REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1630 Bogotá, D. C., viernes, 23 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 35 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 440 DE 2026 DE 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 Mipyme y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 1° octubre de 2026

Señor,

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

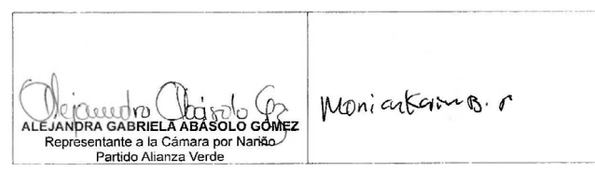
Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 440 de 2026 de Cámara, *por medio del cual se flexibilizan los requisitos de declaratoria y calificación de usuarios en las zonas francas ubicadas en territorios de frontera, se facilita el acceso de Mipyme y se dictan otras disposiciones.*

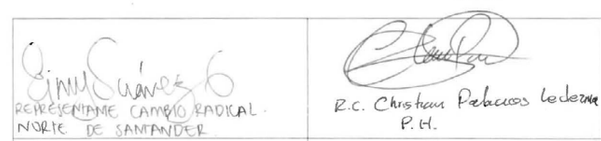
Respetado Secretario,

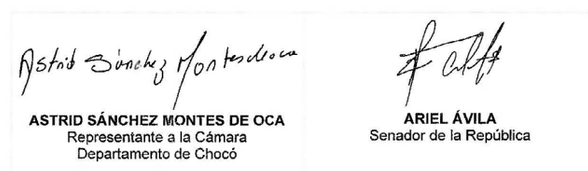
Me permito radicar ante su despacho la presente iniciativa legislativa que tiene por finalidad facilitar el acceso a las zonas francas ubicadas en departamentos de territorios de frontera (como Nariño, Amazonas, Arauca, Cesar, Chocó, Guainía, Guajira, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada) mediante 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.

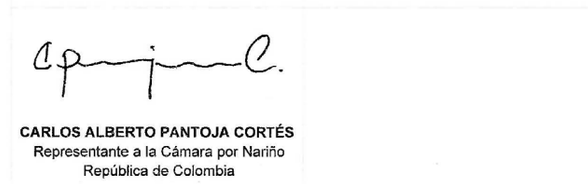
En este sentido, presentamos a consideración el presente proyecto de ley para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución.

De las y los honorables Congresistas,









PROYECTO DE LEY NÚMERO 440 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 Mipyme 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 2° 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 número 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 5° de esta ley, que el Gobierno nacional establezca en ejercicio de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 4° de la Ley 1004 de 2005 (actualmente contenidos en los artículos 28, 29, 31, 32 y 33 del Decreto número 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 6° 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 número 2147 de 2016, o en las disposiciones que los modifiquen, adicionen, sustituyan o deroguen–, con las reducciones previstas en el artículo 2° de la presente ley.

TÍTULO II

RÉGIMEN DE ACCESO DE MIPYME A LAS ZONAS FRANCAS DE FRONTERA

Artículo 5º. ***Ámbito de aplicación*****.** Las disposiciones del presente título aplican a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), en los términos del artículo 2° 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 1° de la presente ley.

Artículo 6º. ***Acceso flexibilizado a zonas francas de frontera existentes*****.** Las Mipyme 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 4° de la Ley 1004 de 2005 (actualmente previstos en los artículos 32 y 33 del Decreto número 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 número 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 número 2147 de 2016, o en la norma que lo modifique, adicione, sustituya o derogue).

Artículo 7º. ***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 regirán por las disposiciones generales aplicables a las zonas francas permanentes especiales, en cuanto no resulten incompatibles con la presente ley.

Artículo 8º. ***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 9º. ***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 número 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 número 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,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 440 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 Mipyme 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 número 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 frontera[1]; 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 número 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.

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

[1] Decreto número 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

previsto en el Estatuto Tributario y demás normas concordantes, tal como lo dispone el parágrafo 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 fronterizos[2], 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 habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo[3]. 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 demandante[4]".

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]"

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

---

2 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 9º, 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

3 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/

4 Corte 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

5 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

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 número 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].

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 5ª 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 promedio[14].

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*
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

---

6 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

7 Departamento Administrativo de la Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168088

8 Corte 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

9 Departamento Administrativo de la Función Pública, Gestor Normativo, Decreto número 2147 de 2016. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80238

10 Secretaría 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

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

12 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

13 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

14 DANE, 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

Departamento	IPM 2024 (%)	IPM 2025 (%)	Variación p.p.
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 2025[15]. 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 territorios[16].

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 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 número 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 Research*[19]. 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 cuales la inmensa mayoría corresponde a micro y pequeñas unidades productivas, siendo estas "el principal motor del empleo del mercado"[20].

---

15 DANE, 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

16 DANE, 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

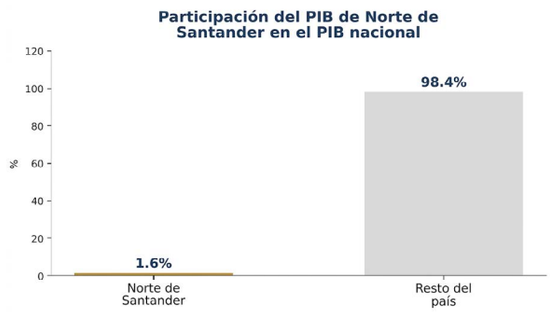
17 DANE, Boletín técnico "Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2025", Tabla 2 "Incidencia en la pobreza multidimensional (porcentaje). Región". Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2025.pdf

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

19 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.bbvaresearch.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

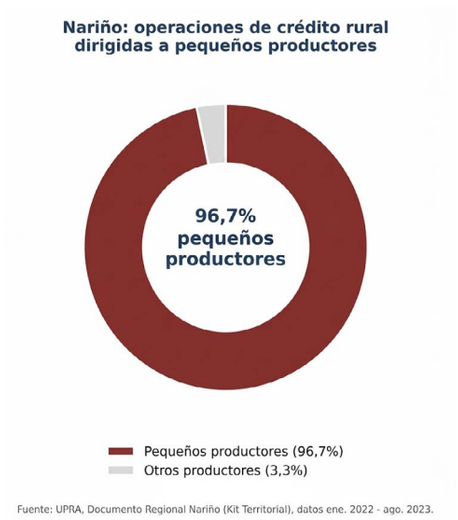
20 Confecámaras, "En 2024 se crearon en el país

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 industrial[21].



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 franca[22].



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 ocupados[23]. En zonas de frontera, donde la oferta formal de 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 parágrafo 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:

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-confecamar as/

21 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-economía-de-27-billones-4447008

22 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

23 DANE, 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 enhttps://www.elnuevosiglo.com.co/economia/tasa-de-desempleo-de-los-jovenes-subio-11-en-enero-y-llego-153 ; 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

- 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 dichas[24], 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 estricto[25]. 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 indirecta[26].
- Ninguna disposición del articulado decreta, modifica o prorroga una exención, exclusión o tarifa tributaria. El parágrafo 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 supedite 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

---

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

25 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

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

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].

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].

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.

---

27 Analdex, "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/

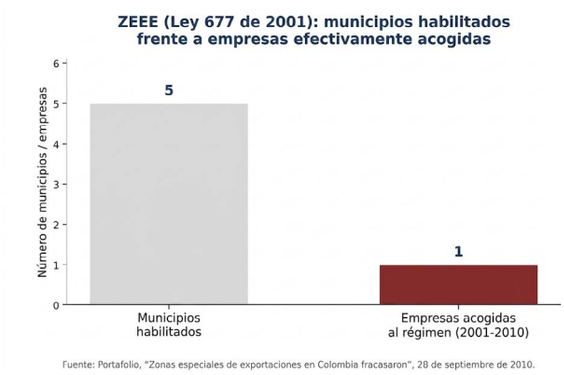
28 Analdex, "Comercio exterior con Ecuador a cierre de 2025 y coyuntura actual", 26 de febrero de 2026, https://analdex.org/2026/02/26/comercio-exterior-colombiano-con-ecuador/

29 France 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

30 Cámara 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/

31 El 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/

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 aplicación[32]. 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 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 número 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 requisito ordinario que en cada momento se encuentra vigente. El parágrafo blinda 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 número 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 artículo 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

32 Portafolio, "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.

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° blinda 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 frontera[33].

Disposición	Tipo de medida	Impacto fiscal
Artículo 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.

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

Disposición	Tipo de medida	Impacto fiscal
Artículo 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.
Artículo 8° (garantías FNG)	Priorización administrativa	Ninguno adicional. El FNG ya opera con recursos propios; el artículo solo ordena un criterio de priorización.
Artículo 10, 20 (asistencia técnica, ProColombia)	Redireccionamiento de misionalidad institucional	Ninguno adicional. Las entidades ya desarrollan estas funciones; se ordena su focalización territorial.
Artículo 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.
Artículo 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.
Artículo 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 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. COHERENCIAYROBUSTECIMIENTO 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 número 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 número 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 número 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 5ª 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 particular[34].

El artículo 286 de la Ley 5ª 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 incursa en ninguna de las causales de conflicto de interés previstas en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, por las siguientes razones:

Primero. Manifiesta 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 5ª 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 5ª 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.

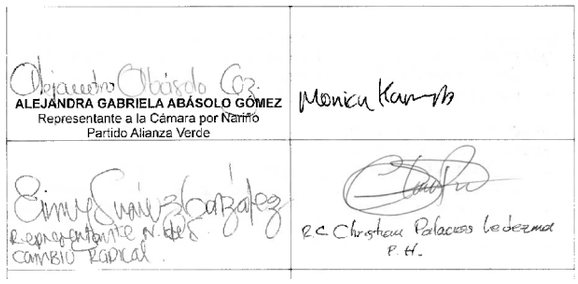
---

34 Ley 5ª 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

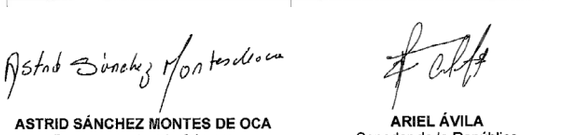
35 Ley 5ª de 1992, artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019. Departamento Administrativo de la Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=102872

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

De las y los honorables Congresistas,



ALEJANDRA GABRIELA ABASOLO GÓMEZ
Representante a la Cámara por Nariño
Partido Alianza Verde



R.C. Christian Palacios Ledezma
P.H.

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara
Departamento de Chocó

ARIEL ÁVILA
Senador de la República



CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS
Representante a la Cámara por Nariño
República de Colombia

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 5ª 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 9º, 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 número 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.secretariasenado.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

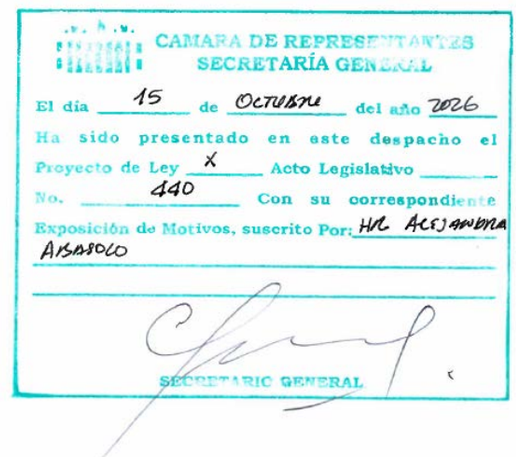
- Anif, "Retos y oportunidades de las Pymes", Comentario Económico del Día. Disponible en: https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/retos-y-oportunidades-de-las-pymes/
- BBVA Research, "Una mirada a las mipymes en Colombia", febrero de 2024. Disponible en: https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/colombia-una-mirada-a-las-mipymes-en-colombia/
- 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-11-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.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 441 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 2135 de 2021 para fortalecer los mecanismos de reacción frente a situaciones de crisis binacional, calamidad pública y desabastecimiento en las zonas de frontera, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 1° de octubre de 2026.

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 441 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 2135 de 2021 para fortalecer los mecanismos de reacción frente a situaciones de crisis binacional, calamidad pública y desabastecimiento en las zonas de frontera, y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Secretario,

Me permito radicar ante su despacho la presente iniciativa legislativa que tiene por finalidad adoptar disposiciones orientadas a proteger a la población y la actividad económica de las zonas de frontera frente a situaciones de crisis binacional, calamidad pública o desabastecimiento con las herramientas establecidas en la Ley 2135 de 2021.

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 ABÁSOLO GÓMEZ
Representante a la Cámara por Nariño
Partido Alianza Verde

R.C. Christian Palacios Lozano
P.H.

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara
Departamento de Chocó

ARIEL ÁVILA
Senador de la República

CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS
Representante a la Cámara por Nariño
República de Colombia

PROYECTO DE LEY NÚMERO 441 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifican la Ley 2135 de 2021 para fortalecer los mecanismos de reacción frente a situaciones de crisis binacional, calamidad pública y desabastecimiento en las zonas de frontera, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto adoptar disposiciones orientadas a proteger a la población y la actividad económica de las zonas de frontera frente a situaciones de crisis binacional, calamidad pública o desabastecimiento con las herramientas establecidas en la Ley 2135 de 2021.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 2135 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 17. Declaratoria de Zonas especiales de intervención fronteriza. *Teniendo en cuenta la brecha socioeconómica existente entre los territorios fronterizos y el resto del territorio nacional, mediante la declaratoria de una zona especial de intervención fronteriza se busca la adopción oportuna de medidas diferenciales para salvaguardar los derechos fundamentales de los habitantes de las zonas de frontera, particularmente el bienestar y calidad de vida, la viabilidad de las empresas, la generación de empleo, la conectividad con el resto del país, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad que pueda verse perjudicada por las medidas unilaterales adoptadas por un Estado limítrofe o la ocurrencia de situaciones de fuerza mayor, debidamente acreditadas.*

La declaratoria de zona especial de intervención fronteriza procederá de oficio o a solicitud de los alcaldes de municipios integrantes de las zonas de frontera o de los gobernadores de Departamentos fronterizos y deberá estar debidamente acompañada de los soportes que, a criterio de aquellos, sirvan para justificar su adopción.

La solicitud de declaratoria será dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas entidades procederán a evaluar conjuntamente los soportes allegados y, de considerarlo pertinente, recabarán otras adicionales con miras a establecer, en forma fehaciente, la situación alegada por la entidad solicitante.

La declaratoria de zona especial de intervención fronteriza se hará mediante decreto reglamentario expedido por el Gobierno nacional y tendrá una duración igual a la de las circunstancias que la motivaron, que en cualquier caso no podrá ser superior a noventa (90) días calendario, prorrogables excepcionalmente por un término igual.

Mediante esta medida el gobierno podrá establecer las medidas diferenciales y focalizadas que estime necesarias para salvaguardar los derechos fundamentales de los habitantes del territorio fronterizo, proteger el tejido empresarial

local, la soberanía nacional, el abastecimiento de bienes y servicios necesarios, la prestación de servicios de salud, la seguridad e inocuidad alimentaria, la reducción del contrabando y el derecho a la libertad de empresa, entre otros.

Parágrafo 1º. *El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberán resolver la solicitud de declaratoria dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

Cuando la respuesta a la solicitud sea negativa, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberán motivar los criterios o circunstancias de la decisión.

Cuando la respuesta a la solicitud sea positiva, el Gobierno nacional contará con treinta (30) días, posteriores a la respuesta, para expedir el decreto reglamentario por medio del cual se reconoce la zona especial de intervención fronteriza.

Parágrafo 2º. *Si alguno de los dos ministerios no se pronuncia dentro del término señalado en el presente artículo, se entenderá que, respecto de esa entidad, la solicitud ha sido admitida favorablemente para efectos de dar inicio al trámite de expedición del decreto de declaratoria, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria a que haya lugar por la mora.*

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 2135 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 18. *Se consideran circunstancias que ameritan la declaratoria de zona de intervención fronteriza:*

1. *La escasez de bienes de consumo;*
2. *La interrupción en la prestación de servicios públicos esenciales;*
3. *La disminución drástica de los indicadores relacionados con el intercambio transfronterizo, el aumento del desempleo, la disminución del PIB;*
4. *El aumento ostensible de los flujos migratorios hacia el territorio colombiano;*
5. *La devaluación de la moneda del país limítrofe;*
6. *El cierre total o parcial, temporal o permanente, de los pasos o cruces fronterizos habilitados, sea por decisión de las autoridades del país vecino, por orden de autoridad colombiana en ejercicio de sus competencias de orden público, o por causas de fuerza mayor; 7. La adopción, por parte del país limítrofe, de medidas arancelarias, para arancelarias, sanitarias, fitosanitarias o cambiarias de carácter unilateral que afecten el intercambio comercial en la zona de frontera, independientemente de que sus efectos económicos ya se hayan materializado o consolidado;*
8. *La declaratoria de calamidad pública o desastre conforme a la Ley 1523 de 2012, o la declaratoria del Estado de Conmoción Interior o del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, previstos respectivamente en los artículos 213 y 215 de la Constitución Política, cuando la respectiva declaratoria comprenda o afecte de manera directa a los municipios o departamentos fronterizos;*
9. *Cualquier circunstancia que distorsione o impacte negativamente los principales indicadores sociales, ambientales y económicos en la frontera; sin perjuicio de las demás que pueda determinar el Gobierno nacional en caso de coyunturas especiales causadas por situaciones de emergencia económica, social, ecológica o de orden público.*

El Gobierno nacional reglamentará el proceso de acreditación de las causales referidas en el presente artículo en un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 2135 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 19. Medidas a decretar. *Entre las medidas adoptadas con motivo de la declaratoria de zona especial de intervención fronteriza, podrían encontrarse, entre otras, las siguientes:*

1. *Establecimiento de un régimen especial para la captación de inversiones tanto nacionales como foráneas.*
2. *La adopción de un régimen especial de compras públicas por parte del Estado, limitado a las empresas con residencia en el lugar.*
3. *Habilitación temporal de corredores logísticos alternos de abastecimiento y comercialización dentro del territorio nacional para las empresas y productores ubicados en la zona declarada.*
4. *Priorización del Ministerio de Transporte para la habilitación de corredores humanitarios de abastecimiento hacia la zona declarada, dando prelación al tránsito de vehículos que transporten alimentos, medicamentos, productos de aseo y combustibles, mediante rutas alternas dentro del territorio nacional, incluyendo la activación preferencial de esquemas de transporte multimodal ya existentes (cabotaje marítimo, fluvial o aéreo) cuando el tránsito terrestre se vea afectado por el cierre o restricción de los pasos fronterizos habilitados.*
5. *Activación, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, de los protocolos consulares ya existentes de asistencia a connacionales, en beneficio de las personas provenientes de la zona declarada que se encuentren varadas o en tránsito en*

el país vecino como consecuencia de las circunstancias que motivaron la declaratoria.

6. Ampliación o flexibilización temporal de los plazos para el cumplimiento de trámites, renovaciones y obligaciones regulatorias ante entidades del orden nacional, aplicables a las personas naturales y jurídicas domiciliadas en la zona declarada.

7. Habilitación de mecanismos de conciliación y mediación, a través de las Cámaras de Comercio de la zona declarada, para la resolución de conflictos contractuales originados en la imposibilidad sobrevenida de cumplimiento por causa de las circunstancias que motivaron la declaratoria.

8. Habilitación temporal, como zonas de parqueo, acopio y logística, de predios de propiedad del Estado ya existentes dentro de la zona declarada, para atender el transporte de carga afectado por el cierre o restricción de pasos fronterizos.

9. Habilitación temporal, por parte de las autoridades territoriales, de puntos de distribución comunitaria de agua potable mediante carrotanques o tanques de almacenamiento, en predios de propiedad pública ya existentes dentro de la zona declarada.

10. Priorización del Ministerio de Salud y Protección Social ante la red pública hospitalaria ya existente en la zona declarada para la atención psicosocial a la población afectada por las circunstancias que motivaron la declaratoria.

11. Priorización de un esquema de ventanilla única de despacho aduanero y control fronterizo de operación continua, mediante el cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) podrán unificar turnos y aplicar de manera prioritaria mecanismos de inspección no intrusiva en los pasos y puertos habilitados dentro de la zona declarada, con el fin de reducir los tiempos de espera en el tránsito de carga, en particular la de naturaleza perecedera.

12. Priorización, por parte de las entidades financieras de segundo piso ya existentes, de líneas de redescuento con periodos de gracia de hasta doce (12) meses en favor de las empresas y productores domiciliados en la zona declarada, en las condiciones financieras que dichas entidades determinen conforme a su régimen legal vigente.

13. Revisión y ampliación temporal de los cupos y montos del tráfico vecinal fronterizo de bienes de consumo familiar (víveres, aseo y medicamentos), que el Gobierno nacional podrá disponer en ejercicio de la postestad reglamentaria en materia aduanera, con el fin de garantizar el abastecimiento de la población fronteriza durante la vigencia de la declaratoria.

14. Las demás que permitan conjurar los hechos que motivaron la declaratoria.

Parágrafo 1°. *El Gobierno nacional reglamentará el alcance y aplicación de los beneficios enunciados en este Artículo, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.*

Parágrafo 2°. *Dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la respuesta positiva de que trata el inciso tercero del parágrafo 1° del artículo 17 de la presente ley, el Gobierno nacional requerirá a los gobernadores y alcaldes solicitantes un documento con las medidas específicas que consideren pertinentes dentro del marco del presente artículo. Los requeridos dispondrán de cinco (5) días calendario para responder. El decreto de declaratoria motivará cuáles medidas fueron acogidas y cuáles no, con expresión de las razones. Cuando la declaratoria proceda de oficio, el requerimiento se dirigirá a los gobernadores y alcaldes de las entidades territoriales que serían comprendidas en ella. Los términos previstos en este parágrafo corren dentro del plazo señalado en el inciso tercero del parágrafo 1° del artículo 17.*

Artículo 5º. Adiciónese el artículo 19-1 a la Ley 2135 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 19-1. ***Facultades tributarias transitorias en Zonas Especiales de Intervención Fronterizo.*** *Facúltese a los Concejos Municipales de los municipios comprendidos dentro de una Zona Especial de Intervención Fronteriza declarada conforme a la presente ley para que, mediante acuerdo, adopten respecto del Impuesto de Industria y Comercio y del Impuesto Predial Unificado, en favor de los contribuyentes ubicados dentro de la zona declarada que acrediten afectación derivada de las circunstancias que motivaron la declaratoria, las siguientes medidas:*

1. El diferimiento del pago de las obligaciones tributarias cuyo plazo de vencimiento ocurra durante la vigencia de la declaratoria, por un término que no podrá exceder de doce (12) meses contados desde el vencimiento original.

2. La suspensión de la causación de intereses moratorios sobre las obligaciones diferidas, durante el término del diferimiento concedido.

3. La celebración de facilidades de pago sobre dichas obligaciones, en los términos del artículo 814 del Estatuto Tributario, aplicable a las entidades territoriales por remisión del artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

Parágrafo 1°. *Las medidas adoptadas en ejercicio de este artículo conservarán sus efectos hasta el vencimiento del plazo concedido, aun cuando haya cesado la vigencia de la declaratoria que dio lugar a su adopción.*

Parágrafo 2°. *Las facultades previstas en este artículo no comprenden la modificación de los elementos sustanciales de los tributos, la condonación del capital adeudado ni la de los intereses causados con anterioridad a la declaratoria. La fijación de tarifas continuará rigiéndose por el artículo 33 de la Ley 14 de 1983 para el Impuesto de Industria y Comercio y por el artículo 4° de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, para el Impuesto Predial Unificado.*

Artículo 6º. Adiciónese el artículo 19-2ª la Ley 2135 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 19-2. ***Evaluación y tránsito hacia medidas estructurales.*** Al término de la vigencia de una Zona Especial de Intervención Fronteriza, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, en un término de tres (3) meses evaluarán los resultados de las medidas decretadas en desarrollo del artículo 19 de la presente ley y formularán recomendaciones sobre la conveniencia de incorporar, con vocación de permanencia y dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, aquellas que hayan demostrado ser efectivas para prevenir la recurrencia de las afectaciones que motivaron la declaratoria. Dichas recomendaciones se pondrán a consideración de los instrumentos de planeación de que tratan los artículos 8° y 12 de esta ley, del Plan Nacional de Desarrollo y de los demás instrumentos de inversión aplicables.

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De las y los honorables Congresistas

ALEJÁNDRA GABRIELA ABÁSOLO GÓMEZ
Representante a la Cámara por Nariño
Partido Alianza Verde.

P. Liberal. - Avanza 2030.

P.C. Christian Palacios Ledezma
P.H.

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara
Departamento de Chocó

ARIEL ÁVILA
Senador de la República

CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS
Representante a la Cámara por Nariño
República de Colombia

PROYECTO DE LEY NÚMERO 441 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifican la Ley 2135 de 2021, para fortalecer los mecanismos de reacción frente a situaciones de crisis binacional, calamidad pública y desabastecimiento en las zonas de frontera, y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto adicionar y modificar disposiciones de la Ley 2135 de 2021 (régimen especial para zonas de frontera), con el fin de dotar al Estado colombiano de mecanismos administrativos más ágiles, específicos y verificables para reaccionar ante tres tipos de contingencias que afectan de manera recurrente a los departamentos y municipios fronterizos: (i) el cierre total o parcial de pasos fronterizos por decisión de un país vecino; (ii) la adopción de medidas arancelarias, para-arancelarias, sanitarias, fitosanitarias o cambiarias unilaterales por parte del país limítrofe; y (iii) la declaratoria de calamidad pública, desastre o estados de excepción constitucional que afecten directamente a la población de frontera.

El proyecto no crea una nueva institucionalidad ni un nuevo régimen jurídico, preservando la arquitectura institucional existente (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, gobernadores y alcaldes de frontera) y limitándose a hacerla más oportuna y operativa frente a hechos que, como se demuestra a continuación, ya se han presentado de manera reiterada y verificable en la última década, incluyendo la crisis arancelaria colombo-ecuatoriana de 2026 descrita en la justificación de esta exposición de motivos.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y ANTECEDENTES NORMATIVOS

2.1. Fundamento constitucional directo

El proyecto se funda en cuatro disposiciones constitucionales concretas, cuyo desarrollo legislativo ya existe y que el proyecto simplemente precisa y complementa:

- El artículo 9° de la Constitución Política, según el cual las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, principios que enmarcan cualquier respuesta estatal frente a medidas unilaterales adoptadas por un país vecino[1].

Artículo 9°. *Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.*

De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

---

[1] Constitución Política de Colombia, artículo 9°: https://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/articulo-9

- El artículo 289 de la Constitución Política, que autoriza expresamente a los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas para adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración ("por mandato de la ley") lo que constituye el fundamento constitucional directo del artículo 7° de la Ley 191 de 1995. Por tratarse de una habilitación que la propia Carta remite a configuración legislativa ("por mandato de la ley"), lo que confirma el amplio margen del Congreso para ajustar, mediante ley ordinaria, los instrumentos legales de intervención en zona de frontera[2]:

Artículo 289. *Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.*

- El artículo 337 de la Constitución Política, que faculta a la ley para establecer, en las zonas de frontera, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo, y que constituye (junto con los artículos 285 y 289 C.P.) el fundamento constitucional expreso de la Ley 2135 de 2021, norma objeto de adición por el proyecto[3]:

Artículo 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.*

- Los artículos 213 y 215 de la Constitución Política, que facultan al Presidente de la República para declarar los Estados de Conmoción Interior y de Emergencia Económica, Social y Ecológica, respectivamente, como mecanismos de última ratio, sujetos al principio de necesidad o subsidiariedad frente a las medidas ordinarias.[4]

2.2. Desarrollo jurisprudencial del fundamento constitucional

La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre el alcance de estas disposiciones, en un sentido que respalda directamente la técnica legislativa empleada en el proyecto:

- En la Sentencia C-076 de 1997, la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad integral de la Ley 191 de 1995 y confirmó que dicha ley fue expedida válidamente en desarrollo de los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución Política, como una ley ordinaria dentro de la competencia general del Congreso, sin que se tratara de una materia reservada a ley estatutaria u orgánica.[5]

Con fundamento en la cláusula general de competencia que tiene el Congreso de la República, éste puede derogar, modificar e interpretar las leyes. Obviamente, que en uso de esta atribución, el legislador está obligado a respetar derechos adquiridos, a no invadir competencias asignadas a otros entes, etc. La función del legislador consiste, entre otras, en regular los diversos fenómenos que se suceden en la realidad, con el fin de dotar a los asociados y a las instituciones del Estado de las herramientas necesarias para afrontar los cambios que se van sucediendo. Por tanto, en un Estado moderno, no se puede concebir una legislación estática, que no permita su normal desarrollo, y por el contrario, lo obstruya, hasta el punto de hacerlo inoperante.

- En la Sentencia C-661 de 1998, la Corte precisó que el artículo 337 superior "señala una finalidad constitucional que el legislador puede satisfacer, mediante la adopción de las medidas que contribuyen a realizarla", validando incluso el otorgamiento de auxilios focalizados en zona de frontera como excepción admisible al artículo 355 de la Constitución, lo que confirma el amplio margen de configuración legislativa que ampara las medidas operativas del artículo 4° del proyecto[6].

Como se constata del simple examen del contenido de dicha norma, las competencias asignadas al legislador en esta materia son abiertas, en la medida en que la Constitución no las somete expresamente a condicionamientos específicos, de manera que las soluciones que se adopten y el acierto o bondad de las mismas depende en alto grado del examen y ponderación de la problemática que presenten las mencionadas regiones y de la respuesta política que a través de las respectivas normas puede asumir el legislador bajo cierta discrecionalidad. Tratándose del desarrollo de un cometido estatal, claramente definido en la Constitución, existe una amplia libertad de configuración de la normatividad jurídica que sirve de instrumento para su concreción, con base en las evaluaciones políticas que el legislador haga y según las apreciaciones de la realidad económica,

---

2 Constitución Política de Colombia, artículo 289: https://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-1/articulo-289

3 Constitución Política de Colombia, artículo 337: https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-1/articulo-337

4 Constitución Política de Colombia, artículo 213: https://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-6/articulo-213 y Constitución Política de Colombia, artículo 215: https://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-6/articulo-215

5 Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 1997: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-076-97.htm

6 Corte Constitucional, Sentencia C-661 de 1998: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-661-98.htm

social y cultural de las zonas de frontera. La discrecionalidad del legislador, por consiguiente, sólo se encontraría limitada por las prohibiciones o condicionamientos a los cuales la Constitución podría someter su acción en esta materia, v.gr., en las circunstancias que tienen que ver con la protección de la soberanía nacional, el reconocimiento de la intervención de los distintos órganos públicos en el diseño, manejo y control de las atribuciones que se les otorguen a dichas regiones, las limitaciones presupuestales y financieras de la Nación, el manejo de las relaciones internacionales y de la política económica etc.

- En la Sentencia C-269 de 2000, reiterada en la Sentencia C-674 de 2002, la Corte reconoció que, en desarrollo del artículo 337 C.P., "el constituyente quiso que las zonas fronterizas tuvieran un régimen legal excepcional", y que el legislador goza de amplia potestad de configuración en esta materia, sujeta únicamente a un test de razonabilidad ordinario[7].

Estas líneas jurisprudenciales, sostenidas desde 1997 hasta la actualidad, confirman que el Congreso de la República tiene plena competencia constitucional para adicionar y precisar, mediante ley ordinaria, las causales, procedimientos y medidas de los regímenes ya vigentes de la Ley 191 de 1995 y la Ley 2135 de 2021, como lo hace el presente proyecto.

2.3. Antecedentes de desarrollo legal

Sobre esa base constitucional, el ordenamiento legal vigente en materia de fronteras se estructura, principalmente, sobre tres pilares:

1. La Ley 191 de 1995, que establece el régimen general de zonas de frontera y, en su artículo 7°, faculta a gobernadores y alcaldes fronterizos, previa autorización de la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal, para celebrar convenios de cooperación e integración con las entidades territoriales limítrofes del país vecino, en materia de desarrollo comunitario, prestación de servicios públicos y preservación del ambiente, con consulta previa obligatoria al Ministerio de Relaciones Exteriores[8].
2. La Ley 2135 de 2021, que crea las Zonas Especiales de Intervención Fronteriza (Zeif) y regula, en sus artículos 17 a 19, el trámite de declaratoria (artículo 17), las circunstancias que ameriten (artículo 18) y las medidas que pueden decretarse una vez declarada (artículo 19).[9]
3. La Ley 1523 de 2012, que define el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y regula, en su Capítulo VI (artículo 57 y siguientes), la declaratoria de desastre y calamidad pública, entendida esta última, según el artículo 58, como el resultado de eventos naturales o antropogénicos no intencionales que generan una alteración intensa, grave y extendida de las condiciones normales de funcionamiento de la población en un territorio determinado[10].

El proyecto se inserta precisamente en el espacio intermedio entre la gestión administrativa ordinaria (insuficiente ante contingencias fronterizas agudas, como se demuestra en el capítulo siguiente) y los estados de excepción constitucional de los artículos 213 y 215 de la Constitución Política, de carácter extraordinario, subsidiario y de uso restrictivo, buscando que el Estado disponga de un instrumento intermedio, ágil y proporcionado que reduzca la necesidad de acudir a estos últimos.

3. JUSTIFICACIÓN Y NECESIDAD DE LA INICIATIVA: VACÍOS NORMATIVOS Y HECHOS QUE LOS EVIDENCIAN

La normatividad vigente sobre zonas de frontera, si bien avanzó de manera significativa con la expedición de la Ley 2135 de 2021, mantiene vacíos puntuales que dejan a la población fronteriza desprotegida frente a episodios que, lejos de ser hipotéticos, se han verificado de manera reiterada en los últimos diez años. A continuación, se identifica cada vacío y su correlato directo en el articulado propuesto.

3.1. El artículo 18 de la Ley 2135 de 2021 no contempla de manera expresa el cierre de pasos fronterizos

El artículo 18 de la Ley 2135 de 2021 enumera como causales para declarar una Zona Especial de Intervención Fronteriza la escasez de bienes de consumo; la interrupción de servicios públicos esenciales; la disminución del intercambio transfronterizo, el desempleo o el PIB; el aumento de flujos migratorios; la devaluación de la moneda del país vecino; y una cláusula residual sobre "cualquier circunstancia que distorsione o impacte negativamente los principales indicadores sociales, ambientales y económicos en la frontera".

Ninguno de estos numerales menciona expresamente el cierre, total o parcial, de los pasos o cruces fronterizos habilitados (el hecho más recurrente y de mayor impacto inmediato en la dinámica fronteriza), lo que obliga a las autoridades a forzar la interpretación de la cláusula residual, con la inseguridad jurídica y la demora que ello implica en medio de una contingencia[11].

---

7 Corte Constitucional, Sentencia C-674 de 2002 (cita y reitera la Sentencia C-269 de 2000): https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-674-02.htm

8 Ley 191 de 1995, artículo 7° - Función Pública, Gestor Normativo: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77293

9 Ley 2135 de 2021, artículos 17 a 19 - Compilación Jurídica Dian:

10 Ley 1523 de 2012 - Función Pública, Gestor Normativo: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141

11 Ley 2135 de 2021, artículo 18 - Compilación Jurídica Dian: https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/ley_2135_2021.htm

Este vacío no es teórico. Según fuentes oficiales y periodísticas verificables, Venezuela ha cerrado unilateralmente sus pasos fronterizos con Colombia en múltiples ocasiones: el cierre decretado el 19 de agosto de 2015 por el gobierno de Nicolás Maduro, que se extendió por más de un año y llevó al Gobierno colombiano a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto número 1770 de 2015 en 40 municipios de 7 departamentos fronterizos; el cierre total decretado en febrero de 2019, que se mantuvo cerrado durante aproximadamente siete años hasta su reapertura gradual en septiembre de 2022; y, más recientemente, los cierres temporales del 10 al 13 de enero de 2025 (coincidiendo con la posesión presidencial en Venezuela), del 23 al 26 de mayo de 2025 y del 25 al 28 de julio de 2025 (ambos por procesos electorales venezolanos). En ninguno de estos episodios recientes de 2025 se activó formalmente una declaratoria de Zona Especial de Intervención Fronteriza al amparo del artículo 18 de la Ley 2135 de 2021, en buena medida porque el cierre de pasos fronterizos no figura allí como causal expresa[12].

El artículo 3° del proyecto adiciona un numeral 6° al artículo 18 de la Ley 2135 de 2021 para incluir expresamente el cierre total o parcial, temporal o permanente, de los pasos o cruces fronterizos como causal autónoma de declaratoria, eliminando la necesidad de recurrir a interpretaciones extensivas de la cláusula residual.

3.2. Ausencia de causal expresa para medidas arancelarias, para-arancelarias, sanitarias o cambiarias unilaterales

El mismo artículo 18 tampoco contempla de manera autónoma la adopción, por el país vecino, de medidas arancelarias, para-arancelarias, sanitarias, fitosanitarias o cambiarias que restrinjan el comercio fronterizo sin que medie un cierre físico de pasos. El impacto económico de este tipo de medidas es verificable en dos frentes fronterizos distintos: de un lado, el comercio bilateral entre Colombia y Venezuela, que superó los 7.000 millones de dólares en 2008, se redujo a aproximadamente 316 millones de dólares en 2021, tras años de restricciones, suspensión de relaciones diplomáticas (rotas en 2019 y reanudadas en 2022) y medidas unilaterales que afectaron de manera directa a los departamentos fronterizos, en particular Norte de Santander y La Guajira[13].

De otro lado, y de manera más reciente, la frontera con Ecuador ilustra el mismo patrón frente a un segundo país vecino. El 21 de enero de 2026, el Gobierno del Ecuador, mediante el presidente Daniel Noboa, anunció una "tasa de seguridad" a las importaciones colombianas, que entró en vigencia el 1° de febrero de 2026 con un arancel del 30%, bajo el argumento de una supuesta falta de cooperación de Colombia en la lucha contra el narcotráfico y la minería ilegal en la frontera común. El Gobierno colombiano respondió el 20 de febrero de 2026 con el Decreto número 0170, que gravó con un arancel del 30% más de 73 subpartidas de productos ecuatorianos, entre ellos arroz, fríjol, plátano, azúcar de caña, cacao en polvo, café y pescado[14].

La escalada continuó. Ecuador incrementó su arancel al 50% desde el 1° de marzo de 2026 y anunció, el 9 de abril de 2026, su elevación al 100% a partir del 1° de mayo de 2026. En respuesta, el Gobierno colombiano expidió el Decreto número 0455 del 28 de abril de 2026, que fijó aranceles diferenciales de 35%, 50% y 75% para 191 productos ecuatorianos, equivalentes a 758 subpartidas arancelarias, con vigencia mientras se mantuviera la medida ecuatoriana. Ecuador, por su parte, presentó recursos y acciones ante la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN) para controvertir las medidas colombianas, y anunció una reducción de su arancel al 75% a partir del 1° de junio de 2026[15].

---

12 Cancillería de Colombia - Decreto número 1770 de 2015 (Estado de Emergencia Económica): https://www.cancilleria.gov.co/especiales/venezuela/ La Opinión - cronología de los cierres fronterizos desde 2015:https://www.laopinion.co/politica/cierre-de-frontera-entre-colombia-y-venezuela-estos-son-todos-los-bloqueos-del-regimen-de El Tiempo - 7 años de cierre de la frontera con Venezuela (2019-2022): https://www.eltiempo.com/historias-el-tiempo/frontera-con-venezuela-asi-fueron-los-7-anos-de-cierre-con-colombia-705282 Infobae - cierre de frontera del 10 al 13 de enero de 2025: https://www.infobae.com/colombia/2025/01/10/la-dictadura-de-nicolas-maduro-cerro-la-frontera-con-colombia-por-una-supuesta-conspiracion-internacional/ El Tiempo - cierre de frontera del 23 al 26 de mayo de 2025: https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/regimen-de-maduro-ordena-cierre-de-frontera-terrestre-entre-colombia-y-venezuela-por-tres-dias-3456407 Semana - cierre de frontera del 25 al 28 de julio de 2025: https://www.semana.com/mundo/articulo/venezuela-anuncio-el-cierre-de-la-frontera-con-colombia-estas-son-las-fechas-y-las-razones-de-la-decisión/202551/

13 Diario de Cuyo (AFP) - reapertura de frontera y caída del comercio bilateral Colombia-Venezuela: https://www.diariodecuyo.com.ar/mundo/El-presidente-de-Colombia-confirmo-fecha-de-reapertura-de-frontera-con-Venezuela-20220909-0055.html

14 El Cronista - cronología de la guerra arancelaria y productos afectados: https://www.cronista.com/colombia/finanzas-y-economia/guerra-comercial-ecuador-impone-aranceles-del-100-a-colombia-desde-hoy-estos-son-los-productos-afectados/

15 Expreso.ec - Decreto número 0455 de 2026: https://www.expreso.ec/economia-y-negocios/colombia-firma-decreto-subir-aranceles-ecuador-espera-publicac ion-diario-oficial-280578.html El Diario (Ecuador) - Decreto número 0455 y 191 productos afectados: https://www.eldiario.ec/negocios/aranceles-ecuador-colombia-guerra-comercial-2026-01052026/ Infobae - recursos de Ecuador ante la Comunidad Andina: https://www.infobae.com/colombia/2026/05/22/ecuador-mantiene-los-aranceles-sobre-colombia-tras-presentar-

Tabla 1. Escalada arancelaria Colombia–Ecuador (2026): Cronología de medidas comerciales entre ambos gobiernos, de enero a junio de 2026.

Fecha	Actor	Medida	Detalle
21 ene 2026	Ecuador (Pres. Daniel Noboa)	Anuncio de "tasa de seguridad"	Arancel del 30% a importaciones colombianas, por presunta falta de cooperación de Colombia contra narcotráfico y minería ilegal en la frontera
1° feb 2026	Ecuador	Entrada en vigor	Arancel del 30%
20 feb 2026	Colombia	Decreto número 0170	Arancel del 30% a más de 73 subpartidas ecuatorianas (arroz, fríjol, plátano, azúcar de caña, cacao en polvo, café, pescado)
1° mar 2026	Ecuador	Incremento	Arancel al 50%
9 abr 2026	Ecuador	Anuncio	Elevación al 100%, vigente desde el 1° de mayo
28 abr 2026	Colombia	Decreto número 0455	Aranceles diferenciales de 35%, 50% y 75% a 191 productos ecuatorianos (758 subpartidas), vigente mientras se mantenga la medida ecuatoriana
-	Ecuador	Recursos ante la CAN	Acciones ante la Secretaría General de la Comunidad Andina para controvertir las medidas colombianas
1 jun 2026	Ecuador	Reducción	Arancel al 75%

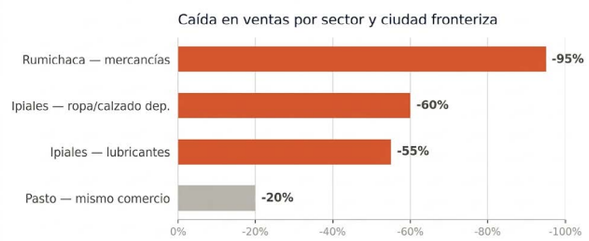
Fuente: Elaboración propia basado en datos de: **El Cronista**, **El Diario (Ecuador)**, **Infobae**, **Expreso**.ec.

Según cifras de Analdex citadas por la prensa económica, entre enero y noviembre de 2025 las exportaciones colombianas hacia Ecuador sumaron US$1.673,1 millones, con una caída de 3,2% frente al mismo período de 2024, equivalente a una pérdida de US$55,6 millones, explicada en buena parte por el desplome de las ventas de energía eléctrica, que pasaron de US$281,1 millones a US$133,6 millones en un año. En 2025, Ecuador fue el sexto destino de las exportaciones colombianas, con compras por US$1.846 millones FOB, y el segundo destino no minero-energético del país[16].

En el frente fronterizo, la Cámara de Comercio de Ipiales reportó una reducción cercana al 95% en el movimiento de mercancías en el puente internacional de Rumichaca a los 40 días de la entrada en vigencia del arancel ecuatoriano, con más de 40.000 empleos directos en riesgo en Nariño, departamento donde el 97% del tejido empresarial está compuesto por micro y pequeñas empresas. A nivel local, en Ipiales los negocios de lubricantes reportaron pérdidas cercanas al 55% y los almacenes de ropa y calzado deportivo, cuyo mercado son los turistas ecuatorianos, sufrieron caídas cercanas al 60%; en Pasto, el impacto en ese mismo tipo de comercio rondó el 20%[17].

Tabla 2. Impacto económico de la disputa arancelaria Colombia–Ecuador: Cifras oficiales y reportes de gremios sobre el comercio bilateral y la economía fronteriza.

Exportaciones a Ecuador (ene-nov 2025) **US$1.673,1 M** -3,2% vs. 2024 (-US$55,6 M)	Ventas de energía eléctrica **US$133,6 M** Antes: US$281,1 M
Movimiento de mercancías en Rumichaca **-95%** A los 40 días del arancel	Empleos directos en riesgo (Nariño) **+40.000** 97% del tejido empresarial: micro y pequeñas empresas



Elaboración propia UTL – Alejandra Abasolo.

Fuentes: Analdex / El Colombiano — La República · Cámara de Comercio de Ipiales / El País (Cali) · El Espectador.

Fenalco Nariño advirtió, además, que el cierre de facto del comercio formal por cuenta de los aranceles habilitó más de 54 pasos ilegales y cerca de 70 trochas para el contrabando a lo largo del cordón fronterizo, y que el cierre del puente internacional de San Miguel, en Putumayo, se prolongó por casi tres meses, afectando de manera directa el intercambio binacional. Solo hacia julio de 2026 comenzó a evidenciarse una distensión, con la reanudación por parte de Colombia de la venta de energía eléctrica a Ecuador[18].

16 La República - cifras de Analdex sobre exportaciones a Ecuador: https://www.larepublica.co/economia/ecuador-impondra-un-arancel-de-30-a-las-exportaciones-provenientes-de-Colombia-4309266 El Colombiano - cifras de Analdex y caída en ventas de energía: https://www.elcolombiano.com/negocios/aranceles-colombia-sube-ecuador-comercio-petro-noboa-2026-IB35616358

17 El País (Cali) - 95 % de caída en Rumichaca y 40.000 empleos en riesgo: https://www.elpais.com.co/economia/40-dias-de-aranceles-con-ecuador-transportadores-se-declaran-en-crisis-no-hay-trabajo-en-la-frontera-1526.html El Espectador - impacto en el comercio de Ipiales, Pasto y Nariño: https://www.elespectador.com/economia/las-consecuencias-economicas-de-la-disputa-arancelaria-entre-colombia-y-ecuador/

18 El Espectador - impacto en Ipiales, Pasto y trochas de contrabando: https://www.elespectador.com/economia/las-consecuencias-economicas-de-la-disputa-arancelaria-entre-colombia-y-ecuador/

En ninguno de estos dos episodios (ni el de Venezuela ni el de Ecuador) el artículo 18 de la Ley 2135 de 2021 ofreció una causal explícita, objetiva y autoaplicable para la medida arancelaria unilateral como tal. La propia solicitud de declaratoria para Nariño y Putumayo, solo pudo tramitarse forzando la cláusula residual del numeral 6° del artículo 18 vigente ("cualquier circunstancia que distorsione o impacte negativamente los principales indicadores... económicos en la frontera"), cuya aplicación exige una valoración discrecional conjunta del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre si los hechos se subsumen en ese supuesto abierto.

Esa valoración discrecional es, precisamente, uno de los factores que contribuye a explicar por qué ese trámite tardó 141 días en lugar de los 30 legales. La ausencia de una causal objetiva y de aplicación automática deja en manos de la interpretación administrativa (y no de la sola verificación de un hecho objetivo y públicamente notorio, como la existencia y el nivel del arancel unilateral) la activación de la herramienta. El vacío que el proyecto busca cerrar, en consecuencia, no es la imposibilidad absoluta de obtener una declaratoria por esta vía, sino la falta de una causal autónoma, objetiva y verificable que sustraiga la decisión de esa discrecionalidad y reduzca el margen de demora que el propio caso de Nariño y Putumayo evidencia, lo que confirma que el vacío no se limita a una frontera en particular, sino que es estructural en el diseño de la Ley 2135 de 2021[19].

El artículo 3° del proyecto adiciona un numeral al artículo 18 de la Ley 2135 de 2021 para incorporar esta causal de manera autónoma, precisando además que procede "independientemente de que sus efectos económicos ya se hayan materializado o consolidado", de forma que la declaratoria pueda anticiparse a la profundización del daño económico y no dependa de que este ya se haya consumado.

3.3. Vacío frente a la calamidad pública y los estados de excepción constitucional en zona de frontera

El artículo 18 vigente tampoco vincula expresamente la declaratoria de calamidad pública o desastre (Ley 1523 de 2012) ni la declaratoria de los Estados de Conmoción Interior o de Emergencia Económica, Social y Ecológica (artículos 213 y 215 de la Constitución Política) con la activación de las Zonas Especiales de Intervención Fronteriza, a pesar de que ambos instrumentos pueden confluir sobre un mismo territorio fronterizo.

La pertinencia de este vacío se evidencia en la crisis humanitaria del Catatumbo, subregión de Norte de Santander fronteriza con Venezuela. Según los boletines oficiales de la Defensoría del Pueblo, entre el 1° de enero y el 31 de agosto de 2025 se registraron 87.898 personas afectadas por desplazamiento forzado masivo a nivel nacional y 71.219 por confinamiento, siendo Norte de Santander el departamento con mayor número de víctimas (73.300), a causa principalmente de la agudización del conflicto en el Catatumbo desde el 16 de enero de 2025. La Unidad para las Víctimas registró, entre el 16 de enero y el 7 de diciembre de 2025, 105.203 personas incluidas en el Registro Único de Víctimas por hechos de esa crisis, 101.587 de ellas por desplazamiento forzado. El Consejo Noruego para Refugiados y Naciones Unidas estiman en más de 100.000 las personas desplazadas al cumplirse un año del escalamiento del conflicto. Esta es, según la propia Defensoría del Pueblo, una de las mayores crisis humanitarias en las últimas tres décadas del conflicto armado colombiano, y ocurre en un territorio fronterizo, sin que la ley vincule de manera expresa esa condición de calamidad con las herramientas de intervención fronteriza ya existentes[20].

El artículo 3° del proyecto adiciona un numeral al artículo 18 vinculando expresamente la declaratoria de calamidad pública o desastre (Ley 1523 de 2012) y los Estados de Conmoción Interior o de Emergencia Económica, Social y Ecológica (artículos 213 y 215 C.P.) con la procedencia de la declaratoria de Zona Especial de Intervención Fronteriza, cuando dichas declaratorias comprendan o afecten directamente a municipios o departamentos de frontera.

3.4. Ausencia de consecuencia jurídica ante la mora de las entidades competentes en el trámite de declaratoria

El artículo 17 de la Ley 2135 de 2021 dispone que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deben resolver la solicitud de declaratoria de Zona Especial de Intervención Fronteriza dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, pero no establece ninguna consecuencia jurídica en caso de que dicho término se incumpla. En la práctica, esto significa que, ante la inactividad de las entidades, el solicitante (un gobernador o alcalde fronterizo enfrentando una contingencia activa) carece de una vía expedita para que el trámite avance,

---

19 El Colombiano - cierre del puente San Miguel (Putumayo): https://www.elcolombiano.com/negocios/efecto-guerra-arancelaria-colombia-ecuador-2026-NA34704548 Cambio Colombia - fin de la crisis y reanudación de venta de energía a Ecuador: https://cambiocolombia.com/economia/articulo/2026/7/colombia-volvera-a-venderle-energia-ecuador-tras-el-fin-de-la-crisis-arancelaria-como-comenzo-este-conflicto

20 Defensoría del Pueblo - 159.000 personas afectadas en los primeros ocho meses de 2025: https://www.defensoria.gov.co/-/159.000-personas-afectadas-por-desplazamiento-y-confinamiento-en-los-primeros-ocho-meses-de-2025 Defensoría del Pueblo - Catatumbo: persistencia de la guerra y anhelos de paz (RUV): https://www.defensoria.gov.co/-/catatumbo-persistencia-de-la-guerra-y-anhelos-de-paz Consejo Noruego para Refugiados (NRC) - 100.000 desplazados tras un año de conflicto: https://nrc.org.co/colombia-2/catatumbo-colombia-100000-desplazados-tras-un-ano-de-conflicto-brutal/

quedando únicamente la posibilidad de reclamar responsabilidad disciplinaria posterior, lo cual no resuelve la urgencia del momento.

El artículo 2° del proyecto modifica El artículo 17 de la Ley 2135 de 2021 para adicionar un parágrafo 2° que introduce, en este trámite específico, la figura del silencio administrativo positivo, conforme a la cual, vencido el término legal sin pronunciamiento, se entenderá que la solicitud ha sido admitida favorablemente para efectos de dar inicio al trámite de expedición del decreto de declaratoria. Esta figura es excepcional en el derecho administrativo colombiano: el artículo 84 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) establece que el silencio de la administración únicamente equivale a decisión positiva "en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales". El proyecto se ajusta exactamente a esa exigencia: crea la habilitación legal expresa y específica que el propio Cpaca exige para que opere el silencio administrativo positivo en este trámite puntual, sin alterar la regla general de silencio negativo aplicable a las demás actuaciones administrativas.[21]

La demora descrita no es hipotética. En la crisis arancelaria colombo-ecuatoriana de 2026, el gobernador de Nariño solicitó formalmente al Gobierno nacional, mediante comunicación oficial del 2 de marzo de 2026 dirigida al Presidente de la República con copia al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la declaratoria de Zona Especial de Intervención Fronteriza para los municipios afectados, invocando expresamente la Ley 2135 de 2021.

El término de treinta (30) días previsto en el artículo 17 de dicha ley venció, sin que mediara decreto de declaratoria, el 1° de abril de 2026. No obstante, solo entre el 21 y el 28 de julio de 2026 (esto es, 141 días después de radicada la solicitud, casi cinco veces el término que la propia ley concede) el Ministerio de Relaciones Exteriores sometió a observaciones ciudadanas el proyecto normativo del decreto, el cual, además, terminó por cobijar conjuntamente tanto a los municipios de Pasto, Ipiales, Aldana, Guachucal, Carlosama, Cumbal, Ricaurte, Tumaco y Túquerres, en el departamento de Nariño, como a los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez, Puerto Asís y Puerto Leguizamo, en el departamento de Putumayo. El término legal de treinta (30) días, en consecuencia, no se cumplió ni en Nariño ni en Putumayo, y el trámite solo avanzó, más de cuatro meses después de radicada la solicitud, por la insistencia política y gremial sostenida durante ese tiempo, sin que existiera un mecanismo legal, como el silencio administrativo positivo que introduce el artículo 2° del proyecto, que garantizara a los departamentos fronterizos una respuesta oportuna dentro del término que la propia Ley 2135 de 2021 ya les reconocía.[22]

3.5. Insuficiencia de medidas concretas y operativas en el artículo 19 de la Ley 2135 de 2021

El artículo 19 vigente de la Ley 2135 de 2021 únicamente contempla, como medidas a decretar tras la declaratoria de una Zeif, un régimen especial para la captación de inversiones (numeral 1), un régimen especial de compras públicas (numeral 2) y una cláusula residual (numeral 3: "las demás que permitan conjurar los hechos que motivaron la declaratoria"). Se trata de medidas de naturaleza económica general, que no ofrecen respuesta a necesidades operativas inmediatas que se presentan en contingencias como el cierre de pasos fronterizos o la crisis humanitaria del Catatumbo: abastecimiento alternativo de alimentos y medicamentos, asistencia consular a connacionales varados, atención psicosocial a la población afectada, o distribución de agua potable.

El artículo 4° del proyecto desarrolla la cláusula residual del artículo 19 mediante un primer catálogo enunciativo de medidas operativas y humanitarias: habilitación de corredores logísticos alternos; corredores humanitarios de abastecimiento con prelación para alimentos, medicamentos, productos de aseo y combustibles; activación de protocolos consulares ya existentes de asistencia a connacionales varados; flexibilización temporal de plazos regulatorios; mecanismos de conciliación y mediación a través de las Cámaras de Comercio; uso temporal de predios estatales ya existentes como zonas de parqueo y logística; puntos de distribución comunitaria de agua potable en predios públicos ya existentes; y priorización de atención psicosocial en la red hospitalaria pública ya existente. El proyecto adiciona además un parágrafo que obliga al Gobierno nacional a requerir previamente a los gobernadores y alcaldes solicitantes un documento con las medidas específicas que consideren pertinentes, y a motivar en el decreto cuáles fueron acogidas y cuáles no, reforzando así la participación territorial y la motivación del acto administrativo.

A este primer catálogo, el proyecto suma un segundo grupo de instrumentos de naturaleza económica y comercial, dirigido específicamente a

---

21 Ley 1437 de 2011 (Cpaca), artículo 84 - Función Pública, Gestor Normativo: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249

22 El Espectador - solicitud del gobernador de Nariño (2 de marzo de 2026): https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/gobernador-de-narino-pidio-declarar-al-departamento-zona-especial-por-aranceles-de-ecuador/ Cancillería de Colombia - proyecto normativo del decreto de declaratoria (Nariño y Putumayo, observaciones del 21 al 28 de julio de 2026): https://www.cancilleria.gov.co/sala-de-prensa/noticias/proyecto-normativo-del-decreto-por-medio-del-cual-se-declara-una-zona-especial-de-intervencion-fronteriza HSB Noticias gestiones de la declaratoria aún en curso a finales de junio de 2026: https://www.hsbnoticias.com/narino-impulsa-medidas-para-la-frontera-y-consolidar-el-proyecto-de-zonas-francas/

la clase de contingencia descrita en esta exposición de motivos (el cierre de facto del comercio formal por medidas arancelarias unilaterales). La modificación del numeral 4° para activar de manera preferencial esquemas de transporte multimodal ya existentes (cabotaje marítimo, fluvial o aéreo) cuando el tránsito terrestre se vea restringido, respondiendo directamente a la caída cercana al 95% en el movimiento de mercancías del puente internacional de Rumichaca documentada en ese numeral; la priorización de un esquema de ventanilla única de despacho aduanero y control fronterizo de operación continua entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) dirigida a reducir los tiempos de espera que afectan de manera crítica el tránsito de carga, en particular la de naturaleza perecedera; la priorización de líneas de redescuento con periodos de gracia de hasta doce (12) meses a través de las entidades financieras de segundo piso ya existentes (por ejemplo, Bancóldex y Finagro) como respuesta a la pérdida de liquidez inmediata que enfrentan las empresas de transporte, comercio y agroindustria fronteriza ante el cierre abrupto de su mercado natural; la solicitud de revisión y ampliación temporal de los cupos del tráfico vecinal fronterizo de bienes de consumo familiar como víveres, aseo y medicamentos, orientada a sostener la economía popular de subsistencia y a desincentivar el uso de las más de 70 trochas identificadas en la frontera con Ecuador.

De esta manera, el catálogo de medidas del artículo 19 de la Ley 2135 de 2021 queda estructurado en dos frentes complementarios: uno de naturaleza operativa y humanitaria, orientado a la atención inmediata de la población afectada, y otro de naturaleza económica y comercial, orientado a preservar la liquidez, el empleo y la actividad productiva del tejido empresarial fronterizo frente a episodios como los descrito en esta exposición de motivos, sin que ninguno de los dos frentes desplace la cláusula residual del numeral 3° vigente, que se conserva como mecanismo de cierre para circunstancias no previstas expresamente en los numerales anteriores.

3.6. Evidencia jurisprudencial reciente: el Decreto Legislativo 62 de 2025 y la Sentencia C-148 de 2025

El vacío descrito en las secciones anteriores no es una hipótesis. Se materializó de la manera más elocuente posible en el propio territorio del Catatumbo. El 24 de enero de 2025, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 62 de 2025, mediante el cual declaró el Estado de Conmoción Interior, con fundamento en el artículo 213 de la Constitución Política, en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de río de Oro y González (Cesar), invocando expresamente la escalada de violencia entre el ELN y disidencias de las Farc, el desplazamiento forzado masivo y la crisis humanitaria en ese territorio fronterizo.[23]

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-148 de 2025, declaró la exequibilidad únicamente parcial de dicho decreto: avaló la declaratoria en cuanto a los enfrentamientos armados, los ataques contra la población civil y firmantes del Acuerdo de Paz, y la crisis humanitaria por desplazamiento y confinamiento masivos, pero declaró inexequibles los apartes relativos a problemáticas estructurales preexistentes (la presencia histórica de grupos armados, el incumplimiento del Plan Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos y las necesidades básicas insatisfechas de la población), por no cumplir el juicio de conexidad exigido para un estado de excepción. Adicionalmente, en el salvamento de voto de los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar, Paola Andrea Meneses Mosquera y José Fernando Reyes Cuartas se cuestionó específicamente que el gobierno no hubiera demostrado de manera suficiente "que las medidas legales e institucionales existentes no eran suficientes para atender la crisis", conforme lo exige el juicio de necesidad o subsidiariedad del artículo 213 C.P., desarrollado de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional como el examen dirigido a establecer si se desbordaron las medidas e instituciones ordinarias antes de acudir al estado de excepción[24].

Este episodio (ocurrido en 2025, en un territorio simultáneamente fronterizo y afectado por una grave crisis humanitaria) confirma la pertinencia del numeral 8° adicionado al artículo 18, aunque exige precisar su alcance frente a los dos supuestos que dicho numeral contempla, que no son escalones sucesivos de un mismo fenómeno sino causales de naturaleza jurídica distinta y de aplicación independiente. La calamidad pública o el desastre de la Ley 1523 de 2012 es un acto administrativo de las autoridades territoriales, propio de la gestión ordinaria del riesgo, mientras que la Conmoción Interior del artículo 213

---

[23] Decreto número 62 de 2025 - Función Pública, Gestor Normativo: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=258036

[24] Ámbito Jurídico - constitucionalidad parcial del Decreto número 62 de 2025 (Sentencia C-148 de 2025): https://www.ambitojuridico.com/noticias/derecho-publico/declaran-constitucional-parcialmente-norma-que-decreto-conmocion-interior Cuatrecasas - análisis de la Sentencia C-148 de 2025: https://www.cuatrecasas.com/es/latam/fiscalidad/art/corte-constitucional-constitucionalidad-parcial-decreto-legislativo-062-2025 Infobae - exequibilidad parcial de la conmoción interior en el Catatumbo: https://www.infobae.com/colombia/2025/04/30/corte-constitucional-avalo-parcialmente-la-conmocion-interior-decretada-por-el-gobierno-para-el-catatumbo/ Corte Constitucional - Sentencia C-802 de 2002 (juicio de suficiencia de medidas ordinarias): https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-802-02.htm Corte Constitucional - Sentencia C-216 de 2011 (juicio de necesidad o subsidiariedad): https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-216-11.htm

C.P. exige una grave perturbación del orden público que agote las atribuciones ordinarias de policía; de hecho, el propio Decreto Legislativo 62 de 2025 se fundamentó en esta segunda causal (la escalada de violencia entre el ELN y disidencias de las Farc), no en la ausencia de una declaratoria de calamidad pública en el Catatumbo.

Por ello, el numeral 8 no debe leerse como un mecanismo que "precede" o sustituye a la Conmoción Interior, sino como dos vías paralelas e independientes: cuando el hecho generador es asimilable a una calamidad pública o desastre en los términos de la Ley 1523 de 2012, el numeral 8 ofrece al territorio fronterizo una vía focalizada y de menor intensidad institucional, exista o no, de manera simultánea, una declaratoria de excepción por razones de orden público; y cuando el Gobierno nacional declara la Conmoción Interior o la Emergencia Económica por afectar un territorio de frontera, el mismo numeral hace que las medidas del artículo 19 de la Ley 2135 de 2021 se activen de manera complementaria a esa declaratoria, sin que el gobierno deba reinventarlas *ad hoc* mediante decretos legislativos, como sí ocurrió en el desarrollo del Decreto número 62 de 2025. En ambos casos, el proyecto amplía el repertorio de instrumentos disponibles para el territorio fronterizo, sin pretender que uno reemplace al otro ni que el vacío actual haya sido la causa de que se declarara la Conmoción Interior en el Catatumbo.

3.7. Fundamento constitucional de la facultad tributaria territorial transitoria (artículo 5° del proyecto, artículo 19-1 de la Ley 2135 de 2021)

El artículo 19-1 que se adiciona ni crea una exención tributaria de carácter nacional ni compromete recursos de la Nación, sino que se limita a facultar a los concejos municipales y, en su caso, a las asambleas departamentales, para que ejerzan una competencia que la Constitución ya les reconoce de manera directa sobre sus propios tributos: el artículo 313 numeral 4 de la Carta atribuye a los concejos la facultad de "votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales", el artículo 300 numeral 4 reconoce una facultad equivalente a las asambleas frente a los tributos departamentales, y el artículo 317 reserva a los municipios la potestad de gravar la propiedad inmueble. Por tratarse el Impuesto de Industria y Comercio y el Impuesto Predial Unificado de tributos de propiedad territorial y no de "impuestos, contribuciones o tasas nacionales", la reserva de iniciativa gubernamental del artículo 154 superior no resulta aplicable a esta disposición.

El artículo tampoco impone la medida: se trata de una facultad de ejercicio discrecional, que cada concejo o asamblea decidirá adoptar o no mediante su propio acuerdo u ordenanza, en desarrollo del principio de legalidad tributaria del artículo 338 constitucional, preservando así la autonomía fiscal de las entidades territoriales en lugar de sustituirla desde el nivel central.

Adicionalmente, la disposición satisface el principio de unidad de materia del artículo 158 de la Constitución Política y del artículo 148 de la Ley 5ª de 1992, según los cuales basta acreditar una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática entre la norma y la materia dominante de la ley: en este caso la conexidad se verifica por las cuatro vías, pues el artículo es temático al regular precisamente la figura de la Zona Especial de Intervención Fronteriza (Zeif) que constituye el objeto central del proyecto; es causal y teleológico al responder a la misma crisis binacional, calamidad pública o desabastecimiento que motiva la declaratoria de la Zeif, ofreciendo un alivio económico directo a los contribuyentes afectados por el mismo hecho que da origen a toda la ley; y es sistemático al incorporarse como adición numerada dentro de la propia Ley 2135 de 2021 que crea y regula la Zeif, sujeto al mismo término de vigencia de la declaratoria y al mismo marco institucional que gobierna la figura en su conjunto.

4. ARTICULADO COMENTADO

Artículo 1°. ***Objeto.*** Fija el objeto general de la ley: proteger a la población y la actividad económica de las zonas de frontera frente a crisis binacional, calamidad pública o desabastecimiento. No introduce por sí solo obligaciones de gasto.

Artículo 2°. Se modifica el artículo 17 de la Ley 2135 de 2021 para adicionar un parágrafo 2° que introduciendo el silencio administrativo positivo para el trámite de declaratoria de Zona Especial de Intervención Fronteriza.

Artículo 3°. Se modifica el artículo 18 de la Ley 2135 de 2021 para adicionar los numerales 6º, 7° y 8°, incorporando como causales autónomas de declaratoria el cierre de pasos fronterizos, las medidas arancelarias y para arancelarias unilaterales, y la calamidad pública o los estados de excepción constitucional en territorio fronterizo.

Artículo 4°. Se modifica el artículo 19 de la Ley 2135 de 2021 para adicionar los numerales 3° a 13° y el Parágrafos 2°, desarrollando de manera enunciativa tanto las medidas operativas y humanitarias como los instrumentos económicos y comerciales que pueden decretarse tras la declaratoria.

Artículo 5°. Adiciona el artículo 19-1 a la Ley 2135 de 2021, facultando a los Concejos Municipales (y, respecto de los tributos de su propiedad, a las Asambleas Departamentales) de los municipios comprendidos en una Zona Especial de Intervención Fronteriza para disponer, de manera temporal y potestativa, la suspensión de intereses moratorios y el diferimiento en el pago del Impuesto de Industria y Comercio y del Impuesto Predial Unificado durante la vigencia de la declaratoria, sin que ello genere obligación de compensación a cargo de la Nación.

Artículo 6°. Adiciona el artículo 19-2 a la Ley 2135 de 2021, incorporando un deber de evaluación posterior de las medidas decretadas en el marco de una Zona Especial de Intervención Fronteriza y de

formulación de recomendaciones para su eventual incorporación, con vocación de permanencia, a los instrumentos de planeación de la Ley 2135 de 2021 y al Plan Nacional de Desarrollo, sin ordenar gasto público adicional.

Artículo 7°. Vigencia. Establece que la ley rige a partir de su promulgación.

5. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone que el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, incluyendo en la exposición de motivos los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento.

La Corte Constitucional ha precisado el alcance de esta exigencia en una línea jurisprudencial constante. En la Sentencia C-1113 de 2004, la Corte sostuvo que el cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 presupone la existencia de un Marco Fiscal de Mediano Plazo como referente cierto de comparación, y que el juicio sobre su observancia debe hacerse en función de la naturaleza real de la norma examinada, no de manera automática. En la Sentencia C-425 de 2023, la Corte reiteró que el análisis de impacto fiscal recae sobre todo proyecto de ley (de iniciativa gubernamental, Congresional o mixta) pero precisó que las exigencias del artículo 7° operan como un principio orientador del proceso legislativo y no como un requisito de trámite cuya inobservancia vicie automáticamente la constitucionalidad de la ley, criterio que la propia Corte ha denominado de "racionalidad de la actividad legislativa", en el entendido de que el Congreso no puede verse privado de su competencia por la sola ausencia de un concepto del Ministerio de Hacienda cuando la norma, por su contenido, no ordena gasto ni concede beneficios tributarios.

El presente proyecto de ley no ordena gasto público adicional ni otorga beneficios tributarios a cargo de la Nación, por las siguientes razones:

Los artículos 2° y 3° son de naturaleza estrictamente procedimental: amplían el listado de causales que activan un procedimiento ya existente (el de declaratoria de Zeif, regulado desde 2021) y fijan una consecuencia jurídica al vencimiento de un término que ya estaba previsto en la ley, sin crear apropiaciones, subsidios ni nuevas plantas de personal.

El artículo 4° enumera, en sus numerales 3 a 10, medidas que, según su propio texto, se apoyan de manera expresa en infraestructura, protocolos y redes "ya existentes": corredores logísticos ya existentes, protocolos consulares ya existentes, predios de propiedad del Estado ya existentes, y la red pública hospitalaria ya existente. Se trata de medidas de reasignación temporal y focalizada de recursos y capacidades ya presupuestados por las entidades competentes (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Transporte, Ministerio de Salud y Protección Social, entidades territoriales), no de la creación de nuevos rubros de gasto. Los numerales 11 a 13 adicionados por el mismo artículo 4° al artículo 19 de la Ley 2135 de 2021 tampoco ordenan gasto público cierto ni determinable en esta etapa. El numeral 11° (ventanilla única de despacho aduanero) es una medida de coordinación operativa entre entidades que ya cuentan con presencia y funciones en los pasos fronterizos, sin crear nueva infraestructura ni planta de personal. El numeral 12 (líneas de redescuento) se limita a priorizar el acceso a líneas de crédito ya existentes de las entidades financieras de segundo piso, en las condiciones financieras que estas determinen conforme a su propio régimen legal, sin que la ley fije subsidios, tasas ni apropiaciones a cargo del Presupuesto General de la Nación. El numeral 13° (tráfico vecinal fronterizo) se limita a habilitar una solicitud de revisión de cupos ante la Dian, sin modificar por sí mismo el régimen aduanero vigente.

El artículo 5°, que adiciona el artículo 19-1 a la Ley 2135 de 2021, tampoco genera una obligación de gasto ni compromete ingresos ciertos de la Nación: faculta, de manera potestativa, a los Concejos Municipales y, en su caso, a las Asambleas Departamentales, para suspender intereses moratorios y diferir el pago de tributos de su propia titularidad (Impuesto de Industria y Comercio y Predial Unificado), dentro del ámbito de su autonomía tributaria territorial (artículos 287, 300.4 y 313.4 de la Constitución Política). Se trata de una medida administrativa y procedimental -no de una modificación de los elementos sustanciales del tributo- cuyo ejercicio depende exclusivamente de la decisión autónoma de cada corporación territorial y no compromete el Presupuesto General de la Nación, por lo que no activa la exigencia de identificar una fuente de ingreso adicional en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

El artículo 6°, que adiciona el artículo 19-2 a la Ley 2135 de 2021, tampoco ordena gasto: crea un deber de evaluación y de formulación de recomendaciones a cargo de entidades ya competentes, sin asignar apropiaciones ni comprometer recursos. La eventual incorporación futura de medidas con vocación de permanencia queda sujeta, en los términos de la propia norma, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a los instrumentos de planeación e inversión que la definan en su momento, por lo que no genera una obligación de gasto actual ni determinable en esta etapa.

La Ley 2135 de 2021, que el proyecto adiciona sin modificar en este punto, ya contiene en su artículo 30 la regla general según la cual las erogaciones derivadas de su implementación deben consultar la situación fiscal de la Nación y ajustarse al Marco de Gasto de Mediano Plazo y al Marco Fiscal de Mediano Plazo; dicha regla permanece plenamente vigente y aplicable a todas las medidas que el presente proyecto adiciona, incluidas las de los artículos 4°, 5° y 6°.

En consecuencia, el proyecto es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo sin necesidad de identificar una fuente de ingreso adicional, en la medida en que ninguna de sus disposiciones ordena gasto nuevo ni concede beneficios tributarios que comprometan el Presupuesto General de la Nación, condiciones ambas que activan la exigencia del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

6. COHERENCIAYROBUSTECIMIENTO DEL ORDENAMIENTO VIGENTE

El proyecto no deroga ni sustituye ninguna disposición de la Ley 2135 de 2021. Consiste, en todos los casos, en adicionar parágrafos y numerales a artículos vigentes ("modifíquese"), preservando íntegramente la institucionalidad, los procedimientos y las competencias ya asignadas por el legislador de 2021.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público conservan su competencia exclusiva para resolver las solicitudes de declaratoria; los gobernadores y alcaldes conservan su facultad de solicitud e iniciativa; y las corporaciones públicas territoriales conservan su función de control político.

El proyecto tampoco interfiere con los Estados de Conmoción Interior o de Emergencia Económica, Social y Ecológica previstos en los artículos 213 y 215 de la Constitución Política, que siguen siendo la herramienta de última instancia frente a crisis de mayor magnitud, y cuya procedencia depende de presupuestos fácticos propios que el proyecto no pretende sustituir.

Al vincular expresamente esas declaratorias, cuando afecten territorio fronterizo, con la activación de la Zona Especial de Intervención Fronteriza (artículo 3°, numeral 8), el proyecto articula ambos niveles de respuesta estatal de manera distinta según el caso: frente a episodios como el Decreto número 1770 de 2015, motivado directamente por los efectos económicos del cierre fronterizo con Venezuela sobre los departamentos limítrofes (esto es, un hecho que las causales que adicionan los numerales 6 y 7 del artículo 18 habrían podido canalizar de manera ordinaria), el proyecto ofrece una vía legal específica que reduce la necesidad de acudir a un mecanismo de naturaleza excepcional; frente a episodios como el Decreto Legislativo 62 de 2025, examinado en la Sentencia C-148 de 2025 y motivado por la grave perturbación del orden público en el Catatumbo (presupuesto propio del artículo 213 C.P. que la Ley 2135 de 2021 no está llamada a suplir), el proyecto no evita la declaratoria, pero sí hace que las medidas focalizadas del artículo 19 se activen de manera automática y complementaria a ella, sin que el gobierno deba reinventarlas mediante decretos legislativos *ad hoc*.

7. DESCRIPCIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, el autor de este proyecto de ley presenta a continuación las circunstancias o eventos que, de manera meramente enunciativa y a título de criterio orientador, podrían generar un conflicto de interés en cabeza de los congresistas al momento de discutir y votar la iniciativa, sin perjuicio de que cada congresista deba valorar adicionalmente su situación particular frente a las causales de impedimento y conflicto de interés previstas en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 y en la Ley 2003 de 2019, y manifestarlo por escrito antes o durante la sesión en la que el proyecto sea discutido.

Como regla general, el presente proyecto tiene un objeto de carácter general, impersonal y abstracto. Sus disposiciones se aplican, sin distinción, a la totalidad de los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas declarados o declarables como zonas de frontera en Colombia, y las causales y medidas que adiciona operan de manera objetiva ante la verificación de hechos como el cierre de pasos fronterizos, la imposición de medidas arancelarias unilaterales o la declaratoria de calamidad pública, sin identificar ni beneficiar a persona natural o jurídica determinada.

En esa medida, y conforme al literal a) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, según el cual no existe conflicto de interés cuando el beneficio de la norma es de carácter general y el interés del congresista se funde con el de sus electores, la discusión y votación de este proyecto no debería, en principio, generar conflicto de interés para los congresistas de las circunscripciones fronterizas, cuya representación de los intereses de dichos territorios es, precisamente, el fundamento de su función.

No obstante, podrían configurar un conflicto de interés particular, concreto y directo (a evaluar individualmente por cada congresista) circunstancias como las siguientes:

1. Que el congresista, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, sean beneficiarios directos, individuales y particulares de alguna de las medidas económicas que llegaren a decretarse en desarrollo del artículo 19 de la Ley 2135 de 2021 (entre ellas, el régimen especial de inversiones, el régimen de compras públicas, las líneas de redescuento del numeral 12 o los cupos de tráfico vecinal fronterizo del numeral 13) dentro de una Zona Especial de Intervención Fronteriza ya declarada o en trámite de declaratoria.
2. Que el congresista, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o los parientes antes señalados, ejerzan como directivos, socios o miembros de junta directiva de una Cámara de Comercio de una zona de frontera que, en los términos del artículo 4° del proyecto (numeral 7° adicionado al

artículo 19 de la Ley 2135 de 2021), pudiera ser designada para operar mecanismos de conciliación y mediación con ocasión de una declaratoria.

3. Que el congresista, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o los parientes antes señalados, sean propietarios o socios de empresas de transporte de carga, comercio exterior o logística con actividad directa, particular y significativa en los pasos fronterizos específicamente afectados por las circunstancias que motivarían la declaratoria (cierre de pasos, medidas arancelarias unilaterales o calamidad pública), de forma que resulten beneficiarios individualizables de los corredores logísticos o humanitarios previstos en el artículo 4° del proyecto.

Se aclara que, conforme al propio artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, la anterior enumeración constituye un criterio guía y no exime a cada congresista de identificar otras causales adicionales que, a su juicio, puedan configurar un conflicto de interés en su caso particular, ni sustituye la obligación de declararlo oportunamente ante la respectiva Cámara.

8. CONCLUSIÓN

Los hechos reseñados (los cierres fronterizos de 2015, 2019-2022 y los tres episodios registrados en 2025 con Venezuela; la crisis arancelaria colombo-ecuatoriana de 2026, con caídas verificadas de hasta el 95 % en el comercio fronterizo y más de 40.000 empleos en riesgo en Nariño; y la crisis humanitaria del Catatumbo, con más de 100.000 personas desplazadas según fuentes oficiales y de Naciones Unidas, que en 2025 obligó al propio Gobierno nacional a declarar el Estado de Conmoción Interior mediante el Decreto Legislativo 62 de 2025, con exequibilidad solo parcial según la Sentencia C-148 de 2025) demuestran que la normatividad vigente sobre zonas de frontera, aunque avanzó con la Ley 2135 de 2021 y cuenta con un sólido respaldo constitucional (arts. 9, 213, 215, 289 y 337 C.P.) y jurisprudencial (Sentencias C-076 de 1997, C-661 de 1998, C-269 de 2000, C-674 de 2002, C-802 de 2002, C-216 de 2011, C-1113 de 2004, C-425 de 2023 y C-148 de 2025, entre otras), conserva vacíos concretos y verificables que dejan a la población fronteriza desprotegida frente a contingencias recurrentes, tanto en la frontera con Venezuela como en la frontera con Ecuador.

El presente proyecto de ley cierra esos vacíos mediante adiciones puntuales a la Ley 2135 de 2021, dentro del amplio margen de configuración legislativa que la propia Corte Constitucional ha reconocido al Congreso en esta materia, sin crear nueva institucionalidad, sin ordenar gasto público adicional y sin apartarse de la arquitectura normativa e institucional vigente, razón por la cual se somete a consideración del Honorable Congreso de la República.

De las y los honorables Congresistas,

ALEJANDRA GABRIELA ABASOLO GÓMEZ
Representante a la Cámara por Nariño
Partido Alianza Verde.

R.C. Christian Palacios L.
P. H.

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara
Departamento de Chocó

ARIEL ÁVILA
Senador de la República

CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS
Representante a la Cámara por Nariño
República de Colombia

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL
El día 15 de OCTUBRE del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 441 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HH. ALEJANDRA GABRIELA ABASOLO
SECRETARIO GENERAL

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, artículo 9°. Disponible en: https://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/articulo-9
- Constitución Política de Colombia, artículo 213. Disponible en: https://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-6/articulo-213
- Constitución Política de Colombia, artículo 215. Disponible en: https://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-6/articulo-215

- Constitución Política de Colombia, artículo 289.

  Disponible en: https://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-1/articulo-289

- Constitución Política de Colombia, artículo 337.

  Disponible en: https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-1/articulo-337

- Ley 191 de 1995, artículo 7°. Función Pública, Gestor Normativo.

  Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77293

- Ley 1437 de 2011 (Cpaca), artículo 84. Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249

- Ley 1523 de 2012. Función Pública, Gestor Normativo.

  Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141

- Ley 819 de 2003, artículo 7°. Secretaría del Senado.

  Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html

- Ley 2003 de 2019, artículo 3° (modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992).

Secretaría del Senado.

  Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2003_2019.html

- Ley 2135 de 2021, artículos 17 a 19. Compilación Jurídica de la Dian. Disponible en: https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/ley_2135_2021.htm

- Decreto número 1770 de 2015 (Estado de Emergencia Económica, frontera con Venezuela). Cancillería de Colombia.

  Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/especiales/venezuela/

- Decreto número 62 de 2025 (Conmoción Interior, Catatumbo). Función Pública, Gestor Normativo.

  Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=258036

- Decreto número 0455 de 2026 (Ecuador, aranceles a productos colombianos). Expreso.ec.

  Disponible en: https://www.expreso.ec/economia-y-negocios/colombia-firma-decreto-subir-aranceles-ecuador-espera-publicacion-diario-oficial-280578.html

B. Jurisprudencia constitucional

- Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 1997. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-076-97.htm

- Corte Constitucional, Sentencia C-661 de 1998. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-661-98.htm

- Corte Constitucional, Sentencia C-674 de 2002, que cita y reitera la Sentencia C-269 de 2000. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-674-02.htm

- Corte Constitucional, Sentencia C-802 de 2002. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-802-02.htm

- Corte Constitucional, Sentencia C-1113 de 2004. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-1113-04.htm

- Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 2011. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-216-11.htm

- Corte Constitucional, Sentencia C-425 de 2023. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-425-23.htm

- Corte Constitucional, Sentencia C-148 de 2025 (constitucionalidad parcial del Decreto número 62 de 2025). Referenciada en Ámbito Jurídico. Disponible en: https://www.ambitojuridico.com/noticias/derecho-publico/declaran-constitucional-parcialmente-norma-que-decreto-conmocion-interior

C. Fuentes institucionales y estadísticas

- Cancillería de Colombia, proyecto normativo del decreto por medio del cual se declara una zona especial de intervención fronteriza (Nariño y Putumayo, observaciones del 21 al 28 de julio de 2026).

  Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sala-de-prensa/noticias/proyecto-normativo-del-decreto-por-medio-del-cual-se-declara-una-zona-especial-de-intervencion-fronteriza

- Defensoría del Pueblo, "159.000 personas afectadas por desplazamiento y confinamiento en los primeros ocho meses de 2025".

  Disponible en: https://www.defensoria.gov.co/-/159.000-personas-afectadas-por-desplazamiento-y-confinamiento-en-los-primeros-ocho-meses-de-2025

- Defensoría del Pueblo, "Catatumbo: persistencia de la guerra y anhelos de paz".

Disponible en: https://www.defensoria.gov.co/-/catatumbo-persistencia-de-la-guerra-y-anhelos-de-paz

- Consejo Noruego para Refugiados (NRC), "Catatumbo, Colombia: 100.000 desplazados tras un año de conflicto brutal". Disponible en: https://nrc.org.co/colombia-2/catatumbo-colombia-100000-desplazados-tras-un-ano-de-conflicto-brutal/

D. Fuentes de prensa

- *Ámbito Jurídico,* "Declaran constitucional parcialmente norma que decretó conmoción interior". Disponible en: https://www.ambitojuridico.com/noticias/derecho-publico/declaran-constitucional-parcialmente-norma-que-decreto-conmocion-interior
- *Cambio Colombia,* "Colombia volverá a venderle energía a Ecuador tras el fin de la crisis arancelaria: cómo comenzó este conflicto". Disponible en: https://cambiocolombia.com/economia/articulo/2026/7/colombia-volvera-a-venderle-energia-ecuador-tras-el-fin-de-la-crisis-arancelaria-como-comenzo-este-conflicto
- *Cuatrecasas,* "Corte Constitucional: constitucionalidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025". Disponible en: https://www.cuatrecasas.com/es/latam/fiscalidad/art/corte-constitucional-constitucionalidad-parcial-decreto-legislativo-062-2025
- *Diario de Cuyo (AFP),* "El presidente de Colombia confirmó fecha de reapertura de frontera con Venezuela". Disponible en: https://www.diariodecuyo.com.ar/mundo/El-presidente-de-Colombia-confirmo-fecha-de-reapertura-de-frontera-con-Venezuela-20220909-0055.html
- *El Colombiano,* "Aranceles: Colombia sube a Ecuador en medio de la guerra comercial entre Petro y Noboa". Disponible en: https://www.elcolombiano.com/negocios/aranceles-colombia-sube-ecuador-comercio-petro-noboa-2026-IB35616358
- *El Colombiano*, "Efecto de la guerra arancelaria Colombia-Ecuador 2026: cierre del puente San Miguel (Putumayo)". Disponible en: https://www.elcolombiano.com/negocios/efecto-guerra-arancelaria-colombia-ecuador-2 026-NA34704548
- *El Cronista,* "Guerra comercial: Ecuador impone aranceles del 100% a Colombia desde hoy; estos son los productos afectados". Disponible en: https://www.cronista.com/colombia/finanzas-y-economia/guerra-comercial-ecuador-impone-aranceles-del-100-a-colombia-desde-hoy-estos-son-los-productos-afectados/
- *El Diario (Ecuador),* "Aranceles Ecuador-Colombia: guerra comercial 2026 y 191 productos afectados por el Decreto número 0455". Disponible en: https://www.eldiario.ec/negocios/aranceles-ecuador-colombia-guerra-comercial-2026-0 1052026/
- *El Espectador***,** "Las consecuencias económicas de la disputa arancelaria entre Colombia y Ecuador". Disponible en: https://www.elespectador.com/economia/las-consecuencias-economicas-de-la-disputa-arancelaria-entre-colombia-y-ecuador/
- *El Espectador***,** "Gobernador de Nariño pidió declarar al departamento zona especial por aranceles de Ecuador", 2 de marzo de 2026. Disponible en: https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/gobernador-de-narino-pidio-declarar-al-departamento-zona-especial-por-aranceles-de-ecuador/
- *El País (Cali),* "40 días de aranceles con Ecuador: transportadores se declaran en crisis, no hay trabajo en la frontera". Disponible en: https://www.elpais.com.co/economia/40-dias-de-aranceles-con-ecuador-transportadores-se-declaran-en-crisis-no-hay-trabajo-en-la-frontera-1526.html
- *El Tiempo,* "Frontera con Venezuela: así fueron los 7 años de cierre con Colombia (2019-2022)". Disponible en: https://www.eltiempo.com/historias-el-tiempo/frontera-con-venezuela-asi-fueron-los-7-anos-de-cierre-con-colombia-705282
- *El Tiempo,* "Régimen de Maduro ordena cierre de frontera terrestre entre Colombia y Venezuela por tres días". Disponible en: https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/regimen-de-maduro-ordena-cierre-de-frontera-terrestre-entre-colombia-y-venezuela-por-tres-dias-3456407
- *Expreso.ec,* "Colombia firma decreto para subir aranceles a Ecuador; espera publicación en el ***Diario Oficial***". Disponible en: https://www.expreso.ec/economia-y-negocios/colombia-firma-decreto-subir-aranceles-ecuador-espera-publicacion-diario-oficial-280578.html
- *HSB Noticias***,** "Nariño impulsa medidas para la frontera y consolidar el proyecto de zonas francas". Disponible en: https://www.hsbnoticias.com/narino-impulsa-medidas-para-la-frontera-y-consolidar-el-proyecto-de-zonas-francas/
- *Infobae,* "La dictadura de Nicolás Maduro cerró la frontera con Colombia por una supuesta conspiración internacional", 10 de enero de 2025. Disponible en: https://www.infobae.com/colombia/2025/01/10/la-dictadura-de-nicolas-maduro-cerro-la-frontera-con-colombia-por-una-supuesta-conspiracion-internacional/

- *Infobae***,** "Corte Constitucional avaló parcialmente la conmoción interior decretada por el Gobierno para el Catatumbo", 30 de abril de 2025. Disponible en: https://www.infobae.com/colombia/2025/04/30/corte-constitucional-avalo-parcialmente-la-conmocion-interior-decretada-por-el-gobierno-para-el-catatumbo/
- *Infobae,* "Ecuador mantiene los aranceles sobre Colombia tras presentar recursos y acciones en la Comunidad Andina; el proceso podría tardar dos años", 22 de mayo de 2026. Disponible en: https://www.infobae.com/colombia/2026/05/22/ecuador-mantiene-los-aranceles-sobre-colombia-tras-presentar-recursos-y-acciones-en-la-comunidad-andina-el-proceso-podria-tardar-dos-anos/
- *La Opinión, "*Cierre de frontera entre Colombia y Venezuela: estos son todos los bloqueos del régimen". Disponible en: https://www.laopinion.co/politica/cierre-de-frontera-entre-colombia-y-venezuela-estos-son-todos-los-bloqueos-del-regimen-de
- *La República,* "Ecuador impondrá un arancel de 30 % a las exportaciones provenientes de Colombia". Disponible en: https://www.larepublica.co/economia/ecuador-impondra-un-arancel-de-30-a-las-exportaciones-provenientes-de-colombia-4309266
- *Semana, "*Venezuela anunció el cierre de la frontera con Colombia: estas son las fechas y las razones de la decisión". Disponible en: https://www.semana.com/mundo/articulo/venezuela-anuncio-el-cierre-de-la-frontera-con-colombia-estas-son-las-fechas-y-las-razones-de-la-decision/202551/

CONTENIDO

Gaceta número 1630 - Viernes, 23 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 440 de 2026 de 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 Mipyme y se dictan otras disposiciones.... 1

Proyecto de Ley número 441 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifican la Ley 2135 de 2021 para fortalecer los mecanismos de reacción frente a situaciones de crisis binacional, calamidad pública y desabastecimiento en las zonas de frontera, y se dictan otras disposiciones..... 18

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026