CUADERNILLO PREGUNTAS Y RESPUESTAS PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA LP N°003 DE 2025

OBJETO: *"ENTREGAR A TÍTULO DE ARRENDAMIENTO LOS PREDIOS Y CONSTRUCCIONES DE PROPIEDAD DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, EN DONDE OPERABA LA ZONA FRANCA PERMANENTE "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y DE SERVICIOS MANUEL CARVAJAL SINISTERRA" o "ZONA FRANCA PALMASECA S.A." hoy denominada "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y SERVICIOS PALMASECA S.A." UBICADA EN JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO PALMIRA, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, DE ACUERDO CON EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS APLICABLE"*

Documento de Respuestas No. ___1____ Fecha: 21-08-2025

Observaciones presentadas a:

Proyecto de Pliego de Condiciones _____X_____
Pliego de Condiciones Definitivo _____
Invitación de Mínima Cuantía _____
Informe de Evaluación de Ofertas _____

En atención a las observaciones presentadas al proceso de Licitación Pública LP N° 003 de 2025 que tiene por objeto: "*ENTREGAR A TÍTULO DE ARRENDAMIENTO LOS PREDIOS Y CONSTRUCCIONES DE PROPIEDAD DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, EN DONDE OPERABA LA ZONA FRANCA PERMANENTE "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y DE SERVICIOS MANUEL CARVAJAL SINISTERRA" o "ZONA FRANCA PALMASECA S.A." hoy denominada "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y SERVICIOS PALMASECA S.A." UBICADA EN JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO PALMIRA, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, DE ACUERDO CON EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS APLICABLE*" se emite respuesta en los siguientes términos:

OBSERVACIONES PRESENTADAS POR MENSAJE PÚBLICO EN SECOP II POR SISTEMAS LOGISTICOS INDUSTRIALES SAS – USUARIO ANA MARIA GUERRERO COLLAZOS
FECHA: 14/08/2025

OBSERVACIÓN GENERAL - ÚNICA

El observante plantea lo siguiente respecto del numeral 1.15 literal h) del Documento Complementario al Proyecto de Pliego de Condiciones del Proceso de Licitación Pública N° LP-003- 2025:

> "***Observaciones al 1.15 literal h) del Documento Complementario al Proyecto de Pliego de Condiciones del Proceso de Licitación Pública N° LP-003- 2025.***

Los usuarios permanentes al interior de la zona franca tenemos vigentes contratos de arrendamiento cuya renta está calculada sobre el valor actual pagado al usuario operador ponderado por la competencia en el mercado. Siendo el incremento establecido en el pliego cuantificado con un incremento de tres (3) puntos adicionales al básico que necesariamente deberá ser trasladado a los arrendatarios finales, genera en un término máximo de tres año un desfase competitivo con el mercado que hará inviable la operación de los usuarios industriales de servicios, como el caso nuestro, dado que dicho mayor valor que debemos pagar en la renta no podríamos trasladarlo a nuestros clientes sin afectar seriamente nuestra competitividad pues el mercado mantienen un incremento anual máximo del IPC.

El crecimiento exponencial en la renta que se genera con los puntos adicionales propuestos, siendo la renta el mayor costo de nuestra operación, llegando a ser el 80% del costo total, hará que a corto plazo la operación de los usuarios de servicios es absolutamente inviable desde zona franca".

RESPUESTA MINISTERIO

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo indica que, es necesario aclarar tres situaciones: la primera consiste en la naturaleza del régimen franco; la segunda, el proceso de selección contractual de licitación pública del contrato de arrendamiento; y la tercera, el subarriendo de los bienes inmuebles donde opera la zona franca.

a) El régimen franco en Colombia constituye un régimen jurídico especial de incentivo a la inversión y la competitividad, establecido por la Ley 1004 de 2005 y reglamentado por el Decreto 2147 de 2016. A través de este régimen se otorgan beneficios tributarios, aduaneros y comerciales a las personas naturales o jurídicas que, en calidad de usuarios calificados, operan dentro del perímetro autorizado de una zona franca permanente, temporal o especial.

Este régimen, de carácter económico y fiscal, no sustituye ni desplaza el régimen de contratación estatal ni el régimen de propiedad de los bienes inmuebles donde se desarrolla su operación. En otras palabras, la existencia de una zona franca no modifica la titularidad de los bienes fiscales ni elimina la necesidad de observar las normas aplicables a su administración, uso o explotación. Por lo tanto, cualquier incremento pactado en el marco del contrato de arrendamiento responde al ejercicio legítimo de la autonomía de la Administración en la gestión de bienes fiscales, en desarrollo del principio de sostenibilidad y sin que ello implique interferir en las relaciones comerciales entre arrendatario y subarrendatarios.

En ese sentido, el proceso que adelanta el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en relación con los predios de su propiedad ubicados en el municipio de Palmira, Valle del Cauca, donde actualmente opera la Zona Franca Permanente Palmaseca, tienen como único objeto:

"ENTREGAR A TÍTULO DE ARRENDAMIENTO LOS PREDIOS Y CONSTRUCCIONES DE PROPIEDAD DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, EN DONDE OPERABA LA ZONA FRANCA PERMANENTE "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y DE SERVICIOS MANUEL CARVAJAL SINISTERRA" o "ZONA FRANCA PALMASECA S.A." hoy denominada "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y SERVICIOS PALMASECA S.A." UBICADA EN JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO

PALMIRA, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, DE ACUERDO CON EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS APLICABLE."

Desde el punto de vista contractual, el proceso de selección pública que adelanta el Ministerio no tiene por objeto autorizar o calificar al operador de la zona franca, ni extender por sí mismo la vigencia del régimen franco, como tampoco regular las relaciones con los subarrendatarios. Su finalidad es estrictamente transferir a título de arrendamiento el uso de un inmueble fiscal, en los términos previstos por el Código Civil Colombiano (artículos 1973 y siguientes), las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y demás normas que rigen la contratación pública, bajo el esquema de régimen franco a un usuario operador-contratista-arrendatario.

b) En segundo lugar, en lo que respecta al proceso de selección a través de la modalidad de contratación de licitación pública con el tipo de contrato de arrendamiento especial, debe señalarse que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha definido esta modalidad con fundamento en los pronunciamientos reiterados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, así como en el marco normativo aplicable a la contratación estatal, en concordancia con los principios constitucionales que rigen la función pública y la gestión de bienes fiscales.

En efecto, mediante concepto del 21 de septiembre de 2022 (Radicado 11001-03-06-000-2022-00101-00, interno 2478), la Sala de Consulta indicó de manera categórica que las zonas francas que operan sobre terrenos de propiedad de la Nación deben estar precedidas de un proceso de licitación pública para la selección de su usuario operador, y que los contratos de arrendamiento sobre dichos bienes deben celebrarse mediante esta modalidad.

En dicho concepto se precisó que, *"desde el año 2019, la Sala ha sido enfática en su posición de señalar la necesidad de abrir un proceso licitatorio para estas zonas francas que operan en bienes de propiedad de la Nación, ante la ausencia de norma que regule un procedimiento que garantice los principios de igualdad, libre concurrencia y libre competencia, entre otros, contenidos en la Constitución Política y en el Estatuto de Contratación Pública"*, agregando que *"no es posible prorrogar los contratos de arrendamiento actualmente celebrados con los usuarios operadores de las zonas francas ubicadas en terrenos de propiedad total o parcial de la Nación-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por las razones expuestas en el presente concepto, que ratifican lo señalado por la Sala en los conceptos 2385 de 2019 y 2448 de 2021".*

A partir de tales lineamientos, el Ministerio estableció que la modalidad de selección aplicable para la entrega a título de arriendo de los predios, bienes inmuebles e instalaciones de su propiedad, localizados en el corregimiento de Palmaseca (municipio de Palmira, departamento del Valle del Cauca), sería la licitación pública, toda vez que no se configuran las condiciones legales para proceder mediante contratación directa. De esta manera, el valor del canon de arrendamiento resulta de un proceso competitivo y objetivo, conforme al principio de selección objetiva, y no de una negociación bilateral entre arrendador y arrendatario, lo cual garantiza transparencia y evita distorsiones frente a eventuales subarriendos.

Esta decisión responde al cumplimiento de los principios constitucionales y legales consagrados en los artículos 209 y 123 de la Constitución Política, en los artículos 24 y

30 de la Ley 80 de 1993, y en el artículo 2, numeral 1 de la Ley 1150 de 2007, el cual establece expresamente que *"la escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo"*. Dicha disposición ha sido reglamentada por el Decreto 1082 de 2015, que estructura las fases y condiciones técnicas y jurídicas para llevar a cabo la licitación pública conforme al régimen general de contratación.

En este caso, el objeto del contrato corresponde a *"entregar a título de arrendamiento los predios y construcciones de propiedad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en donde operaba la Zona Franca Permanente 'Zona Franca Industrial de Bienes y de Servicios Manuel Carvajal Sinisterra' o 'Zona Franca Palmaseca S.A.', hoy denominada 'Zona Franca Industrial de Bienes y Servicios Palmaseca S.A.', ubicada en jurisdicción del municipio de Palmira, departamento del Valle del Cauca, de acuerdo con el régimen de zonas francas aplicable".*

Este objeto se enmarca en la definición de contrato de arrendamiento consagrada en el artículo 1973 del Código Civil, según el cual *"el arrendamiento es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado"*. De tal forma, el contrato que se suscriba se regirá por las normas civiles y comerciales en lo no regulado por la contratación estatal, y será considerado un contrato estatal conforme al artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Si bien la Ley 1150 de 2007, en su artículo 2, numeral 4°, literal i), y el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 prevén la posibilidad de celebrar contratos de arrendamiento mediante contratación directa, la Sala de Consulta del Consejo de Estado ha sostenido, en los conceptos antes citados (Rad. 2385 de 2019, Rad. 2448 de 2021 y Rad. 2478 de 2022), que esta excepción no resulta aplicable cuando se trata de predios de propiedad estatal afectados a la operación de zonas francas. En estos casos, debe observarse una modalidad de selección objetiva, abierta y pública, toda vez que el negocio jurídico cumple una función misional y se encuentra directamente vinculado a la ejecución de una política pública de comercio exterior y desarrollo económico.

En palabras de la Sala: *"Las disposiciones especiales (no contractuales) en materia de requisitos de usuario operador contenidas en el Decreto 2147 de 2016, cuando se trate de terrenos de propiedad de la Nación o de una entidad pública en general, deben ser entendidas como reglas que deben cumplirse en el marco de un proceso de licitación".*

Esta interpretación ha sido reafirmada por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el concepto C-464 de 2023 (Radicado de entrada P20231221017858, Radicado de salida RS20240226003400), en el cual se analiza la diferencia entre el arrendamiento ordinario de bienes inmuebles y los contratos celebrados con usuarios operadores en zonas francas declaradas por iniciativa pública. En dicho concepto se señala que *"los contratos suscritos entre la Administración y los usuarios operadores (…) no corresponden a un contrato de arrendamiento tradicional que pueda celebrar cualquier entidad"*, por cuanto su objeto está orientado a *"cumplir con las obligaciones a cargo de los respectivos arrendatarios (…) en cuanto a la utilización de dichos inmuebles en forma exclusiva para los fines propios de las zonas francas", por lo cual "se consideran disímiles al de arrendamiento común dadas sus particularidades y su estrecha relación con las zonas declaradas como francas".*

En consecuencia, el régimen jurídico aplicable al procedimiento de selección, que abarca las etapas: precontractual, contractual y postcontractual, está constituido por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 019 de 2012 y las normas del Código Civil y Código de Comercio en lo no regulado expresamente. La elección de la modalidad de licitación pública garantiza no solo la legalidad del proceso, sino también la salvaguarda del patrimonio público y la continuidad en condiciones objetivas del régimen franco vigente, conforme al marco legal, jurisprudencial y doctrinal que rige la contratación estatal y la administración de bienes fiscales en Colombia. Situación que se presenta de manera directa con el usuario operador, contratista, arrendatario.

c) En tercer lugar, el subarriendo, es una institución jurídica, que se desprende de un contrato principal-directo-original de arrendamiento, y es un instituto jurídico que parte de una prohibición. Es una facultad jurídica que se otorga o no expresamente al arrendatario por parte del arrendador en el contrato de arrendamiento. Formalmente la facultad de subarrendar el bien del que no se es dueño por parte del arrendatario a un subarrendatario se concreta en un contrato de subarriendo, contrato del cual se desprenden una serie de obligaciones que se generan de manera esencial, particular, natural y accidental, entre el arrendatario (del contrato principal-directo-original) y el subarrendatario (del contrato secundario), en el cual el propietario del bien no tiene una relación directa con el subarrendatario, más aún solamente otorga o no dicha facultad, conforme el artículo 2004 del Código Civil Colombiano, al igual que el artículo 523 del Código de Comercio:

> *"ARTICULO 2004. <FACULTADES SOBRE CESION Y SUBARRIENDO>. El arrendatario no tiene la facultad de ceder el arriendo ni de subarrendar, a menos que se le haya expresamente concedido; pero en este caso no podrá el cesionario o subarrendatario usar o gozar de la cosa en otros términos que los estipulados con el arrendatario directo."* (Código Civil Colombiano, Ley 84 de 1873).
>
> *"ARTÍCULO 523. SUBARRIENDO Y CESIÓN DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO. El arrendatario no podrá, sin la autorización expresa o tácita del arrendador, subarrendar totalmente los locales o inmuebles, ni darles, en forma que lesione los derechos del arrendador, una destinación distinta a la prevista en el contrato.*
> *El arrendatario podría subarrendar hasta la mitad los inmuebles, con la misma limitación.*
> *La cesión del contrato será válida cuando la autorice el arrendador {o sea consecuencia de la enajenación del respectivo establecimiento de comercio}."* (Código de Comercio Colombiano, Decreto 410 de 1971).

En tal sentido el subarriendo conforme con dichas disposiciones está prohibido; empero, para el presente proceso de selección bajo la modalidad de Licitación Pública y tipo de contrato de arrendamiento, es necesario precisar que en el marco del régimen franco y del dicho contrato, una de las finalidades es llevar a cabo el subarriendo de las bodegas que se encuentran en los bienes inmuebles donde opera la hoy denominada "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y SERVICIOS PALMASECA S.A", ubicada en jurisdicción del municipio palmira, departamento del valle del cauca, ello también en el marco de la administración que realizará el usuario operador de éstos. Es así como en el clausulado

complementario del contrato "PROYECTO PLIEGO CONDICIONES LP_003_2025_VF", en el numeral 10.14, se estableció que:

> *"10.14 CESIÓN Y SUBCONTRATACIÓN*
> *El ARRENDATARIO no podrá ceder el contrato de arrendamiento salvo autorización previa y expresa de EL MINISTERIO y éste puede reservarse las razones que tenga para negar la cesión. Si la persona a la cual se le va a ceder el contrato es extranjera debe renunciar a la reclamación diplomática. El ARRENDATARIO es el único responsable por las acciones que realice en virtud de su autonomía técnica en la ejecución del objeto contractual y no podrá subcontratar el objeto del contrato derivado del presente proceso."*

En consecuencia, El ARRENDATARIO es el único responsable por las acciones que realice en virtud de su autonomía técnica en la ejecución del objeto contractual y no podrá subcontratar el objeto del contrato derivado del presente proceso.

De ahí que la relación directa entre el arrendatario (Usuario operador-contratista en virtud del contrato directo-principal) y subarrendatarios, no es una vinculación contractual que pueda ser regulada por el Ministerio y no depende de éste, de hecho, le es completamente ajena. Dicha relación en la que no interviene el Ministerio, obedece a las condiciones de mercado y compete a la autonomía de la voluntad de las partes del contrato de subarriendo. Y en tal sentido lo que sí es cierto, es que el contrato de subarriendo no puede sobrepasar las facultades otorgados al usuario operador-contratista-arrendatario, y lo pactado entre el arrendador y arrendatario, la destinación no puede ser distinta a la del contrato original, es decir no se podrá desnaturalizar el objeto del contrato y tampoco infringir el ordenamiento jurídico colombiano, y el arrendatario (Principal), deberá responder ante al arrendador por los daños o perjuicios que cause al subarrendar. En consecuencia, cualquier afectación de la competitividad alegada por los subarrendatarios no puede trasladarse como una limitación al alcance del proceso licitatorio ni a la definición del canon de arrendamiento, toda vez que dichos efectos económicos corresponden al ámbito de riesgo empresarial propio del subarrendatario.

De otra parte el Ministerio, se permite indicar que frente al tema de utilidades, el proceso de selección bajo la modalidad de licitación pública, y en este caso el tipo de contrato de arrendamiento especial, como en los anteriores procesos, no fue diseñado bajo un esquema de utilidades y ganancias para el arrendador. Por el contrario, de acuerdo a lo indicado por la Contraloría General de la República, lo que debe garantizar el Ministerio es un punto de equilibro conforme el sistema de costos y gastos respecto del impuesto predial, avalúo de los predios, seguros del inmueble, gastos de apoyo en administración y supervisión.

Por lo anterior, no se acoge la observación. El canon definido en el pliego se encuentra soportado técnicamente con suficiente evidencia, de acuerdo con el análisis realizado por la Central de Inversiones S.A. -CISA-. Además, con la fórmula propuesta y el modelo económico fijado se garantiza al menos que el Ministerio podrá apalancar todos los costos asociados a la realización de avalúos, pago de impuestos y seguros, así como el sostenimiento en el tiempo de los costos de administración y supervisión de los inmuebles. Todo ello, garantizando la sostenibilidad financiera del contrato durante la duración del proyecto, así como el deber de proteger el patrimonio público, por lo que

no resulta jurídicamente procedente atender pretensiones derivadas de relaciones privadas de subarriendo.

Además, debe anotarse que las diferentes aseveraciones y afirmaciones que se realizan en el marco de la observación, particularmente lo relativo a los tres (3) años de desfase y al incremento exponencial de la renta no tienen ningún soporte técnico. No se allega ninguna evidencia que permita controvertir el análisis realizado por CISA. Se insiste entonces que las relaciones derivadas y los negocios jurídicos entre el usuario operador y sus subarrendatarios no son de la esfera o del resorte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

OBSERVACIONES PRESENTADAS POR MENSAJE PÚBLICO EN SECOP II CON DOCUMENTO ADJUNTO POR PLASTIC FILMS INTERNACIONAL S.A – USUARIO DAVID ELIAS HARF GOTTLIEB - PLASTIC FILMS INTERNACIONAL S.A (PLAFILMS)
FECHA: 14/08/2025

OBSERVACIÓN No. 1:

El observante solicita la revisión del ajuste anual propuesto por el Ministerio (IPC + 3 puntos porcentuales) en los siguientes términos:

> ***"1. Revisión ajuste anual propuesto por el ministerio (IPC + 3 puntos porcentuales)***
>
> *Solicitamos la reevaluación del incremento anual del canon establecido en el numeral 1.15, literal h) del pliego, Según el estudio comparativo que elaboramos de las zonas francas cercanas, ofrecen condiciones más competitivas:*
>
> *- Zona Franca CLIP: IPC + 1%*
> *- Zona Franca del Pacífico: IPC + 2%*
>
> *El ajuste propuesto por el Ministerio IPC + 3 puntos resulta superior al estándar de mercado, lo que afectaría la competitividad de la Zona Franca en Palmira frente a parques industriales y zonas francas vecinas. Sugerimos en que se defina en un incremento del IPC + 1 punto".*

RESPUESTA MINISTERIO

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, conforme al estudio realizado desde el Grupo de Presupuesto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se evaluó la observación y, atendiendo a los principios de sostenibilidad fiscal, equilibrio económico y protección del patrimonio público, se decidió ajustar la fórmula inicialmente prevista (IPC + 3) a un esquema de incremento de IPC + 2 puntos porcentuales.

De esta manera, se acoge parcialmente la observación en cuanto a la reducción del margen adicional propuesto, pero no en la totalidad de lo solicitado, por cuanto un incremento únicamente del IPC + 1 punto porcentual no cubriría adecuadamente los costos asociados al avalúo catastral, impuesto predial, seguros y gastos de administración inherentes a los bienes fiscales objeto del contrato.

Los cambios se verán reflejados en el pliego definitivo, precisando que el ajuste anual del canon de arrendamiento será de IPC + 2 puntos porcentuales.

OBSERVACIÓN No. 2:

Respecto del valor actual del canon y el estado de la infraestructura el observante en primer lugar señala que:

*"**2. Sobre el valor actual del canon y estado de la infraestructura***

El ministerio debe contemplar que el usuario que tome la administración del parque debe incurrir en las siguientes inversiones prioritarias:

• Cambio total de cubiertas de asbesto (material de alta contaminación, con riesgo de afectaciones pulmonares y enfermedades graves, y cuya permanencia contraviene estándares ambientales y normativos, que de acuerdo a la Ley 1968 del 2019).

• Pavimentación de vías internas actualmente destapadas.

• Elevación de techos para mejorar la operatividad logística.

- Reparación de filtraciones y refuerzo estructural de cerchas.

- Pisos con huecos que dificultan la movilidad. - Fallas en iluminación (bodegas oscuras).

- Filtraciones en temporada de lluvias.

- Cerchas con necesidad de revisión estructural.

- Tableros eléctricos y cableado no conformes a RETIE.

- Red contra incendio obsoleta e inexistente en algunas bodegas.

- Alcantarillado y otras redes con deficiencias".

"En este sentido, observamos que el modelo financiero propuesto castiga los primeros años del contrato con un canon elevado, con el fin de salvaguardar la utilidad estimada para el año 30. Por ello, proponemos las siguientes cuatro alternativas:

***2.1 Revisar en el año 20 del contrato**: Se sugiere que el canon inicial del año 1 al 20 tenga una disminución, ya que el margen de utilidad durante estos 20 años para el ministerio es superior al 40%, y que en el año 20 se revise el contrato teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas y del mercado, para evaluar si es necesario un ajuste que garantice el cubrimiento de los costos del ministerio para los últimos 10 años de la vigencia del contrato.*

RESPUESTA MINISTERIO

Frente a la afirmación y sus componentes que "*El ministerio debe contemplar que el usuario que tome la administración del parque debe incurrir en las siguientes inversiones prioritarias*", nos permitimos señalar que, los inmuebles objeto del arrendamiento presentan una antigüedad considerable que exige intervenciones de mantenimiento, adecuación y modernización. No obstante, es preciso señalar que dichas cargas se encuentran claramente previstas en el marco contractual que regula el actual proceso de selección. No obstante, dichas intervenciones constituyen cargas propias del arrendatario en virtud del contrato de arrendamiento, de conformidad con lo previsto en las normas que regulan el negocio en el marco del Código Civil y el Código de Comercio, en concordancia con el principio de sostenibilidad fiscal y el deber de preservar el patrimonio público.

Para garantizar un proceso ordenado, técnico, progresivo, equilibrado y coherente con el principio de planeación (art. 26 Ley 80 de 1993 - Del Principio de Responsabilidad), la Entidad ha previsto dos fases de actuación:

Etapa 1 – Saneamiento predial y catastral

- Comprende la verificación de áreas, depuración y unificación de la información registral y catastral de los **cuatro inmuebles que componen la Zona Franca Palmaseca**, con el fin de consolidarlos en un único globo de terreno.

- Este proceso permitirá contar con una base jurídica y técnica clara sobre el valor predial, la carga impositiva.

- El saneamiento predial y catastral constituye un requisito previo para la estructuración de los proyectos de inversión y adecuación de infraestructura.

Etapa 2 – Consultoría y ejecución de intervenciones técnicas

- Una vez concluida la etapa de saneamiento, se adelantará una **consultoría especializada de patología y vulnerabilidad estructural**, que diagnostique las condiciones actuales de las bodegas e instalaciones (cubiertas, cerchas, sistemas eléctricos, red contra incendios, pavimentos, etc.).

- Con base en dicho diagnóstico, se elaborará un **plan maestro de adecuación y reforzamiento**, que incluirá la **definición del presupuesto, cronograma y priorización de obras**.

- Este plan podrá ejecutarse en **múltiples fases**, de acuerdo con la urgencia, disponibilidad presupuestal y capacidad técnica del arrendatario, garantizando que las intervenciones se hagan de forma progresiva y conforme a la normatividad aplicable (Ley 1968 de 2019 – retiro de asbesto, RETIE, normas de sismo resistencia y seguridad contra incendios).

De otra parte es necesario señalar que el Ministerio ha sido transparente en los procesos de selección, y en tal sentido ha dado a conocer la situación de los inmuebles que integran la zona franca, desde el proceso LP-001-2025, pasando por SAMC-317-2024, LP-004-2024, SAMC-451-2024, LP-002-2025, SAMC 002 2025, hasta el actual proceso LP-003-2025; documentos que se han publicado en el sistema transaccional SECOP II, y que de contera llevan consigo la asunción de la responsabilidad del Ministerio de llevar a cabo dicho proceso de saneamiento.

No obstante, en aras de brindar mayor claridad en el pliego de condiciones se realizará el ajuste de las obligaciones del arrendador y detallará de la mejor manera posible el procedimiento de reembolso de los gastos por reparaciones necesarias.

Revisada la solicitud presentada en el numeral 2.1 y analizadas las cifras propuestas por parte del observante, no resulta jurídicamente viable modificar la fórmula de canon ni introducir una revisión extraordinaria en el año 20 del contrato, toda vez que:

- El canon de arrendamiento en un contrato estatal se rige por el principio de conmutatividad y por el equilibrio económico-financiero inicial definido en el proceso de selección), el cual no admite revisiones discrecionales posteriores salvo por circunstancias de fuerza mayor o hechos imprevisibles.
- La propuesta de diferir el pago del canon a los últimos años vulneraría los principios de planeación, sostenibilidad fiscal y protección del patrimonio público, al trasladar el riesgo económico del arrendatario al Estado.

- El equilibrio económico debe preservarse desde el inicio y durante toda la ejecución contractual, y no puede condicionarse a una eventual renegociación en el año 20, figura que no está prevista en la normativa contractual vigente.

Por lo anterior, no se acoge la observación.

> ***2.2 Canon inicial con descuento:*** *Que el canon con el que inicie el nuevo operador no sea del 50% del valor base valor propuesto si no del 30% (Ejemplo se tiene un valor base de $7.479 por m2 de construcción de bodega y se propone que para el año 1 sea de $2.243,7 por m2 En vez de $3.739,5 por m2), con incrementos anuales del 7% hasta llegar al 100% del valor base al año 2036. De acuerdo al modelo, Esto permitiría un equilibrio, dado que, según el modelo, los primeros años generan mayor utilidad para el arrendador, mientras que para el usuario operador representan un periodo de fuertes inversiones en infraestructura, para que pueda cumplir ante el ministerio necesarios para garantizar el funcionamiento de la propiedad de la nación.*

RESPUESTA MINISTERIO

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, revisada la solicitud presentada y analizadas las cifras propuestas por parte del usuario operador no es viable aceptar la propuesta; lo anterior en razón a que los valores no permitirían que el Ministerio mantenga un nivel de ingresos que no sea sobrepasado por los gastos generados por la administración de la Zona Franca durante la totalidad del plazo de ejecución del contrato. No se contaría con una sostenibilidad financiera para el ministerio.

En ese sentido, reducir el canon inicial al 30% del valor base implicaría desconocer el principio de sostenibilidad fiscal y comprometer el equilibrio económico-financiero del contrato desde su inicio, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 27 de la Ley 80 de 1993, lo que es inviable para el Ministerio, máxime teniendo en cuenta los antecedentes normativos, en los cuales la Contraloría General de la República ha advertido sobre la necesidad de garantizar que los ingresos a favor del tesoro (canon de arrendamiento) sean superiores a los egresos (costos asociados a la propiedad del inmueble).

En efecto, el canon de arrendamiento constituye la contraprestación esencial a favor del Estado por la explotación de bienes fiscales, cuya finalidad es cubrir los costos asociados a impuestos, avalúos, seguros y gastos de administración. Un descuento del 70% durante los primeros años generaría un déficit operativo que trasladaría el riesgo financiero de la operación al Ministerio, en contravía de los principios de planeación y responsabilidad en la gestión de los recursos públicos (artículo 26 de la Ley 80 de 1993).

Adicionalmente, el esquema de canon propuesto en el pliego responde a un modelo de progresividad y equilibrio que permite, por un lado, que el arrendatario desarrolle sus inversiones con un margen de gradualidad, y por el otro, que el Ministerio asegure desde los primeros años el cubrimiento de sus gastos y la protección del patrimonio público. Se advierte igualmente que en esta nueva licitación se incluyó el sistema de escalonamiento en el pago del canon en los primeros años para fortalecer el flujo de caja del usuario operador, de acuerdo a observaciones que habían sido realizadas por interesados en el marco de los procesos de selección anteriores.

Por lo anterior no se acoge la observación.

> ***2.3 Revisión para el Desarrollo del Plan Maestro de Inversión:*** *El usuario operador deberá ejecutar el plan maestro para modernizar y adecuar las bodegas y demás áreas del parque. La diferencia en el canon durante los primeros años permitirá financiar dichas inversiones sin afectar gravemente el flujo de caja inicial del operador, logrando que no se perjudiquen las partes y asegurando que, en los últimos años, cuando el margen sea más estrecho, el parque esté plenamente desarrollado y competitivo. Finalmente, esta estructura tarifaria busca hacer atractiva la licitación para múltiples operadores, usuario operador y los usuarios industriales, logísticos y de servicios, nacionales y extranjeros, incentivando la inversión inicial necesaria para revitalizar la zona franca, generar empleo, atraer capital, dinamizar la economía regional y cumplir el objetivo de desarrollo del régimen franco.*

RESPUESTA MINISTERIO

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite reiterar lo explicado al primer observante respecto de la diferencia del régimen franco y el proceso contractual de arrendamiento. Además de lo anterior, se debe precisar que el primer proceso de licitación LP-001-2024 y el Proceso de selección abreviada de menor cuantía SAMC- -2025, señalaban un proyecto de inversión de 58.000, el tercer proceso de selección LP-004-2025, el cuarto proceso en este caso SAMC-2024 previo estudio de las observaciones del interesado redujo ostensiblemente el plan de inversión de metros cuadrados y área a desarrollar por quien quede como contratista pasando de 58.000 m2 a 15.000 m2, y posteriormente en los procesos LP-002-2025, SAMC-002-2025 y LP-003-2025, luego del análisis de las observaciones presentadas por el interesado-observante-actual usuario operador determinó que el plan de inversión sería de 10.000 m2.

De otra parte, en cuanto al plan de desarrollo y proyecto de inversión, dicho factor es determinante en lo que respecta a su relación directa con el régimen franco, y por ello no puede confundirse con cualquier otra obligación, naturaleza y especificación del contrato de arrendamiento.

Entonces, en cuanto a las inversiones, se hace necesario aclarar que las obligaciones contractuales son independientes de los compromisos derivados de la autorización de la prórroga de la zona franca, para el régimen franco se debe dar cumplimiento a los requisitos establecidos en el artículo 86-2 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones.

Es decir, que las inversiones asociadas al contrato de arrendamiento pueden o no coincidir con las inversiones comprometidas en el Plan Maestro de Desarrollo General para la prórroga de la zona franca.

Y estas inversiones solamente podrán ser acreditadas a efectos de dar cumplimiento a los compromisos de la prórroga de la zona franca cuando cumplan los criterios del régimen de zonas francas y estén representadas en nueva inversión y en activos fijos reales productivos en los términos del artículo 1 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones.

Por lo anterior, no se acoge la observación.

> ***2.4 Tarifa diferencial en el canon:*** *Sugerimos que el canon de arrendamiento aplicable a las bodegas existentes, con más de 50 años de antigüedad y que al finalizar el contrato superarían los 80 años, sea inferior al canon establecido para las bodegas nuevas que se construyan, reconociendo así la diferencia en antigüedad, estado y estándares de infraestructura entre unas y otras".*

RESPUESTA MINISTERIO

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, revisada la propuesta realizada por parte del usuario operador, no se encuentra viable una tarifa diferencial entre bodegas antiguas y nuevas diferente a la propuesta en el pliego de condiciones publicado para el presente proceso, lo anterior en razón no se anexan documentos o cálculos que soporten que la misma sea económicamente viable para el ministerio y el usuario operador y que permita que se logre mantener una sostenibilidad financiera para el mediano y largo plazo, es decir carece de soporte.

Es importante reiterar que el canon constituye la contraprestación esencial por el uso de bienes fiscales y debe definirse con criterios objetivos y uniformes, en observancia de los principios de igualdad, libre concurrencia y selección objetiva previstos en los artículos 24 y 27 de la Ley 80 de 1993.

Así mismo, una diferenciación generaría un desequilibrio financiero en el contrato y pondría en riesgo la sostenibilidad fiscal del Ministerio, contrariando el artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Cabe precisar que las inversiones en modernización o adecuación de las bodegas forman parte de las cargas propias del arrendatario y pueden ser amortizadas dentro de su modelo financiero, sin que ello implique alterar la fórmula de canon establecida en el pliego.

Por lo anterior no se acoge la observación.

OBSERVACIÓN No. 3:

Respecto del costo de apoyo a la supervisión el observante manifiesta que:

> *"**3. Modificar el costo de apoyo a la supervisión***
>
> *En el modelo se planteó un costo de supervisión equivalente al 8,3% del ingreso anual, valor que corresponde aproximadamente a un canon mensual. Sugerimos que dicho costo se establezca como un valor fijo, indexado únicamente al incremento anual del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV). Esta medida permitiría reducir el costo total de supervisión a lo largo del contrato y trasladar el beneficio de dicha disminución directamente al valor del canon de arrendamiento".*

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite precisar que la inclusión de un rubro asociado al costo de supervisión del contrato, equivalente a un porcentaje del ingreso anual proyectado, obedece a criterios de planeación contractual y a la obligación legal de garantizar la vigilancia, control y cumplimiento de los contratos estatales.

En efecto, el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa debe desarrollarse bajo los principios de eficacia, economía, responsabilidad y transparencia, siendo el control y la supervisión de los contratos una herramienta esencial para preservar el patrimonio público. De igual manera, el artículo 83 de la Constitución y el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 disponen que las actuaciones contractuales deben regirse por la buena fe y la responsabilidad de las partes.

En los contratos de arrendamiento de bienes públicos, con duración extensa y alta complejidad técnica y financiera —como el que se proyecta para la Zona Franca Palmaseca por 30 años—, la supervisión adquiere un carácter estratégico, pues involucra el seguimiento permanente a obligaciones del arrendatario relacionadas no solo con el pago del canon, sino con la conservación, administración, mantenimiento y subarriendo en condiciones compatibles con el régimen franco.

La definición del porcentaje (8,3%) sobre los ingresos del contrato se estableció con fundamento en el análisis técnico del canon elaborado por CISA (en el marco del contrato interadministrativo No. 251-2024) y ya ha sido ajustado y reducido en los procesos de selección previos, de forma que dicho valor cubra de manera proporcional los costos de personal especializado, seguros, desplazamientos y demás actividades necesarias para ejercer el control contractual en el tiempo. La utilización de un porcentaje y no de un valor fijo garantiza la suficiencia, proporcionalidad y actualización automática del costo de supervisión, evitando riesgos de desfinanciación en los años posteriores del contrato.

La propuesta de indexar el valor de la supervisión únicamente al Salario Mínimo Legal Vigente (SMMLV) no resulta viable, por cuanto no contempla la complejidad, riesgos y variabilidad de los costos que asumiría unidireccionalmente el ministerio al supervisar un contrato de la complejidad y extensión temporal previstos.

Adicionalmente, la jurisprudencia del Consejo de Estado (Sección Tercera, exp. 25000-23-26-000-2012-00106-01, 2021) ha reiterado que la adecuada supervisión y control del contrato constituye un deber esencial de la entidad, cuya omisión compromete la responsabilidad fiscal y disciplinaria de los servidores públicos.

En consecuencia, se mantiene el esquema de cálculo definido por CISA, y que ha sido utilizado en los procesos previos, por ser el que garantiza la adecuada gestión de los recursos públicos y la efectividad de la supervisión, en cumplimiento de los principios de responsabilidad, economía y planeación contractual (artículos 26, 27 y 30 de la Ley 80 de 1993).

Por lo anterior, no se acoge la observación.

OBSERVACIÓN No. 4:

Ahora bien, frente al reconocimiento de las reparaciones de los bienes:

> *"**4. Reconocimiento de las reparaciones de los bienes***

Consideramos que no está claramente definido en el pliego el tratamiento de los gastos por reparaciones necesarias durante la vigencia del contrato. Sugerimos que se establezca un mecanismo que permita reconocer y compensar dichas reparaciones —indispensables para mantener la operatividad y funcionalidad de los bienes— mediante el descuento de uno o dos cánones de arrendamiento, según la magnitud y alcance de las obras. Esto garantizaría que el operador pueda ejecutar las intervenciones necesarias sin afectar desproporcionadamente su flujo de caja, al tiempo que se preserva el valor y la vida útil de los activos".

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1973 del Código Civil Colombiano, el contrato de arrendamiento es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado, por lo que le es aplicable el régimen jurídico en materia del Código Civil Colombiano y Código de Comercio Colombiano.

Si bien es cierto el literal i, del numeral 4°, del artículo 2° de la ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.11. del Decreto 1082 de 2015, establecieron que el contrato de arrendamiento es una de las causales para la realización de la modalidad de selección de contratación directa, lo cierto también es que, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en las radicaciones No. 11001—03-06-000—2018-00117-00 (Radicación Interna: 2385) del veintitrés (23) de abril de dos mil diecinueve (2019), No. 11001-03-06-000-2020-00151-00 (Radicación interna: 2448) del veintiséis (26) de abril de dos mil veintiuno (2021) y No. 11001-03-06-000-2022-00101-00 (No. Radicación: 2478) del veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintidós (2022), indicó que en cuanto se trata de bienes fiscales, predios, inmuebles en los que se lleva a cabo la actividad comercial y servicio de zonas francas, frente a la actividad desplegada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se trata de un contrato de arrendamiento especial que debe desplegarse mediante proceso de selección a través de la modalidad de licitación pública, de que trata el numeral 1° del artículo 2° de la ley 1150 de 2007.

Así las cosas y teniendo en cuenta lo anterior, y por lo que le es aplicable el régimen jurídico en materia del Código Civil Colombiano y Código de Comercio Colombiano, es importante traer, como elementos naturales del tipo de contrato y del contrato de arrendamiento en especial el artículo 1982 del Código Civil que a la letra señala que:

"ARTICULO 1982. <OBLIGACIONES DEL ARRENDADOR>. El arrendador es obligado:

1.) A entregar al arrendatario la cosa arrendada.

2.) A mantenerla en estado de servir para el fin a que ha sido arrendada.

3.) A librar al arrendatario de toda turbación o embarazo en el goce de la cosa arrendada."

De otra parte, el artículo 1985 del Código Civil Colombiano señala que:

"ARTICULO 1985. <RESPONSABILIDAD DEL MANTENIMIENTO DE LA COSA ARRENDADA>. La obligación de mantener la cosa arrendada en buen estado consiste en hacer, durante el arriendo, todas las reparaciones necesarias, a excepción de las locativas, las cuales corresponden generalmente al arrendatario.

Pero será obligado el arrendador aún a las reparaciones locativas, si los deterioros que las han hecho necesarias provinieron de fuerza mayor o caso fortuito, o de la mala calidad de la cosa arrendada.

Las estipulaciones de los contratantes podrán modificar estas obligaciones."

De lo anterior, se desprende que es natural a los contratos de arrendamiento que el arrendador mantenga en estado de servir la cosas para el fin a que ha sido arrendada y aún más natural y legamente que se mantenga la cosa arrendada en buen estado, realizando con ello las reparaciones que allí se enuncian.

Por ello, en el estudio previo en el apartado número 3 de las OBLIGACIONES DE LAS PARTES, en especial de las OBLIGACIONES DEL ARRENDADOR, en el numeral 2, se indicó que: el Arrendador se obliga "*2. A mantener los predios y construcciones que integran la zona franca, conforme el inventario realizado, en estado de servir para el fin a que ha sido arrendada. Previa solicitud de parte del arrendatario conforme se desarrolla en las obligaciones del arrendatario*".

Teniendo en cuenta lo anterior, y una vez consultado el proyecto de pliego de condiciones, se encontró una alteración numérica de las obligaciones y en tal sentido el Pliego de Condiciones se ajustará para mayor precisión e identificación de las obligaciones de la parte arrendadora, sin que ello implique como lo indica el observante que no hay responsabilidad por parte del Ministerio, y que no se asume el mantener en estado de servir para el fin que se arrendará la cosa (predios y construcciones) para la operación de la zona franca de Palmaseca.

De otra parte y estudiando integralmente, se tiene que el Ministerio desarrolló un procedimiento que tiene en cuenta el régimen jurídico en materia del Código Civil Colombiano y Código de Comercio Colombiano, en especial los artículos 1982, 1985 del Código Civil Colombiano y del artículo 1993 de mismo código en cuanto al reembolso de la realización de mejoras necesarias no locativas por parte del arrendatario, lo que se hizo para el proceso de selección LP-002-2025, SAMC 002 2025, y el presente proceso LP-003-2025. Ello significa que se han tenido en cuenta las observaciones previamente presentadas por los interesados, y ello quiere decir contrario sensu de lo que indica el aquí observante que sí hay un procedimiento claramente definido en el pliego el tratamiento de los gastos por reparaciones necesarias durante la vigencia del contrato.

Ahora bien, que se sugiera un mecanismo que permita reconocer y compensar dichas reparaciones indispensables para mantener la operatividad y funcionalidad de los bienes; el Ministerio se permite señalar que luego de varios procesos (cuatro proceso del 2024, para el proceso de selección LP-002-2025, SAMC 002 2025, y el presente proceso LP-003-2025) se tiene mayor claridad sobre el mecanismo y proceso de reembolso de las mejoras necesarias no locativas que pueda llegar a realizar el usuario operador-

contratista arrendatario, siempre y cuando tenga autorización conforme el artículo 1993 del código civil, que a la letra indica:

> *"ARTICULO 1993. <REEMBOLSO DE LAS MEJORAS NECESARIAS NO LOCATIVAS>. El arrendador es obligado a reembolsar al arrendatario el costo de las reparaciones indispensables no locativas, que el arrendatario hiciere en la cosa arrendada, siempre que el arrendatario no las haya hecho necesarias por su culpa, y que haya dado noticia al arrendador lo más pronto, para que las hiciese por su cuenta. Si la noticia no pudo darse en tiempo, o si el arrendador no trató de hacer oportunamente las reparaciones, se abonará al arrendatario su costo razonable, probada la necesidad."*

Lo anterior significa que incluso ello, hace parte de elementos de la naturaleza del contrato, y que en el marco del proceso de selección LP-002-2025, SAMC 002 2025, correspondió a la Obligación No. 30 del apartado de Obligaciones particulares o especiales del estudio previo, de los proyectos de pliego de condiciones, y del pliego de condiciones definitivo; y que al mismo tiempo en el actual proceso de selección LP-003-2025, se incorporó en parágrafo único del numeral 37 del apartado de las obligaciones especiales o específicas del contratista en el numeral 3 del estudio previo y del proyecto de pliego de condiciones.

No obstante, lo anterior, y una vez estudiadas las observaciones del presente observante como las de los demás se realizará aclaraciones a dicho procedimiento, haciéndolo lo más detallado posible.

Por lo anterior, la observación es acogida parcialmente, y se realizarán los ajustes respectivos en el pliego de condiciones.

OBSERVACIÓN No. 5:

En cuanto a las mejoras y adecuaciones previas a la entrega indica que:

> *"**5. Mejoras y adecuaciones previas a la entrega***
>
> *El pliego debería dejar explícito si el Ministerio entregará las bodegas con todas las mejoras necesarias para garantizar su óptimo uso por los arrendatarios entrantes, evitando que deban incurrir en gastos adicionales para adecuarlas."*

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite señalar que, los inmuebles objeto del arrendamiento presentan una antigüedad considerable que exige intervenciones de mantenimiento, adecuación y modernización. No obstante, es preciso señalar que dichas cargas no corresponden a una obligación previa del Ministerio de entregar las bodegas con todas las mejoras ejecutadas, sino que forman parte del régimen propio del contrato de arrendamiento, en el cual las reparaciones locativas son de cargo del arrendatario (art. 1987 C.C.) y las reparaciones necesarias se encuentran a cargo del arrendador (art. 1989 C.C.), con posibilidad de reembolso conforme al art. 1993 C.C.

Para garantizar un proceso ordenado, técnico, progresivo, equilibrado y coherente con el principio de planeación (art. 26 Ley 80 de 1993 - Del Principio de Responsabilidad), la Entidad ha previsto dos fases de actuación:

Etapa 1 – Saneamiento predial y catastral

- Comprende la verificación de áreas, depuración y unificación de la información registral y catastral de los **cuatro inmuebles que componen la Zona Franca Palmaseca**, con el fin de consolidarlos en un único globo de terreno.

- Este proceso permitirá contar con una base jurídica y técnica clara sobre el valor predial, la carga impositiva.

- El saneamiento predial y catastral constituye un requisito previo para la estructuración de los proyectos de inversión y adecuación de infraestructura.

Etapa 2 – Consultoría y ejecución de intervenciones técnicas

- Una vez concluida la etapa de saneamiento, se adelantará una **consultoría especializada de patología y vulnerabilidad estructural**, que diagnostique las condiciones actuales de las bodegas e instalaciones (cubiertas, cerchas, sistemas eléctricos, red contra incendios, pavimentos, etc.).

- Con base en dicho diagnóstico, se elaborará un **plan maestro de adecuación y reforzamiento**, que incluirá la **definición del presupuesto, cronograma y priorización de obras**.

- Este plan podrá ejecutarse en **múltiples fases**, de acuerdo con la urgencia, disponibilidad presupuestal y capacidad técnica del arrendatario, garantizando que las intervenciones se hagan de forma progresiva y conforme a la normatividad aplicable (Ley 1968 de 2019 – retiro de asbesto, RETIE, normas de sismo resistencia y seguridad contra incendios).

De otra parte es necesario señalar que el Ministerio ha sido transparente en los procesos de selección, y se ha comunicado, y se ha dado a conocer la situación de los inmuebles que integran la zona franca, desde el proceso LP-001-2025, pasando por SAMC-317-2024, LP-004-2024, SAMC-451-2024, LP-002-2025, SAMC 002 2025, hasta el actual proceso LP-003-2025; documentos que se han publicado en el sistema transaccional SECOP II, y que de contera llevan consigo la asunción de la responsabilidad del Ministerio de llevar a cabo dicho proceso de saneamiento.

Frente a la observación y solicitud que "*El pliego debería dejar explícito si el Ministerio entregará las bodegas con todas las mejoras necesarias para garantizar su óptimo uso por los arrendatarios entrantes, evitando que deban incurrir en gastos adicionales para adecuarlas*", se precisa que conforme con la respuesta a la observación del interesado-observante, en el pliego de condiciones se realizará el ajuste de las obligaciones del arrendador y se dará claridad al procedimiento de reembolso de las reparaciones necesarias, en los términos de los artículos 1989 y 1993 del Código Civil.

Por lo anterior, se acoge parcialmente la observación.

OBSERVACIÓN No. 6:

Finalmente, el observante se pronuncia sobre las obligaciones ambientales y el espacio para energías renovables en los siguientes términos:

> *"**6. Obligaciones ambientales y espacio para energías renovables***
>
> *Proponemos que dentro de las obligaciones ambientales se incluya la destinación de un área exclusiva por parte del Ministerio para la instalación de paneles solares, de manera que los usuarios desarrollen el proyecto y se garantice el cumplimiento de los compromisos ambientales, alineándose con estándares de sostenibilidad y competitividad internacional. Esta área debe ser exonerada de cobro de canon para que los usuarios industriales podamos ejecutar los proyectos ambientales."*

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite precisar, en relación con la propuesta de destinar un área exclusiva para instalación de paneles solares, exonerada de cobro de canon, lo siguiente:

Sobre la obligación ambiental y el sello de energía limpia: El artículo 54 de la Ley 2099 de 2021 prevé el sello de energía limpia o de producción limpia, como mecanismo de reconocimiento a las empresas que adopten esquemas de transición energética y producción sostenible. Sin embargo, a la fecha, no se cuenta con reglamentación, razón por la cual no es posible establecer obligaciones específicas adicionales al operador ni a los usuarios industriales, distintas de las previstas en la ley y en el contrato.

En el marco del contrato de arrendamiento, corresponde al arrendatario–usuario operador, y en su caso a los usuarios finales, gestionar la obtención del sello y desarrollar proyectos de energías renovables, conforme a sus planes de negocio e interés en acogerse a los incentivos previstos por la Ley 2099 de 2021. El Ministerio no cuenta con recursos para subsidiar o financiar estas inversiones, ni puede trasladar el costo de tales proyectos al patrimonio público.

El estudio previo, los anexos entre los cuales se integra el análisis de rentas, el análisis del canon, y la definición del canon, entre otros y el pliego de condiciones del proceso contractual, establece expresamente la obligación de ejecutar un plan de inversión, que incluye la construcción de nuevas áreas. Por lo que, desde ya se sugiere y se recomienda que dichas edificaciones del plan de inversiones (10.000 m^2) sean diseñadas con cubiertas y estructuras que permitan soportar la instalación de paneles solares u otros sistemas de eficiencia energética, a fin de facilitar que el operador y los usuarios finales desarrollen proyectos ambientales de manera autónoma y en beneficio propio, lo que redundaría ampliamente en gestiones positivas para el cumplimiento de sus obligaciones ambientales entre otras.

De otra parte, frente a la destinación de áreas del inmueble de propiedad estatal sin cobro de canon constituye una concesión gratuita prohibida por la Constitución y sería contraria al principio de conmutatividad y equilibrio económico del contrato (art. 27 de la Ley 80 de 1993). El canon de arrendamiento fue definido sobre la totalidad del

inmueble y ya contempla variables financieras que permiten al arrendatario obtener recursos para el cumplimiento de sus obligaciones.

En consecuencia, no se acoge la propuesta de exonerar de canon áreas destinadas a paneles solares.

Por lo anterior, no se acoge la observación.

OBSERVACIONES PRESENTADAS POR MENSAJE ZONA FRANCA PERMANENTE PALMASECA S.A USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA – USUARIO ZONA FRANCA PALMASECA S.A
FECHA: 15/08/2025

OBSERVACIÓN 1:

El observante se pronuncia sobre la estructura de los costos y gastos del Ministerio, enunciando:

1) Revisión de la estructura de los costos y gastos del Ministerio

"Si bien el nuevo modelo financiero de la presente licitación contempla una aplicación gradual del canon durante los primeros tres años, persiste una desproporción en el valor base establecido El canon propuesto continúa siendo considerablemente superior al valor histórico y no se encuentra justificado en valorizaciones reales de mercado ni en inversiones significativas por parte del propietario una revisión de las condiciones físicas actuales del inmueble y los niveles de ocupación regional demuestra que el canon debe reflejar la realidad económica del entorno al respecto consideramos indispensable plantear esta observación desde (3) aspectos que deberían ser tenidos en cuenta por la entidad:

1.1. Valor proyectado del impuesto predial

En el anexo de pliego denominado "análisis técnico del canon", particularmente en la sección "B. Estructura de gastos a cargo del Ministerio de Comercio Industria y Turismo", se observa que uno de los supuestos centrales para justificar el valor del canon de arrendamiento es la proyección del impuesto predial bajo una tasa de crecimiento anual del 11,63%, calcula mediante uno de los suavizado exponencial simple, qué parte de una muestra de solo 6 años (2019-2024), en la cual se presenta alta variabilidad (negativa en 2021 y picos atípicos en 2022 y 2023).

Sin embargo, dicho análisis se realiza de manera poco objetiva ya que el incremento atípico en el impuesto durante los años 2021 y siguientes se deriva del proceso de actualización catastral ordenado por la resolución No. PALM-005 del 29 de diciembre de 2021 proferida por la UAECB-Go catastral de Bogotá actualización que no se hacía hace más de 10 años.

Adicionalmente, este cálculo desconoce que:

- *La base gravable del impuesto predial para predios fiscales como los del Ministerio no depende de una dinámica de libre mercado, sino de la aplicación de metodologías de avalúo catastral reguladas por el IGAC y sujetas a límites legales anuales (Art. 8 Ley 44 de 1990).*

De este modo, si se tomará el promedio de incremento de los avalúos catastrales ordenados por el mismo gobierno, se haría una proyección del impuesto objetiva y sin extremidades con base en parámetros realistas como

los que se presentan a continuación a manera de referencia a los últimos 3 años que no supera el 3% de incremento:

VIGENCIA	DECRETO	INCREMENTO
2023	#2653 del 30 de diciembre de 2022	3%
2024	#2311 del 30 de diciembre de 2023	2,55%
2025	#1609 del 27 de diciembre de 2024	3%
	PROMEDIO INCREMENTO EN LOS ÚLTIMOS 3 AÑOS	2,85%

- *En la práctica, la evolución real del impuesto predial en este predio ha sido estable (con excepción de los periodos recientes en que se hizo la actualización de los avalúos catastrales). Si se promedia el ajuste del impuesto predial antes del impacto de la actualización catastral ordenada en 2021, la entidad podría corroborar que no supera el 3% anual, en equivalencia con el incremento del avalúo catastral.*

- *Las tarifas vigentes para el impuesto predial de los cuatro predios presentan estabilidad y no han sido modificadas desde que se establecieron mediante acuerdo No. 034 del 27 de diciembre de 2021, el cual inició su aplicación a partir de la vigencia 2022, manteniéndose hasta la fecha. En consecuencia, no debería proyectarse un incremento del 11,63% si la tarifa va a ser la misma que históricamente se venía aplicando.*

- *El uso del modelo de suavizado exponencial simple sobre tan pocos datos y con tanta variabilidad, sin ajustar por efectos regulatorios ni eventos atípicos, no es técnicamente robusto para justificar un incremento del canon de arrendamiento con una vigencia a 30 años.*

Así las cosas, es evidente como la inclusión del impuesto, cuya naturaleza jurídica le da un alcance totalmente diferente en un ejercicio de proyección financiera genera una distorsión considerable en el modelo financiero de cualquier oferente que quiera participar del proceso de licitación en curso".

Con base en lo anterior, respetuosamente proponemos a la entidad:

A) Retirar de la fórmula para la liquidación del canon de arrendamiento en la variable "estimación futura del impuesto predial", pero estableciendo que, en cada anualidad se cobrará una cuota extraordinaria al arrendatario por este concepto y por el valor exacto que liquide la alcaldía de palmira para este impuesto deduciendo el porcentaje por pronto pago.
B) Sí por alguna razón el ministerio no encuentra viable la proposición A), solicitamos revisar las fórmulas utilizadas para su estimación, considerando realizar una proyección basada en los promedios móviles multianuales y que contempla los límites máximos legales de variación permitida del predial, lo cual está considerado bajo la fórmula actual.

Teniendo en cuenta la última actualización del avalúo catastral del municipio de palmira (10 años), esta nueva vigencia de 30 años, podría considerar 3 ajustes al valor catastral de los predios que asciendan al 11,63% estipulado por el ministerio y que el mismo dure como máximo 3 años, lo anterior entonces sería aplicado 9 años del contrato.

Luego, para los 21 años restantes de la vigencia del contrato, se debería considerar el incremento del avalúo catastral de los decretos derivados del Art. 8 de la Ley 44 de 1990, emitidos por el gobierno nacional, que como ya se mencionó anteriormente a nivel de referencia no han superado el 3% para los últimos 3 años.

A continuación, se presenta la propuesta de la proyección propuesta en promedios móviles multianuales:

No.	Año	Incremento %
0	2025	3,00%
1	2026	3,00%
2	2027	3,00%
3	2028	3,00%
4	2029	3,00%
5	2030	3,00%
6	2031	3,00%
7	2032	11,63%
8	2033	11,63%
9	2034	11,63%
10	2035	3,00%
11	2036	3,00%
12	2037	3,00%
13	2038	3,00%
14	2039	3,00%
15	2040	3,00%
16	2041	3,00%
17	2042	11,63%
18	2043	11,63%
19	2044	11,63%
20	2045	3,00%
21	2046	3,00%
22	2047	3,00%
23	2048	3,00%
24	2049	3,00%
25	2050	3,00%
26	2051	3,00%
27	2052	11,63%
28	2053	11,63%
29	2054	11,63%
30	2055	3,00%

C) Como última alternativa las propuestas A) y B) se solicita considerar retirar la fórmula para la liquidación del canon de arrendamiento la variable "estimación futura del impuesto predial", trasladando dicha obligación de pago en cabeza del arrendatario y que incluya una póliza de seguro en favor del ministerio, que mitigue cualquier tipo de riesgo por el posible incumplimiento por parte del arrendatario.

Es claro por parte de los posibles oferentes, que el objetivo primordial para el ministerio debe ser el garantizar el cubrimiento del valor exacto a pagar del impuesto predial durante cada año de la vigencia del contrato, pero, por otro lado, es claro que un impuesto no debe generar ningún tipo de utilidad o rentabilidad sobre la proyección financiera al ministerio, por qué distorsiona el valor del canon de arrendamiento a fijar para el proceso de licitación.

Por lo anterior, consideramos que las alternativas planteadas garantizan el cumplimiento de dicho objetivo para el ministerio, sin sobredimensionar el canon de arrendamiento que afecta a las proyecciones financieras de todos los posibles oferentes que deseen participar en proceso licitatorio, en especial cuando esta variable representa el 79,4% dentro de la estructura de costos y gastos considerados por el ministerio"

RESPUESTA MINISTERIO

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite dar respuesta de la siguiente manera:

- En cuanto a la variable del impuesto predial:

Sobre la naturaleza jurídica del impuesto predial, el Consejo de Estado CE- 19001-23-31-000-2010-00005-01(19220), indicó que: "*el impuesto predial es un gravamen real que se genera por la simple existencia del predio o propiedad raíz. Su naturaleza jurídica corresponde a las obligaciones conocidas como "propter rem"*, es decir: "*Se genera para el contribuyente una prestación de dar por su vinculación a un derecho real o a un inmueble. La obligación nace para el sujeto pasivo en función de un derecho real"*. Y de otra parte "*Según lo previsto en el artículo 317 de la Constitución Política y en la Ley 44 de 1990, el impuesto predial recae sobre el derecho de propiedad que se tiene sobre un bien inmueble y no sobre el bien inmueble, predio, fundo o bien raíz. Bajo este presupuesto, el único sujeto pasivo del impuesto debe ser quien goza de ese derecho de propiedad, es decir, el dueño o propietario, que es la persona que ha adquirido el bien por cualquiera de los modos de que trata el artículo 673 del Código Civil. Por lo tanto, resulta ilegal la parte contenida en el acuerdo municipal que fija como sujeto pasivo del impuesto a persona diferente a quien ostenta la calidad de dueño o propietario, así como imponerlo por la sola existencia del predio*".

Igualmente consideró: "*Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-876 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis, precisó: "[…]* ***El sujeto pasivo del impuesto predial es indeterminado (propietario pleno, poseedor, usufructuario, nudo propietario etc****, quien pague el impuesto no puede alegar pago de lo no debido)". (Resalta la Sala). En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado: "…es necesario señalar con relación al impuesto predial,* ***que éste no se correlaciona de manera exclusiva con el derecho de dominio****, como la misma demanda lo refiere, al indicar que "lo único relevante es la existencia del predio y no las calidades del sujeto que lo posee o que ejerce el dominio". Así, es frecuente encontrar en la legislación referencias al poseedor como sujeto pasivo del tributo, como lo reconoce la propia demandante y, por lo mismo, el* ***marco dentro del cual se pueden agregar nuevos hechos generadores solo requiere de la existencia del bien inmueble, independientemente de la relación entre el sujeto pasivo y el bien****. Por esta razón, no le está vedada al legislador la imposición de un nuevo elemento del impuesto derivado de la mera tenencia del*

inmueble. Como se anotó anteriormente, no es la naturaleza de la relación que se establezca con el bien la que activa la facultad tributaria, sino la existencia del predio en relación con un sujeto vinculado económicamente al mismo. ***Esto permite el establecimiento de sujetos pasivos y hechos generadores del impuesto predial que no dependan de la situación jurídica de propietario. La doctrina tributaria y algunas jurisdicciones territoriales han acogido esta interpretación, determinando que, por ejemplo, el usufructuario sería un sujeto pasivo del impuesto***." 3 (Resalta la Sala)"

De otra parte la ley 1430 de 2010, "Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad", señala en su artículo 54 que:

> *"Artículo 54.* ***Sujetos pasivos de los impuestos territoriales****.* ***Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas,*** *sociedades de hecho y aquellas* ***en quienes se realicen el hecho gravado*** *a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto.*
>
> ***En materia de impuesto predial*** *y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves.*
>
> ***Son sujetos pasivos del impuesto predial****, los tenedores a título de arrendamiento, uso,* ***usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos****."*

La evolución normativa muestra cómo el impuesto predial ha pasado de ser un gravamen general sobre bienes inmuebles a tener una regulación más específica respecto a los sujetos pasivos, especialmente en relación con las entidades públicas, y hay unas competencias compartidas en materia tributaria en cuanto al congreso de la República y la Autoridad Municipal con base este último en la autonomía Municipal; y con ocasión de las anteriores prescripciones normativas la ley 1430 de 2010, señala en su artículo 54 que "son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos". Ello significa que hay una manifestación expresa y objetiva de quienes son sujetos pasivos del impuesto predial y según dicha norma, tenederos a título de arrendamiento, bajo una condición particular de contrato de concesión en puertos aéreos y marítimos, y no se refiere a arrendatarios en contratos de arrendamiento de bienes inmuebles de zonas francas.

En consecuencia, la inclusión del impuesto predial dentro de la estructura de costos del canon no constituye un factor discrecional del Ministerio, sino una obligación derivada del marco normativo vigente y de la necesidad de garantizar la sostenibilidad fiscal y el principio de planeación consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Eliminar esta

variable o calcularla sin un criterio técnico uniforme pondría en riesgo el equilibrio económico del contrato, trasladando un costo cierto al patrimonio público.

Adicionalmente, el método de proyección adoptado por el Ministerio obedece a criterios técnicos de planeación financiera de largo plazo, necesarios para un contrato de treinta (30) años de vigencia. Si bien se reconoce que existen variaciones coyunturales derivadas de actualizaciones catastrales, el modelo utilizado permite cubrir razonablemente dichas oscilaciones y evitar escenarios de subestimación que podrían afectar la continuidad en el pago de las obligaciones tributarias a cargo del inmueble.

Por lo anterior, no se acoge la observación y petición.

- En cuanto a la revisión de estructura de los costos y gastos del Ministerio:

Teniendo en cuenta lo ya explicado de la obligación legal y objetiva de mantener dentro dicha estructura el impuesto predial, el valor proyectado no es irreal. Por el contrario, es objetivo, toda vez que obedece no solamente a criterios legales nacionales, como se expuso renglones arriba, sino también a normas locales y no de otras regiones, municipios o distritos. Además, tiene como base también los acuerdos municipales relacionados con el Decreto No. 105 del 17 de junio del 2021 "Por medio del cual se compila el estatuto tributario del municipio de Palmira, Valle del Cauca", y el Decreto No. 313 del 28 de noviembre de 2023 "Por medio del cual se compila el estatuto tributario del municipio de Palmira – Valle del Cauca". Además, se tuvieron en cuenta las metodologías y estudios técnicos fundamentados en la variabilidad que determinó los incrementos para el Municipio de Palmira. Por lo anterior, el incremento propuesto por el observante de un 3% no se ajusta a los cálculos de prospección municipal y nacional, y que no será por ello tenida en cuenta su recomendación.

Igualmente no prospera la propuesta de retirar de la fórmula para la liquidación del canon la estimación del impuesto predial, como tampoco la modulación de aplicar el incremento propuesto durante los primeros 9 años del contrato, así como tampoco la proyección de los promedios móviles multianuales con incremento cada año de 3% y cada 7 años de 11.63%, máxime que al mismo tiempo es una de las variables ha sido requerida por órganos de control para su sostenibilidad como ya se ha expuesto en varias oportunidades.

Sin perjuicio de lo anterior, haciendo un esfuerzo administrativo y una revisión técnica y presupuestal de la proyección financiera inicialmente expuesta en el proyecto de pliegos frente al porcentaje del incremento anual del impuesto predial, el porcentaje del 11,63% (desviación estándar) será disminuido al 9,9% de incremento anual. Esta cifra garantiza al Ministerio la sostenibilidad financiera durante el plazo de ejecución del contrato, atendiendo a la naturaleza variable del predial.

Por lo anterior, se acoge parcialmente la observación en el sentido de realizar una disminución cercana al 2% del porcentaje de incremento anual del valor del impuesto predial, lo que también hace más atractiva la propuesta, con la finalidad de lograr una pluralidad de oferentes al ofrecer mejores condiciones para los interesados.

- Revisada la propuesta realizada por parte del usuario operador, el ministerio no encuentra viable una tarifa diferencial diferente a la propuesta en el pliego de condiciones publicado para el presente proceso, lo anterior en razón no se

anexan documentos o cálculos que soporten que la misma sea económicamente viable para el ministerio y el usuario operador y que permita que se logre mantener una sostenibilidad financiera para el mediano y largo plazo.

En concordancia con lo anteriormente expuesto es muy importante recalcar que el proceso de selección en las modalidades que se ha planteado de licitación y selección abreviada que se han suscitado, así como la presente licitación **no tiene como finalidad generar utilidad o rentabilidad a favor del Ministerio**. Su propósito exclusivo es garantizar que el valor del tributo – impuesto predial esté cubierto en su totalidad,así como los demás costos de operación, preservando la sostenibilidad del arrendamiento durante toda la vigencia contractual:

a. Responde al principio de planeación.
b. Asegura el cubrimiento íntegro del impuesto predial.
c. No persigue rentabilidad alguna derivada de dicho tributo.
d. Mantiene la transparencia y objetividad en la determinación del canon.

De esta manera, se preserva la conmutatividad del contrato, se garantiza la sostenibilidad del proceso y se asegura la adecuada administración del patrimonio público, sin trasladar riesgos fiscales al Estado ni generar ventajas indebidas a favor de un particular.

El impuesto predial es un tributo real que grava los bienes inmuebles y constituye un gasto recurrente inherente a la propiedad estatal. En la estructuración del contrato, y conforme al principio de planeación (artículo 26 de la Ley 80 de 1993), se determinó que este costo debía quedar expresamente contemplado en la fórmula de cálculo del canon de arrendamiento, de manera que el Estado no asuma riesgos financieros adicionales frente a la variación futura de dicho gravamen.

La eliminación de la variable "estimación futura del impuesto predial" en la fórmula, trasladando el pago directamente al arrendatario, no es procedente. Además, es importante mencionar que por temas estrictamente presupuestales y del resorte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la asignación para el pago del impuesto predial al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se realiza directamente por el Presupuesto General de la Nación.

En efecto, el canon definido integra todos los costos asociados a la explotación económica del inmueble, incluyendo el impuesto predial, como condición de equilibrio y conmutatividad contractual (artículo 27 Ley 80 de 1993). Retirar esta variable desnaturalizaría la ecuación financiera y pondría en riesgo la sostenibilidad del contrato.

Incluir una póliza de seguro a favor del Ministerio para garantizar el pago del impuesto, como mecanismo sustitutivo, tampoco resulta viable. Tal esquema implicaría adicionar una carga financiera indirecta que incrementaría los costos del proceso y no resolvería la necesidad de mantener certeza en la proyección de ingresos del Estado, máxime que la Contraloría General de la República ha recomendado como se ha expuesto en diversas respuestas que se debe garantizar los gastos en que se incurra por la administración de los bienes inmuebles.

Por lo anterior, no se acoge la observación y peticiones.

1.2. Costo de la Supervisión del contrato.

En el anexo del pliego denominado "análisis técnico del canon", particularmente en la sección "B. Estructura de gastos a cargo del ministerio de comercio industria y turismo", se incluyó un rubro asociado al apoyo a la supervisión del contrato, el cual suponemos que se trata de los costes del personal asignado por el ministerio para la supervisión del contrato y eventuales gastos de viaje; sin embargo, dicho costo no se discrimina, sino que se calcula con base en un porcentaje del 8,33% sobre el valor del contrato ($496.446.532.430) esto equivaldría a un costo anual de $1.378.466.538.

A todas luces este cálculo genera un sobrecosto para el arrendatario qué es naturaleza la finalidad del contrato. Al respecto, respetuosamente solicitamos a la entidad:

Eliminar el porcentaje del 8,33% sobre el valor de los ingresos como cálculo para la supervisión del contrato y por el contrario establecer este costo con base en las cifras reales de los recursos necesarios para realizar la supervisión y de ahí en adelante un incremento indexado al IPC o al porcentaje que fije el gobierno nacional para los ajustes salariales de los funcionarios públicos, lo importante aquí es poder garantizar el cubrimiento de los costos y gastos necesarios para la supervisión del contrato".

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite precisar que la inclusión de un rubro asociado al costo de supervisión del contrato, equivalente a un porcentaje del ingreso anual proyectado, obedece a criterios de planeación contractual y a la obligación legal de garantizar la vigilancia, control y cumplimiento de los contratos estatales.

En efecto, el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa debe desarrollarse bajo los principios de eficacia, economía, responsabilidad y transparencia, siendo el control y la supervisión de los contratos una herramienta esencial para preservar el patrimonio público. De igual manera, el artículo 83 de la Constitución y el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 disponen que las actuaciones contractuales deben regirse por la buena fe y la responsabilidad de las partes.

En los contratos de arrendamiento de bienes públicos, con duración extensa y alta complejidad técnica y financiera —como el que se proyecta para la Zona Franca Palmaseca por 30 años—, la supervisión adquiere un carácter estratégico, pues involucra el seguimiento permanente a obligaciones del arrendatario relacionadas no solo con el pago del canon, sino con la conservación, administración, mantenimiento y subarriendo en condiciones compatibles con el régimen franco.

La definición del porcentaje (8,3%) sobre los ingresos del contrato se estableció con fundamento en el análisis técnico del canon elaborado por CISA (En el marco del contrato interadministrativo No. 251-2024) y ya ha sido ajustado en los procesos de selección previos, de forma que dicho valor cubra de manera proporcional los costos de personal especializado, seguros, desplazamientos y demás actividades necesarias para ejercer el

control contractual en el tiempo. La utilización de un porcentaje y no de un valor fijo garantiza la suficiencia, proporcionalidad y actualización automática del costo de supervisión, evitando riesgos de desfinanciación en los años posteriores del contrato.

La propuesta de indexar el valor de la supervisión y "establecer este costo con base en las cifras reales de los recursos necesarios para realizar la supervisión y de ahí en adelante un incremento indexado al IPC o al porcentaje que fije el gobierno nacional para los ajustes salariales de los funcionarios públicos", no resulta viable, por cuanto no contempla la complejidad, riesgos y variabilidad de los costos que asumiría unidireccionalmente el ministerio al supervisar un contrato de la complejidad y extensión temporal previstos. La jurisprudencia del Consejo de Estado (Sección Tercera, exp. 25000-23-26-000-2012-00106-01, 2021) ha reiterado que la adecuada supervisión y control del contrato constituye un deber esencial de la entidad, cuya omisión compromete la responsabilidad fiscal y disciplinaria de los servidores públicos.

En consecuencia, se mantiene el esquema de cálculo definido por CISA, y que ha sido utilizado en los procesos previos, por ser el que garantiza la adecuada gestión de los recursos públicos y la efectividad de la supervisión, en cumplimiento de los principios de responsabilidad, economía y planeación contractual (artículos 26, 27 y 30 de la Ley 80 de 1993).

Por lo anterior, no se acoge la observación.

OBSERVACIÓN 2:

El observante solicita la revisión del canon de arrendamiento en los siguientes términos:

> "***2) Revisión del Canon de Arrendamiento***
>
> *"Considerando la posibilidad de una disminución significativa en la estructura de gastos a cargo del ministerio de comercio industria y turismo, y el impacto económico que implicará el mantenimiento continuo de las edificaciones, así como de la infraestructura vial y de servicios públicos durante la vigencia contractual, proponemos una reducción del 70% en el canon de arrendamiento por metro cuadrado establecido en el proyecto de pliego de condiciones, aplicable al área de bodegas actualmente construidas. Esta medida reconoce la necesidad de garantizar la operatividad a largo plazo mediante un mayor alcance en las actividades de mantenimiento".*

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, una vez revisado el modelo financiero, el valor del canon de arrendamiento fue definido en el Estudio Previo de Análisis Técnico del Canon, atendiendo criterios de mercado , avalúos comerciales, estructura de costos y gastos, y el principio de conmutatividad (art. 27 Ley 80 de 1993). El canon proyectado contiene un descuento que refleja una ecuación económica equilibrada que permite cubrir los costos asociados a la tenencia del inmueble, garantizar el ingreso que cubra los gastos mínimos en que incurre el Estado y preservar el valor patrimonial del bien fiscal. La estructuración del proceso ya contempla beneficios significativos en favor del arrendatario–usuario operador, como la

gradualidad en el pago del canon durante los primeros años, precisamente para facilitar el cumplimiento del inicio de las inversiones y las labores de mantenimiento. Esta medida pretende sustituir la aplicación de descuentos adicionales y equilibrar la ecuación financiera desde el inicio del contrato. La reducción del 70% en el canon desnaturalizaría el modelo financiero del contrato, generaría un desequilibrio económico en perjuicio del Estado y sería contraria a los principios de eficiencia, sostenibilidad y responsabilidad en la administración de recursos públicos (arts. 4 y 26 de la Ley 80 de 1993).

En efecto, el canon de arrendamiento constituye la contraprestación esencial a favor del Estado por la explotación de bienes fiscales, cuya finalidad es cubrir los costos asociados a impuestos, avalúos, seguros y gastos de administración. Un descuento del 70% durante los primeros años generaría un déficit operativo que trasladaría el riesgo financiero de la operación al Ministerio, en contravía de los principios de planeación y responsabilidad en la gestión de los recursos públicos (artículo 26 de la Ley 80 de 1993).

Adicionalmente el canon de arrendamiento fue definido con fundamento en estudios de mercado tanto para el año 2024 y el año 2025, adoptando como referencia el valor de $15.460/m² para bodegas (conforme con el estudio y análisis de rentas que tuvo en cuenta zona franca del pacífico (privada)) y no lo que está cobrando actualmente el Usuario Operador (según informes semestrales presentados por el actual usuario operador Zona Franca Palmaseca S.A., a la fecha se encuentran pagando los usuarios instalados según las bodegas para usuarios industriales (2) la tarifa promedio es de $ 20.663 y para usuarios comerciales (m2) es de $18.958), criterio diferenciador en ventaja del interés general, la competitividad y el mercado. Sin embargo, el valor base de canon proyectado para el proceso licitatorio se fijó en $7.479/m², equivalente al 48,38% del valor de mercado, lo que significa que ya incorpora una reducción significativa frente al valor pleno.

Se suma a los incentivos contemplados por el Ministerio el modelo financiero con pago escalonado, y de manera adicional, contempla que los metros cuadrados de nuevas bodegas que el arrendatario desarrolle en las áreas urbanizadas o por desarrollar se pagarán con tarifa reducida durante un lapso máximo de 12 años, como incentivo a la inversión privada y al crecimiento del área útil de la zona franca.

Adicionalmente, no se allega por parte del observante ninguna evidencia técnica o soporte alguno que justifique la reducción del canon solicitada, por lo que no es viable para el Ministerio acoger la observación sin ninguna evidencia técnica, máxime si se cuenta con un estudio del sector y modelo económico elaborado por cisa en el cual se contemplaron todas las variables.

Una mayor disminución generaría un desequilibrio económico en perjuicio del Estado, contrariando el principio de conmutatividad del artículo 27 de la Ley 80 de 1993, implicando renunciar a ingresos públicos previamente justificados y soportados en estudios valuatorios del mercado.

Por lo anterior no se acepta la observación.

OBSERVACIÓN 3:

Posteriormente, señala un ajuste periódico del canon de arrendamiento con un factor fuera del mercado, así:

> "**3) Ajuste periódico del canon de arrendamiento con un factor fuera de mercado (IPC+3)**
>
> *La fórmula del incremento anual del canon en IPC + 3 puntos porcentuales resulta excesiva en relación con las condiciones reales del mercado inmobiliario industrial de la región.*
>
> *El uso de puntos adicionales sobre el IPC puede comprometer la permanencia de los usuarios de la zona franca afectando la estabilidad del proyecto y desincentivando nuevas inversiones.*
>
> *Aunado a ello, no nos resulta comprensible la afirmación que realiza el ministerio para sustentar el ajuste anual donde se menciona "por su parte al detallar el comportamiento a largo plazo de los egresos a cargo del ministerio de comercio industria y turismo se identifica que están proyectados a crecer anualmente a un ritmo con tendencia a estabilizarse en un 11% anual (a áreas constantes)", máxime cuando uno de los variables de crecimiento justamente se redujo en el marco del presente proceso de licitación como lo fue la proyección de incremento del impuesto predial.*
>
> *Finalmente, es importante llamar la atención que en la fórmula de ajuste con IPC +3 propuesta por el ministerio se duplica el valor del canon cada 8 años y no lo hace rentable para los posibles oferentes y mucho menos para los usuarios instalados en la zona franca palma seca o los posibles clientes potenciales que deberían ser los llamados a ocupar parte de las construcciones nuevas por desarrollar en la zona franca. Como prueba de ello anexamos al presente documento de las comunicaciones recibidas por parte de algunos usuarios actuales de la zona franca palma seca con relación a inviabilidad de asumir el ajuste del IPC +3 en sus contratos por el impacto que genera en sus modelos económicos y las mejores condiciones que le han ofrecido en otras zonas francas de la región con relación a los ajustes anuales. (Anexo 1).*
>
> *Por lo anterior respetuosamente solicitamos a la entidad:*
>
> *Que el incremento periódico se establezca en máximo IPC o IPC + 1 punto, alineado con las condiciones contractuales predominantes en el mercado especialmente en otras zonas francas de la misma región que son todas 100% privadas y que generaría un desequilibrio vs la realidad de la zona franca que opera en terrenos del Estado"*

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, conforme con el estudio realizado desde el grupo del presupuesto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se acoge parcialmente la observación en lo relativo a la reducción del margen adicional sobre el IPC. En consecuencia, el ajuste periódico del canon de arrendamiento será de IPC + 2 puntos porcentuales y no IPC + 3, lo cual se reflejará en el pliego definitivo.

No obstante, no es posible acoger en su totalidad la propuesta de limitar el incremento únicamente al IPC o al IPC + 1 punto, dado que ello afectaría la sostenibilidad financiera del contrato, impediría cubrir los costos asociados al impuesto predial, avalúos, seguros y administración de los inmuebles, y contravendría los principios de planeación y sostenibilidad fiscal previstos en los artículos 26 y 27 de la Ley 80 de 1993.

Por lo anterior, los cambios se verán reflejados en el pliego definitivo.

OBSERVACIÓN 4:

El observante se pronuncia frente a la ausencia de obligaciones del Ministerio frente a los mantenimientos y reparaciones necesarias locativas, así como las inversiones que le competen como propietario así:

> *"**4) Ausencia de obligaciones del Ministerio frente a los mantenimientos y reparaciones necesarias locativas, así como las inversiones que le competen como propietario.***
>
> *Pese a ser inmuebles de su propiedad, el ministerio no se hace cargo de los riesgos derivados de la vetustez de la infraestructura (más de 50 años de construcción que superan su vida útil) ni de los mantenimientos y reparaciones necesarias para garantizar su preservación prueba de ello es que no se tiene prevista ninguna obligación en ese sentido.*
>
> *Estas obligaciones inciertas e indeterminadas de las cuales la entidad no se hace responsable ni precisa con claridad su alcance en los pliegos de condiciones, terminan inviabilizando la estructuración del modelo financiero de la oferta ya que los proponentes no cuentan con la información suficiente para hacer una proyección realista de sus egresos*
>
> *Por lo anterior, se solicita al Ministerio:*
>
> *Reconsiderar su posición y establecer entre sus obligaciones a realizar los mantenimientos y reparaciones necesarias locativas, así como las inversiones que demanden los inmuebles de su propiedad para mantener los operativos en el tiempo, los cuales, al finalizar de la presente licitación, superarán los 80 años, así como los que demanden las nuevas leyes y reglamentaciones que surjan en el tiempo y que afecten dichos inmuebles".*

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1973 del Código Civil Colombiano, el contrato de arrendamiento es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado, por lo que le es aplicable el régimen jurídico en materia del Código Civil Colombiano y Código de Comercio Colombiano.

Si bien es cierto el literal i, del numeral 4°, del artículo 2° de la ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.11. del Decreto 1082 de 2015, establecieron que el contrato de arrendamiento es una de las causales para la realización de la modalidad de selección de contratación directa, lo cierto también es que, La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en las radicaciones No. 11001—03-06-000—2018-00117-00 (Radicación Interna: 2385) del veintitrés (23) de abril de dos mil diecinueve (2019), No. 11001-03-06-000-2020-00151-00 (Radicación interna: 2448) del veintiséis (26) de abril de dos mil veintiuno (2021) y No. 11001-03-06-000-2022-00101-00 (No. Radicación: 2478) del veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintidós (2022), indicó que en cuanto se trata de bienes fiscales, predios, inmuebles en los que se lleva a cabo la actividad comercial y servicio de zonas francas, frente a la actividad desplegada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se trata de un contrato de arrendamiento especial que debe desplegarse mediante proceso de selección a través de la modalidad de licitación pública, de que trata el numeral 1° del artículo 2° de la ley 1150 de 2007.

Así las cosas y teniendo en cuenta lo anterior, y por lo que le es aplicable el régimen jurídico en materia del Código Civil Colombiano y Código de Comercio Colombiano, es importante traer, como elementos naturales del tipo de contrato y del contrato de arrendamiento en especial el artículo 1982 del Código Civil que a la letra señala que:

> *"ARTICULO 1982. <OBLIGACIONES DEL ARRENDADOR>. El arrendador es obligado:*
>
> *1.) A entregar al arrendatario la cosa arrendada.*
>
> *2.) A mantenerla en estado de servir para el fin a que ha sido arrendada.*
>
> *3.) A librar al arrendatario de toda turbación o embarazo en el goce de la cosa arrendada."*

De otra parte, el artículo 1985 del mismo Código Civil Colombiano señala que:

> *"ARTICULO 1985. <RESPONSABILIDAD DEL MANTENIMIENTO DE LA COSA ARRENDADA>. La obligación de mantener la cosa arrendada en buen estado consiste en hacer, durante el arriendo, todas las reparaciones necesarias, a excepción de las locativas, las cuales corresponden generalmente al arrendatario.*
>
> *Pero será obligado el arrendador aún a las reparaciones locativas, si los deterioros que las han hecho necesarias provinieron de fuerza mayor o caso fortuito, o de la mala calidad de la cosa arrendada.*
>
> *Las estipulaciones de los contratantes podrán modificar estas obligaciones."*

De lo anterior, se desprende que es natural a los contratos de arrendamiento que el arrendador mantenga en estado de servir la cosas para el fin a que ha sido arrendada y aún más natural y legamente que se mantenga la cosa arrendada en buen estado, realizando con ello las reparaciones que allí se enuncian.

Es por ello por lo que en el estudio previo en el apartado número 3 de las OBLIGACIONES DE LAS PARTES, en especial de las OBLIGACIONES DEL ARRENDADOR, en el numeral 2,

se indicó que: el Arrendador se obliga "*2. A mantener los predios y construcciones que integran la zona franca, conforme el inventario realizado, en estado de servir para el fin a que ha sido arrendada. Previa solicitud de parte del arrendatario conforme se desarrolla en las obligaciones del arrendatario*".

Teniendo en cuenta lo anterior, y una vez consultado el proyecto de pliego de condiciones, se encontró una alteración numérica de las obligaciones y en tal sentido el Pliego de Condiciones se ajustará para mayor precisión e identificación de las obligaciones de la parte arrendadora, sin que ello implique como lo indica el observante que no hay responsabilidad por parte del Ministerio, y que no se asume el mantener en estado de servir para el fin que se arrendará la cosa (predios y construcciones) para la operación de la zona franca de Palmaseca.

Por lo anterior, la observación es acogida parcialmente, y se realizarán los ajustes respectivos en el pliego de condiciones.

OBSERVACIÓN 5:

Con relación al reconocimiento de las mejoras y reparaciones necesarias no locativas y correctivas, el observante solicita precisar lo siguiente en el pliego:

> *"**5) Procedimiento para el reconocimiento de las mejoras y reparaciones necesarias no locativas y correctivas.***
>
> *Con relación a las reparaciones que se deben realizar sobre los inmuebles, el Ministerio consignó el siguiente parágrafo en el apartado de "Obligaciones Especificas del Contratista' dónde, la obligación del arrendatario se amplía incluyendo las mejoras y reparaciones necesarias, no locativas y correctivas sobre los inmuebles, lo cual habitualmente es asumido por el propietario de los mismos:*
>
> *(...)*
>
> *Considerando la ausencia de criterios objetivos en el mencionado parágrafo para el reconocimiento o no de mejoras y reparaciones necesarias no locativas y correctivas sobre los inmuebles, pero en especial, lo consignado en el Art. 1993 del Código Civil, se solicita a la entidad precisar lo siguiente en el pliego:*
>
> 1) *El arrendador está obligado a reconocer económicamente toda mejora y reparación necesaria no locativa y correctiva que el arrendatario realice en los inmuebles arrendados siempre que no se hayan convenido innecesarias por culpa del arrendatario y sin que medien más condicionamientos.*
>
> 2) *las mejoras y reparaciones necesarias no locativas y correctivas que se evidencien cuando ya hayan finalizado los 6 meses indicados en el parágrafo también serán reconocidas económicamente por el arrendador.*
>
> 3) *El término para que el arrendador autorice las mejoras y reparaciones necesarias no locativas y correctivas considerando que la falta de su atención puede causar perjuicios a las empresas instaladas en la zona franca no debe ser superior a 5 días hábiles.*

4) *El término que tendrá la entidad para estudiar el informe final y hacer efectivo el reconocimiento económico en las mejoras y reparaciones necesarias no lucrativas y correctivas en favor del arrendatario no deberá superar los 15 días hábiles lo anterior considerando que el retraso en su reconocimiento causa para el juicio financieros al arrendatario y debe considerarse en la modelación financiera.*

5) *El reconocimiento económico de las mejoras y reparaciones necesarias no lucrativas y correctivas en favor del arrendatario se hará a través de compensación en los pagos del canon de arrendamiento del siguiente trimestre después de su ejecución, lo anterior alineaba el pago del canon de arrendamiento trimestral anticipado que establece el proyecto de pliego."*

Además, señala que:

"De no contemplarse este reconocimiento con la claridad que se está solicitando tanto en tiempos como en valor, se estaría desincentivando la inversión privada en la conservación y modernización de los inmuebles, afectando la sostenibilidad del proyecto y por ende la afectación en cualquier modelo financiero que se requiera proyectar a 30 años.

Lo anterior, se hace aún más relevante al considerar que las contingencias que se puedan presentar deberán ser atendidas con inmediatez para preservar la seguridad (humana, vial, ambiental, etc.) Y garantizar el funcionamiento de la zona franca sin interrupciones".

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y turismo se permite indicar que, esta observación ha sido reiterativa con ocasión de los procesos anteriores, por lo que se insiste por parte de la Entidad en lo ya descrito en las respuestas anteriores.

No obstante, lo anterior, y con ocasión de algunas observaciones relacionadas en la observación 4, así como las inquietudes relacionadas con las observaciones 8,9 y 10, y otras presentadas por los demás observantes, El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite señalar que, en lo referente a las reparaciones necesarias que requieren los inmuebles dada la vetustez de la infraestructura y el consecuente desgaste derivado del paso del tiempo, así como los gastos asociados a la ejecución del plan maestro de desarrollo general obligatorio, precisar que:

En la obligación No. 3 del numeral 10.7.2.3 Obligaciones específicas, que pertenece al acápite 10.7.2 OBLIGACIONES DEL ARRENDATARIO, se indicó que: "*1. Emplear el mayor cuidado en la conservación de los predios y construcciones objeto de arrendamiento, no siendo responsable del deterioro que provenga de la naturaleza o uso legítimo y adecuado del mismo, lo anterior de conformidad a las normas aplicables al contrato y las instrucciones que imparta el Ministerio sobre la materia."* En consecuencia, en la administración, manejo, tenencia la responsabilidad del buen uso del bien (bienes) recae en el usuario operador-arrendatario-contratista, y además debe seguir las instrucciones que imparta el Ministerio.

De otra parte en relación con las mejoras la Corte Suprema de Justicia ha indicado en SC 1905-2019 - Radicación N° 11001-31-03-041-2011-00271-01, que:

"(…) 3.3. Mejoras

3.3.1. Valga la pena de manera inicial acotar que desde el lenguaje natural o consuetudinario se conocen como "obra" aquella cosa hecha o producida por el hombre sea material o intelectual, como sería la construcción de un edificio o escribir un libro. Tratándose de obras materiales podemos encontrar obras nuevas o reformas, en donde estas últimas constituyen un cambio de aspecto o funcionalidad de una estructura, un cambio en su forma o tamaño, incluida tareas de preservación y mantenimiento.

Desde la arquitectura se dice que una reforma usualmente implica una reconstrucción total o parcial de una edificación, bien sea por la necesidad de reparaciones necesarias para mantener o mejorar la estabilidad, por motivos de ruina o abandono, o para adaptar lo existente a nuevas necesidades.

Tales conceptos no son ajenos a los contenidos en la legislación, habida cuenta que en razón de diversas situaciones jurídicas es dable su realización con consecuencias jurídicas, como es el caso de las que hace el poseedor o un tenedor, que pueden dar derecho o no a adquirir el dominio, como ocurre con la accesión, o el reconocimiento del derecho que puede tener el poseedor reivindicado, o el locatario en el arrendamiento a ser resarcido en el valor de las expensas necesarias invertidas en la conservación de la cosa o las mejoras útiles hechas antes de la contestación de la demanda.

*Respecto de las mejoras nuestro ordenamiento, con raigambre romanista, ha acogido la definición tradicional, **calificando las necesarias como aquellas sin las cuales el inmueble no podría ser conservado**; útiles, las que no siendo indispensables para la conservación del inmueble, aumentan su valor y resultan provechosas para el propietario y locatario; y voluptuarias, referidas a las realizadas en beneficio exclusivo de quien las incorporó, como las de recreo o esparcimiento, de mero lujo o suntuarias; reconociendo los efectos de su realización en distintos escenarios, así como la existencia o no del derecho y condiciones necesarias para reclamarlas.*

3.3.2. Las normas que regulan el contrato de arrendamiento contemplan el derecho del arrendatario para hacer mejoras y reclamar su reembolso al arrendador. Los artículos 1993 y 1994 del C.C. al respecto indican:

> *«Artículo 1993 El arrendador es obligado a reembolsar al arrendatario el costo de las reparaciones indispensables no locativas, que el arrendatario hiciere en la cosa arrendada, siempre que el arrendatario no las haya hecho necesarias por su culpa, y que haya dado noticia al arrendador lo más pronto, para que las hiciese por su cuenta. Si la noticia no pudo darse en tiempo, o si el arrendador no trató de hacer oportunamente las reparaciones, se abonará al arrendatario su costo razonable, probada la necesidad.*

ARTICULO 1994. El arrendador no es obligado a reembolsar el costo de las mejoras útiles, en que no ha consentido con la expresa condición de abonarlas; pero el arrendatario podrá separar y llevarse los materiales sin detrimento de la cosa arrendada; a menos que el arrendador esté dispuesto a abonarle lo que valdrían los materiales, considerándolos separados.

De acuerdo con esto, queda claro que el arrendatario en principio – salvo pacto en contrario- puede realizar ciertas mejoras en el predio objeto de arrendamiento, dependiendo el derecho de reembolso a la clase de las mismas, pues siendo útiles podría optar por retirarlas, siempre que no se afecte el predio, o exigir su abono al arrendador, para lo cual éste tendría que haberlas autorizado y comprometido expresamente a abonarlas, amen que, en ausencia de dicha autorización, podrá el arrendador reclamar su retiro para que se restituya el inmueble al estado original, tal cual como lo recibió el inquilino, así como exigir el pago de los perjuicios que su ejecución le pudieron generar y/o eximirse de abonarlas.

3.3.3. En relación con el arrendamiento de inmuebles destinados a actividad comercial la legislación mercantil limita su regulación a las previsiones contenidas en los artículos 518 a 524; sin embargo, no regula lo relacionado con la inversión de mejoras, ni el reconocimiento de las mismas, cuando son realizadas por los arrendatarios para poder llevar a cabo, de manera acorde con su finalidad, las actividades económicas propias de su negocio, por lo que es de rigor, que al amparo de la remisión normativa que consagran los artículos 2° y 822 del Código de Comercio, se deban aplicar las disposiciones civiles, para definir la existencia o no del derecho al pago de las obras solicitado en la demanda.
(…)" (Subrayas fuera del texto).

Por lo que, debe entenderse que las obras, mejoras o reparaciones necesarias se encuentran calificadas como aquellas sin las cuales el inmueble no podría ser conservado y por lo tanto de llegarse a presentar la ejecución y realización de dichas obras o reformas se acogería en mejor derecho lo descrito por el artículo 1993 del código civil.

De otra parte es necesario señalar que bajos los criterios del contrato de arrendamiento, el arrendatario-usuario operador- contratista deberá informar con tiempo sobre las circunstancias que se estén presentando y allegar información e informe de las obras, mejoras necesarias o reformas realizadas en el bien, así como el usuario, y para tal efecto deberán demostrar el estado actual, el proceso, el resultado final y dejar evidencias de las obras y mejoras concluidas, lo que hará parte del expediente administrativo, técnico y jurídico del contrato de arrendamiento, so pena de ser asumidas por su cuenta y riesgo, diferentes a las obras o reparaciones que puedan llegar a ser parte del plan de mantenimiento del numeral 5 de las obligaciones especiales y diferente a los gastos asociados a la ejecución del plan maestro de desarrollo general obligatorio.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, dada la naturaleza de los contratos de arrendamiento, y en especial este contrato de arrendamiento especial, la obligación de mejoras necesarias o no locativas, mejoras útiles, mejoras locativas, y la ejecución del plan de mantenimiento, plan maestro de desarrollo general, y plan de inversiones son obligaciones que corresponde al arrendatario, que deberán ser autorizadas por el Ministerio previa solicitud con los anexos correspondientes.

Adicionalmente debe considerarse lo manifestado por el Consejo de Estado, mediante el concepto con Radicado del CE - Oficio N° 674 del 19 de mayo de 2019, a través del cual se allega el Concepto con radicado único 11001—03-06-000-2018-00117-00 Radicación Interna: 2385 del veintitrés (23) de abril de dos mil diecinueve (2019), que entre otras cosas indica:

> "*De lo anterior, es posible concluir que el Usuario Operador: … " i) es el responsable de la dirección, administración y promoción óptima de la zona franca, ii) debe desarrollar la infraestructura y construcciones de la zona, con sus propios recursos, o con financiaciones debidamente legalizadas, y de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Plan de Desarrollo descrito en la propuesta y el contrato, y iii) debe cumplir con el Plan de Desarrollo presentado, plan dentro del cual se encuentran las obligaciones relativas al plan de inversiones y al mantenimiento de los bienes."*
> …
> *"A la luz de las disposiciones anteriores, puede concluirse que el Usuario Operador tiene a su cargo el mantenimiento de los bienes objeto del contrato y la administración de la zona franca de forma ordenada y responsable para garantizar su completa utilización y máximo de eficiencia. "*

Por lo anterior se concluye que las actividades del mantenimiento son inherentes al contrato de arrendamiento de carácter especial y al usuario operador con el fin de garantizar el desarrollo y la operación de la Zona Franca, puesto que la falta de este altera el normal y adecuado desarrollo de la zona.

Además, indica el Consejo de Estado que "*ii) La falta de mantenimiento de los bienes afecta el normal y adecuado desarrollo de la zona franca. iii) El no mantenimiento de los bienes puede llevar a su grave deterioro o pérdida, afectándose por tanto el patrimonio público, al ser bienes que pertenecen a la entidad y que van a ser restituidos a la terminación del contrato."*

Igualmente, mencionada que "iv) *En virtud de los artículos 2º, 209 y 365 de la Carta Política y 3º, 25, 26 y 28 de la Ley 80 de 1993 y los principios de economía, eficacia, precaución, eficiencia, celeridad y buena administración, debe asegurarse la finalidad del contrato, la satisfacción de la necesidad buscada a través de este, y la prestación continua de los servicios de la zona franca*."

Por lo anterior, es claro que constitucionalmente y en el marco de la normatividad el Régimen Franco, la Ley 80 de 1993 y el Código Civil, para que la zona franca se desarrolle de manera adecuada, el arrendatario usuario operador debe cumplir las tareas de mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes objeto del contrato y de aquellos necesarios para la operación de la zona franca, utilizando sus propios recursos bajo el rol de usuario operador previa autorización del Ministerio con los soportes respectivos, bajo las circunstancias de tiempo, modo y lugar que correspondan, que siendo aprobadas estudiará el asunto y dará aplicación de ser el caso al artículo 1993 del código civil colombiano.

Se reitera que "*el arrendatario - Usuario Operador debe realizar las tareas de mantenimiento, porque, así como tiene a su cargo la obligación de mantener los bienes arrendados, del otro lado, debe efectuar el mantenimiento de los bienes para que como*

Usuario Operador pueda satisfacer la obligación general de administrar y operar la zona franca de forma ordenada y responsable, y asegurar su completa y eficiente utilización".

"Por tanto, … El Usuario Operador debe realizarlas, habida cuenta que, de un lado, tiene a su cargo la obligación de mantener los bienes arrendados; y de otro, el mantenimiento de los bienes es necesario para que el Usuario Operador pueda satisfacer la obligación general de administrar y operar la zona franca de forma ordenada y responsable, y asegurar su completa y eficiente utilización."

De otra parte en el mismo concepto con radicado único 11001—03-06-000-2018-00117-00 Radicación Interna: 2385 del veintitrés (23) de abril de dos mil diecinueve (2019), se estableció en lo que respecta a la realización directa por parte del Ministerio del Mantenimiento necesario de los inmuebles objeto del contrato que "*Si bien las últimas tendencias del derecho obligan al acreedor a mitigar los daños', de lo que se desprendería el deber para el Ministerio de tomar las medidas necesarias para precaver los daños derivados del no mantenimiento de los bienes, en el evento en que el deudor contratista no lo realice, lo cierto es que hasta tanto no se termine el contrato, sea de manera normal o anormal, la realización del mantenimiento de los bienes no puede asumirla el Estado. Lo anterior, teniendo en cuenta que quien debe cumplir con la obligación de mantenimiento es el contratista, y en caso de que incumpla, la administración tiene unas herramientas para retirarlo y asumir, ya sea directamente, o por intermedio de otro contratante, esa obligación."*

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, teniendo en cuenta lo argumentado en respuestas a las observaciones de los anteriores procesos, la respuesta a la observación 4 del interesado observante, el procedimiento que se ha planteado en los procesos LP-002-2025, SAMC-002-2025, y el actual LP-003-2025, obedece a un estudio legal del artículo 1993 del Código Civil, con fundamento en los artículos 1982 y 1983 del Código Civil, no es un procedimiento alejado de la realidad, y tampoco es colateral, sino que responde directamente a la necesidad de mantener los predios, los bienes inmuebles, construcciones y edificaciones en estado servible, de ahí que se construyera un procedimiento único y lo más sumario posible.

En el ejercicio de la colaboración armónica, la planeación y coordinación, la economía, eficacia, precaución, eficiencia, celeridad y buena administración, del desarrollo y ejecución del contrato que hace parte del proceso contractual actual, es cierto también que al usuario operador-arrendatario-contratista, como a la administración – Ministerio, les asiste las oportunidades de elevar las solicitudes que correspondan a unos y otros, por ello el tiempo de respuesta será los términos legales en el marco del artículo 23 constitucional y la ley 1755 de 2015, asunto que no requiere ser discutido en el marco de las condiciones contractuales; claro está que el asunto debe ser elevado en su solicitud por parte del usuario operador-contratista, con una previa antelación en el marco de la planeación y más aún en el entendido del plan de mantenimiento que debe presentar el usuario operador luego de iniciado el contrato y no antes.

Huelga señalar que las obras, mejoras o reparaciones necesarias se encuentran calificadas como aquellas sin las cuales el inmueble no podría ser conservado y por lo tanto de llegarse a presentar la ejecución y realización de dichas obras o reformas, que deben ser observadas, clasificadas, evaluadas, estudiadas, presentadas por parte del Arrendatario-Contratista-Usuario Operador, en un informe en el marco de la ejecución del contrato, y no antes a la celebración del contrato y que en todo caso requieren

autorización previa por parte del Ministerio, en caso contrario serán asumidas por cuenta y riesgo del contratista. En todo caso de presentarse circunstancias ajenas a las voluntades de las partes debidamente comprobadas, y aun así de forma extraordinaria, acudiendo a los diversos sistemas de información y gestión documental el usuario operador-contratista, deberá elevar la solicitud de intervención de obras necesarias, lo que no le exime de responsabilidad, ateniendo también a los principios de planeación, precautorio o precaución.

Se insiste que si bien es cierto a las partes les asiste las oportunidades de elevar las solicitudes que correspondan a unos y otros, y que si bien el tiempo de respuesta podría ser en los términos legales en el marco del artículo 23 constitucional y la ley 1755 de 2015, lo cierto es que el contratista una vez realice la totalidad de las obras necesarias, como quedó plasmado en el parágrafo, que "finalizadas las obras, mejoras o reparaciones necesarias, el arrendatario – contratista – usuario operador, deberá entregar un informe general al Ministerio, quien evaluará y calificará la mismas con el fin de estudiar bajo las circunstancias de tiempo, modo y lugar que correspondan, la aplicación, de ser el caso, del artículo 1993 del Código Civil Colombiano"; ello dependerá de cada obra necesaria debidamente probada, verificada, evaluada, tasada y contrastada en la realidad, y de los tiempos internos y procedimientos internos de la Entidad, sometida a un proceso de planeación, coordinación.

Por lo anterior y en ejecución del contrato, el arrendatario-usuario operador- contratista deberá informar con tiempo sobre las circunstancias que se estén presentando y allegar información e informe de las obras, mejoras necesarias o reformas que se requieran realizar y realizadas en el bien, así como el usuario, y para tal efecto deberán demostrar el estado actual, el proceso, el resultado final y dejar evidencias de las obras y mejoras concluidas, lo que hará parte del expediente administrativo, técnico y jurídico del contrato de arrendamiento, so pena de ser asumidas por su cuenta y riesgo, diferentes a las obras o reparaciones que puedan llegar a ser parte del plan de mantenimiento del numeral 5 de las obligaciones especiales y diferente a los gastos asociados a la ejecución del plan maestro de desarrollo general obligatorio.

Es de ahí que, para el presente proceso de selección se construyera el "*Parágrafo único: Procedimiento especial y sumario por la obligación 37 particular*", el cual y según las observaciones planteadas para el proyecto de pliego de condiciones por parte del interesado-actual usuario operador, los usuarios calificados, instalados, industriales y comerciales como se puede estudiar a lo largo del presente cuadernillo, con fundamento en el principio de legalidad, autonomía de la voluntad, principios contractuales de transparencia, información y acceso a la información, responsabilidad, para seguir garantizando la participación y la pluralidad de oferentes será reformulado.

Por lo anterior, la observación es acogida parcialmente, y se realizarán los ajustes respectivos en el pliego de condiciones.

OBSERVACIÓN 6:

Continua las observaciones pronunciándose sobre las inversiones en los inmuebles de la siguiente manera:

"***6) Inversiones en los inmuebles***

En el anexo del pliego denominado "análisis técnico del canon" particularmente en la sección "C. Definición canon mínimo de oferta a cargo del usuario operador", la entidad no está considerando dentro de su proyección financiera que, además del ingreso en dinero que va a percibir por el cobro del canon de arrendamiento también estará percibiendo un ingreso en especie por todas las inversiones que el arrendatario deberá hacer como usuario operador en el marco del cumplimiento de su plan maestro de desarrollo general, y que equivalen a 46000 SMMLV en los primeros 10 años del contrato. Del total del compromiso normativo de inversión del plan maestro de desarrollo general, más del 80% aproximadamente revierte completamente al Estado, tratándose de las nuevas construcciones de bodegas (10.000 m2), la infraestructura vial y de servicios públicos que se requiere para habilitar esta nueva área de desarrollo en la zona franca.

Aunado a lo anterior, en nuestra experiencia durante los 31 años que hemos operado esta zona franca, es que, con el propósito de mantener los inmuebles en buen estado de funcionamiento para su ocupación y teniendo en cuenta que su periodo de construcción ya supera la vida útil de los 50 años, se van a tener que realizar inversiones adicionales a las previstas en el plan maestro, que en el presente contrato y a la fecha ya superan los 39.000 millones de pesos Por los que alguien tendrá que responder. Estos excedentes sumados al compromiso establecido en su momento de 25.444 millones de pesos totalizan una inversión de 64.444 millones de pesos que representan casi el 100% del plan maestro de desarrollo general normativo para el año 2025. Situación que es muy probable que se repita en el nuevo contrato en perjuicio del arrendatario, ya que la edad constructiva seguirá incrementándose progresivamente durante su ejecución, llegando a sus años más críticos e inclusive con mayores riesgos y contingencias que cubrir para garantizar el correcto funcionamiento de la zona franca.

La falta de reconocimiento de estos ingresos en especie que ha percibido en el contrato actual y que percibirá el ministerio con el nuevo contrato configura un enriquecimiento sin causa del mismo ministerio, en la medida en que las inversiones que ha efectuado el arrendatario actual las que efectúe el nuevo arrendatario, aun siendo necesarios para la preservación, modernización o adecuación de los inmuebles, quedarán incorporadas de manera permanente al patrimonio del arrendador sin que medie compensación alguna. La jurisprudencia la corte suprema de justicia ha señalado que el enriquecimiento sin justa causa constituye un principio general del derecho y una fuente autónoma de obligaciones que impide que una parte obtenga un provecho patrimonial a expensas de otra sin que exista un título jurídico que lo justifique".

Expuesto lo anterior, el observante solicita:

"Teniendo en cuenta lo anterior, respetuosamente solicitamos a la entidad:

Incluir dentro de la estructura de ingresos de la entidad, el reconocimiento como parte del canon de arrendamiento de las reparaciones, mantenimientos, construcciones e inversiones que se requieren hacer sobre los inmuebles, los cuales acrecientan el patrimonio de la entidad y a la finalización del contrato quedan a su favor. Esta consideración, debe reducir el valor del pago efectivo en favor de la entidad, durante los 30 años de ejecución del contrato".

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, frente a la observación planteada es necesario aclarar cuatro situaciones: La primera consiste en lo relacionado con el régimen franco; la segunda el proceso de selección contractual de licitación pública y contrato de arrendamiento; la tercera referida al plan de desarrollo y proyecto de inversión y; la cuarta en lo que se refiere al presunto enriquecimiento sin justa causa.

- El régimen franco en Colombia constituye un régimen jurídico especial de incentivo a la inversión y la competitividad, establecido por la Ley 1004 de 2005 y reglamentado por el Decreto 2147 de 2016. A través de este régimen se otorgan beneficios tributarios, aduaneros y comerciales a las personas naturales o jurídicas que, en calidad de usuarios calificados, operan dentro del perímetro autorizado de una zona franca permanente, temporal o especial.

Este régimen, de carácter económico y fiscal, no sustituye ni desplaza el régimen de contratación estatal ni el régimen de propiedad de los bienes inmuebles donde se desarrolla su operación. En otras palabras, la existencia de una zona franca no modifica la titularidad de los bienes fiscales ni elimina la necesidad de observar las normas aplicables a su administración, uso o explotación.

En ese sentido, los procesos que adelanta el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en relación con los predios de su propiedad ubicados en el municipio de Palmira, Valle del Cauca, donde actualmente opera la Zona Franca Permanente Palmaseca, tienen como único objeto:

> *"ENTREGAR A TÍTULO DE ARRENDAMIENTO LOS PREDIOS Y CONSTRUCCIONES DE PROPIEDAD DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, EN DONDE OPERABA LA ZONA FRANCA PERMANENTE "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y DE SERVICIOS MANUEL CARVAJAL SINISTERRA" o "ZONA FRANCA PALMASECA S.A." hoy denominada "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y SERVICIOS PALMASECA S.A." UBICADA EN JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO PALMIRA, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, DE ACUERDO CON EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS APLICABLE."*

Desde el punto de vista contractual, el proceso de selección pública que adelanta el Ministerio no tiene por objeto autorizar o calificar al operador de la zona franca, ni extender por sí mismo la vigencia del régimen franco, como tampoco subarrendar directamente. Su finalidad es estrictamente transferir a título de arrendamiento el uso de un inmueble fiscal, en los términos previstos por el Código Civil Colombiano (artículos 1973 y siguientes), las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y demás normas que rigen la contratación pública, bajo el esquema de régimen franco a un usuario operador-contratista-arrendatario.

- En segundo Lugar, en lo que respecta al proceso de selección a través de la modalidad de contratación de licitación pública con el tipo de contrato de arrendamiento especial, debe señalarse que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha definido esta modalidad con fundamento en los pronunciamientos reiterados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, así como en el marco normativo aplicable a la contratación

estatal, en concordancia con los principios constitucionales que rigen la función pública y la gestión de bienes fiscales.

En efecto, mediante concepto del 21 de septiembre de 2022 (Radicado 11001-03-06-000-2022-00101-00, interno 2478), la Sala de Consulta indicó de manera categórica que las zonas francas que operan sobre terrenos de propiedad de la Nación deben estar precedidas de un proceso de licitación pública para la selección de su usuario operador, y que los contratos de arrendamiento sobre dichos bienes deben celebrarse mediante esta modalidad.

En dicho concepto se precisó que, *"desde el año 2019, la Sala ha sido enfática en su posición de señalar la necesidad de abrir un proceso licitatorio para estas zonas francas que operan en bienes de propiedad de la Nación, ante la ausencia de norma que regule un procedimiento que garantice los principios de igualdad, libre concurrencia y libre competencia, entre otros, contenidos en la Constitución Política y en el Estatuto de Contratación Pública"*, agregando que *"no es posible prorrogar los contratos de arrendamiento actualmente celebrados con los usuarios operadores de las zonas francas ubicadas en terrenos de propiedad total o parcial de la Nación-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por las razones expuestas en el presente concepto, que ratifican lo señalado por la Sala en los conceptos 2385 de 2019 y 2448 de 2021".*

A partir de tales lineamientos, el Ministerio estableció que la modalidad de selección aplicable para la entrega a título de arriendo de los predios, bienes inmuebles e instalaciones de su propiedad, localizados en el corregimiento de Palmaseca (municipio de Palmira, departamento del Valle del Cauca), sería la licitación pública, toda vez que no se configuran las condiciones legales para proceder mediante contratación directa.

Esta decisión responde al cumplimiento de los principios constitucionales y legales consagrados en los artículos 209 y 123 de la Constitución Política, en los artículos 24 y 30 de la Ley 80 de 1993, y en el artículo 2, numeral 1 de la Ley 1150 de 2007, el cual establece expresamente que *"la escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo"*. Dicha disposición ha sido reglamentada por el Decreto 1082 de 2015, que estructura las fases y condiciones técnicas y jurídicas para llevar a cabo la licitación pública conforme al régimen general de contratación.

En este caso, el objeto del contrato corresponde a *"entregar a título de arrendamiento los predios y construcciones de propiedad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en donde operaba la Zona Franca Permanente 'Zona Franca Industrial de Bienes y de Servicios Manuel Carvajal Sinisterra' o 'Zona Franca Palmaseca S.A.', hoy denominada 'Zona Franca Industrial de Bienes y Servicios Palmaseca S.A.', ubicada en jurisdicción del municipio de Palmira, departamento del Valle del Cauca, de acuerdo con el régimen de zonas francas aplicable".*

Este objeto se enmarca dentro de la definición de contrato de arrendamiento consagrada en el artículo 1973 del Código Civil, según el cual *"el arrendamiento es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado"*. De tal forma, el contrato que se suscriba se regirá por las normas civiles y comerciales en lo no regulado por la contratación estatal, y será considerado un contrato estatal conforme al artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Si bien la Ley 1150 de 2007, en su artículo 2, numeral 4°, literal i), y el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 prevén la posibilidad de celebrar contratos de arrendamiento mediante contratación directa, la Sala de Consulta del Consejo de Estado ha sostenido, en los conceptos antes citados (Rad. 2385 de 2019, Rad. 2448 de 2021 y Rad. 2478 de 2022), que esta excepción no resulta aplicable cuando se trata de predios de propiedad estatal afectados a la operación de zonas francas. En estos casos, debe observarse una modalidad de selección objetiva, abierta y pública, toda vez que el negocio jurídico cumple una función misional y se encuentra directamente vinculado a la ejecución de una política pública de comercio exterior y desarrollo económico.

En palabras de la Sala: *"Las disposiciones especiales (no contractuales) en materia de requisitos de usuario operador contenidas en el Decreto 2147 de 2016, cuando se trate de terrenos de propiedad de la Nación o de una entidad pública en general, deben ser entendidas como reglas que deben cumplirse en el marco de un proceso de licitación".*

Esta interpretación ha sido reafirmada por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el concepto C-464 de 2023 (Radicado de entrada P20231221017858, Radicado de salida RS20240226003400), en el cual se analiza la diferencia entre el arrendamiento ordinario de bienes inmuebles y los contratos celebrados con usuarios operadores en zonas francas declaradas por iniciativa pública. En dicho concepto se señala que *"los contratos suscritos entre la Administración y los usuarios operadores (…) no corresponden a un contrato de arrendamiento tradicional que pueda celebrar cualquier entidad"*, por cuanto su objeto está orientado a *"cumplir con las obligaciones a cargo de los respectivos arrendatarios (…) en cuanto a la utilización de dichos inmuebles en forma exclusiva para los fines propios de las zonas francas", por lo cual "se consideran disímiles al de arrendamiento común dadas sus particularidades y su estrecha relación con las zonas declaradas como francas".*

En consecuencia, el régimen jurídico aplicable al procedimiento de selección, que abarca las etapas precontractual, contractual y postcontractual, está constituido por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 019 de 2012 y las normas del Código Civil y Código de Comercio en lo no regulado expresamente. La elección de la modalidad de licitación pública garantiza no solo la legalidad del proceso, sino también la salvaguarda del patrimonio público y la continuidad en condiciones objetivas del régimen franco vigente, conforme al marco legal, jurisprudencial y doctrinal que rige la contratación estatal y la administración de bienes fiscales en Colombia. Situación que se presenta de manera directa con el usuario operador, contratista, arrendatario.

En el marco del contrato de arrendamiento las mejoras necesarias – no locativas, locativas – no necesarias pero que se requieren para la funcionalidad de los predios y de las bodegas y construcciones, hacen parte de la naturaleza del contrato referido, y no se puede confundir o se puede inducir a error con los proyectos del plan de desarrollo o del proyecto de inversión que ha desarrollar el futuro usuario operador-contratista-arrendatario, y que corresponde al régimen franco. Y que, de otra parte, sobre la base de la construcción o nuevas inversiones a desarrollar conforme al estudio inicialmente planteado por CISA, como las observaciones en todos los procesos previos, así como el anexo y análisis técnico del canon y la definición del canon, el futuro contratista goza de un beneficio sobre los proyectos de inversión a desarrollar durante los 12 años siguientes al inicio de operaciones que inicie el uso, goce, disfrute y recuperación de la inversión,

sin que tenga que pagar por dicha área nueva construida como si fuera área en metros cuadrados construidos, sino a partir del año 13.

Por lo anterior, frente al proceso de selección, en la modalidad de licitación pública, tipo de contrato de arrendamiento especial conforme lo determinó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, no es viable que el observante pretenda inducir al error en cuanto a las obligaciones naturales del contrato de arrendamiento y cuanto, a las obligaciones del régimen franco, y se pretenda señalar que el Ministerio recibirá un pago en especie, máxime que el Ministerio durante los primeros 12 años luego de que se construyan los 10.000 metros cuadrados (m2) no cobrará dicha construcción como área construida o urbanizada sino al finalizar dichos años, periodo en el cual el Arrendatario podrá recuperar su inversión.

En cuanto al plan de desarrollo y proyecto de inversión, dicho factor es determinante en lo que respecta a su relación directa con el régimen franco, y por ello no puede confundirse con cualquier otra obligación, naturaleza y especificación del contrato de arrendamiento.

Entonces, en cuanto a las inversiones, se hace necesario aclarar que las obligaciones contractuales son independientes de los compromisos derivados de la autorización de la prórroga de la zona franca, para el régimen franco se debe dar cumplimiento a los requisitos establecidos en el artículo 86-2 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones.

Es decir, que las inversiones asociadas al contrato de arrendamiento pueden o no coincidir con las inversiones comprometidas en el Plan Maestro de Desarrollo General para la prórroga de la zona franca.

Y estas inversiones solamente podrán ser acreditadas a efectos de dar cumplimiento a los compromisos de la prórroga de la zona franca cuando cumplan los criterios del régimen de zonas francas y estén representadas en nueva inversión y en activos fijos reales productivos en los términos del artículo 1 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones.

En lo que respecta al presunto enriquecimiento sin justa causa, en el presente caso, el contrato de arrendamiento especial que adelanta el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se rige por el marco normativo aplicable a la contratación estatal (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015 y normas concordantes), así como por las disposiciones del Código Civil y de Comercio en lo no regulado expresamente. Por lo tanto, las obligaciones, contraprestaciones y beneficios derivados del mismo encuentran sustento jurídico suficiente en el negocio contractual y en el régimen de zonas francas, lo que excluye la configuración de un enriquecimiento sin justa causa.

En efecto, no se prevén utilidades en el marco del referido contrato, sino garantizar lo observado por la Contraloría General de la República, en garantizar la sostenibilidad financiera del contrato para el tesoro nacional y que los ingresos que se reciban serán suficientes para cubrir los costos en los que incurre el Ministerio durante la totalidad de la vigencia del contrato.

En consecuencia, no resulta jurídicamente procedente afirmar que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o el contratista obtendrán un beneficio sin causa legal o

contractual, toda vez que la relación se enmarca en un contrato estatal sometido al principio de legalidad, al equilibrio económico y a las cargas y beneficios recíprocamente pactados.

Por lo anterior, no se acoge la observación.

OBSERVACIÓN 7:

El observante señala una serie de consideraciones para un modelo financiero de zonas francas que operan en terrenos del Estado de la siguiente manera:

> "***7) Consideraciones para un modelo financiero de Zonas Francas que operan en terrenos del Estado.***
>
> *Es importante que el ministerio considere que la base para el establecimiento de unas condiciones comerciales equitativas en el presente contrato, no se pueden comparar con información de mercado de zonas francas de naturaleza 100% privada, quienes tienen unos beneficios y prerrogativas importantes, y que al pretender igualarlas a las zonas francas que operan en terrenos del estado, materializan elementos anticompetitivos que se reflejan a continuación:*

ZONAS FRANCAS PRIVADAS	ZONAS FRANCAS QUE OPERAN EN TERRENOS DEL ESTADO.
• Propietarios de los terrenos	• No es propietario de los terrenos.
• Posibilidad de vender y/o alquilar los inmuebles	• Solo sub-arriendo
• Construyen de acuerdo a mercado (oferta y demanda, bajo pedido)	• Obligación contractual 10.000m2
• Copropiedad – Distribución de costos y gastos de áreas comunes, actualizaciones normativas o tecnológicas.	• No hay copropiedad – No distribución de costos y gastos comunes, ni de actualizaciones normativas o tecnológicas.
• Solo mantenimiento de predios propios	• Tienen a cargo el mantenimiento preventivo y correctivo de bodegas, locales, lotes y zonas comunes
• Predial únicamente de predios propios	• Lo asume el propietario del terreno (consideraciones nuevas propuestas)
• Tarifas preferenciales/diferenciales según necesidad del propietario del inmueble	• El UO asume 100% de costos y gastos con o sin ocupación
• Propietarios de las construcciones nuevas, de las mejoras a las instalaciones actuales y en general de las instalaciones en perfecto estado.	• Se entregan todas las construcciones nuevas, las mejoras a las instalaciones actuales, todo revierte al estado y constituye un ingreso adicional al canon de arrendamiento para el Ministerio.

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que si bien las condiciones de mercado no son iguales para las zonas francas permanentes que funcionan en terrenos de propiedad del estado versus aquellas que lo hacen en predios privados, la diferencia se centra en la disponibilidad jurídica de los terrenos en donde se desarrollan los proyectos de zona franca; en ese sentido, las condiciones de competencia frente a las zonas francas que funcionan en predios de tipo privado tienen los mismos beneficios y prerrogativas que las zonas francas que funcionan en terrenos del Estado, así como el mismo término para su declaratoria y prórroga para desarrollar la zona franca y su actividad económica.

Respecto a la tabla comparativa presentada, en cuanto a la posibilidad de vender y/o alquilar los inmuebles, así como la distribución de costos y gastos, hacen parte del curso corriente de los negocios y cada unidad económica debe proyectar su modelación financiera teniendo en cuenta todos estos puntos.

Es importante precisar que el régimen jurídico aplicable a las zonas francas está definido en la Ley 1004 de 2005 y el Decreto 2147 de 2016, los cuales no contemplan un tratamiento diferencial en razón de la naturaleza pública o privada de los terrenos, sino que establecen un marco uniforme de beneficios y obligaciones. En virtud del principio de igualdad y de concurrencia previsto en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, no es jurídicamente posible introducir condiciones contractuales que generen ventajas anticompetitivas entre operadores. Así mismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que la administración está obligada a mantener condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias en los procesos de selección y ejecución contractual.

Por lo anterior, no se acoge la observación.

OBSERVACIÓN 8:

Continua el observante destacando frente al Sello de energía limpia que:

> *"**8) Sello de energía Limpia.***
>
> *La obligación No. 9 a cargo del arrendatario señala:*
> *"El arrendatario deberá realizar gestiones y acciones positivas con el fin de obtener el "sello de energía limpia" o "Sello de Producción Limpia", previsto en el artículo 54 de la Ley 2099 de 2021 "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones" en el término contemplado en dicha disposición normativa, de acuerdo con la entrada en vigencia de su reglamentación y deberá informarlas y remitirlas al Ministerio, en el marco de los informes de ejecución del contrato."*
> *Considerando que, en múltiples comunicaciones, la entidad ha manifestado que uno de los ajustes a las condiciones del proceso de selección ha sido establecer que el sello de energía limpia ya no es obligatorio; sin embargo, la redacción de la obligación en este sentido no es clara. Por lo anterior, y considerando que se trata de algo que no se encuentra reglamentado a la fecha, lo cual dificulta el entendimiento de su alcance e impacto en la proyección financiera, se solicita a la entidad precisar en el pliego:*
>
> *1) Que, realizar gestiones y acciones positivas con el fin de obtener el sello no implica per se una obligación contractual de obtenerlo.*
> *2) Que, el arrendatario está en libertad de gestionar o no la obtención del sello de energía limpia una vez se reglamente el artículo 54 de la Ley 2099 de 2021.*
> *3) Que, si presupuestalmente es inviable para el arrendatario realizar las gestiones para obtener el sello de energía limpia, no estaría incumpliendo ninguna obligación contractual."*

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y turismo se permite indicar que, la observación es reiterativa, y fue resuelta en las respuestas a las observaciones del tercer proceso selección (Licitación Pública N° 004 de 2024, declarado desierto), y Cuarto proceso contractual (Selección Abreviada de Menor Cuantía N° 451 de 2024), así como en el Quinto Proceso de Selección (Licitación Pública N° 002 de 2025, declarado desierto), y en el sexto proceso contractual (Selección Abreviada de Menor Cuantía N° 002 de 2025), y ello fue aclarado por el Ministerio al indicar que las normas ambientales y urbanísticas, son normas de orden público y por tanto, de obligatorio cumplimiento para el Ministerio, el arrendatario-usuario operador-contratista, las empresas de apoyo, empresas de servicios y los usuarios calificados, instalados, industriales de bienes y servicios.

Por ende, las acciones de inspección, vigilancia y control efectuadas por las autoridades ambientales, junto con los trámites y servicios ambientales, requieren la participación activa de quienes actúan como responsables y/o administradores de un bien, lo que infiere la responsabilidad en el cumplimiento de la normatividad ambiental, en este caso los arrendatarios de los predios quienes tienen el uso de estos y deben acoger y dar cumplimiento a todas y cada una de las disposiciones ambientales que apliquen al uso de los predios y construcciones. Además de ello se señaló que el término de cinco (5) años contados a partir de la entrada en vigor de la respectiva norma reglamentaria o el plazo que establezca la ley, contenido en la obligación se considera razonable para que el arrendatario-usuario operador-contratista obtenga ante la autoridad competente el sello de energía limpia.

Frente a las inquietudes relacionadas en la observación 8, el Ministerio se permite señalar que No obstante lo anterior igualmente se permite recordar que, hacen parte de las obligaciones del arrendador en especial la numero "*5. Solicitar en cualquier momento de la ejecución del contrato a EL ARRENDATARIO copias de los permisos y/o licencias que se tramiten, así como sus renovaciones y/o ampliaciones y demás documentos soporte y/o requeridos por la autoridad ambiental y otras, competentes para las actividades y operaciones comerciales desarrolladas en los predios y construcciones objeto del contrato de arrendamiento, por lo cual EL ARRENDATARIO se obliga a aportarlo dentro del término establecido por EL ARRENDADOR.*" (Subrayas fuera del texto), por lo que el Ministerio en el marco de ser propietario del bien en su ejercicio de control y vigilancia podrá solicitar los soportes relacionados con las gestiones y resultados ambientales.

De otra parte, en las obligaciones especiales 13, 14, 15, 16, 21, 22 y 23 se señala la relación respectiva con las tareas y cometidos en el marco del cumplimiento de disposiciones ambientales por parte del arrendatario:

"(…)
13. Cumplir con las exigencias en materia de normatividad ambiental y el Plan de Ordenamiento Territorial aplicable en Colombia, conforme a la naturaleza de la operación de la zona franca y la destinación de los predios y construcciones que la componen.
14. Adoptar todas las medidas en materia ambiental al interior de la zona franca, que permitan el cumplimiento oportuno de la respectiva regulación.
15. Informar de manera inmediata al supervisor del contrato de arrendamiento cualquier novedad de carácter ambiental que se presente al interior de la zona franca.
16. Exigir a las empresas ubicadas dentro de la Zona Franca el cumplimiento de la normatividad ambiental que rija conforme a su actividad económica.
(…)

21. Remitir semestralmente AL ARRENDADOR un certificado expedido por EL ARRENDATARIO donde manifieste el cumplimiento por parte de este de la normatividad ambiental vigente y aplicable a las actividades desarrolladas dentro de los predios y construcciones objeto del contrato de arrendamiento, así como un informe general que evidencie el desarrollo de las acciones orientadas a este cumplimiento.
22. Informar AL ARRENDADOR y tramitar en el marco de la normatividad y procedimientos aplicables, los permisos, licencias y/o trámites ambientales y/o urbanísticos que sean requeridos durante el plazo de ejecución del contrato de arrendamiento y gestionar cuando así se requiera, la autorización, participación y pronunciamiento por parte del ARRENDADOR.
23. Gestionar oportunamente las solicitudes, requerimientos administrativos o judiciales relacionadas con el objeto del contrato de arrendamiento, realizadas por la autoridad ambiental, administrativa o judicial de la jurisdicción o entes de control, sean estas de trámite ordinario o relativas a procesos de auditoría o sancionatorios y remitir semestralmente AL ARRENDADOR informe general con las evidencias que soportan el desarrollo de las acciones orientadas a su cumplimiento.(…)" (Subrayas fuera del texto).

De igual forma se encuentra que en las obligaciones especiales del arrendatario se estableció que: "9. *El arrendatario deberá realizar gestiones y acciones positivas con el fin de obtener el "sello de energía limpia" o "Sello de Producción Limpia", previsto en el artículo 54 de la Ley 2099 de 2021 "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones" en el término contemplado en dicha disposición normativa, de acuerdo con la entrada en vigencia de su reglamentación y deberá informarlas y remitirlas al Ministerio, en el marco de los informes de ejecución del contrato.";* dicha obligación se encuentra supeditada a una regulación particular por parte del legislativo y del gobierno nacional, que implicaba previamente antes de su modulación en los dos recientes procesos una obligación de resultado, pero teniendo en cuenta que es una obligación modal en la categoría de condición y obligación sujeta a un plazo, que de cumplirse generaría incentivos tributarios según la norma citada, y que igualmente la obligación 9 se encuentra relacionada con las obligaciones especiales 13, 14, 15, 16, 21, 22 y 23 del arrendatario, que implican un gestión por parte del arrendatario – contratista – usuario operador y por ello que se modificará su naturaleza de resultado a gestión en el proceso LP-002-2025 y SAMC 002 2025.

Se insiste como se hizo en la respuesta 9 para el quinto proceso de selección – LP-002-2025), que el hecho de suprimirla o modularla no significa la omisión de dicho cometido, porque se encuentra relacionada bajo las otras obligaciones referidas, y se exige el despliegue de acciones positivas ante las entidades y autoridades competentes una vez se reglamente el "sello de energía limpia" o "Sello de Producción Limpia" para buscar una sostenibilidad, sustentabilidad, beneficios e incentivos tributarios, competitividad en el sector y régimen de zonas francas, y más aún entre la competitividad de los usuarios industriales, de bienes y servicios correspondientes, lo que incluso genera un valor agregado a los bienes inmuebles, predios, la zona franca de Pública de Palmira, y de contera al usuario operador y usuarios calificados.

Empero y en atención al principio de legalidad al ser un contrato de naturaleza pública y estatal, y conforme con el artículo 54 de la Ley 2099 de 2021, se recuerda que la observación fue acogida parcialmente en su momento en dichos LP-002-2025 y SAMC 002 2025 y se realizaron los ajustes correspondientes en los pliegos definitivos.

Por lo anterior, frente a las inquietudes relacionadas en la presente observación, con ocasión de las posibles inversiones y los desarrollos en infraestructura para llevar a cabo las gestiones y acciones positivas con el fin de obtener el "sello de energía limpia" o "Sello de Producción Limpia", previsto en el artículo 54 de la Ley 2099 de 2021, al tratarse como un tema integral y que contempla una relación directamente proporcional con las mejoras necesarias, y no locativas, el Ministerio se permite señalar que a las mismas se dan respuesta en el estudio y análisis de la observación relacionada con mantener el bien en condiciones apta para la finalidad arrendada y las inversiones correspondientes, por lo que se remite a la respuesta allí señalada.

Adicionalmente, el Ministerio precisa que la obligación de realizar las gestiones y acciones necesarias para obtener el "Sello de Energía Limpia" o "Sello de Producción Limpia", establecida en el artículo 54 de la Ley 2099 de 2021, constituye una responsabilidad compartida con los usuarios subarrendatarios industriales y comerciales de bienes y servicios. En consecuencia, los contratos de arrendamiento y subarriendo que lleve a cabo el usuario operador se recomienda incluya esta obligación específica para cada usuario, siguiendo el principio de planeación.

Dado que las actividades industriales y comerciales de bienes y servicios deben cumplir con estas disposiciones, se recomienda incorporar esta estipulación en el clausulado especial del contrato de subarriendo. Esta inclusión responde a la necesidad de una adecuada estructuración, planeación y prospectiva de los contratos que suscriba el usuario operador con los demás usuarios de la Zona Franca, y cumplimiento del marco normativo aplicable.

En este sentido, resulta pertinente reiterar que la obligación de realizar gestiones para la obtención del Sello de Energía Limpia no configura una obligación de resultado inmediato, sino una obligación de medio, sujeta a la reglamentación futura y al marco de plazos establecido en el artículo 54 de la Ley 2099 de 2021. Por lo tanto, no puede interpretarse como una carga excesiva o de imposible cumplimiento para el arrendatario, sino como el deber jurídico de desplegar actuaciones diligentes frente a la autoridad competente, en consonancia con el principio de sostenibilidad ambiental consagrado en el artículo 80 de la Constitución Política. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que en materia contractual las obligaciones de medio son compatibles con los contratos estatales cuando se trata de deberes de gestión orientados al interés general, lo cual refuerza la validez de la estipulación aquí analizada.

Por lo anterior, no se acoge la recomendación

OBSERVACIÓN 9:

Frente al numeral 34 en el marco de las obligaciones especificas del Arrendatario, el observante solicita aclarar la obligación en los siguientes sentidos:

> *"**9) Disposición espacio físico MinCIT***
>
> *En las Obligaciones Especificas del Arrendatario dentro del Pliego de Condiciones, se incluyó el siguiente numeral:*
> *"34. Destinar, dentro de los seis (06) meses siguientes al inicio de la ejecución contractual y previa aprobación por parte del ARRENDADOR, un espacio físico construido, dotado y en funcionamiento, con un área mínima de 150 m2 para que*

el MINISTERIO implemente programas de desarrollo empresarial, asistencia técnica, formación y promoción, orientados a fortalecer las capacidades de los actores de la economía popular, organizaciones de carácter asociativo, empresas, cooperativas, asociaciones, fundaciones, mutuales y/o demás formas de organización solidaria, con el fin de facilitar su participación en proyectos ubicados en zonas francas. La dotación de dicho espacio deberá ser asumida por el ARRENDATARIO mediante la entrega de activos fijos reales productivos, con cargo a las inversiones exigidas por el régimen franco."

Por lo anterior, respetuosamente realizamos las siguientes solicitudes de aclaración sobre esta obligación:

A) En nuestro entendimiento, el ministerio asumirá el costo de los servicios públicos que demanda este espacio ¿es correcto?

B) En nuestro entendimiento, el ministerio asumirá el costo del mantenimiento del espacio y de la dotación que se entregue para el mismo, incluyendo su reparación o reemplazo cuando presente averías, daños, contingencias, etc. ¿es correcto?

C) En nuestro entendimiento, esta área destinada al ministerio no debería pagar canon de arrendamiento por parte del arrendatario ¿es correcto?".

RESPUESTA MINISTERIO

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, conforme el radicado No. DMP-2025-000094 del 28 de julio de 2025, de la Dirección Técnica de la Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa – Mipymes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se planteó una obligación de dicho tenor como medidas para reconocimiento, fortalecimiento y sostenibilidad de las economías populares en la "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y SERVICIOS MANUEL CARVAJAL SINISTERRA S.A.", pasando a llamarse posteriormente "ZONA FRANCA PALMASECA S.A.", y hoy "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y SERVICIOS PALMASECA S.A.". Por lo tanto el ARRENDATARIO deberá adecuar y mantener un área dentro de la zona franca que cuente con mobiliario, equipos de cómputo y conexión a internet, así como asumir el costo de los servicios públicos y el mantenimiento que demanda ese espacio, con el propósito que el Ministerio implemente programas de desarrollo empresarial, asistencia técnica, formación y promoción, orientados a fortalecer las capacidades de los actores de la economía popular, organizaciones de carácter asociativo, empresas, cooperativas, asociaciones, fundaciones, mutuales y/o demás formas de organización solidaria.

Las inversiones que correspondan a activos fijos reales productivos, conforme a la definición contenida en el artículo 1 del Decreto 2147 de 2016 que señala: "***Activos Fijos Reales Productivos.*** *Bienes tangibles que se adquieren para formar parte del patrimonio de la persona jurídica que solicite la declaratoria de existencia de una zona franca o de la persona jurídica que pretenda la calificación como usuario de zona franca, y que participan de manera directa y permanente en la actividad productora de renta y se deprecian o amortizan fiscalmente*" podrán ser acreditadas como parte del

compromiso de inversión adquirido con la autorización de la prórroga del término de la declaratoria de la zona franca.

Por lo anterior, no se acoge la observación.

OBSERVACIÓN 10:

Finalmente, el observante se pronuncia respecto de la matriz de riesgos indicando:

> *"**10) Matriz de riesgos***
>
> *Reiteramos lo que hemos solicitado en los pasados procesos de licitación sobre la inclusión dentro de la matriz de riesgos de la contratación no sólo los factores que pudieran afectar a la entidad sino también al arrendatario/usuario operador considerando que también es parte contractual, esto es principalmente:*
>
> *1) El riesgo de la pérdida de la vida útil de los inmuebles arrendados ya que, como bien lo menciona el ministerio a falta de un estudio detallado actualmente no hay claridad técnica sobre dicha condición.*
> *2) Riesgos derivados de cambios normativos económicos que deriven en una contratación de la demanda de los inmuebles objeto del arrendamiento.*
>
> *En los anteriores procesos de licitación, el ministerio ha sustentado la inviabilidad de esta petición fundamentándose en un informe generalizado del IGAC, en el que no se **analizan** en detalle el tipo, materiales y elementos de las construcciones de la zona franca palmaseca, ni tampoco su uso, por lo que su vinculación a la respuesta a esta observación resulta improcedente, sobre todo porque los inmuebles fueron construidos a través de la entrada en vigencia de la norma de sismo resistencia NSR-10 a partir de la cual se establecieron algunas características constructivas que amplían la durabilidad de las construcciones. De este modo, si el ministerio considera desvirtuar la existencia de los riesgos propuestos, debe adelantar un estudio técnico individualizado y las construcciones existentes para así determinar:*
>
> *1- Edad cronológica del inmueble: años transcurridos desde su construcción.*
> *2- Estado de la conservación: inspección física para identificar daños estructurales, corrosión, humedades, deformaciones, etc. Para esto la entidad debería contratar una inspección y diagnóstico estructural de las construcciones a cargo de un ingeniero civil o estructural, dónde incluya pruebas como: pruebas de extracción de testigos de mortero y unidades de mampostería, ultrasonido de materiales, ensayos de corrosión del acero, GPR (radar de penetración terrestre) para detectar fisuras internas, pruebas de extracción de testigos de mortero y unidades de mampostería, análisis petrográfico y de sales/humedad para determinar degradación, inspección visual con ficha patológica (fisuras, desplomes, corrosión), entre otros que pueda determinar el experto técnico.*
> *3- Obsolescencia funcional y tecnológica: Determinar técnicamente si el diseño y materiales cumplen las necesidades y normas actuales, especialmente NTC 5832 y NSR-10.*

Ahora bien, si la acción de mitigación para los riesgos propuestos es la aplicación de la teoría de la imprevisión, así debería establecerse claramente en la matriz y que el posible oferente lo tenga claro al momento de presentar su oferta".

RESPUESTA MINISTERIO

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, esta observación ha sido reiterativa con ocasión de los anteriores procesos que tienen por objeto "*"ENTREGAR A TÍTULO DE ARRENDAMIENTO LOS PREDIOS Y CONSTRUCCIONES DE PROPIEDAD DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, EN DONDE OPERABA LA ZONA FRANCA PERMANENTE "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y DE SERVICIOS MANUEL CARVAJAL SINISTERRA" o "ZONA FRANCA PALMASECA S.A." hoy denominada "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y SERVICIOS PALMASECA S.A." UBICADA EN JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO PALMIRA, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, DE ACUERDO CON EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS APLICABLE*", esto es, se encuentra relacionada en la observación 3 (3.1 y 3.2) del proceso N°. SAMC 451-2024, la observación 10 (10.1 y 10.2) de proyecto de pliego del quinto proceso N°. LP-002-2025, así como la posterior observación 6 (6.1 y 6.2.) del pliego definitivo del quinto proceso N°. LP-002-2025, como al proyecto del pliego de condiciones del SAMC N° 002-2025 (En la observación 5, 5.1 y 5.2), por lo que se insiste por parte de la Entidad en lo ya descrito en las respuestas anteriores, y en todo caso procede a dar respuesta teniendo en cuenta que, en la presente observación 10, hay dos observaciones 10.1 y 10.2 a las que se dará respuesta de la siguiente manera:

1. Frente a la observación 10.1 titulada "*1) El riesgo de la pérdida de la vida útil de los inmuebles arrendados ya que, como bien lo menciona el ministerio a falta de un estudio detallado actualmente no hay claridad técnica sobre dicha condición*" y sus comentarios, el Ministerio procede a dar respuesta de la siguiente manera:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que no acoge la observación 10.1 presentada (y que sea dicho de paso correspondió a la observación 3.1 del proceso N°. SAMC 451-2024 y observación 10.1 del proyecto de pliego de condiciones del proceso N°. LP-002-2025 y de la observación 6.1 del pliego definitivo del quinto proceso N°. LP-002-2025, y proyecto de pliego de condiciones del proceso SAMC N° 002-2025 (En la observación 5.1).

No obstante lo anterior se permite indicar que la matriz de riesgos contempla los riesgos previsibles tanto en la estructuración del proceso de selección, como en la etapa de contratación y ejecución del contrato de arrendamiento, por lo que la finalización de la vida útil de las instalaciones no se encuentra taxativamente contemplado como riesgo, en atención al plan de saneamiento establecido en la estructuración técnica del proceso de selección, teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 2 del capítulo II del pliego de "Descripción de los predios" condiciones, que reza: "*El Ministerio dará cumplimiento a un plan de saneamiento sobre los inmuebles, en el cual se adelantarán actividades que comprenderán: estudio de títulos, estudio técnico, definición realidad física – levantamiento topográfico, análisis de cabida y linderos, censo y levantamiento de construcciones, solicitud de corrección de incorporación catastral, englobe, plan de implantación, y las demás que correspondan*". De igual forma dentro de las obligaciones específicas del arrendatario numeral 6, es estableció. "*Prestar el apoyo que requiera el Ministerio para ejecutar las actividades tendientes al saneamiento de los predios*".

Es importante resaltar que la matriz de riesgos que hace parte integral del proceso de selección contempla en los numerales 4 y 5 la previsión de afectación física de los inmuebles por la ocurrencia de fenómenos naturales o actos que alteren el orden público, como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

N°	Clase	Fuente	Etapa	Tipo	Descripción (Qué puede pasar y, cómo puede ocurrir)	Consecuencia de la ocurrencia del evento	Probabilidad	Impacto	Valoración del riesgo	Categoría
(…)										
4	General	Externo	Ejecución	Operacional	Afectación física de los inmuebles por la ocurrencia de fenómenos naturales (terremoto, inundación, vendaval) y/o siniestros (Incendios).	• Daños en la infraestructura de los inmuebles	3	2	5	Medio
5	General	Externo	Ejecución	Operacional	Afectación física de los inmuebles por la ocurrencia de actos que alteren el orden público (actos terroristas, protestas, asonadas, motines etc.).	• Daños en la infraestructura de los inmuebles	1	2	3	Bajo

Además de lo anterior es importante tener en cuenta que:

a. En Colombia la Resolución 620 de 2008 del IGAC "*Por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997*", define principalmente para términos valuatorios y contables, distintos periodos de vida útil de un edifico según el tipo de construcción, estableciendo que Inmuebles con Estructuras en concreto, metálica o mampostería estructural, como es el caso de los edificios de la Zona Franca de Palmaseca, cuentan con una vida útil de 100 años, tiempo estimado que puede variar significativamente dependiendo de factores como materiales utilizados, condiciones ambientales, mantenimiento y uso a lo largo del tiempo. Dicha definición es esencial para fines contables, depreciación de activos y evaluación de propiedades en el mercado, sin embargo no puede tomarse como un diagnóstico técnico cierto que permita evaluar un posible riesgo sobre las edificaciones objeto del contrato de arrendamiento, las cuales según datos del Ministerio fueron construidas entre 1972 y 1974 teniendo una antigüedad de entre 50 y 52 años, gozando de un tiempo remanente de depreciación de 48 años, tiempo de vida útil contable, mayor al del contrato que se pretende suscribir por 30 años.

Por otra parte las edificaciones de donde operaba la Zona Franca permanente "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y DE SERVICIOS MANUEL CARVAJAL SINISTERRA" o "ZONA FRANCA PALMASECA S.A." hoy denominada "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y SERVICIOS PALMASECA S.A.", construidas mediante estructuras de concreto y mampostería, han gozado de buenos cuidados y mantenimiento a lo largo del tiempo (máxime que, ha estado operada por el Interesado – actual usuario operador), por lo cual ninguna de sus edificaciones se ha reportado en amenaza de ruina o colapso o se ha reportado como inutilizada, lo que lleva a definir que solo un estudio técnico

profesional podrá evaluar y definir si existe un riesgo de inutilización y/o depreciación que conlleve a tomar medidas de mitigación y mantenimiento correctivo con la finalidad de evitar la continuidad del deterioro o inutilización del inmueble (Además que no se ha reportado y registrado ningún tipo de siniestralidad, conforme al más reciente estudio realizado por la aseguradora).

Por lo anterior el riesgo de inutilización, puede solo darse en caso de que alguna fuerza de la naturaleza actúe causa que esta estudiada e incluida dentro de la matriz de riesgos publicada o en caso de que el contratista no realice mantenimiento alguno incumpliendo su obligación, y no por el simple paso del tiempo.

En tal sentido, sería irresponsable por parte de la entidad basar un proceso en consideraciones y supuestos poco objetivos sin contar con elementos técnicos de juicio que permitan definir riesgos de disminución de valor de los activos o como se expone, de finalización de su vida útil, con la consecuente afectación del patrimonio público, máxime que incluso el mismo interesado – actual usuario operador – observante es quién ha venido administrando, operando la totalidad de los predios y las edificaciones donde opera la zona franca, además de lo cual también incluso como se ha indicado en los dos proceso anteriores se le elevó solicitud de información sobre el estado de la totalidad del bien y no ha hecho llegar la información requerida.

b. Una vez más, estudiada la observación que realiza el observante nótese que:

   i. El riesgo propuesto, no es un riesgo general, ya que no es un riesgo de todos los procesos de contratación adelantados por la entidad estatal – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por lo cual no está presente en toda su actividad contractual, y como se ha indicado múltiples oportunidades es un contrato de arrendamiento especial.
   ii. La pérdida de vida útil de los inmuebles arrendados es un factor no interno a la misionalidad y funcionalidad del Ministerio, tampoco se encuentra asociado a la operación, capacidad o situación particular de la Entidad, tampoco se encuentra asociado a asuntos no referidos a la Entidad Estatal, y si ello dependiera de factor externo, para ello en la matriz de riesgo se ha identificado, tipificado, clasificado riesgos externos como lo son: i) la Afectación física de los inmuebles por la ocurrencia de fenómenos naturales (terremoto, inundación, vendaval) y/o siniestros (Incendios), y ii) la Afectación física de los inmuebles por la ocurrencia de actos que alteren el orden público (actos terroristas, protestas, asonadas, motines etc.); además de conformidad con dicha particularidad la relación de la vida útil se encuentra relacionada con riesgos de la naturaleza como lo pretende hacer ver el observante y que ya fueron previstos.
   iii. No se encuentra asociado a la etapa de planeación, tampoco a la etapa de selección, como de contratación, liquidación contractual o ejecución del contrato, pues la pérdida de vida útil de los inmuebles arrendados, si bien se puede ir presentando como se indicó arriba por el paso del tiempo, los bienes tienen aún una vida útil, que sobrepasa el plazo, tiempo de ejecución del contrato.

Por lo anterior, pretender constituir, identificar un riesgo relacionado con los inmuebles, y pretender transferir la responsabilidad a la Entidad o al arrendatario, cuando los

inmuebles aún tienen vida útil causaría un mayor costo para unos y otros, máxime cuando el estudio de vida útil se encuentra relacionado con el proceso de saneamiento de los bienes.

c. Teniendo en cuenta que el Ministerio se remite a lo expresado en las respuestas anteriores tanto en los procesos previos como en el presente, y en atención a las preguntas formuladas en la observación particular (Obligaciones a cargo del arrendador (Reparaciones necesarias)), las afirmaciones contenidas en la observación del (canon de arrendamiento) y las apreciaciones de la observación particular 10 (Matriz de riesgos) del presente proceso[1], el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo considera pertinente señalar que los fenómenos relacionados con el contrato de arrendamiento especial, en el marco del régimen de contratación estatal, así como los aspectos del saneamiento, no pueden analizarse de manera aislada. Por el contrario, deben evaluarse de forma integral. En la misma línea, las respuestas deben interpretarse de manera sistémica, y no de forma individualizada.

El proceso de saneamiento, estructurado por fases, contempla entre ellas la realización de un levantamiento topográfico (que se encuentra actualmente en proceso de estructuración, luego de haber lanzado un proceso de cotización), necesario para avanzar en el saneamiento legal y catastral, así como para el seguimiento administrativo de los inmuebles donde operan tres zonas francas de propiedad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ubicadas en Barranquilla, Cartagena y Palmaseca.

Este levantamiento se encuentra estrechamente vinculado con el presente proceso, ya que, a partir de las inspecciones previstas en el marco de dicha actividad y durante la ejecución del contrato, podrían obtenerse datos relevantes sobre los inmuebles, tales como: la descripción detallada, linderos, ocupación, edificaciones existentes, ubicación específica de las construcciones.

Por consiguiente, en ejecución del saneamiento, las fechas de visitas, inspecciones se requiere la participación permanente y activa del usuario operador–contratista–arrendatario, con el fin de identificar de manera técnica y priorizada las obras necesarias, evitando intervenciones superficiales o mejoras meramente útiles o suntuarias. Por ello, es indispensable analizar de forma conjunta la respuesta a la observación 10 (Matriz de riesgos) con la respuesta a la observación (Obligaciones a cargo del arrendador Reparaciones necesarias).

Por esta razón, se ha articulado el proceso de saneamiento con el presente contrato, en tanto existen fundamentos objetivos y proporcionales que permiten establecer las dimensiones a las que hace referencia el observante. Esta articulación, a su vez, facilitará la elaboración de un estudio de riesgos actualizado de forma permanente, contribuyendo al aseguramiento de los bienes inmuebles de la Entidad y que por ley corresponde cumplir a Entidades Estatales.

Para lo cual es importante señalar que el proceso de saneamiento ya se ha iniciado por parte el Ministerio, y de lo cual además en esta oportunidad huelga decir, por parte del

[1] *Equivalente a: A) la Observación 7 (Obligaciones a cargo del arrendador (Reparaciones necesarias)), las afirmaciones contenidas en la observación 4 (canon de arrendamiento) y las apreciaciones de la observación 10 (Matriz de riesgos), 10.1. al proyecto de pliego de condiciones del quinto proceso LP-002-2025. B) la Observación 5 (Obligaciones a cargo del arrendador (Reparaciones necesarias)), las afirmaciones contenidas en la observación 2 (canon de arrendamiento) y las apreciaciones de la observación 6 (Matriz de riesgos) al pliego de definitivo de condiciones y audiencia de asignación de riesgos del quinto proceso LP-002-2025.*

Ministerio se ha solicitado información en este caso particular al observante y que coincide con el actual usuario operador que lleva como arrendatario y administrando la Zona Franca hoy denominada "*ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y SERVICIOS PALMASECA S.A.*" ubicada en jurisdicción del municipio Palmira, Departamento del Valle del Cauca por más de 30 años. Información que se ha solicitado a través de correo electrónico y que se ha solicitado mediante los Radicados No. 2-2024-024924 del 10 de septiembre de 2024 y No. 2-2025-014926 del 14 de mayo de 2025, 2-2025-016773 del 30 de mayo de 2025 y de lo cual no se ha obtenido una respuesta material y de fondo por parte del en este caso interesado-operador.

d. De otra parte, es necesario señalar que como lo plantea el observante, el riesgo que denomina y solicita sea incorporado y asignado como "*Finalización de la vida útil de los inmuebles objeto de arrendamiento considerando la vetustez actual*", corresponde a una de las obligaciones legales de la Entidad y dicho riesgo se encuentra disminuido con el cumplimiento riguroso de dichas obligaciones de la Entidad, al ser obligatorio para todas las Entidades asegurar los bienes inmuebles sobre los cuales ejercen el derecho real de dominio, administración, tenencia, y sobre el patrimonio de la éstas.

El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, establece que son fines esenciales del Estado: "*servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, entre otros*".

Bajo dicha premisa se tiene que, para el desarrollo de estas funciones, la entidad posee bienes e intereses patrimoniales, los cuales se encuentran expuestos a una gran cantidad de riesgos, que, en el evento de realizarse, producirían un detrimento al patrimonio de la Entidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, es obligación de las Entidades del Estado asegurar sus bienes e intereses patrimoniales, a través de la celebración de contratos de seguros, en aras de proteger su patrimonio contra la mayor cantidad de riesgos a los cuales se encuentra expuesto, situación que se encuentra amparado en la póliza de seguros TODO RIESGO DAÑOS MATERIALES No. 1003799, vigente hasta el 28 de julio de 2026 y que se renueva de manera periódica.

En su momento la Ley 45 de 1990 "*Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones*", en su artículo 62 estableció que:

> *ARTÍCULO 62. Aseguramiento de los bienes oficiales: "Todos los seguros requeridos para una adecuada protección de los intereses patrimoniales de las entidades públicas y de los bienes pertenecientes a las mismas, o de los cuales sean legalmente responsables, se contratarán con cualquiera de las compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en el país. Los representantes legales, las juntas y consejos directivos de las entidades oficiales serán responsables de que la contratación se efectúe con entidades aseguradoras que ofrezcan adecuadas condiciones en materia de solvencia, coberturas y precios"*. (Subrayas fuera del texto).

Corresponde a las Entidades Públicas dar cumplimiento a lo establecido en la disposición mentada, y así mismo a lo en su momento establecido en el artículo 107 de la Ley 42 de 1993 "*Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*"; y que señaló:

> "*ARTÍCULO 107. Los órganos de Control Fiscal verificarán que los bienes del Estado estén debidamente amparados por una póliza de seguros o un fondo especial creado para tal fin, pudiendo establecer responsabilidad fiscal a los tomadores cuando las circunstancias lo ameriten*." (subrayados fuera de texto)

Ley 610 de 2000 "*Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*", entre otras la definición de proceso de responsabilidad fiscal (artículo 1), los conceptos de la gestión fiscal (artículo 3), el objeto de la responsabilidad fiscal (artículo 4), el daño patrimonial al Estado (artículo 5), la pérdida daño o deterioro de los bienes (artículo 7), y la vinculación del garante, en este caso solamente cuando los bienes se encuentren amparados por una póliza, se vinculará a la compañía aseguradora, en calidad de tercero civilmente responsable (artículo 44).

Por otro lado, en cuanto al aseguramiento de los bienes públicos, es necesario manifestar que en sentencia de la Corte Constitucional C-735 de 2003, la Contraloría General de la República interviene con el fin de aclarar, entre otros asuntos el siguiente: "*las entidades estatales deben velar porque sus bienes en general, estén protegidos contra hechos futuros e inciertos que puedan causarle perjuicio o detrimento al funcionario público. En este sentido, los órganos de control fiscal deben verificar que los bienes públicos, se encuentren asegurados adecuadamente, es decir, que estos tengan la cobertura suficiente, con el fin de que el erario público esté cubierto contra cualquier desmedro, que el hecho de un tercero o uno de sus funcionarios pueda ocasionarle, de manera tal que sea resarcido de los daños ocasionados por la ocurrencia del siniestro o riesgo asegurado*".

Ley 1952 de enero 28 de 2019 "*Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*", en el Libro II – Parte Especial -Título Único – La Descripción de las Faltas Disciplinarias en Particular - Capítulo I - Faltas Gravísimas - Artículo 57, Numeral 13 dispone: "*Artículo 57. Faltas relacionadas con la hacienda pública … 13. No asegurar por su valor real los bienes del Estado ni hacer las apropiaciones presupuestales pertinentes*". Así las cosas El Código General Disciplinario, establece responsabilidad a los servidores públicos que teniendo bajo su responsabilidad la transferencia de los riesgos que recaen sobre bienes del Estado, no lo hiciesen por su valor real.

El Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011 "*Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*", reitera en el literal d del artículo 118, la obligación de mantener asegurados los bienes de la entidad: "*d) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos*".

En consideración a las disposiciones referidas, se concluye que quienes administran y tienen control sobre bienes fiscales, tienen el deber adicional de mantener debidamente

asegurados los bienes que conforman el patrimonio del Estado, tomando las medidas necesarias para evitar la pérdida de estos.

De conformidad con lo anterior y teniendo en cuenta que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, posee patrimonio por cuya protección afronta responsabilidad de cara al Estado y en cumplimiento de lo establecido en las normas citadas se justifica y es necesaria la transferencia de los riesgos a través de las Pólizas que conforman el programa de seguros del MinCIT. Lo cierto también es que los bienes inmuebles que integran los lugares que han sido denominados y catalogados como Zonas Francas, cuenta como única opción de trasladar los riesgos a que se encuentra expuesto para evitar pérdidas patrimoniales de la Entidad en el desarrollo de las actividades propias del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por lo tanto, debe transferir y tiene transferidos los eventos adversos a la compañía de seguros. Por ello el Ministerio dentro de su programa de seguros constituyó la póliza de daños materiales combinados No. 1003799, expedida para el año 2022, por La Previsora S.A. Compañía de Seguros, que a la fecha cuenta con el anexo 10, y dentro de sus amparos incluye a la Zona Franca de Palmaseca.

En conclusión es deber de las Entidades Públicas que tienen a su cargo bienes, como es el caso del MinCIT, amparar con licitación todos los activos (bienes inmuebles y muebles) de propiedad del MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, o aquellos que se encuentren bajo su control, tenencia, responsabilidad o custodia, contra los daños o pérdidas materiales a consecuencia de cualquier riesgo, tanto por eventos internos o externos, incluyendo las pérdidas consecuenciales por todo concepto y en general los recibidos a cualquier título o por los que tenga algún interés asegurable, ubicados en el territorio nacional o por aquellos que por su naturaleza se deban trasladar a nivel mundial, dentro o fuera de las instalaciones del asegurado y/o en predios de terceros y los utilizados en desarrollo del objeto social del MinCIT.

En consecuencia, del estricto y cabal cumplimiento de las normas y el deber de aseguramiento que tienen las Entidades Públicas, que no se acoja la observación 10.1 planteada por el observante.

2. Frente a la observación 10.2 titulada "*2) Riesgos derivados de cambios normativos económicos que deriven en una contratación de la demanda de los inmuebles objeto del arrendamiento*", la tipificación que propone y sus comentarios, el Ministerio procede a dar respuesta de la siguiente manera:

Respuesta:

a. Con ocasión de la observación presentada, es importante traer a colación el artículo 868 del Código de Comercio que indica:

> *"ARTÍCULO 868. REVISIÓN DEL CONTRATO POR CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS. Cuando circunstancias extraordinarias, imprevistas o imprevisibles, posteriores a la celebración de un contrato de ejecución sucesiva, periódica o diferida, alteren o agraven la prestación de futuro cumplimiento a cargo de una de las partes, en grado tal que le resulte excesivamente onerosa, podrá ésta pedir su revisión.*

El juez procederá a examinar las circunstancias que hayan alterado las bases del contrato y ordenará, si ello es posible, los reajustes que la equidad indique; en caso contrario, el juez decretará la terminación del contrato.

Esta regla no se aplicará a los contratos aleatorios ni a los de ejecución instantánea."

En consecuencia, de lo descrito nótese como se ha de acudir a la legislación y el sistema jurídico integral y sistemático, para poder dar respuesta a la observación planteada, teniendo en cuenta que no se trata de contrato aleatorios y de ejecución instantánea, y permite concluir que aplica para contratos de tracto sucesivo o de ejecución diferida o periódica, pero cuando, señala la modalidad de la norma se encuentran sujeto a circunstancias extraordinarias, imprevistas o imprevisibles, posteriores a la celebración de un contrato de ejecución sucesiva, periódica o diferida, alteren o agraven la prestación de futuro cumplimiento a cargo de una de las partes, en grado tal que le resulte excesivamente onerosa, por lo cual se podrá solicitar su revisión; y además de ello la competencia la deja en cabeza de un juez quien podrá examinar las circunstancias que hayan alterado las bases del contrato y ordenará, si ello es posible, los reajustes que la equidad indique; en caso contrario, el juez decretará la terminación del contrato.

Así las cosas, nótese como de la norma mencionada se observa que se ha impuesto una carga a las partes de solicitar la revisión del contrato y no lo deja al arbitrio subjetivo de éstas, sino que corresponde a un estudio objetivo, con pruebas determinantes, conducentes y útiles para la revisión de la causa ante un juez natural, por circunstancias de tiempo, modo y lugar correspondientes.

b. Teniendo en cuenta que el precio del contrato es uno de los elementos esenciales, del contrato, es importante señalar que la prestación es "*ENTREGAR A TÍTULO DE ARRENDAMIENTO LOS PREDIOS Y CONSTRUCCIONES DE PROPIEDAD DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, EN DONDE OPERABA LA ZONA FRANCA PERMANENTE "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y DE SERVICIOS MANUEL CARVAJAL SINISTERRA" o "ZONA FRANCA PALMASECA S.A." A LA HOY DENOMINADA "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y SERVICIOS PALMASECA S.A." UBICADA EN JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO PALMIRA, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, DE ACUERDO CON EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS APLICABLE*" y la contraprestación es el precio, equivalente al valor del contrato que es indeterminado pero determinable; no obstante, para los efectos de legalización, se entiende que el valor asciende a la suma de no obstante, para los efectos de legalización, se entiende que el valor asciende a la suma de **CUATROCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS TREINTA PESOS M/CTE ($496.446.532.430) MÁS IVA**, y que se estructura conforme el numeral 2.5 del proyecto de pliego.

Conforme con la naturaleza del contrato estatal de arrendamiento de carácter especial ((contrato de ejecución sucesiva, periódica o diferida) y (especial por la calificación del arrendatario que adquiere la calidad de usuario operador y la calidad que ello representa frente a la Zona Franca)), es importante precisar que la contraprestación derivada de dicho contrato también reviste un carácter especial, en la medida en que constituye una renta fija a favor de la Nación – Ministerio. Esto se refuerza al considerar que la fórmula contractual está estructurada para que el contratista pague un canon de arrendamiento

por un cuerpo cierto y por bienes de propiedad del Ministerio, lo que implica una conmutatividad de las obligaciones y del contrato.

En este contexto, no deben confundirse las obligaciones contractuales con los riesgos previsibles o imprevisibles que las partes deben asumir, ni con aquellos riesgos o contingencias que puedan surgir por hechos de terceros ajenos a la voluntad de las partes, máxime dentro de la ejecución y por la ejecución del contrato. Por lo tanto, los riesgos por "*cambios normativos para el sector de zonas francas o contracción de la demanda de inmuebles en zona franca que impida o limite el cumplimiento de obligaciones contractuales*", que indica el observante no sería jurídicamente viable asignar dichos riesgos al contratista o al contratante cuando estos no guardan relación con el ejercicio de sus funciones o capacidades, y menos aun cuando no se configura una parte con la mejor aptitud para asumirlos. El cumplimiento de las obligaciones contractuales debe analizarse considerando la realidad y la capacidad de las partes para cumplirlas, máxime por las situaciones futuras que no deben ser estudiadas, asignadas y evaluadas de manera subjetiva, sino que deben ser estudiadas de manera objetiva, racionalizada, proporcional y ponderadamente al momento de los hechos.

c. Ahora, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, en sentencia veintiocho (28) de junio de dos mil doce (2012), Radicación número: 13001-23-31-000-1996-01233-01(21990), indicó que:

> *"El principio del equilibrio financiero del contrato, medular en el régimen jurídico de la contratación pública, consiste, entonces, en garantizar el mantenimiento de la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso, de manera que si se rompe por causas sobrevinientes, imprevisibles y no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán las medidas necesarias para su restablecimiento, so pena de incurrir en una responsabilidad contractual tendiente a restituir tal equilibrio. (…) ante la ruptura del equilibrio económico del contrato, el contratista tiene derecho a exigir su restablecimiento, pues no obstante que debe asumir el riesgo normal y propio de cualquier negocio, ello no incluye el deber de soportar un comportamiento del contratante o circunstancias ajenas que lo priven de los ingresos y las ganancias razonables que podría haber obtenido, si la relación contractual se hubiese ejecutado en las condiciones inicialmente convenidas. Ahora bien, no cualquier trastorno o variación de las expectativas que tenía el contratista respecto de los resultados económicos del contrato, constituyen rompimiento del equilibrio económico del mismo, existiendo siempre unos riesgos inherentes a la misma actividad contractual, que deben ser asumidos por él. De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, la ecuación económico financiera del contrato puede verse afectada o sufrir menoscabo, por: a) Actos o hechos de la entidad administrativa contratante, como cuando no cumple con las obligaciones derivadas del contrato o introduce modificaciones al mismo -ius variandi-, sean éstas abusivas o no. b) Actos generales de la administración como Estado, o "teoría del hecho del príncipe", como cuando en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, cuya voluntad se manifiesta mediante leyes o actos administrativos de carácter general, afecta negativamente el contrato. c) Factores exógenos a las partes del negocio, o "teoría de la imprevisión", o "sujeciones materiales imprevistas", que involucran circunstancias no imputables al Estado y externas al contrato pero con incidencia en él. En todos estos eventos surge la obligación de la administración contratante de auxiliar al contratista colaborador mediante una compensación - llevarlo hasta el punto de no pérdida- o nace el deber de indemnizarlo integralmente, según el caso y si se cumplen los requisitos señalados para cada figura. (..)con independencia de la causa que se invoque como factor de*

desequilibrio económico y financiero del contrato estatal, dentro de los requisitos necesarios para su reconocimiento y el consecuente restablecimiento de la ecuación contractual, existen unos elementos comunes que deben acreditarse en forma concurrente tales como la imprevisibilidad, la alteración extraordinaria y fundamentalmente la demostración o prueba de una pérdida real, grave y anormal en la economía del contrato, pues no es viable inferir a priori que acontecido el hecho del príncipe o el hecho de imprevisión haya necesariamente rompimiento del equilibrio contractual y surja el deber de reparar."

Por consiguiente, no puede invocarse por el observante o cualquier futuro contratista un eventual incumplimiento de obligaciones como mecanismo para conjurar un desequilibrio económico del contrato, cuando el contrato no ha iniciado y tampoco se encuentra en ejecución. Y en igual sentido si estuviera en ejecución.

Tampoco deben confundirse, por un lado, la obligación de entregar el bien arrendado y, por otro, la obligación de pagar el canon de arrendamiento, así como tampoco las obligaciones del contrato de arrendamiento especial con el régimen franco. No corresponde interpretar el contrato estatal de arrendamiento dentro del marco normativo del régimen franco como si implicara una asunción automática de los riesgos normales y comerciales propios de ese régimen y que responden al ejercicio normal del mercado.

De igual forma, no se puede equiparar el riesgo normativo o regulatorio con los riesgos comerciales derivados de la expedición de normas. Aunque las variaciones normativas pueden tener efectos indirectos sobre la demanda o los costos, la obligación contractual –representada en una renta fija mensual como canon de arrendamiento– constituye una contraprestación que, si bien indeterminada en su valor final, es determinable conforme a la fórmula pactada, pero que no puede justificar la falta de capacidad del usuario operador para subarrendar las instalaciones y bienes inmuebles y de ahí obtener el resultado operacional para el pago del canon y de sus utilidades.

Respecto a la observación sobre incluir como riesgo contractual los cambios normativos, se advierte que dicho planteamiento es de carácter general y se refiere a la expedición de normas de carácter general (leyes o actos administrativos) por parte de autoridades distintas a las partes del contrato y no serían en el marco de las funciones de la Entidad Contratante.

Asignar este tipo de riesgo a una de las partes implicaría que dicha parte asumiera cargas adicionales ajenas a sus funciones y sin posibilidad efectiva de control, además de exigirle la adopción de medidas preventivas para evitar su ocurrencia, lo cual es inviable dado que dicho riesgo depende de factores externos y del paso del tiempo y la mutación regulatoria, normativa y financiera que se presenten en el mercado bajo criterios de demanda y oferta.

Aunque es cierto que los cambios normativos pueden presentarse durante la ejecución del contrato, su ocurrencia es incierta y, en caso de materializarse, no necesariamente se configuraría como un evento extraordinario que afecte gravemente el equilibrio económico del contrato. Solo en caso de que se demuestre un impacto económico significativo –a través de pruebas pertinentes y suficientes– podría activarse la teoría de la imprevisión. Para ello, el contratista deberá: (i) identificar la ecuación económica inicial del contrato; (ii) acreditar las causas específicas del desequilibrio alegado; y (iii) demostrar el efecto económico concreto sobre la ejecución del contrato.

Es importante señalar que el canon anual se encuentra sujeto a una fórmula, lo cual ya incorpora una previsión de ajustes económicos. Solo en caso de que se sobrepase sustancialmente lo previsto en dicha fórmula, podría considerarse un desbordamiento del marco económico acordado, situación que debe ser objeto de prueba por parte del contratista.

En todo caso, si llegase a presentarse un verdadero desequilibrio económico derivado de circunstancias imprevisibles y ajenas a las partes, podría surgir para la entidad contratante el deber de restablecer el equilibrio, compensando al contratista hasta llevarlo a una situación de no pérdida, conforme a lo dispuesto por la teoría de la imprevisión. Sin embargo, a la fecha no se ha acreditado ni planteado una ruptura del equilibrio contractual por causa de un cambio normativo, regulatorio, financiero, externo a las partes, en tanto que no existe contrato, y a la fecha se encuentra en el proceso de selección, por ende no es posible acreditar una situación, no se ha presentado porque el contrato no se encuentra en ejecución.

De otra parte, el observante frente a "*la contracción de la demanda de inmuebles en zona franca que impida o limite el cumplimiento de obligaciones contractuales*", por los posibles efectos comerciales, y los riesgos empresariales normativos, no debe confundirlos con los riesgos del contrato de arrendamiento especial, pues son los primeros riesgos en el marco del desarrollo de su objeto social, que no pueden ser asumidos por el interés general del Estado, y por ello deberá adoptar las medidas administrativas, comerciales y financieras, para poder subarrendar los bienes y tener en cuenta los elementos necesarios para soportar la recolección de los recursos que soportan la conjunción del canon de arrendamiento y que debe pagar a la nación por el arrendamiento del bien o bienes, ya que la existencia de un déficit no es suficiente per se, cuando el ya en ejecución del contrato – contratista haya podido prever.

Por lo hasta aquí expuesto y en lo referido a la formulación del riesgo de la contracción de la demanda de inmuebles en zona franca que impida o limite el cumplimiento de obligaciones contractuales, no se acoge la observación presentada. En tanto que no puede ser un elemento justificante por parte del observante y de cualquier futuro observante o usuario operador, para no cumplir con sus obligaciones, y mucho menos justificar la falta de diligencia para arrendar los inmuebles a usuarios industriales, comerciales de bienes y servicios, cuando debe desplegar todas las acciones posibles y necesarias para llevar a cabo la promoción de la zona franca para buscar y encontrar potenciales clientes en dicho sector, ya que como indicó el Consejo de Estado "...*no cualquier trastorno o variación de las expectativas que tenía el contratista respecto de los resultados económicos del contrato, constituyen rompimiento del equilibrio económico del mismo, existiendo siempre unos riesgos inherentes a la misma actividad contractual, que deben ser asumidos por él*..."

d. De otra parte el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, en sentencia del seis (6) de mayo de dos mil quince (2015), Radicación número: 05001-23-31-000-1995-00271-01(31837), precisó que:

En cuanto al origen del equilibrio económico y financiero del contrato, basado en el principio de justicia conmutativa y el rompimiento del equilibrio del contrato:

> *"[E]l equilibrio económico y financiero del contrato puede tener su génesis u origen en las siguientes: i) Circunstancias imputables o atribuibles a la administración contratante a partir de potestades derivadas del propio contrato. ii) Circunstancias imputables o atribuibles al Estado, en virtud de su imperium.iii) Circunstancias externas y ajenas a los contratantes. iv) Circunstancias imputables o atribuibles a la administración contratante. En estos eventos, el desequilibrio de la ecuación económica o financiera se desencadena del ejercicio de un poder exorbitante o una cláusula excepcional al derecho común por parte de la administración contratante. Se trata de aquellos escenarios en los que –en el ejercicio legítimo y lícito– de una cláusula excepcional el contrato termina impactado en su ecuación financiera, circunstancia por la que es imperativo que se reequilibre, toda vez que el contratista no se encuentra compelido u obligado a soportar ese hecho. El fundamento normativo del equilibrio en este tipo de situaciones, se itera, no se deriva del incumplimiento del contrato (dolo o culpa), sino que, por el contrario, ese basamento se halla en el principio de justicia conmutativa. (…) la correspondencia o equivalencia objetiva que se presenta en las prestaciones en los contratos conmutativos –como lo es el contrato estatal– puede verse afectada por hechos imputables a la administración contratante, sin que esa circunstancia conlleve la configuración de una responsabilidad contractual del Estado, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política. (…) si bien los contratos – incluidos los contratos estatales– parten de la aplicación del principio pacta sunt servada, según el cual lo pactado es obligatorio, lo cierto es que la propia ley 80 de 1993, marco normativo del contrato estatal, ha sostenido la aplicación implícita o tácita de la máxima del rebus sic stantibus, es decir, "estando así las cosas", lo que implica que una modificación significativa de las condiciones primigenias del contrato puede generar dos consecuencias jurídicas: i) la imposibilidad de cumplimiento en virtud de una fuerza mayor o caso fortuito y, por lo tanto, la exculpación, o, ii) el desequilibrio financiero o económico del contrato que suponga una revisión del mismo."*

En cuanto a las causas del desequilibrio de la ecuación matemática y financiera del contrato estatal, en especial por la expedición de leyes o actos administrativos de contenido general proferidos por la administración pública en ejercicio del poder público conforme a la teoría del hecho del príncipe o de la teoría de la imprevisión:

> *"(...)*
> *"Otra de las formas en que es posible que la ecuación matemática y financiera de un contrato estatal se vea afectada o alterada, es a través de la expedición de leyes o actos administrativos de contenido general que son proferidos por la administración pública en ejercicio del poder público y, por lo tanto, reflejan actos de imperio (imperium) como por ejemplo los impuestos, las tasas o las contribuciones. Y, si bien, podrían ser normas o disposiciones adoptadas por la misma entidad contratante los mismos: i) no están encaminados a modificar un contrato o convenio interadministrativo en particular, y ii) no se profieren con apoyo en el contrato estatal, sino por el contrario, en el orden jurídico. Ahora bien, en el derecho vernáculo la doctrina y jurisprudencia mayoritaria han efectuado una distinción, para señalar que los eventos de desequilibrio generados a partir de un acto de imperio expedido por la entidad contratante son los únicos que se enmarcan dentro de la denominada teoría del hecho del príncipe (fait du prince) (tesis strictu sensu) y, por consiguiente, son los únicos supuestos en que el restablecimiento de la ecuación financiera no sólo comprende los costos y gastos en que incurrió el contratista, sino, de igual forma, la utilidad esperada. A contrario sensu, si la decisión administrativa que impactó el contrato de manera negativa*
> *fue proferida por una entidad estatal distinta a la contratante, será aplicable la teoría de la imprevisión, de conformidad con las consecuencias que de la misma se desprenden (…) supuestos en los que la economía del contrato se altera en virtud de un hecho externo a las partes contratantes.*

(...)
"En efecto, sobre el contenido y alcance del hecho del príncipe como supuesto que produce el desequilibrio de un contrato estatal, es importante traer a colación la opinión de Laubadère, para quien existen dos tipos aproximaciones a qué se entiende por "autoridad pública" para efectos de delimitar el hecho del príncipe, una amplia y una restringida. En la primera, el fait du prince supone toda intervención de cualquier entidad estatal en ejercicio de poder público, bien que se trate de ramas del mismo o de órganos autónomos e independientes; por el contrario, en la segunda circunscrito el ejercicio de ese poder a la entidad contratante, esto es, la autoridad pública con la cual se celebró el contrato. Esta misma postura ha sido asumida por la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés, desde la célebre decisión del 30 de marzo de 1916, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux, oportunidad en la que se efectuó la diferencia entre el hecho del príncipe (fait du prince) y la teoría de la imprevisión (théorie de l'imprévision) para efectos de establecer los requisitos, características y consecuencias de cada instrumento jurídico, en relación con la economía del contrato, circunscribiendo la primera a los actos de contenido general y abstracto que profiere la entidad contratante, y que introducen un alea administrativo que incrementa de manera significativa el costo de ejecución del contrato."
(...)
"[E]l sinalagma funcional que se desprende del contrato estatal se puede ver afectado por una última circunstancia, que es ajena y, por lo tanto, externa a las partes contratantes, razón por la que se trata de sucesos, situaciones o decisiones de contenido general y abstracto que son externas a las partes, que se materializan o concretan con posterioridad a la celebración del contrato, y que alteran de manera significativa, de forma anormal y grave, la economía o ecuación financiera del contrato. Este tipo de escenarios son los que configuran la llamada teoría de la imprevisión, y que, por lo tanto, permite también predicar la ruptura del equilibrio contractual, en virtud de situaciones extrañas al comportamiento de los sujetos contratantes, pero que en virtud de su imprevisibilidad impactan de manera importante la economía del contrato, bien porque su ejecución se torna muy onerosa para el contratista o porque una situación específica pone en desequilibrio manifiesto a la entidad contratante, lo que impide que honre –en los términos originalmente pactados– las obligaciones y prestaciones que se desprenden del contrato. Ahora bien, como lo precisa el reconocido profesor Jean Riveró, requieren de la verificación de tres requisitos o condiciones: i) que los contratistas no hayan podido razonablemente prever los hechos que trastornan la ejecución del contrato, dado su carácter excepcional (guerra, crisis económica grave, etc.), ii) estos hechos deben ser independientes a su voluntad, iii) esas circunstancias deben provocar un trastorno de las condiciones de ejecución del contrato. La desaparición del beneficio de los contratantes, la existencia de un déficit, no son suficientes: hace falta que la gravedad y la persistencia del déficit excedan lo que el cocontratante haya podido y debido razonablemente prever." (...)"

Por lo anterior nótese como la observación 10.2 planteada de forma general y de forma particular por el observante en lo que refiere al origen del desequilibrio económico y financiero del contrato, tiene que ver con cargas públicas que como cualquier sujeto de derecho debe soportar en el ordenamiento jurídico colombiano el observante o cualquier posible contratista, y que debe quedar claro no se invoca o deriva por el incumplimiento del contrato (dolo o culpa), sino por causas generales, externas, en la ejecución del contrato y se relaciona de forma particular con los cambios regulatorios y se refiere a cambios adversos en los resultados del oferente debido a cambios regulatorios, administrativos y legales tales como nuevos impuestos y modificación a la normatividad aplicable a la zona franca, y no como lo pretende hacer ver el observante a la "contracción de la demanda de inmuebles en zona franca que impida o limite el cumplimiento de obligaciones contractuales".

Por ello si bien lo que corresponde es identificar que se podría afectar o alterar la ecuación financiera a través de la expedición de leyes o actos administrativos de contenido general que son proferidos por la administración pública, debe identificarse los actos regulatorios que corresponden a la administración pública en sentido particular referida a la entidad contratante por un lado ya que si es efecto de ello el acto facultad como acto de imperio expedido por la entidad contratante son los únicos que se enmarcan dentro de la denominada teoría del hecho del príncipe, mientras que si la decisión regulatoria corresponde a una decisión de la administración en sentido lato, y que se enmarca en entidades distintas a la contratante será aplicable la teoría de la imprevisión.

De ahí que esta Entidad y de manera garantista al estudiar la teoría de la imprevisión y teniendo en cuenta que por causas generales, externas, en la ejecución y las partes del contrato y se relaciona de forma particular con los cambios regulatorios y se refiere a cambios adversos en los resultados del oferente debido a cambios regulatorios en el ejercicio de administración y coadministración de la Zona Franca, teniendo en cuenta que se presente sucesos, situaciones o decisiones de contenido general y abstracto que son externas a las partes, que se materializan o concretan con posterioridad a la celebración del contrato, y que alteran de manera significativa, de forma anormal y grave, la economía o ecuación financiera del contrato, teniendo en cuenta que como indicó el Consejo de Estado "*i) que los contratistas no hayan podido razonablemente prever los hechos que trastornan la ejecución del contrato, dado su carácter excepcional (guerra, crisis económica grave, etc.), ii) estos hechos deben ser independientes a su voluntad, iii) esas circunstancias deben provocar un trastorno de las condiciones de ejecución del contrato*".

Por lo anterior, y no como lo ha sustentado el observante en los diversos procesos, el Ministerio teniendo en cuenta lo descrito y acudiendo a la teoría de la imprevisión, conforme a la clase, fuente, etapa y tipo de riesgo dentro de la matriz de riesgos planteó para los dos últimos proceso, el tipo de riesgo regulatorio, por cambios regulatorios, Cambios en normatividad, referido a cambios adversos en los resultados del oferente debido a cambios regulatorios, administrativos y legales tales como nuevos impuestos y modificación a la normatividad aplicable a la zona franca, teniendo en cuenta que el posible restablecimiento del equilibrio irá hasta un punto de no perdida producto de un alea, que parte de un daño calificado y no simplemente de una pérdida o ausencia de ganancias de quien funja como contratista.

Como consecuencia de la teoría de la imprevisión y del análisis planteado frente a la previsión de los riesgos en especial de tipo regulatorio, y no del argumento del observante, se incluyó en la matriz de riesgos el siguiente numeral 10:

N°	Clase	Fuente	Etapa	Tipo	Descripción (Qué puede pasar y, cómo puede ocurrir)	Consecuencia de la ocurrencia del evento	Probabilidad	Impacto	Valoración del riesgo	Categoría

10	General	Externo	Ejecución	Regulatorio	Cambios regulatorios, Cambios en normatividad	Se refiere a cambios en la ejecución del contrato de arrendamiento, por los cambios regulatorios, administrativos y legales tales como nuevos impuestos y modificación a la normatividad aplicable a la zona franca que no sean expedidos por la entidad contratante	3	2	5	Medio

Este riesgo, es un riesgo compartido: Para mitigar el riesgo se deberá: Realizar el constante monitoreo regulatorio por el contratante y contratista. Por el contratista Establecer y hacer seguimiento a los daños que pudiesen causar los cambios regulatorios. Elevar las solicitudes con pruebas conducentes, pertinentes, suficientes y útiles. El contratista deberá asumir la demostración de la ruptura del equilibrio contractual luego de entrada en vigor del cambio regulatorio, porque para su activación se requiere demostración de: impacto económico significativo, imprevisibilidad, independencia de voluntad de las partes. Por el Contratante iniciar fase de verificación de la información suministrada por el contratista y el Estado asumirá cuando sean cambios de entidades distintas a la contratante (teoría de imprevisión). Por las partes Iniciar fase de arreglo directo de ser procedente. De no agotarse el arreglo directo iniciar proceso conciliación administrativa y/o vía jurisdiccional. Este riesgo solamente se podrá mitigar por el constante monitoreo regulatorio y la aplicación de teoría de imprevisión cuando proceda.

En conclusión, de la observación 10, frente a los argumentos expuestos por el observante no se acoge ninguna de las dos opciones. Y se recuerda que conforme a lo ya estudiado en varias oportunidades que se realizó una modificación correspondiente en la matriz de riesgos, la cual fue publicada, comunicada de forma transparente en el SECOP II.

Por lo anterior, no se acoge la observación.

OBSERVACIÓN FINAL

Señala el interesado observante que:

> *"Finalmente, consideramos produente (*sic*) llamar la atención en que este proceso contractual no solo implica la entrega de un inmueble en arrendamiento, sino que condiciona la viabilidad futura de una zona franca permanente en operación, reconocida como instrumento de política industrial y de comercio exterior, generadora de múltiples empleos y eje de inversión en la región. Por tanto, resulta imperioso que el modelo contractual contemple condiciones operativas realistas, equilibradas y que permitan mantener la competitividad frente a otras plataformas logísticas de la región y el país y que busque el correcto equilibrio entre el ministerio, el oferente/usuario operador y los usuarios actuales y/o potenciales en la Zona Franca.*

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite precisar que, si bien es cierto un factor es el régimen franco, otro el contrato de arrendamiento especial, como ha quedado expuesto en la parte inicial de las observaciones del presente cuadernillo; también es cierto que reconoce el impacto de dicho proceso en lo local, lo regional, el ámbito nacional e internacional, así como los diversos mercados y sectores que de ello se impacta en lo inmobiliario, el sector mercantil, industrial, comercial de bienes y servicios, incluso el de economías populares, emergentes, tradicionales, de innovación, entre otros, y por ello que se haya contratado con un experto como lo es Central de Inversiones CISA, para diseñar todo un modelo realista y de ahí que el modelo que se ha diseñado en los diversos procesos teniendo en cuenta las condiciones operativas, realistas, equilibradas para generar competitividad, encontrando punto de equilibrio y no perdida para las partes.

Adicionalmente, es preciso señalar que el diseño contractual se encuentra orientado por los principios de planeación, transparencia, economía y responsabilidad consagrados en la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007, los cuales obligan a la Administración a estructurar procesos que aseguren condiciones de equilibrio y competitividad sin comprometer el interés público. Así mismo, conforme al artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia y publicidad, parámetros que han guiado la estructuración de este proceso. En ese sentido, el modelo diseñado garantiza tanto la viabilidad de la Zona Franca como la protección de los recursos públicos, evitando trasladar riesgos desproporcionados a cualquiera de las partes y promoviendo escenarios de sostenibilidad y atracción de inversión.

Por lo anterior no se atiende la observación final del documento de observaciones del interesado.

OBSERVACIONES PRESENTADAS POR MENSAJE PÚBLICO EN SECOP II CON DOCUMENTO ADJUNTO POR AMCOR HOLDINGS AUSTRALIA PTY LTD SUCURSAL COLOMBIA – USUARIO PABLO NICOLAS CRISCI
FECHA: 15/08/2025

OBSERVACIONES:

El observante presenta las siguientes apreciaciones, indicando que: "*En calidad de usuarios industriales permanentes de la Zona Franca Palmaseca, y sin participar como oferentes en el presente proceso, presentamos nuestras perspectivas y comentarios sobre el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública N° LP-003-2025. Nuestro propósito es aportar elementos técnicos y operativos que contribuyan a la sostenibilidad del régimen franco y a la continuidad de las actividades productivas de los usuarios instalados.*
Consideramos que las condiciones establecidas en esta nueva licitación, particularmente en lo referente al incremento del canon y a los costos de supervisión, pueden generar un impacto económico de alta magnitud que comprometa la viabilidad de los actuales y futuros usuarios. Esta preocupación se acentúa ante el riesgo real de que, como ha ocurrido en procesos previos, la licitación pueda ser declarada desierta, dejando a los usuarios en un escenario de incertidumbre que afectaría directamente nuestra operación e impacto positivo en la comunidad, así como la competitividad."

OBSERVACIÓN 1:

"1. Incremento del canon (punto 2.5.A)

"El ajuste planteado de IPC + 3 puntos porcentuales, sumado a las proporciones de canon definidas en el modelo financiero del pliego, resultaría en un esquema de crecimiento acumulado muy por encima de las proyecciones macroeconómicas y de la dinámica real del mercado industrial. Consideramos que el incremento anual del canon debe indexarse únicamente al IPC del año inmediatamente anterior, conforme a prácticas comunes y parámetros utilizados en la legislación colombiana, evitando adicionar porcentajes incrementales sin base técnica de apoyo que distorsionen el equilibrio económico del contrato".

RESPUESTA MINISTERIO

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, conforme con el estudio realizado desde el grupo del presupuesto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se acoge parcialmente la observación en lo relativo a la reducción del margen adicional sobre el IPC. En consecuencia, el ajuste periódico del canon de arrendamiento será de IPC + 2 puntos porcentuales y no IPC + 3, lo cual se reflejará en el pliego definitivo.

No obstante, no es posible acoger en su totalidad la propuesta de limitar el incremento únicamente al IPC (Del año inmediatamente anterior) o al IPC + 1 punto, dado que ello afectaría la sostenibilidad financiera del contrato, impediría cubrir los costos asociados al impuesto predial, avalúos, seguros y administración de los inmuebles, y contravendría

los principios de planeación y sostenibilidad fiscal previstos en los artículos 26 y 27 de la Ley 80 de 1993.

Por lo anterior, los cambios se verán reflejados en el pliego definitivo.

OBSERVACIÓN 2:

> **"2. Apoyo a la supervisión (punto 2.5.B)**
>
> *"El costo de apoyo a la supervisión definido en el pliego, equivalente a un porcentaje significativo del ingreso anual, incrementa de manera proporcional la carga para los potenciales administradores del bien. Sugerimos que este valor se fije como un monto base definido en función de los tiempos estimados de supervisión (basados en análisis histórico de tiempo dedicado) indexado al Salario Mínimo Legal Vigente (SMMLV), con el fin de que su determinación tenga una base científica y no arbitraria y su indexación alineada con una variable que capture la variación real del componente tarifario".*

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite precisar que la inclusión de un rubro asociado al costo de supervisión del contrato, equivalente a un porcentaje del ingreso anual proyectado, obedece a criterios de planeación contractual y a la obligación legal de garantizar la vigilancia, control y cumplimiento de los contratos estatales.

En efecto, el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa debe desarrollarse bajo los principios de eficacia, economía, responsabilidad y transparencia, siendo el control y la supervisión de los contratos una herramienta esencial para preservar el patrimonio público. De igual manera, el artículo 83 de la Constitución y el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 disponen que las actuaciones contractuales deben regirse por la buena fe y la responsabilidad de las partes.

En los contratos de arrendamiento de bienes públicos, con duración extensa y alta complejidad técnica y financiera —como el que se proyecta para la Zona Franca Palmaseca por 30 años—, la supervisión adquiere un carácter estratégico, pues involucra el seguimiento permanente a obligaciones del arrendatario relacionadas no solo con el pago del canon, sino con la conservación, administración, mantenimiento y subarriendo en condiciones compatibles con el régimen franco.

La definición del porcentaje (8,3%) sobre los ingresos del contrato se estableció con fundamento en el análisis técnico del canon elaborado por CISA (En el marco del contrato interadministrativo No. 251-2024) y ya ha sido ajustado en los procesos de selección previos, de forma que dicho valor cubra de manera proporcional los costos de personal especializado, seguros, desplazamientos y demás actividades necesarias para ejercer el control contractual en el tiempo. La utilización de un porcentaje y no de un valor fijo garantiza la suficiencia, proporcionalidad y actualización automática del costo de supervisión, evitando riesgos de desfinanciación en los años posteriores del contrato.

La propuesta de indexar el valor de la supervisión únicamente al Salario Mínimo Legal Vigente (SMMLV) no resulta viable, por cuanto no contempla la complejidad, riesgos y variabilidad de los costos que asumiría unidireccionalmente el ministerio al supervisar

un contrato de la complejidad y extensión temporal previstos. La jurisprudencia del Consejo de Estado (Sección Tercera, exp. 25000-23-26-000-2012-00106-01, 2021) ha reiterado que la adecuada supervisión y control del contrato constituye un deber esencial de la entidad, cuya omisión compromete la responsabilidad fiscal y disciplinaria de los servidores públicos.

En consecuencia, se mantiene el esquema de cálculo definido por CISA, y que ha sido utilizado en los procesos previos, por ser el que garantiza la adecuada gestión de los recursos públicos y la efectividad de la supervisión, en cumplimiento de los principios de responsabilidad, economía y planeación contractual (artículos 26, 27 y 30 de la Ley 80 de 1993).

Por lo anterior, no se acoge la observación.

OBSERVACIÓN 3:

> "**3. Estado de la infraestructura y reconocimiento de reparaciones**
>
> *"Las bodegas e instalaciones de la Zona Franca presentan una antigüedad superior a 40 años, con materiales y condiciones que requieren intervención inmediata. Entre las necesidades críticas identificadas se encuentran:*
>
> - *Retiro de cubiertas de asbesto, cuya permanencia contraviene la Ley 1968 de 2019 y estándares ambientales internacionales.*
> - *Pavimentación de vías internas y reparación de filtraciones.*
> - *Refuerzo estructural de cerchas, adecuación de sistemas eléctricos a RETIE y actualización de la red contra incendios.*
>
> *Consideramos indispensable que el pliego contemple un reconocimiento económico por parte del futuro usuario operador de las reparaciones y adecuaciones necesarias de los bienes, en virtud de su estado actual y que las mismas estarían incluidas en la determinación del canon de arrendamiento a valor de mercado (el mercado existente comparable ya incorpora estas mejoras). Reafirmando, conforme a la legislación colombiana, dichas adecuaciones son obligación del propietario del predio y en el futuro no deben trasladarse a los arrendatarios como un costo adicional ya que el valor de mercado actual incorpora dichas mejoras en sus comparables".*

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite señalar que, los inmuebles objeto del arrendamiento presentan una antigüedad considerable que exige intervenciones de mantenimiento, adecuación y modernización. No obstante, es preciso señalar que dichas cargas se encuentran claramente previstas en el marco contractual que regula los procesos de selección de licitación pública, los procesos de selección abreviada que se han surtido y el actual proceso de licitación.

Para garantizar un proceso ordenado, técnico, progresivo, equilibrado y coherente con el principio de planeación (art. 26 Ley 80 de 1993 - Del Principio de Responsabilidad), la Entidad ha previsto dos fases de actuación:

Etapa 1 – Saneamiento predial y catastral

- Comprende la verificación de áreas, depuración y unificación de la información registral y catastral de los **cuatro inmuebles que componen la Zona Franca Palmaseca**, con el fin de consolidarlos en un único globo de terreno.

- Este proceso permitirá contar con una base jurídica y técnica clara sobre el valor predial, la carga impositiva.

- El saneamiento predial y catastral constituye un requisito previo para la estructuración de los proyectos de inversión y adecuación de infraestructura.

Etapa 2 – Consultoría y ejecución de intervenciones técnicas

- Una vez concluida la etapa de saneamiento, se adelantará una **consultoría especializada de patología y vulnerabilidad estructural**, que diagnostique las condiciones actuales de las bodegas e instalaciones (cubiertas, cerchas, sistemas eléctricos, red contra incendios, pavimentos, etc.).

- Con base en dicho diagnóstico, se elaborará un **plan maestro de adecuación y reforzamiento**, que incluirá la **definición del presupuesto, cronograma y priorización de obras**.

- Este plan podrá ejecutarse en **múltiples fases**, de acuerdo con la urgencia, disponibilidad presupuestal y capacidad técnica del arrendatario, garantizando que las intervenciones se hagan de forma progresiva y conforme a la normatividad aplicable (Ley 1968 de 2019 – retiro de asbesto, RETIE, normas de sismo resistencia y seguridad contra incendios).

De otra parte es necesario señalar que el Ministerio ha sido transparente en los procesos de selección, y se ha comunicado, y se ha dado a conocer la situación de los inmuebles que integran la zona franca, desde el proceso LP-001-2025, pasando por SAMC-317-2024, LP-004-2024, SAMC-451-2024, LP-002-2025, SAMC 002 2025, hasta el actual proceso LP-003-2025; documentos que se han publicado en el sistema transaccional SECOP II, y que de contera llevan consigo la asunción de la responsabilidad del Ministerio de llevar a cabo dicho proceso de saneamiento.

Frente a la observación y solicitud que "*Consideramos indispensable que el pliego contemple un reconocimiento económico por parte del futuro usuario operador de las reparaciones y adecuaciones necesarias de los bienes, en virtud de su estado actual y que las mismas estarían incluidas en la determinación del canon de arrendamiento a valor de mercado*", se precisa que conforme con la respuesta a la observación del observante, en el pliego de condiciones se realizará el ajuste de las obligaciones del arrendador y se dará claridad al procedimiento de reembolso de los gastos por reparaciones necesarias.

Por lo anterior, no se acoge parcialmente la observación.

OBSERVACIÓN 4:

> ***"4. Riesgo de continuidad***
>
> *El eventual fracaso de esta licitación, sumado a la ausencia de un plan de contingencia, pondría a los usuarios industriales en una situación de indefinición contractual y operativa que podría interrumpir procesos productivos, logísticos y comerciales de alto impacto económico y social para la región. Solicitamos que, en paralelo al proceso licitatorio, se establezcan medidas que garanticen la continuidad de la operación de la Zona Franca bajo condiciones estables para los usuarios instalados".*

RESPUESTA MINISTERIO:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, la ausencia de presentación de ofertas en los procesos de licitación pública que adelante este Ministerio no implica la eliminación del régimen franco y la imposibilidad de operación de la zona franca, en tanto existe un contrato de arrendamiento vigente entre el usuario operador y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, del cual se desprende la disponibilidad y el uso del terreno para la zona franca, por lo que la operación y continuidad de las empresas allí instaladas no se ve afectada mientras dicho contrato se encuentre vigente.

OBSERVACIONES PRESENTADAS POR MENSAJE PÚBLICO EN SECOP II CON DOCUMENTO ADJUNTO POR MIGUEL ÁNGEL APARICIO BECERRA – USUARIO MIGUEL ÁNGEL APARICIO BECERRA
FECHA: 15/08/2025

OBSERVACIÓN 1:

El usuario Miguel Ángel Aparicio Becerra realiza la siguiente interrogante:

> *"En el marco del proceso licitatorio para el arrendamiento del inmueble donde actualmente opera la Zona Franca de Palmaseca, respetuosamente solicitamos su orientación respecto a la siguiente situación:*
> *De acuerdo con la normativa vigente (Decreto 2147 de 2016 y demás disposiciones aplicables), entendemos que para actuar como Usuario Operador de Zona Franca se debe acreditar, entre otros, experiencia en la operación.*
> *En este sentido, nuestras inquietudes son las siguientes:*
>
> *¿Es jurídicamente viable que un empresario cree una nueva persona jurídica con el fin de postularse como Usuario Operador para esta Zona Franca y que dicha solicitud sea aprobada por el Ministerio, considerando que se trata de un proyecto existente, consolidado y desarrollado al 100% en su infraestructura y servicios?"*

RESPUESTA MINISTERIO

Para dar respuesta a la observación, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

I. El régimen franco nacional vigente está contenido en la Ley 1004 de 2005, el Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones (Las últimas los Decretos 278 de 2021, 0027 de 2024 y 0047 de 2024), el Decreto 1165 de 2019 y sus modificaciones (Estatuto Aduanero) y la Resolución 0046 de 2019, todos los aspectos relacionados con las zonas francas incluyendo su marco normativo lo puede encontrar en el siguiente enlace: https://zf.mincit.gov.co/ o en el sublink: https://zf.mincit.gov.co/normatividad.

II. Para efectos de la autorización de la prórroga de la declaratoria de existencia de la ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y DE SERVICIOS PALMASECA, se debe tener en cuenta que la norma aplicable es la contenida en el artículo 86-7 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, artículo que se señala:

> *"Artículo 86-7. Zonas francas permanentes ubicadas en terrenos de propiedad de la Nación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá autorizar la prórroga del término de declaratoria de existencia de las zonas francas permanentes ubicadas en terrenos que sean propiedad de la Nación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante acto administrativo, previa presentación de la solicitud por parte de la persona jurídica que pretenda ser el usuario operador de la misma y verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente Decreto y en las demás normas vigentes sobre la materia.*

La persona jurídica interesada deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos dispuestos en los numerales 7, 7.1, 7.2, 7.2.1, 7.2.3, 7.3, 7.3.1, 7.5, y 7.6 del artículo 26 del presente Decreto o en las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, además de los soportes para la autorización del usuario operador de acuerdo con lo establecido en el artículo 70, con excepción de los numerales 6 y 7, y los artículos 71 y 72 también del presente Decreto.

Lo anterior, sin perjuicio que el solicitante presente información adicional que complemente la solicitud de autorización de la prórroga del término de declaratoria de existencia de la zona franca permanente.

La solicitud para la prórroga del término de declaratoria de existencia de las zonas francas permanentes a que se refiere el presente artículo, deberá estar contenida en la propuesta que presente el interesado en participar en el proceso de licitación pública que se adelante para seleccionar al arrendatario de los inmuebles de propiedad de la Nación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo 1. El Plan Maestro de Desarrollo General se refiere a la iniciativa de inversión que se pretende desarrollar como parte del proyecto asociado a la prórroga del término de la declaratoria de existencia de la zona franca.

Parágrafo 2. La nueva inversión por generarse deberá corresponder a lo establecido para zonas francas permanentes en el numeral 4.1 del artículo 86-2 del presente Decreto o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo 3. La acreditación del requisito de disponibilidad de los terrenos para el uso de la zona franca contemplado en el numeral 7.7.3 del artículo 26 del presente Decreto o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, se demostrará con la resolución de adjudicación del procedimiento de licitación pública que adelante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo 4. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá autorizar la prórroga del término de declaratoria de existencia de las zonas francas permanentes ubicadas en terrenos que sean propiedad de la Nación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, surtiendo la actuación prevista en el artículo 86-5 del presente Decreto o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, sin necesidad del concepto previo de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, y en aquellos eventos, donde se indique que corresponde a la Comisión Intersectorial de Zonas Francas la realización de actuaciones que se deriven de la autorización de la prórroga del término de declaratoria de existencia de las zonas francas, deberá entenderse que dichas funciones serán ejercidas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo 5. La prórroga del término de la declaratoria de existencia de la zona franca permanente, en ningún caso podrá exceder el término de vigencia por el cual se acredite la disponibilidad del predio.

La prórroga del término de la declaratoria de existencia de las zonas francas de que trata este artículo, se podrá autorizar por más de una (1) vez, pero en ningún caso el término total será mayor de treinta (30) años.

Parágrafo 6. El incumplimiento de los compromisos adquiridos con la prórroga del término de la declaratoria de existencia de la zona franca constituirá causal de pérdida

de la declaratoria de existencia de la zona franca permanente, para lo cual se adelantará el procedimiento previsto en el artículo 54 del presente Decreto o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo 7. Para los demás requisitos y condiciones no previstos en este artículo, se aplicarán los establecidos en el presente Decreto o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan."

III. Entonces del citado texto, se desprenden los siguientes hechos:

(i). El solicitante de la prórroga deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en los numerales 7, 7.1, 7.2, 7.2.1, 7.2.3, 7.3, 7.3.1 del artículo 26 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, es decir, presentar el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca.

(ii). La solicitud -incluido el Plan Maestro de Desarrollo General- para la prórroga deberá presentarse dentro de la propuesta del proceso de licitación pública que se adelante para seleccionar al arrendatario de los inmuebles donde opera la zona franca.

(iii). El Plan Maestro de Desarrollo General para la prórroga de la zona franca se refiere al proyecto de inversión que se desarrollará en la zona franca.

IV. El inciso segundo del artículo 86-7 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, dispone los requisitos que debe acreditar la persona jurídica para ser autorizado como usuario operador según lo establecido en el artículo 70 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, con excepción de los numerales 6 y 7, es decir, postularse o haber sido postulado para ejercer el cargo de usuario operador y una vez autorizado incluir en la razón social la expresión "usuario operador de zona franca".

Cabe recordar que el artículo 26 del Decreto 2147 de 2016 exige que el solicitante de la calidad de usuario operador acredite experiencia en la operación de zonas francas, así como la capacidad técnica, administrativa y financiera. Dicho requisito se configura como sustancial para garantizar la idoneidad del operador y la continuidad del proyecto, lo que imposibilita que una persona jurídica recién creada pueda cumplir con dicho estándar.

Lo anterior encuentra sustento en los principios constitucionales de legalidad y responsabilidad que orientan la función administrativa (artículo 209 de la Constitución Política), pues la autorización de prórroga en favor de una persona jurídica carente de trayectoria atentaría contra la eficacia del instrumento de zona franca como política pública y pondría en riesgo el interés general.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que la experiencia e idoneidad del operador son condiciones esenciales en los procesos de selección en los que se confía la gestión de un bien público o de un régimen especial, criterio que resulta plenamente aplicable al presente proceso licitatorio.

En esta medida, la norma al exceptuar estos requisitos es clara al referirse a usuarios operadores ya autorizados, por lo que no podrían ser personas jurídicas nuevas quienes presenten la solicitud de autorización de la prórroga del término de la declaratoria de existencia de la zona franca.

Por lo anterior, no se acoge la observación.

OBSERVACIÓN 2:

Además, cuestiona:

> *"¿Es jurídicamente viable que un empresario cree una nueva persona jurídica con el fin de postularse como Usuario Operador para esta Zona Franca—en el marco del proceso licitatorio mencionado— y que, contrate mediante un acuerdo formal (outsourcing) a un Usuario Operador ya autorizado y con trayectoria, que respalde y apoye la operación?"*

RESPUESTA MINISTERIO

Se remite a la respuesta dada en la observación No. 1. Y adicionalmente, se precisa que no sería posible contratar un tercero para operar la zona franca dado que el usuario operador autorizado es el responsable de las operaciones de la respectiva zona franca y quien es el titular de la garantía que se debe constituir ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-.

OBSERVACIÓN 3:

El Observante señala que:

> *"3. En relación con las zonas francas que actualmente son operadas por el Usuario Operador de Palmaseca, ¿estas quedarían incluidas dentro del presente proceso licitatorio para su operación, o el alcance de la licitación se limita únicamente a la Zona Franca de Palmaseca?"*

RESPUESTA MINISTERIO

Es necesario aclarar que el proceso que adelanta el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en relación con los predios de su propiedad donde opera la Zona Franca de Palmaseca, solamente tiene como objeto *"ENTREGAR A TÍTULO DE ARRENDAMIENTO LOS PREDIOS Y CONSTRUCCIONES DE PROPIEDAD DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, EN DONDE OPERABA LA ZONA FRANCA PERMANENTE "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y DE SERVICIOS MANUEL CARVAJAL SINISTERRA" o "ZONA FRANCA PALMASECA S.A." hoy denominada "ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES Y SERVICIOS PALMASECA S.A." UBICADA EN JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO PALMIRA, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, DE ACUERDO CON EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS APLICABLE".*

Como puede observarse, el proceso licitatorio se enfoca en la adjudicación de un contrato de arrendamiento sobre el predio propiedad de este Ministerio donde se encuentra declarada la Zona Franca de Palmaseca. Es decir, que no es un contrato para la operación de la zona franca, en tanto, que las zonas francas actualmente funcionan bajo los lineamientos y disposiciones de la Ley 1004 de 2005 y el Decreto 2146 de 2016 y sus modificaciones.

Sin embargo, tal como lo dispone el artículo 86-7 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, se explica que dentro de la oferta que se presente en el proceso de

licitación o selección pública, se deberá allegar adicionalmente la solicitud de autorización de la prórroga del término de la declaratoria de existencia de la zona franca y la solicitud de autorización como usuario operador de la zona franca con el cumplimiento de todos los requisitos.

De esta manera, (i) con la adjudicación del contrato de arrendamiento de los predios de propiedad del MinCIT se obtiene la disponibilidad para el uso de estos como zona franca y, (ii) con la autorización de la prórroga de la declaratoria de la zona franca y del usuario operador se concreta la continuidad de la zona franca al amparo de las normas del régimen franco vigente.

Y en esta medida, el proceso licitatorio no involucra ni incluye otras zonas francas respecto de las cuales la sociedad ZONA FRANCA PERMANENTE PALMASECA S.A. USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA se encuentre autorizada como usuario operador.

OBSERVACIÓN 4: SOLICITUDES

En mérito de lo anterior, el señor Miguel Ángel Aparicio Becerra solicita lo siguiente:

> *"(...)*
> 1. *Solicitamos, de acuerdo con el último Otro Sí suscrito, el valor del canon actual que pagan las empresas (usuarios calificados) en la Zona Franca Permanente. Esta información nos permitirá evaluar con mayor precisión la viabilidad económica y garantizar la sostenibilidad de las operaciones en caso de ser adjudicatarios.*
>
> 2. *Solicitamos conocer el valor del canon que paga actualmente el arrendatario (Zona Franca Palmaseca) a la Nación. Contar con este dato nos ayudará a realizar un análisis comparativo y establecer una propuesta financiera que maximice los ingresos para el Estado sin afectar la competitividad de la zona franca.*
>
> 3. *Proponemos que el valor del impuesto predial sea descontado del canon total de arrendamiento. Esto permitiría que los empresarios interesados en el proyecto dispongan de mayores recursos para invertir en infraestructura y atraer nuevas empresas, lo cual redundaría en un mayor impacto económico y generación de empleo para la región.*
>
> *4. Solicitamos una aclaración sobre la metodología utilizada para diferenciar los metros cuadrados (m²) cubiertos y los metros cuadrados (m²) en bodega. Esta precisión es esencial para calcular de forma justa el canon y garantizar que los términos de arrendamiento sean equitativos y transparentes.*
>
> 5. *Proponemos que el incremento anual del canon se establezca en IPC + 1,5 puntos. Este ajuste moderado asegura que el valor del arrendamiento crezca de forma ordenada, manteniendo la competitividad frente a otras zonas francas y asegurando la estabilidad para los inversionistas a largo plazo.*
> *(...)"*

RESPUESTA MINISTERIO

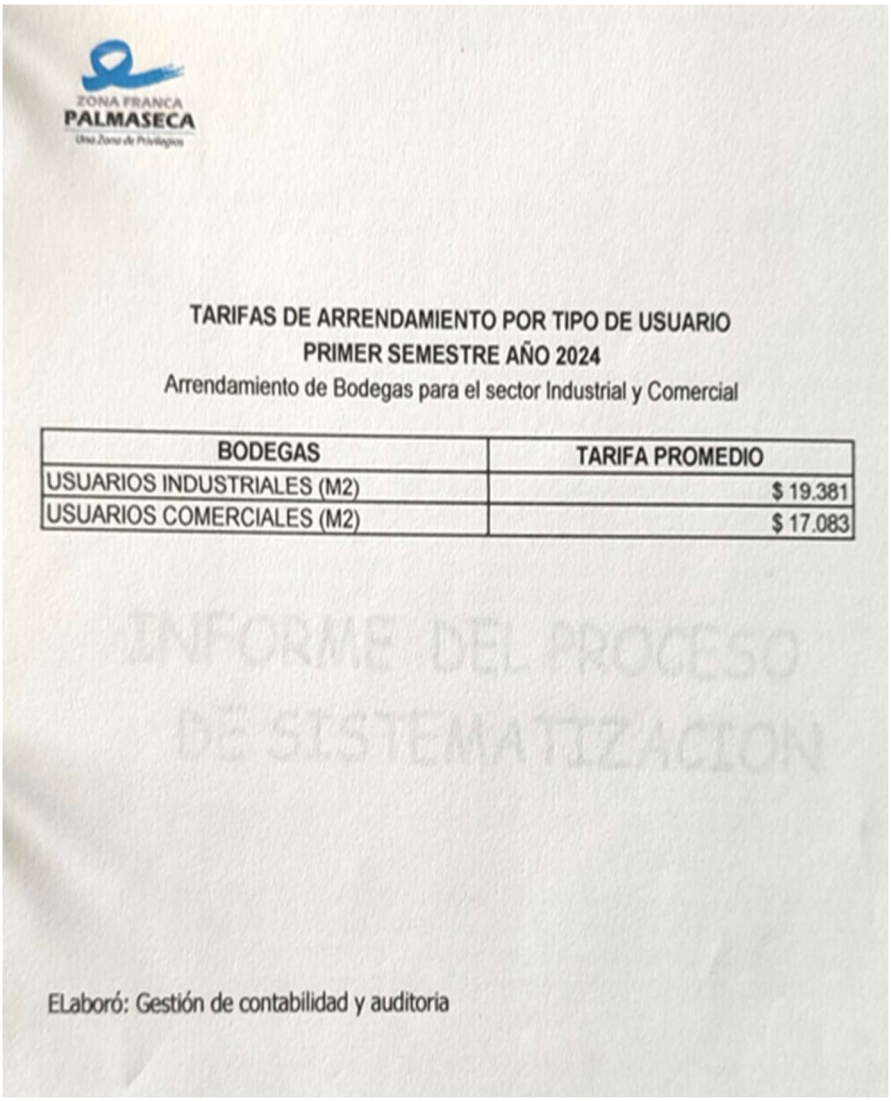
El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, a las solicitudes se les dará respuesta de la siguiente manera:

- En lo que respecta a la solicitud No. 1 "*Solicitamos, de acuerdo con el último Otro Sí suscrito, el valor del canon actual que pagan las empresas (usuarios calificados) en la Zona Franca Permanente. Esta información nos permitirá evaluar con mayor precisión la viabilidad económica y garantizar la sostenibilidad de las operaciones en caso de ser adjudicatarios*".

Con ocasión de la solicitud, en primer lugar el Ministerio se permite señalar que, desde la Entidad se solicitó saber dicha información al actual usuario operador a través de correo electrónico y mediante los Radicados No. 2-2024-024924 del 10 de septiembre de 2024 (No se dio respuesta) y No. 2-2025-014926 del 14 de mayo de 2025 (No se dio respuesta), 2-2025-016773 del 30 de mayo de 2025, y de lo cual no se ha obtenido una respuesta material y de fondo por parte del en este caso interesado-operador Zona Franca Palmaseca S.A., tan solo se obtuvo una respuesta del 12 de junio de 2025 con radicado ZFP-2025-6628, con carácter formal en la que se indicó por parte del Usuario Operador que no la haría llegar, en tanto que los contratos entre usuario operador y usuarios calificados "*Todos los contratos de arrendamiento suscritos con las empresas instaladas en la zona franca se encuentran protegidos por una cláusula de confidencialidad que restringe su divulgación*".

En segundo lugar, y a pesar de lo anterior, el Ministerio tiene que señalar que, teniendo en cuenta los informes semestrales presentados por el actual usuario operador, de los tres últimos periodos entre 2024-1, 2024-2 y 2025-1, se pudo encontrar que dicho usuario operador realizaba un cobro por metro cuadrado a Usuarios Industriales y comerciales, situaciones y valores estos que también fueron tenidos en cuenta en el documento de "*Estudio del Sector y Análisis del Mercado_LP-003-2025-ZF PALMASECA*", debidamente publicado en SECOP II, y en el que se señaló que:

> *"4. INFORMES, DATOS Y ASPECTOS ECONÓMICOS SUMINISTRADOS POR EL USUARIO OPERADOR ACTUAL DE LA ZONA FRANCA*
> *...*
> *Para el presente caso se toma como referente los informes más recientes y cercanos a la terminación del contrato, que ha radicado el usuario operador.*
>
> *4.1. Informe del primer semestre de 2024.*
>
> *A través del radicado No. 1-2024-026440 del quince (15) de julio dos mil veinticuatro (2024), "INFORME CORRESPONDIENTE AL PRIMER SEMESTRE DE 2024", la sociedad "ZONA FRANCA PALMASECA S.A." Usuario Operador de la Zona Franca, presentó el informe correspondiente al primer semestre de 2024, en el cual entre otros, desarrollaron diversos temas, entre ellos el tema 7 relacionado con las tarifas promedio de arrendamiento por tipo de usuario, de donde se tiene que las tarifas de arrendamiento por tipo de usuario para el primer semestre año 2024 según las bodegas para usuarios industriales (2) la tarifa promedio es de $ 19.381 y para usuarios comerciales (m2) es de $17.083, tal y como se puede observar en el folio 45/ 128, lo cual se estampa a continuación:*



ZONA FRANCA PALMASECA

Una Zona de Privilegios

TARIFAS DE ARRENDAMIENTO POR TIPO DE USUARIO

PRIMER SEMESTRE AÑO 2024

Arrendamiento de Bodegas para el sector Industrial y Comercial

BODEGAS	TARIFA PROMEDIO
USUARIOS INDUSTRIALES (M2)	$ 19.381
USUARIOS COMERCIALES (M2)	$ 17.083

INFORME DEL PROCESO DE SISTEMATIZACION

ELaboró: Gestión de contabilidad y auditoria

Fuente: Informe primer semestre 2024 presentado por "ZONA FRANCA PALMASECA S.A."

4.2. Informe del segundo semestre de 2024.

A través del radicado No. 1-2025-002552 del veintiocho (28) de enero dos mil veinticinco (2025), la sociedad "ZONA FRANCA PALMASECA S.A." Usuario Operador de la Zona Franca, presentó el informe correspondiente al segundo semestre de 2024, en el cual entre otros, desarrollaron diversos temas, entre ellos el tema 7 relacionado con las tarifas promedio de arrendamiento por tipo de usuario, de donde se tiene que las tarifas de arrendamiento por tipo de usuario para el segundo semestre año 2024 según las bodegas para usuarios industriales (2) la tarifa promedio es de $ 19.587 y para usuarios comerciales (m2) es de $17.353, tal y como se puede observar en el folio 44/ 128, lo cual se estampa a continuación:

ZONA FRANCA PALMASECA
Una Zona de Privilegios

TARIFAS DE ARRENDAMIENTO POR TIPO DE USUARIO
SEGUNDO SEMESTRE AÑO 2024
Arrendamiento de Bodegas para el sector Industrial y Comercial

BODEGAS	TARIFA PROMEDIO
USUARIOS INDUSTRIALES (M2)	$ 19.587
USUARIOS COMERCIALES (M2)	$ 17.353

ELaboró: Gestión de contabilidad y auditoria

Fuente: Informe Segundo Semestre 2024 presentado por "ZONA FRANCA PALMASECA S.A."

4.3. Informe del primer semestre de 2025.

A través de oficio del veintiocho (28) de julio de dos mil veinticinco (2025), la sociedad "ZONA FRANCA PALMASECA S.A." Usuario Operador de la Zona Franca, presentó el informe correspondiente al segundo semestre de 2024, en el cual entre otros, desarrollaron diversos temas, entre ellos el tema 8 relacionado con las tarifas promedio de arrendamiento por tipo de usuario, de donde se tiene que las tarifas de arrendamiento por tipo de usuario para el primer semestre año 2025 según las bodegas para usuarios industriales (2) la tarifa promedio es de $ 20.663 y para usuarios comerciales (m2) es de $18.958, tal y como se puede observar en el folio 51/ 133, lo cual se estampa a continuación:

TARIFAS DE ARRENDAMIENTO POR TIPO DE USUARIO
PRIMER SEMESTRE AÑO 2025
Arrendamiento de Bodegas para el sector Industrial y Comercial

BODEGAS	TARIFA PROMEDIO
USUARIOS INDUSTRIALES (M2)	$ 20,663
USUARIOS COMERCIALES (M2)	$ 18,958

ELaboró: Gestión de contabilidad y auditoria

Fuente: Informe Primer Semestre 2025 presentado por "ZONA FRANCA PALMASECA S.A." (...)"

Por lo anterior, y teniendo en cuenta lo reportado por el mismo usuario operador Zona Franca Palmaseca S.A., a la fecha se encuentran pagando los usuarios instalados según las bodegas para usuarios industriales (2) la tarifa promedio es de $ 20.663 y para usuarios comerciales (m2) es de $18.958.

Por lo anterior, se da por resuelta de fondo la solicitud.

- En lo que respecta a la solicitud No. 2 "*Solicitamos conocer el valor del canon que paga actualmente el arrendatario (Zona Franca Palmaseca) a la Nación. Contar con este dato nos ayudará a realizar un análisis comparativo y establecer una propuesta financiera que maximice los ingresos para el Estado sin afectar la competitividad de la zona franca*".

RESPUESTA MINISTERIO

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, conforme con el contrato vigente y prorrogado hasta el 30 de septiembre de 2025, de acuerdo con las cláusulas del contrato de 1994 sin número, corresponden a:

Canon actual por m2 área construida 0,2 USD + IVA: $999 pesos
Canon actual por m2 área de terreno: 0,03 USD + IVA: 149,86 Pesos
Canon actual mensual total: 78,882,570 pesos

Conforme con lo anterior, el pago realizado trimestralmente adelantado, y en este caso para los dos últimos meses del contrato hasta el 30 de septiembre de 2025, el Usuario Operador actual realizó un pago equivalente a: $157.324.972 conforme con la TRM, correspondiente a valor neto sin IVA por $127.433.227,32 y valor de IVA (19%) por $29.891.744,68.

Por lo anterior, se da por resuelta de fondo la solicitud.

- En lo que respecta a la solicitud No. 3 "*Proponemos que el valor del impuesto predial sea descontado del canon total de arrendamiento. Esto permitiría que los empresarios interesados en el proyecto dispongan de mayores recursos para invertir en infraestructura y atraer nuevas empresas, lo cual redundaría en un mayor impacto económico y generación de empleo para la región*".

RESPUESTAS MINISTERIO

Sobre la naturaleza jurídica del impuesto predial, el Consejo de Estado CE- 19001-23-31-000-2010-00005-01(19220), indicó que: "*el impuesto predial es un gravamen real que se genera por la simple existencia del predio o propiedad raíz. Su naturaleza jurídica corresponde a las obligaciones conocidas como "propter rem"*, es decir: "*Se genera para el contribuyente una prestación de dar por su vinculación a un derecho real o a un inmueble. La obligación nace para el sujeto pasivo en función de un derecho real"*. Y de otra parte "*Según lo previsto en el artículo 317 de la Constitución Política y en la Ley 44 de 1990, el impuesto predial recae sobre el derecho de propiedad que se tiene sobre un bien inmueble y no sobre el bien inmueble, predio, fundo o bien raíz. Bajo este presupuesto, el único sujeto pasivo del impuesto debe ser quien goza de ese derecho de propiedad, es decir, el dueño o propietario, que es la persona que ha adquirido el bien por cualquiera de los modos de que trata el artículo 673 del Código Civil. Por lo tanto, resulta ilegal la parte contenida en el acuerdo municipal que fija como sujeto pasivo del impuesto a persona diferente a quien ostenta la calidad de dueño o propietario, así como imponerlo por la sola existencia del predio*".

Igualmente consideró: "*Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-876 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis, precisó: "[…]* ***El sujeto pasivo del impuesto predial***

***es indeterminado (propietario pleno, poseedor, usufructuario, nudo propietario etc**, quien pague el impuesto no puede alegar pago de lo no debido)". (Resalta la Sala). En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado: "…es necesario señalar con relación al impuesto predial, **que éste no se correlaciona de manera exclusiva con el derecho de dominio**, como la misma demanda lo refiere, al indicar que "lo único relevante es la existencia del predio y no las calidades del sujeto que lo posee o que ejerce el dominio". Así, es frecuente encontrar en la legislación referencias al poseedor como sujeto pasivo del tributo, como lo reconoce la propia demandante y, por lo mismo, el **marco dentro del cual se pueden agregar nuevos hechos generadores solo requiere de la existencia del bien inmueble, independientemente de la relación entre el sujeto pasivo y el bien**. Por esta razón, no le está vedada al legislador la imposición de un nuevo elemento del impuesto derivado de la mera tenencia del inmueble. Como se anotó anteriormente, no es la naturaleza de la relación que se establezca con el bien la que activa la facultad tributaria, sino la existencia del predio en relación con un sujeto vinculado económicamente al mismo. **Esto permite el establecimiento de sujetos pasivos y hechos generadores del impuesto predial que no dependan de la situación jurídica de propietario. La doctrina tributaria y algunas jurisdicciones territoriales han acogido esta interpretación, determinando que, por ejemplo, el usufructuario sería un sujeto pasivo del impuesto**." 3 (Resalta la Sala)"

De otra parte la ley 1430 de 2010, "Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad", señala en su artículo 54 que:

> *"Artículo 54. **Sujetos pasivos de los impuestos territoriales**. **Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas,** sociedades de hecho y aquellas **en quienes se realicen el hecho gravado** a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto.*
>
> ***En materia de impuesto predial** y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves.*
>
> ***Son sujetos pasivos del impuesto predial**, los tenedores a título de arrendamiento, uso, **usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos**."*

La evolución normativa muestra cómo el impuesto predial ha pasado de ser un gravamen general sobre bienes inmuebles a tener una regulación más específica respecto a los sujetos pasivos, especialmente en relación con las entidades públicas, y hay unas competencias compartidas en materia tributaria en cuanto al congreso de la República y la Autoridad Municipal con base este último en la autonomía Municipal; y con ocasión de las anteriores prescripciones normativas la ley 1430 de 2010, señala en su artículo 54 que "son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores a título de

arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos". Ello significa que hay una manifestación expresa y objetiva de quienes son sujetos pasivos del impuesto predial y según dicha norma, tenederos a título de arrendamiento, bajo una condición particular de contrato de concesión en puertos aéreos y marítimos, y no se refiere a arrendatarios en contratos de arrendamiento de bienes inmuebles de zonas francas.

En consecuencia, la inclusión del impuesto predial dentro de la estructura de costos del canon no constituye un factor discrecional del Ministerio, sino una obligación derivada del marco normativo vigente y de la necesidad de garantizar la sostenibilidad fiscal y el principio de planeación consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Eliminar esta variable o calcularla sin un criterio técnico uniforme pondría en riesgo el equilibrio económico del contrato, trasladando un costo cierto al patrimonio público.

Adicionalmente, el método de proyección adoptado por el Ministerio obedece a criterios técnicos de planeación financiera de largo plazo, necesarios para un contrato de treinta (30) años de vigencia. Si bien se reconoce que existen variaciones coyunturales derivadas de actualizaciones catastrales, el modelo utilizado permite cubrir razonablemente dichas oscilaciones y evitar escenarios de subestimación que podrían afectar la continuidad en el pago de las obligaciones tributarias a cargo del inmueble.

Por lo anterior, no se acoge la observación y petición, y se da por resuelta de fondo la solicitud.

- En lo que respecta a la solicitud No. 4 "*Solicitamos una aclaración sobre la metodología utilizada para diferenciar los metros cuadrados (m²) cubiertos y los metros cuadrados (m²) en bodega. Esta precisión es esencial para calcular de forma justa el canon y garantizar que los términos de arrendamiento sean equitativos y transparentes*".

Teniendo en cuenta la importancia estratégica de la adjudicación de los contratos de arrendamiento de los inmuebles de propiedad en donde operan zonas francas permanentes, ubicados en las ciudades de Barranquilla, Cartagena y Palmira, y dando estricto cumplimiento a los pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la metodología utilizada por el Ministerio se llevó a cabo de la siguiente manera:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, suscribió el contrato interadministrativo No. 251 de 2024, con la Central de Inversiones S.A. El objeto del contrato era: "*Prestar servicios profesionales para realizar el acompañamiento y apoyo en los componentes técnicos, legales, financieros y económicos de los procesos de selección que se adelanten, desde la fase de planeación, firma de los contratos e inicio de la ejecución contractual, para la escogencia de los arrendatarios de los inmuebles donde funcionan las tres zonas francas de Palmaseca, Barranquilla y Cartagena conforme al régimen de zonas francas*".

En el referido contrato se estableció expresamente como parte de los entregables contractuales la elaboración de un estudio del sector y del mercado aplicable a cada una de las zonas francas objeto del encargo, incluyendo la Zona Franca de Palmaseca.

Dicho estudio fue concebido como un documento técnico integral, estructurado metodológicamente por CISA, que hace parte de un conjunto de entregables coherentes entre sí, y por tanto no puede ser fragmentado o analizado de forma aislada. Conforme a lo estipulado contractualmente, la obligación de CISA comprendía no solo la elaboración del estudio del sector y del mercado, sino también el acompañamiento técnico al Ministerio hasta la suscripción del acta de inicio del proceso licitatorio, durante la vigencia del contrato.

En cumplimiento de lo anterior, CISA entregó al Ministerio un estudio consolidado que incluye: la caracterización del entorno económico y regulatorio, el análisis del mercado potencial, la identificación de condiciones actuales de operación de la zona franca, y recomendaciones estratégicas orientadas a la estructuración del proceso de selección, con el fin de propiciar condiciones favorables para la participación plural de oferentes.

Este estudio ha constituido un insumo técnico esencial para la formulación de los pliegos de condiciones, en cumplimiento de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva previstos en el artículo 3° de la Ley 80 de 1993 y el artículo 8° del Decreto 1082 de 2015.

En los siete procesos adelantados a la fecha, los documentos entregados por CISA han sido considerados como base técnica y contractual, incluyendo expresamente el estudio del sector y del mercado, así como el respectivo anexo técnico. En dichos entregables, CISA describió los predios y construcciones objeto de arrendamiento, realizó un análisis detallado de las áreas funcionales, proyectó rentas sobre áreas por desarrollar en la zona franca —con comparativos de mercado frente a referentes como la Zona Franca del Pacífico—, formuló estimaciones del mercado objetivo, efectuó un estudio de costos de inversión, analizó la situación jurídica de los predios, y presentó un análisis técnico del canon de arrendamiento con su correspondiente estimación y justificación económica.

Los documentos antes referidos, se insiste, han sido utilizados como soporte técnico y económico en todos los procesos de selección relacionados con los predios donde opera la Zona Franca Palmaseca, constituyéndose en fundamento de la estructuración contractual, y han sido publicados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II, conforme a los principios de publicidad, acceso a la información y transparencia que rigen la actuación de las entidades estatales.

Es así, que en los documentos debidamente publicados en el SECOP II, conocidos como: i) Anexo Técnico se describen los predios y construcciones objeto de arrendamiento, bajo cabida y linderos, áreas actuales, áreas máximas a ocupar, áreas desarrolladas y áreas por desarrollar, descripción de la infraestructura actual; ii) en el Estudio de costos de inversión se describen las vías a desarrollar y áreas por desarrollar, y iii) en el documento de análisis de áreas de rentas se definen los conceptos en el apartado o acápite de glosario:

"(...)

GLOSARIO

***Área Bruta**: Área total de un predio o predios a desarrollar.[2]1.*

[2] 1. Definición relacionada en el numeral tercero – Definiciones, Decreto 303 de 2021

Área No Desarrollable: *Áreas afectadas de conformidad con el Decreto 192 de 2014 y Decreto 303 de 2021 (POT de Palmira y Reglamentación Artículo 92 POT de Palmira), la cual corresponde a: i) Rondas Hídricas, ii) Zona de Manejo de Protección Ambiental -ZMPA, iii) Cesiones y iv) Afectaciones, adicionalmente las áreas que se encuentran fuera del índice de ocupación.*

Área Neta: *Es el área resultante de descontar del área bruta, las áreas para la localización de la infraestructura para el sistema vial principal y de transporte, las redes primarias de servicios públicos domiciliarios y las áreas de conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos y demás afectaciones del predio[3]2.*

Área Útil: *Es la Resultante de restarle al Área Neta, el área de las Vías (locales, principales), y las Zonas Verdes y Comunales de Cesión.*

Índice de Ocupación: *Proporción del área de suelo que puede ser ocupada por la edificación en primer piso, y se expresa por el cociente que resulta de dividir el área que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta por el área neta del predio[4]3. El índice de ocupación corresponde al 0.3 para el predio objeto de análisis.*

Área ocupada por bodegas: *Área ocupada por la huella de la construcción proyectadas en primera planta.*

Áreas Administrativas y de Servicios: *Área ocupada por la huella de la construcción de las zonas administrativas, portería, PTAR y PTAP proyectadas en primera planta.*

Lote Urbanizado: *Áreas que pueden ser construidas conforme a la normatividad vigente y que cuentan con adecuaciones y urbanismo.*

Área por desarrollar: *Áreas que pueden ser construidas conforme a la normatividad vigente, pero que no cuentan con ningún tipo de adecuación o que carecen de urbanismo u obras de infraestructura.*

Vías Actuales: *Corresponden a las áreas con las que actualmente se cuentan para la movilidad y acceso de vehículos automotores.*

Vías a desarrollar: *Corresponde a las áreas que ocuparían las vías necesarias para la movilidad de las futuras áreas de desarrollo.*

Afectación por Ronda Hídrica: *Se consideran áreas de protección del sistema hídrico, las franjas de 100 metros a la ronda, medidos a partir de la periferia de las líneas de máxima marea de los nacimientos de agua; la franja de 30 metros de ancho, paralelas a las líneas de máxima marea, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas, zanjones y arroyos, sean permanentes o no y alrededor de lagos,*

[3] 2. Definición relacionada en el numeral tercero – Definiciones, Decreto 303 de 2021
[4] 3. Definición relacionada en el numeral tercero – Definiciones, Decreto 303 de 2021

lagunas, humedales, o depositados naturales de agua, a excepción del río Cauca cuya franja de protección es de 60 metros a partir del borde del barranco[5]4.

***Retiro Vial:** Zonas de reserva para carreteras de la red vial nacional. Según el artículo 2 de la Ley 1228 de 2008 ([6]5), se establecen las siguientes fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión para las carreteras que forman parte de la red vial nacional: 1. Carreteras de primer orden sesenta (60) metros. 2. Carreteras de segundo orden cuarenta y cinco (45) metros. 3. Carreteras de tercer orden treinta (30) metros.*
(...)"

Por lo anterior, se da por resuelta de fondo la solicitud.

- En lo que respecta a la solicitud No. 5 "*Proponemos que el incremento anual del canon se establezca en IPC + 1,5 puntos. Este ajuste moderado asegura que el valor del arrendamiento crezca de forma ordenada, manteniendo la competitividad frente a otras zonas francas y asegurando la estabilidad para los inversionistas a largo plazo".*

RESPUESTA MINISTERIO

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se permite indicar que, conforme con el estudio realizado desde el grupo del presupuesto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se acoge parcialmente la observación en lo relativo a la reducción del margen adicional sobre el IPC. En consecuencia, el ajuste periódico del canon de arrendamiento será de IPC + 2 puntos porcentuales y no IPC + 3, lo cual se reflejará en el pliego definitivo.

No obstante, no es posible acoger en su totalidad la propuesta de limitar el incremento únicamente al IPC (Del año inmediatamente anterior) o al IPC + 1, o al IPC +1,5 puntos, dado que ello afectaría la sostenibilidad financiera del contrato, impediría cubrir los costos asociados al impuesto predial, avalúos, seguros y administración de los inmuebles, y contravendría los principios de planeación y sostenibilidad fiscal previstos en los artículos 26 y 27 de la Ley 80 de 1993.

Por lo anterior, los cambios se verán reflejados en el pliego definitivo.

OBSERVACIÓN 5:

Y añade el observante:

"Entendemos que, al no tratarse de una nueva zona franca por desarrollar, no sería aplicable la exigencia de presentar un Plan Maestro de Desarrollo General, pero queremos confirmar con ustedes si, en este contexto, un nuevo Usuario Operador podría ser autorizado conforme a la normativa vigente de acuerdo al Artículo 78 del decreto 2147 del 2006: Reemplazo del usuario operador."

[5] 4. Definición relacionada con el Artículo 17 del Decreto 192 de 2014 Por medio se compila las disposiciones contenidas en los acuerdos municipales 109 de 2001, 058 de 2003, 080 de 2011, 018 de 2013 y 028 de 2014.
[6] 5. "por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones"

RESPUESTA MINISTERIO

Se remite a la respuesta dada en la observación No. 1 y se precisa, que en este caso no aplicaría el procedimiento de reemplazo del usuario operador previsto en el artículo 78 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, en tanto que se trata de la autorización de la prórroga del término de la declaratoria de existencia de la zona franca.

Por lo anterior, no se acoge la observación.

Nota: Finalizado el anterior análisis de respuestas, se cierra el cuadernillo de observaciones, preguntas y solicitudes planteadas en el proceso licitatorio de la referencia por los observantes.



YEISON ROLANDO VALDERRAMA BURITICA
Coordinador Grupo Administrativa

Proyectó: Ibeth Lilian Piñeros Rodríguez – PE - G. Administrativa
Proyectó: Jaime Orlando Ruíz Díaz – PE - G. Administrativa
Proyectó: Giovanni Alcides Monguí Merchán - C. – G. Administrativa
Proyecto aspectos presupuestales: Erick Ottovianny Pérez Gaitán – Coor. GIT de Presupuesto
Proyecto aspectos impacto económico: Orlando Ferro Ducuara - Dirección de productividad y Competitividad
Proyecto aspectos jurídicos: Karen García Rivera - C. – Grupo Contratos

Revisó: Mónica Fernanda Yajaira Leonel Martínez – Jefe Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Janet Pilar Rodríguez Guerrero- Coordinadora Grupo Contratos
Revisó: Guillermo Andrés Rojas Forero – Secretaría General
Revisó: Jorge Eduardo Morales- Secretario General