de 2005. Pueden presentar proyectos de ley: 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara. 2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho. 3. La Corte Constitucional. 4. El Consejo Superior de la Judicatura. 5. La Corte Suprema de Justicia. 6. El Consejo de Estado. 7. El Consejo Nacional Electoral. 8. El Procurador General de la Nación. 9. El Contralor General de la República. 10. El Fiscal General de la Nación. 11. El Defensor del Pueblo.

Conflicto Armado (Zonas Francas de Paz) y se dictan otras disposiciones" con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo. Por tal motivo, y en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 5 de 1992³ que establece el orden para la redacción de los proyectos de ley, el mismo contiene el título, el encabezamiento, la parte dispositiva y la exposición de motivos. Bajo este sentir, se anexa al presente el original en formato PDF con firmas y dos copias (en formato PDF sin firmas, y formato Word sin firmas).

De los Honorables Congresistas;

EDINSON RODRIGUEZ CANCHIMBO H. Representante a la Cámara CITREP 9	

³ **Ley 5 de 1992** "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes"
Artículo 145. Orden en la redacción del proyecto. En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

“Por medio del cual se crea el Régimen Especial de Transformación Productiva para las Víctimas del Conflicto Armado (Zonas Francas de Paz) y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto crear el Régimen Especial de Transformación Productiva (Zonas Francas de Paz) orientado a garantizar la estabilización socioeconómica de las víctimas del conflicto armado interno mediante la concesión de incentivos tributarios, beneficios aduaneros y fomento institucional para la industrialización, comercialización, exportación y generación de empleo formal en los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono.

Artículo 2: Ámbito de aplicación. El régimen especial que aquí se crea se aplicará exclusivamente a las nuevas sociedades comerciales constituidas y domiciliadas en cualquiera de los 170 municipios en lo que se instituye los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) propiciando el desarrollo de la economía campesina, familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto armado.

Parágrafo. Para acceder al régimen aquí establecido, la sociedad deberá estar conformada en su totalidad por asociaciones de víctimas u organizaciones de base donde al menos el ochenta por ciento (80%) de sus accionistas o asociados sean personas debidamente acreditadas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Artículo 3. Población beneficiaria. Serán beneficiarias del régimen tributario y los programas de apoyo que se establecen en la presente ley, las personas jurídicas que cumplan con las siguientes condiciones concurrentes:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

1. Estar legalmente constituidas como sociedades comerciales, empresas asociativas de trabajo (EAT. De conformidad con la Ley 10 de 1991) cooperativas, precooperativas o asociaciones productivas rurales, cuyo domicilio principal y desarrollo total de la actividad industrial o agroindustrial se localice dentro de alguno de los municipios priorizados con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
2. Podrán ser merecedores de los beneficios que contempla el Régimen Especial de Transformación Productiva para las víctimas aquellas sociedades que se llegasen a constituir y domiciliar como Sociedad por Acciones Simplificadas (SAS) de accionista único, siempre y cuando su constituyente acredite ser víctima del conflicto armado, por lo cual, el cien (100 %) por ciento de las acciones de la empresa corresponde al componente de víctimas.
3. Demostrar que al menos el ochenta por ciento (80%) del capital social o de los aportes asociativos pertenecen a personas naturales debidamente incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) de conformidad con la ley 1448 de 2011. En caso de organizaciones de base o formas asociativas mixtas, se exigirá que al menos el sesenta por ciento (60%) de sus asociados o accionistas ostenten de forma vigente la condición de víctimas.
4. Tratándose de cooperativas o formas asociativas integradas por comparecientes en el marco del componente de reincorporación del Acuerdo Final para la Paz, la participación de las víctimas acreditadas en el Registro Único de Víctimas (RUV) no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de la composición societaria o asociativa, propiciando esquemas de reconciliación y reparación colectiva en el territorio.

Parágrafo 1. Para efectos de evitar fraude y la configuración de empresas fachada, la transferencia de acciones o participaciones de estas sociedades a personas no inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV) se prevé que, durante los cinco (5) años de vigencia del beneficio, quienes burlen el sistema legal con el fin de que sean

beneficiarios, implicará la pérdida automática del régimen fiscal especial y la obligación de pagar los impuestos ordinarios correspondientes de forma retroactiva a la Nación.

Parágrafo 2. En la selección y priorización de los beneficiarios por parte de las entidades estatales, se aplicará un criterio de discriminación positiva que favorezca a las organizaciones conformadas mayoritariamente por mujeres cabezas de familia víctimas del conflicto armado, jóvenes entre los 18 a 28 años víctimas del conflicto armado, personas mayores en condición de vulnerabilidad socioeconómica, y miembros de comunidades étnicas (indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom) afectadas por el conflicto armado interno en sus territorios ancestrales.

Artículo 4. Tarifa diferencial en el impuesto sobre la Renta. Las sociedades comerciales que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2 y 3 de la presente ley, y que desarrollen toda su actividad económica en el municipio PDET, *tributarán a una tarifa diferencial del cero por ciento (0%) en el impuesto sobre la renta y complementarios durante los primeros cinco (5) años gravables*, contados a partir de su inscripción en el Registro Único Tributario.

Parágrafo. En concordancia con los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario, los dividendos o participaciones que se distribuyan a los socios o accionistas que ostenten la calidad de víctimas acreditadas en el Registro Único de Víctimas, con cargo a las utilidades generadas durante el periodo de exención, tendrán para ellos el tratamiento de **Ingreso No Constitutivo de Renta ni Ganancia Ocasional**.

Artículo 5. Exclusión del impuesto sobre las ventas (IVA) para maquinaria. Adiciónese un numeral al artículo 424 del Decreto Ley 624 de 1989 Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 424. BIENES QUE NO CAUSAN EL IMPUESTO. Los siguientes bienes se hallan excluidos del impuesto y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto sobre las ventas. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria Andina vigente:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

Adicionalmente:

20. La importación o adquisición en territorio nacional de maquinaria, equipos industriales, tecnológicos y agrícolas y repuestos destinados directa y exclusivamente al desarrollo del objeto social de las sociedades beneficiarias del Régimen Especial de Transformación Productiva para las Víctimas del Conflicto Armado (Zonas Francas de Paz).

Parágrafo. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) reglamentará y establecerá el mecanismo de control fiscal y aduanero para evitar la enajenación o desvíos de estos bienes a terceros no beneficiarios. La venta, cesión o destinación indebida de la maquinaria antes de la culminación de su vida útil contable causará el Impuesto sobre las Ventas (IVA) correspondiente, sin perjuicio de las sanciones tributarias por evasión.

Artículo 6. Requisitos para el mantenimiento de los beneficios. Para conservar los beneficios tributarios, las personas jurídicas deberán cumplir anualmente con los siguientes requisitos:

1. Generar y mantener un mínimo de empleos directos y formales, de los cuales al menos el sesenta por ciento (70%) deberán ser ocupados por residentes del municipio PDET.
2. Invertir la totalidad de las utilidades exentas de renta en la expansión de su capacidad instalada, en proyectos de impacto comunitario o en la capitalización de la misma empresa durante la vigencia del beneficio.

Parágrafo. Le corresponde a la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) bajo los lineamientos fijados por estos, corroborar el cumplimiento de los requisitos aquí establecidos para el sostenimiento de los beneficios tributarios.

Artículo 7. Prohibición de concurrencia. Los beneficios tributarios aquí establecidos no podrán concurrir ni sumarse con los otorgados por las Zonas

Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC Ley 1819 de 2016), las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE Ley 1955 de 2019) u otros regímenes francos generales.

Parágrafo. La enajenación, cesión o transferencia de acciones, cuotas o partes a personas no inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV) durante los cinco (5) años de vigencia (de los beneficios tributarios aquí descritos) que altere los porcentajes establecidos en el artículo 2, causará la pérdida automática del régimen especial y la aplicación del artículo 869 del Estatuto Tributario (Abuso en materia tributaria).

Artículo 8. Funciones especiales del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) a través del Fondo Emprender. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, garantizará la sostenibilidad técnica y operativa de las empresas constituidas bajo el Régimen de Zonas Francas de Paz, mediante el cumplimiento de las siguientes funciones;

1. **Línea Especial de Financiación de la Unidad de Emprendimiento (Fondo Emprender):** Autorícese al Gobierno Nacional para que, a través del Consejo Directivo Nacional del SENA y con sujeción a la disponibilidad presupuestal, apropie los recursos necesarios orientados a crear una línea especial y permanente de asignación prioritaria de capital semilla condonable dentro del Fondo Emprender. Esta línea de financiación estará dirigida exclusivamente a respaldar iniciativas productivas, unidades económicas o planes de negocios de las sociedades comerciales constituidas por víctimas del conflicto armado en cualquiera de los 170 municipios PDET y que se domicilien en estos territorios, siempre y cuando los socios de las empresas constituidas cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 2 y 3 de la presente ley y ostenten la nacionalidad colombiana.
2. **Programas de Formación y Transferencia Tecnológica según la Vocación Territorial:** El SENA diseñará e implementará programas de formación técnica y tecnológica especializada, ajustados estrictamente a la materia prima existente, la capacidad productiva

y la vocación de uso del suelo de cada municipio PDET (agroindustrial, minero – energético, artesanal, de servicios o tecnológico) asegurando la mano de obra calificada local para estas empresas.

Parágrafo 1: Los recursos financieros que se derivan de la partida presupuestal dispuesto en el numeral 1 del presente artículo, se distribuirán inicialmente de manera igualitaria entre los 170 Municipios en los que se instituye los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Si dado el caso, no se presentasen propuestas por municipio PDET, o las que se presentasen estuviesen por debajo del presupuesto destinado al municipio, se podrá redistribuir el presupuesto conforme la demanda de proyectos viabilizados de los demás municipios.

Parágrafo 2: En la asignación de recursos a las sociedades comerciales se debe tener en cuenta si las sociedades constituidas cuentan con un solo socio, dos o más, esto para establecer la distribución de los recursos, por cuanto que, si se trata de una sociedad unipersonal se destinará el 20% de lo que corresponde al presupuesto establecido para el municipio y el 80% cuando se trate de sociedades con dos o más socios.

Parágrafo 3: El SENA a través del Consejo Directivo Nacional contará con un lapso de 6 meses para la implementación de lo aquí fijado.

Artículo 9. Funciones especiales de PROCOLOMBIA para la internalización de los productos generados en las Zonas Francas de Paz. PROCOLOMBIA, como entidad adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, e integrada a las directrices del Ministerio de Relaciones Exteriores, asumirá las siguientes funciones para la inserción en mercados globales de los productos terminados en las Zonas Francas de Paz:

1. **Ruta Especial de Preparación para la Exportación de las Víctimas.** En el término máximo seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, PROCOLOMBIA estructurará un programa permanente de asistencia técnica gratuita en normatividad aduanera internacional, cumplimiento de medidas sanitarias, fitosanitarias y estándares de calidad extranjeros (certificaciones

orgánicas, comercio justo, entre otras) dirigido a las empresas del régimen especial aquí creado.

2. **Estrategia de Promoción Comercial Internacional y “Sello Integración Paz”.** PROCOLOMBIA incluirá de forma obligatoria y prioritaria la oferta exportable de las Zonas Francas de Paz en las macrorruedas de negocios, ferias internacionales y misiones comerciales del Estado colombiano. Asimismo, creará y posicionará en el exterior el componente “Sello de Paz” dentro de la estrategia Marca País, para otorgar valor agregado reputacional a los productos de las Víctimas del conflicto armado en los mercados internacionales.

Parágrafo: Autorícese al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para estructurar e implementar una línea de cofinanciación destinada a cubrir los costos asociados a las auditorías y certificaciones internacionales (tales como ISO, GLOBALG.A.P., BRC, IFS, USDA, FAIRTRADE, Decisión 833 de la Comunidad Andina, sellos orgánicos y de comercio justo, entre otras aplicables a la materia) requeridas por las sociedades beneficiarias dentro de la Ruta Especial de Preparación. Esta cofinanciación garantizará la superación de las barreras económicas de entrada y el acceso efectivo de los productos de las víctimas a los mercados extranjeros.

Artículo 10. Vigencia y reglamentación. La presente Ley rige a partir de su promulgación. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Comercio, reglamentarán la materia en un plazo no mayor a seis (6) meses.

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

“Por medio del cual se adoptan medidas de acción afirmativa para garantizar la participación representativa de las víctimas del conflicto armado interno en las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

La presente iniciativa tiene como propósito establecer un Régimen Especial de Transformación Productiva ZONAS FRANCAS DE PAZ con el fin de integrar a las víctimas del conflicto armado en el tejido empresarial del país. Para ello, asegura un escenario de acciones afirmativas en materia tributaria y administrativa, orientado a eliminar las barreras fiscales que impiden el emprendimiento en regiones vulnerables.

Con esta apuesta se busca que las víctimas transiten de un modelo de dependencia estatal hacia la autonomía productiva; asumiendo el liderazgo en la industrialización, comercialización, exportación y creación de empresas sólidas. Esto permitirá revitalizar los territorios marginados, dinamizar la economía local y generar ingresos en zonas históricamente abandonadas.

De esta forma, el Estado promueve las condiciones estructurales para materializar la igualdad real y efectiva en favor de la población víctima del conflicto armado, reconociéndola y atendiéndola con como un grupo sujeto de especial protección constitucional⁴.

⁴ La Corte Constitucional de Colombia reconoce a las víctimas del conflicto armado como sujetos de especial protección constitucional, vulnerable que ha sufrido un impacto desproporcionado. La jurisprudencia ordena un enfoque diferencial y medidas afirmativas para garantizar sus derechos fundamentales a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Al igual como el diseño de políticas públicas eficaces para esta población. Sentencia T – 025 de 2004, Sentencia SU – 599 DE 2019, Sentencia T – 039 de 2023, Sentencia 7 – 025 de 2026

II. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La búsqueda de la estabilización económica en territorios golpeados por la violencia ha sido objeto de desarrollo legislativo en Colombia, pero nunca con un enfoque exclusivo y directo hacia la población víctima del conflicto armado bajo un régimen societario cerrado.

Como precedentes legislativos en materia de tributación territorial, el Congreso expidió la **Ley 1819 de 2016**, que creó las **Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC)**, otorgando beneficios progresivos en el impuesto de renta a nuevas empresas, para estos, la vigencia de los beneficios plenos ya está en fase de caducidad y no exigía asociatividad de víctimas.

Posteriormente, mediante la **Ley 1955 de 2019**, se instituyeron las **Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE)** para conjurar el desempleo en regiones fronterizas, ofreciendo el 0% de en el impuesto de renta durante los primero 5 años y 50% los siguientes 5 años. Sin embargo, estas iniciativas operan bajo un criterio netamente geográfico: benefician a cualquier inversionista, nacional o extranjero, sin exigir que la propiedad accionaria pertenezca a quienes sufrieron la guerra.

A nivel administrativo, el Estado ha impulsado el **Fondo Emprender del SENA** con convocatorias cerradas para víctimas, pero estas carecen de incentivos fiscales y aduaneros estructurales. Por tanto, no existe en el ordenamiento jurídico actual una iniciativa legal que fusione la acción afirmativa patrimonial (propiedad de la empresa) con la exclusión tributaria como garantía de reparación integral.

III. TRAMITE DE LA PRESENTE INICIATIVA

De conformidad con el artículo 150 y 154 de la Constitución Política, y la Ley 5 de 1992, la presente iniciativa se tramita como un Proyecto de Ley Ordinaria. Al versar sobre exenciones de impuestos nacionales (Renta e IVA) y régimen aduanero, su debate iniciará obligatoriamente en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, requiriendo surtir cuatro (4) debates parlamentarios (dos en Cámara y dos

en Senado) para convertirse en Ley de la República, requiriendo el aval del Ministerio de Hacienda durante su curso.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El conflicto armado colombiano no solo dejó pérdidas humanas irreparables, sino que destruyó sistemáticamente la capacidad productiva de los territorios y el patrimonio de millones de ciudadanos. Según el Registro Único de Víctimas (RUV), administrado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), a corte de 2024, Colombia registra más de 9.6 millones de víctimas sujetas a atención y reparación. Esta cifra no es un simple dato estadístico; representa a casi el 20% de la población nacional atrapada, en su gran mayoría, en trampas de pobreza y economías informales.

El contexto histórico en que se ha desarrollado las condiciones de existencia de la población víctima del conflicto armado, da para hablar de una marginalidad en la que se circunscriben alentando a ser considerados como sujetos de especial protección, en ello, el artículo 13 de la Constitución Política ordena perentoriamente que "el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados". Bajo este mandato estricto, la reparación de los más de 10.303.346⁵ millones de personas inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV) exige la creación de instrumentos que trasciendan la asistencia básica para consolidar una verdadera equidad material.

El modelo actual de reparación implementado a partir de la **Ley 1448 de 2011**, si bien instituyó una ruta legal necesaria, ha evidenciado un agotamiento estructural en su fase de estabilización socioeconómica. Este se ha concentrado en indemnizaciones administrativas de pago único que, si bien son necesarias, debido a las carencias acumuladas de la población afectada, se diluyen de manera expedita en el consumo de subsistencia y pasivos (alimentación, deudas, arriendos) imposibilitando la ruptura del ciclo

⁵ Consultado DATOS PARA LA PAZ, informa la Unidad para las Víctimas que al 30 de junio de 2026 el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado presenta la cifra de 10.30.346 de víctimas individuales y víctimas colectivas 1.367 <https://www.unidadvictimas.gov.co>

de pobreza y perpetuando la dependencia del asistencialismo estatal. Esto no genera acumulación de capital ni rompe el ciclo de vulnerabilidad. A la fecha, el ordenamiento jurídico adolece de un andamiaje macroeconómico enfocado exclusivamente en dotar a estos sujetos de especial protección constitucional de capacidades reales para la acumulación de capital y la inserción competitiva en el mercado formal.

La presente iniciativa legislativa plantea una disrupción y una apuesta de vanguardia en la articulación entre el derecho tributario y la justicia transicional. El proyecto innova al utilizar la política fiscal no con fines recaudatorios inmediatos, sino como el vehículo idóneo de reparación transformadora. Al establecer una tarifa diferencial en renta y exenciones de IVA exclusivas para sociedades comerciales de víctimas en los 170 municipios PDET, el Estado neutraliza las barreras financieras de entrada al sistema productivo. Esta acción afirmativa patrimonial transmuta la condición de la víctima: deja de ser un receptor pasivo de subsidios para erigirse como propietario de los medios de producción, generador de ingresos y creador de tejido empresarial.

Avanzar hacia el postconflicto exige medidas audaces que ataquen de raíz la miseria en las periferias. Las Zonas Francas de Paz operativizan el componente económico del Acuerdo Final, garantizando que el desarrollo rural no quede monopolizado por actores externos, sino que sea liderado desde las bases sociales victimizadas. Dotar a esta población de ventajas impositivas absolutas durante su fase de consolidación empresarial es la estrategia más contundente para formalizar el empleo, desplazar las economías ilícitas y asegurar que la estabilización económica se convierta en la principal garantía de no repetición en Colombia.

V. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley se fundamenta en una arquitectura jurídica integral que articula el derecho constitucional, el régimen de justicia transicional, el derecho tributario y el derecho internacional. Esta iniciativa no contradice el ordenamiento superior; por el contrario, materializa los postulados del Estado Social de Derecho al utilizar la política fiscal como un instrumento de reparación transformadora y de equidad material. A

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

continuación, se expone el andamiaje normativo que blinda la viabilidad de la iniciativa:

1. Fundamentos constitucionales

La Constitución Política de Colombia dota al Legislador de facultades expresas para intervenir en la economía y fijar la política en favor de grupos vulnerables. El artículo 13 superior impone el deber ineludible de adoptar medidas de acción afirmativa para grupos marginados, mandato que legitima el trato tributario diferencial propuesto. Por su parte, los artículos 333 y 334 habilitan la intervención del Estado en la economía para racionalizarla y conseguir el mejoramiento de la calidad de vida, especialmente mediante el fomento a la creación de empresa. En materia impositiva, el artículo 338 faculta al Congreso para fijar los elementos del tributo, mientras que el artículo 154 establece que las leyes que decreten exenciones de impuestos nacionales (como la renta y el IVA aquí propuestos) requieren el aval o iniciativa del Ejecutivo.

2. Instrumentos Internacionales

El proyecto se soporta en los estándares internacionales de reparación a víctimas de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Destaca la **Resolución 60/147 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)**⁶, que contiene los Principios y directrices básicos sobre el derecho a los recursos y a la reparación, los cuales exigen a los Estados propiciar medidas de restitución e indemnización que devuelvan a la víctima a una situación de autonomía y dignidad. Este cuerpo normativo internacional exige que la reparación trascienda la mera asistencia y se enfoque en la reconstrucción del proyecto de vida económico.

⁶ Véase en Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005 <https://docs.un.org/es/a/res/60/147>

3. Acuerdo Final para la Paz

La iniciativa es un desarrollo directo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, incorporado al ordenamiento jurídico mediante el Acto Legislativo 02 de 2017. Este acto obliga a las instituciones y autoridades del Estado a cumplir de buena fe con lo pactado. Específicamente, el Punto 1 del Acuerdo (Reforma Rural Integral) exige estimular la economía productiva, el cooperativismo y la agroindustria en los territorios más golpeados por la violencia. Al focalizar las Zonas Francas de Paz en los 170 municipios PDET, el proyecto da cumplimiento legal y material a los compromisos de Estado asumidos en La Habana para la superación de las condiciones que prolongaron el conflicto armado.

4. Ordenamiento Legal y Estatuto Tributario

En el ámbito legal, la iniciativa se integra armónicamente con las siguientes disposiciones normativas:

- **Ley 1448 de 2011 Ley de Víctimas:** En sus artículos 25 y 129, esta ley consagra el derecho a la reparación integral y la obligación estatal de promover la generación de ingresos, créditos y empleabilidad para las víctimas. El proyecto instrumentaliza esta obligación mediante incentivos tributarios.
- **Decreto Ley 624 de 1989 Estatuto Tributario:** El proyecto dialoga técnica y operativamente con las figuras de exclusión de IVA (modificando el artículo 424) y aplica los mecanismos de control por abuso en materia tributaria (artículo 869) para evitar la evasión y garantizar que el beneficio llegue exclusivamente a la población objetivo.
- **Ley 819 de 2003 Marco Fiscal de Mediano Plazo:** El articulado respeta el artículo 7 de esta ley al ser transparente en el establecimiento de exenciones, exigiendo el análisis de impacto fiscal y el aval de la cartera de Hacienda.

- **Ley 1004 de 2005:** Marco general que crea y regula el régimen de Zonas Francas en Colombia.
- **Ley 1819 de 2016 ZOMAC y Ley 1955 de 2019 ZESE:** Como referentes de tributación territorial.

5. Marco reglamentario

El proyecto se apoya en el **Decreto Ley 893 de 2017**, por el cual se crean los **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**. Este decreto delimita geográfica y jurídicamente los 170 municipios priorizados que sufrieron los mayores índices de miseria, abandono institucional y economías ilícitas. Utilizar esta delimitación reglamentaria ya existente como ámbito de aplicación del proyecto asegura precisión en la focalización técnica y evita la dispersión normativa.

6. Jurisprudencia

La Corte Constitucional ha decantado una sólida línea jurisprudencial que avala la creación de beneficios tributarios con fines de política social y pacificación. En la Sentencia C-161 de 2016, el alto tribunal estableció que el principio de equidad tributaria no se vulnera cuando el Legislador otorga exenciones a sujetos de especial protección, pues dichas exclusiones persiguen fines constitucionalmente imperiosos (como la igualdad material). Asimismo, la Sentencia C-052 de 2012 desarrolló el concepto de "reparación transformadora", indicando que las medidas estatales deben apuntar a subvertir las causas estructurales de la marginación de las víctimas, y no solo a devolverlas a su estado de pobreza previo al hecho victimizante.

VI. IMPACTO FISCAL

En estricto cumplimiento del **artículo 7 de la Ley 819 de 2003** y la metodología de evaluación instituida por la Corte Constitucional en la **Sentencia C – 425 de 2023**, se presenta el análisis técnico y operativo del impacto fiscal de la iniciativa. Este acápite se estructura bajo la premisa macroeconómica de no alterar las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), alineándose con los estándares rigurosos exigidos por el Ministerio de

Hacienda y Crédito Público para demostrar su viabilidad como Zona Franca de Paz y el eventual otorgamiento del aval gubernamental.

1. Alineación con las prevenciones del Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda ha advertido que la adopción de beneficios tributarios adicionales puede tener una incidencia negativa en el cumplimiento de la función de garantizar la sostenibilidad de las necesidades del Presupuesto General de la Nación, lo cual va en contra del esfuerzo por racionalizar el gasto tributario. Asimismo, la cartera técnica ha señalado que la creación de nuevas exclusiones de IVA genera un trato diferenciado que resulta perjudicial para la industria nacional, toda vez que no da lugar a impuestos descontables y convierte el tributo en un mayor valor del costo de los bienes.

Para blindar el proyecto frente a estas objeciones, la iniciativa opera bajo un modelo de **gasto tributario neutro**:

- **Base Cero:** Al dirigirse exclusivamente a nuevas empresas constituidas por víctimas en zonas PDET, no hay erosión de la base gravable actual. El costo fiscal estático inmediato es nulo, respetando las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).
- **Mitigación del efecto IVA:** El proyecto restringe el beneficio en IVA estrictamente a bienes de capital (maquinaria pesada) que no se producen en el país, evitando el perjuicio a la cadena productiva nacional señalado por el Ministerio.

2. Rentabilidad territorial

Los territorios PDET representan un mercado subutilizado. De acuerdo con los análisis de demografía empresarial de Confecámaras⁷:

⁷ Confecámaras. (2023). Determinantes de la supervivencia empresarial en Colombia. Bogotá: Red de Cámaras de Comercio. (Este estudio establece que solo el 33,4% de las empresas creadas sobrevive al quinto año, concentrándose el cierre en los primeros tres años, con mayor afectación en sectores agro y regiones periféricas).

- **Densidad y Supervivencia:** Los municipios PDET tienen una densidad inferior a 10 empresas formales por cada 1.000 habitantes (el promedio nacional supera las 30).
- **Informalidad⁸:** La tasa de informalidad rural en estas zonas supera el 85%.
- **Retorno:** Otorgar un incentivo temporal incentiva la formalización forzosa. El Estado recupera inmediatamente la inversión fiscal a través de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social (salud y pensiones), reduciendo la carga del régimen subsidiado.

3. Rentabilidad comprobada de las Zonas Francas

El régimen franco⁹ en Colombia es un apalancador económico, no un pasivo.

- **Generación de Divisas.** Según los boletines técnicos del DANE, las Zonas Francas aportan más de USD \$3.000 millones anuales a las exportaciones del país¹⁰.

Determinantes de la supervivencia empresarial en Colombia. En países de la OCDE y América Latina en el primer año desaparecen entre el 20 y 30% de las empresas nacientes, a partir de ahí las empresas mueren aumentando en 10 puntos porcentuales por año en los próximos 5 años, es decir casi un 70-80% en total. Un número clave es que el 98% de los emprendimientos del sector microempresarial muere cada año en Colombia. A nivel regional la probabilidad de fracaso es mucho más alto en áreas metropolitanas, ya que la competencia es más alta; además que no era esperado que el nivel de desarrollo de la región no sea una variable determinante de la duración de las empresas en Colombia. <https://confecamaras.org.co/estudio/no-14-determinantes-de-la-supervivencia-empresarial-en-colombia/>

<https://confecamaras.org.co/wp-content/uploads/2024/01/cuaderno-de-analisis-economico-n-14.pdf>

⁸ Confecámaras. (2024). Informe de Dinámica Empresarial en Colombia. Bogotá. (El documento consolida los datos del Registro Único Empresarial y Social - RUES, evidenciando la concentración del tejido empresarial en las grandes capitales y la baja densidad formal en zonas rurales). <https://confecamaras.org.co/wp-content/uploads/2024/07/2024-1-dinamica-de-creacion-de-empresas.pdf>

⁹ El régimen franco hace referencia al régimen de zonas francas: es un tratamiento especial que otorga el Estado en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior a empresas instaladas en áreas geográficas delimitadas. Su objetivo es impulsar la inversión, el empleo y la exportación. <https://zfmetropolitana.com/inversionistas/acerca-regimen-franco/>

¹⁰ Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2023/2024). Boletín Técnico: Zonas Francas (ZF). Bogotá: Gobierno de Colombia. (En estos boletines mensuales y anualizados, el DANE certifica el volumen

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.



DANE

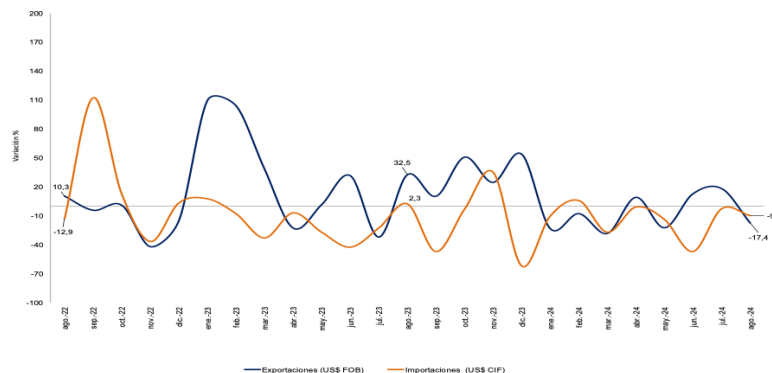
Boletín técnico

Bogotá, 18 de octubre 2024

Comercio exterior y movimiento de mercancías de zonas francas - ZF

Agosto 2024^P

Grafico 1. Variación anual de las exportaciones e importaciones de zonas francas
Total nacional
Agosto 2022^P - agosto 2024^P



Fuente: DANE – ZF.

^P Preliminar

de exportaciones desde las zonas francas, que históricamente oscila sobre los 3.000 millones de dólares FOB anuales).

<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ZF/bol-ZF-ago2024.pdf>

<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ZF/bol-ZF-abr2026.pdf>

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

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

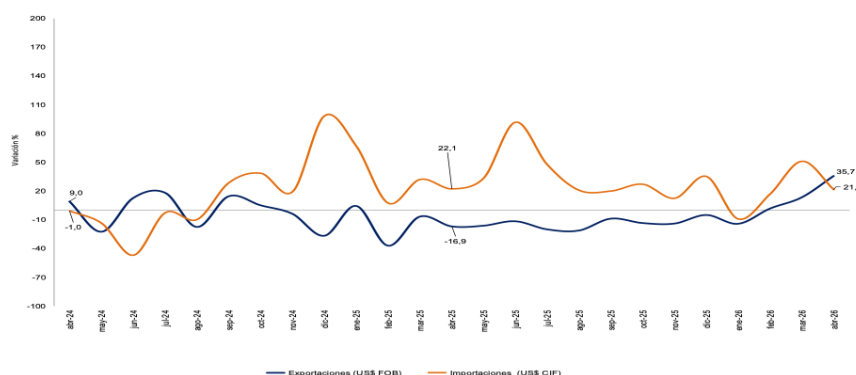
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

Comercio exterior y movimiento de mercancías de zonas francas - ZF

Abril 2026^P

**Gráfico 1. Variación anual de las exportaciones e importaciones de zonas francas
Total nacional
Abril 2024^P - abril 2026^P**



Fuente: DANE – ZF.

^P Provisional

Las cifras oficiales del **DANE** demuestran un crecimiento sostenido de las **Zonas Francas** como dinamizadores del comercio exterior. Al comparar el desempeño histórico, se evidencia que las exportaciones totales desde estos regímenes pasaron de US 248,5 millones FOB en abril de 2024 a US 280,3 millones FOB en abril de 2026. Esta expansión se refleja con mayor contundencia en el volumen general de operaciones: las salidas totales de mercancías aumentaron de US3.103,8 millones FOB (abril de 2024) a US4.496,1 millones FOB (abril de 2026), mientras que los ingresos totales de mercancías pasaron de US3.128,8 millones CIF a US4.512,2 millones CIF en el mismo periodo.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 390 4050 Ext:
Bogotá D.C.

Esta tendencia estadística ratifica que el modelo franco es un apalancador económico altamente rentable. Implementar las "Zonas Francas de Paz" capitalizará esta dinámica expansiva ya probada, canalizando nueva inversión hacia los territorios PDET. Extrapolar este éxito garantizará la reactivación económica regional, la autonomía financiera de las víctimas y un retorno fiscal seguro para la Nación mediante la consolidación de nuevos polos agroindustriales y de exportación.

- **Multiplicador de inversión:** Históricamente, por cada peso que el Estado deja de percibir por beneficios impositivos en regímenes francos, se generan hasta \$3 pesos en la economía real a través de encadenamientos productivos, compras locales y creación de empleo formal directo e indirecto¹¹.
- Extrapolar este éxito a las zonas PDET garantiza la inserción de las víctimas en cadenas globales de valor (ej. agroindustria de exportación), generando autonomía económica.

4. Esquema operativo de retorno fiscal.

Variable Macroeconómica	Corto Plazo (Fase de Consolidación: Años 1-5)	Largo Plazo (Fase de Maduración: Año 6+)
Impuesto de Renta	\$0 (Inversión fiscal protegida, sin erosión de base actual) ¹² .	Aumento del recaudo al finalizar la exención, tributando a tarifa general.
Impuestos Indirectos (IVA)	Aumento leve por el consumo gravado derivado de los nuevos salarios.	Incremento sostenido por transacciones de la cadena productiva estabilizada.

¹¹ Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) - Cámara de Usuarios de Zonas Francas. (2022). Impacto socioeconómico de las Zonas Francas en Colombia. (Este tipo de informes gremiales son los que sustentan ante el Ministerio de Comercio y de Hacienda que el régimen franco tiene un retorno de entre \$2 y \$3 pesos en la economía real por cada peso de costo fiscal).

¹² Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y Ministerio de Hacienda. (2023). Reporte de Gasto Tributario. Bogotá. (Se cita para establecer que las renunciaciones fiscales solo se calculan sobre bases gravables existentes; al ser empresas nuevas en zonas marginadas, el costo fiscal inicial es nulo).

Gasto (Asistencial)	Público	Mantenimiento de la base de subsidios a víctimas.	Reducción estructural del déficit social al lograrse la autonomía financiera.
Recaudo Territorial (ICA)		Incremento inmediato de ingresos corrientes para municipios PDET.	Sostenibilidad fiscal de los municipios, menor dependencia de transferencias.

VII. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con el **artículo 291 de la Ley 5ª de 1992** Reglamento Interno del Congreso, modificado por el **artículo 3º de la Ley 2003 de 2019**, establece que: *“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de 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 con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

De igual manera, el **artículo 286** de la norma en comento, modificado por el **artículo 1º de la Ley 2003 de 2019**, define el conflicto de interés como la *“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”*.

Con base en lo anterior y, de acuerdo con el carácter abstracto e impersonal de la norma, en esta iniciativa legislativa no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el **inciso 1º del artículo 286** ibídem: *“Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”*.