

OAJ

Bogotá D.C, 9 de agosto de 2025

Doctor

Raúl Fernando Rodríguez Rincón

Secretario General – Comisión Sexta Cámara de Representantes

Congreso de la República

Cra. 7 # 10 - 00

Bogotá D.C

Asunto: Respuesta al Cuestionario a Debate de Control Político de la Proposición No. 05 de 2025 relacionada con “el avance y proceso licitatorio para la continuidad de la Zona Franca Palmaseca”

Respetado Secretario,

Hemos recibido el Cuestionario a Debate de Control Político de la Proposición No. 05 de 2025 relacionada con “el avance y proceso licitatorio para la continuidad de la Zona Franca Palmaseca”, radicada en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes por el Honorable Representante Julián David López Tenorio. Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo frente nos permitimos responder en los siguientes términos de nuestra competencia.

I. Marco Preliminar

Antes de dar respuesta puntual a los interrogantes planteados, desde esta Cartera nos permitimos establecer una distinción preliminar e imprescindible entre dos aspectos sustantivamente distintos: por un lado, el régimen franco, como régimen especial de incentivo económico regulado por normas especiales en materia de comercio exterior, y por otro lado, el proceso de selección mediante licitación pública para adjudicar un contrato de arrendamiento especial sobre inmuebles de propiedad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, donde opera una zona franca permanente.

A. Del régimen franco:

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.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

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 de Comercio, Industria y Turismo no tiene por objeto autorizar o calificar al operador de la zona franca, ni extender por sí mismo la vigencia del régimen franco. 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.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 86-7 del Decreto 2147 de 2016, modificado por el Decreto 1054 de 2022, se establece expresamente que dentro de la oferta presentada en el proceso de licitación pública o selección objetiva se debe 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 cumplimiento de todos los requisitos previstos en la normativa vigente.

Dicho de otro modo, el régimen franco exige que el interesado en operar una zona franca ubicada en un inmueble de propiedad del Estado acredite de manera concurrente dos condiciones esenciales:

1. La disponibilidad jurídica del inmueble, lo cual se materializa con la adjudicación del contrato de arrendamiento del predio propiedad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y
2. La autorización expresa y válida de la Dirección de Zonas Francas del Ministerio, tanto respecto de la prórroga de la declaratoria de la zona franca, como de la calificación como usuario operador, previa verificación del cumplimiento de requisitos legales y técnicos.

Por tanto, si bien existe un enlace funcional entre el proceso contractual de adjudicación del inmueble y la continuidad de la operación como zona franca, desde el punto de vista jurídico son procesos diferenciados y autónomos:

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

- La licitación pública adjudica el uso del bien fiscal bajo las normas del derecho público y civil;
- La autorización del régimen franco habilita el ejercicio de derechos derivados de un régimen fiscal y económico especial, condicionado a requisitos regulatorios propios.

La concurrencia de estos dos componentes asegura que la zona franca continúe su operación bajo el cumplimiento integral del marco jurídico aplicable, evitando vacíos normativos y garantizando la transparencia, legalidad y sostenibilidad de las decisiones adoptadas por la administración.

b. Proceso de selección - licitación Pública con la tipología contractual de arrendamiento especial.

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 de Comercio, Industria y Turismo 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.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



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 4º, 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*

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

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.

Una vez planteado dicho contexto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo procedemos a brindar respuesta a cada una de las preguntas referenciadas en el marco del Cuestionario a Debate de Control Político de la Proposición No. 05 de 2025, de la siguiente manera:

1.1. Proceso de Licitación Fallido

1. ¿Cuáles son las razones específicas identificadas por el Ministerio para la falta de ofertas en el proceso de selección abierto del 12 de junio al 8 de julio?

Según lo dispuesto en los artículos 2.2.1.1.1.7.1, 2.2.1.1.2.1.2 y 2.2.1.1.2.1.4 del Decreto 1082 de 2015, el proyecto de pliego de condiciones del proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía N° SAMC-002-2025 estuvo publicado a partir del 13 de junio de 2025 hasta el 19 de junio de 2025 en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II (www.colombiacompra.gov.co), dando cumplimiento estricto al principio de publicidad y a las etapas de conformación del proceso precontractual.

Durante el término de publicación del proyecto, la entidad recibió observaciones por parte de Zona Franca Permanente Palmaseca S.A., en su calidad de Usuario Operador, las cuales fueron atendidas oportunamente mediante documento de respuesta oficial, el cual fue igualmente publicado en la plataforma SECOP II el día 26 de junio de 2025, con anterioridad a la apertura formal del proceso. Esta actuación ratifica el cumplimiento de los principios de transparencia, participación y debido proceso administrativo.

Mediante Resolución N° 0811 de 26 de junio de 2025, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ordenó la apertura del proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía N° SAMC-002-2025, en concordancia con las disposiciones legales aplicables al procedimiento especial de selección objetiva. En aplicación del artículo 2.2.1.1.2.1.5, numeral 5, del Decreto 1082 de 2015, la entidad convocó a las veedurías ciudadanas para que ejercieran control social, reforzando así el carácter público y participativo del proceso.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

El 1 de julio de 2025 se presentaron nuevas observaciones al pliego definitivo por parte del mismo Usuario Operador, las cuales fueron igualmente atendidas de forma integral y dentro del término legal, con respuesta publicada el 4 de julio de 2025. Esta gestión evidencia la disposición institucional del Ministerio de generar un proceso abierto, participativo y ajustado a los requerimientos de los posibles interesados, atendiendo cada inquietud en forma técnica, clara y motivada.

Según lo dispuesto en el cronograma electrónico de SECOP II, el cierre de la etapa de presentación de ofertas se fijó para el día 8 de julio de 2025 a las 10:00 a.m., momento a partir del cual se constató la no presentación de propuestas por parte de ningún oferente, situación que fue verificada a través del reporte oficial del SECOP II.

En este contexto, la falta de ofertas no puede ser atribuida a deficiencias en el proceso de contratación adelantado por la entidad, sino que obedece a una decisión autónoma y voluntaria de los potenciales proponentes de abstenerse de participar, pese a que se garantizó la legalidad, publicidad, pluralidad, claridad técnica y transparencia en cada fase del procedimiento.

Así las cosas, conforme a lo establecido en el numeral 1.24.1 del Pliego de Condiciones —relativo a las causales para declarar desierto el proceso—, se configura plenamente la causal objetiva que habilita a la entidad a declarar desierta la Selección Abreviada de Menor Cuantía N° SAMC-002-2025, en virtud de la ausencia total de ofertas, circunstancia debidamente acreditada mediante los medios probatorios del expediente contractual.

2. ¿Qué estrategias se implementaron para promover la licitación y asegurar la participación de posibles administradores?

En atención a esta solicitud, desde esta Cartera nos permitimos informar que el día 31 de julio de 2025 se publicó en la plataforma SECOP II el proceso de licitación pública No. 003 de 2025, que 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"*.

El mismo puede ser consultado a través del siguiente enlace:

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.41171104&isFromPublicArea=True&isModal=False>

En este sentido, las estrategias que esta Cartera Ministerial ha implementado, han sido de diversa índole, como las que se presentan a continuación:

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



- a.) Remisión de invitación a todos los usuarios operadores certificados en el país a participar activamente en el proceso de selección con la finalidad de garantizar los principios de publicidad y transparencia y una pluralidad de oferentes.
- b.) Solicitud de acompañamiento preventivo a los entes de control dada la importancia del proceso.
- c.) Reuniones de alto nivel, lideradas por la señora Ministra y su despacho, con los posibles involucrados e interesados para socializar los cambios sustanciales que se han hecho durante los diferentes procesos de selección por parte de la entidad, así como para entender y socializar las dificultades que han encontrado los posibles interesados para presentar su oferta en el marco de los procesos de selección.
- d.) Se han realizado a lo largo de los diferentes procesos de selección modificaciones sustanciales, en atención a las observaciones recibidas por los posibles oferentes, como por ejemplo: i) ampliación del plazo de ejecución del contrato de 15 a 30 años; ii) la disminución de las obligaciones de inversión a cargo del usuario del operador y; iii) escalonamiento del canon para facilitar el flujo de caja del usuario operador durante los primeros años del proyecto
- e.) Sin perjuicio de lo anterior, se resaltan las principales modificaciones adicionales sustanciales en la LP 003 de 2025, que pueden ser consultadas en la plataforma SECOP II:
1. Se adopta un modelo de escalonamiento en el canon de arrendamiento, en el cual, el usuario operador pagará el 100% del valor del canon, únicamente a partir del 4 año de ejecución del contrato. Ello implica que, durante los tres primeros años de ejecución, pagará un valor mucho menor de forma escalonada, así:
 - Año 1 de ejecución, 50% del valor del canon.
 - Año 2 de ejecución, 65% del valor del canon.
 - Año 3 de ejecución, 85% del valor del canon.
 2. Hay una disminución significativa de la desviación estándar de un poco menos de un punto porcentual al 11,63%, para la proyección de la variación del aumento anual en impuesto predial. Al ser la variable más significativa dentro del modelo, esta disminución reduce considerablemente el valor del canon.
 3. Se ajustaron con base en cifras reales los costos del Ministerio asociados a la administración y operación de la zona franca, como es el caso de los seguros, avalúos y el equipo destinado a la supervisión.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

3. ¿Se realizaron estudios de mercado previos para determinar el interés y las condiciones necesarias para atraer oferentes?

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, 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 la Central de Inversiones S.A.- 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 de Comercio, Industria y Turismo 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.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Adicionalmente, para los procesos más recientes, se incorporó un documento unificado de estudio de sector y mercado, el cual recopila, entre otros, los siguientes contenidos:

- Fundamentos normativos: constitucionales, legales, reglamentarios y jurisprudenciales.
- Estudio y análisis del sector: relación entre sectores de la economía y el objeto contractual; servicios inmobiliarios; arrendamiento de inmuebles comerciales.
- Aspectos económicos generales y zonas francas: estadísticas del DANE, informes de Analdex (abril 2025), Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones, Índice de Costos de Obras Civiles (ICOCIV), Índice de Precios de Edificaciones Nuevas (IPEN).
- Zonas Económicas Especiales: caracterización de zonas francas, usuarios, tipos de zonas, diagnóstico de usuarios operadores y datos suministrados por la Dirección de Productividad y Competitividad del Ministerio (segundo semestre de 2025), con énfasis en Zonas Francas y Economía Popular.
- Información suministrada por el usuario operador actual: informes semestrales 2024 y 2025, y documentación derivada del proceso de saneamiento predial adelantado por el Ministerio.
- Datos aportados por usuarios industriales y comerciales: instalados actualmente en la zona franca.
- Análisis de la oferta y análisis de la demanda, estructurados con base en criterios técnicos y parámetros de referencia sectorial.

De esta manera, nos permitimos precisar que todos los documentos referidos, 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 así 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 de anotar igualmente que, este soporte técnico, económico y financiero le garantiza al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la sostenibilidad financiera del proyecto durante el término de vigencia del proyecto -30 años-, en donde pueda sufragar con el canon que recibe todos los costos asociados al inmueble, como por ejemplo: cargas impositivas como el pago del impuesto predial; pago de seguros; avalúos periódicos requeridos por la normatividad vigente; costos del equipo de supervisión del contrato traducido en personal especializado al interior de la entidad. Por ende, apartarse sin sustento técnico alguno del modelo financiero elaborado por CISA implicaría exponer al Ministerio a riesgos jurídicos injustificados al no garantizar que los ingresos durante el proyecto sean al menos iguales a los egresos. Como se indicará posteriormente, esta ha sido justamente la observación con incidencia fiscal de la Contraloría General de la República.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

1.2. Garantía de Continuidad

4. ¿Cuáles son las acciones concretas y el cronograma que el Ministerio adelantará para garantizar el funcionamiento normal de la Zona Franca hasta el nuevo proceso de licitación?

En relación con las acciones concretas y el cronograma que adelantará el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para garantizar el funcionamiento normal de la Zona Franca Palmaseca hasta la realización de un nuevo proceso de licitación, es pertinente aclarar que la falta de presentación de ofertas en los procesos de selección pública adelantados por el Ministerio no afecta la existencia ni la vigencia del régimen franco, ni implica per se la suspensión o eliminación de la operación de la Zona Franca de Palmaseca, como se indicó preliminarmente en esta respuesta.

Actualmente, existe un contrato de arrendamiento vigente suscrito entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el usuario operador de la Zona Franca, el cual otorga al usuario la disponibilidad jurídica y material de los terrenos, así como la posibilidad de continuar desarrollando las actividades autorizadas en el marco del régimen franco, de conformidad con las normas establecidas en la Ley 1004 de 2005 y el Decreto 2147 de 2016. Mientras dicho contrato permanezca vigente, la operación y continuidad de las empresas instaladas no se ve interrumpida ni limitada, garantizando la estabilidad jurídica y funcional del régimen especial en ese territorio.

En ese contexto, el Ministerio adelanta un plan de acción enfocado en: (i) realizar los ajustes técnicos y jurídicos requeridos para estructurar un nuevo proceso de selección, incorporando las recomendaciones derivadas de los procesos anteriores, los cuales, cabe precisar, en sus siete versiones han sido adelantados con apego a los principios que rigen la contratación pública, garantizando condiciones de transparencia, pluralidad de oferentes, libre concurrencia y selección objetiva, (ii) realizar nuevas gestiones de análisis de mercado y exploración de interesados, en coordinación con entidades expertas como CISA, y (iii) mantener el seguimiento a la legalidad y funcionamiento del contrato vigente, así como a las condiciones de operación de la zona franca.

Dicho plan de acción, contempla un cronograma ajustado a la vigencia del contrato actual, el cual establece fechas clave para la revisión de condiciones técnicas, publicación de nuevo proceso licitatorio y etapas precontractuales, que serán informadas oportunamente en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II.

En todo caso, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos puntualizar que la continuidad del régimen franco y el normal funcionamiento de la zona no dependen exclusivamente del proceso licitatorio, sino de la existencia de un vínculo jurídico vigente que habilita su operación y que será administrado con estricto cumplimiento normativo hasta la definición de un nuevo adjudicatario.

5. ¿Se ha evaluado el impacto potencial de esta situación en las empresas ya instaladas y en la economía local y regional?

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



En respuesta a este numeral, nos permitimos informar que desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se han considerado los posibles impactos que podría generar una eventual terminación del régimen franco en la Zona Franca Palmaseca, tanto para las empresas actualmente instaladas como para la economía del municipio de Palmira y del departamento del Valle del Cauca. De esta manera, a continuación, nos permitimos exponer los principales escenarios e implicaciones identificadas:

Al 31 de marzo de 2025, se encontraban instalados 16 usuarios calificados y 10 empresas de apoyo en la Zona Franca Palmaseca.

En conjunto, los diferentes actores de la Zona Franca, al 31 de marzo de 2025 habían realizado inversiones acumuladas por valor de DOSCIENTOS VEINTINUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA MILLONES OCHENTA MIL PESOS (\$229.990.080.000) y tenían 836 empleos.

**Tabla No. 1. Inversión y Empleo
ZONA FRANCA PALMASECA
(Cifras en Millones de Pesos)**

	Usuario Operador	Usuarios calificados
Monto Inversiones	\$43.338,61	\$186.651,47
Total Empleos	66	770

Fuente: Elaboración Propia MinCIT – DPC, informe trimestral Q1 2025.

Impactos potenciales para las empresas instaladas:

En el evento que se termine el régimen franco por no adjudicación del contrato de arrendamiento, en general, los usuarios calificados en la Zona Franca de Palmaseca deberán definir la situación jurídica de los bienes introducidos a la zona franca mediante la importación, exportación, venta o traslado a otro usuario, en los términos establecidos en el artículo 496 del Decreto 1165 de 2019.

No obstante, los impactos financieros específicos varían en función de la naturaleza de cada empresa, incluyendo factores como:

- El tipo de actividad económica que desarrollan.
- El valor, origen y estado de los inventarios.
- La magnitud de sus activos fijos introducidos al régimen.
- Las inversiones hechas bajo el amparo de los beneficios del régimen franco.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Por tanto, cualquier alteración en la continuidad del régimen implicaría costos de ajuste, cargas tributarias sobre activos y eventuales reubicaciones logísticas, cuyo impacto sería diferencial para cada usuario.

Impactos potenciales en la economía local y regional:

Para 2023, de acuerdo con la información suministrada por el DANE, el PIB del departamento del Valle del Cauca en valor agregado (sin tener en cuenta impuestos) fue de \$137,6 billones de pesos, representando el 9,62% del PIB del país; en cuanto al municipio de Palmira, el PIB para esta vigencia fue de \$10,4 billones de pesos equivalente al 7,6% del total del departamento.

Por otra parte, los usuarios calificados en la Zona Franca de Palmaseca para 2023, en conjunto, obtuvieron ingresos totales por valor \$2,1 billones de pesos representando el 20% del total del PIB del municipio y el 1,5% del total del PIB del departamento. Igualmente, de acuerdo con la clasificación de actividades económicas por parte del DANE, se puede observar lo siguiente:

**Tabla No. 2. Comparativo PIB Departamental, Municipal e Ingresos Usuarios
ZONA FRANCA PALMASECA
(Cifras en miles de millones de pesos)**

	Primarias*	Secundarias**	Terciarias***	Total
Departamento Valle del Cauca	13.878	27.172	96.564	137.614
Municipio de Palmira	972	2.927	6.549	10.448
Usuarios Calificados ZFP Palmaseca	0	2.028	77	2.105

Elaboración propia con datos del DANE y EEFF usuarios calificados ZFP Palmaseca año 2023. Se toman datos de 2023, teniendo en cuenta la información disponible en la página web del DANE.

* Incluye las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; y explotación de minas y canteras

** Incluye las actividades de industrias manufactureras y construcción

*** Incluye las actividades de electricidad, gas y agua; comercio; reparación de vehículos automotores; transporte; alojamiento y servicios de comida; información y comunicaciones; actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo; administración pública; educación; salud; actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; actividades de los hogares individuales

La anterior tabla muestra que, los ingresos que generaron los usuarios calificados de la Zona Franca Palmaseca respecto a las actividades secundarias (contienen todo lo relacionado con

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

industria) corresponden al 70% del total de los ingresos del municipio de Palmira y al 7,5% del total del departamento respecto a ese tipo de actividades.

Si bien es cierto que una eventual pérdida de la declaratoria de la Zona Franca Palmaseca podría tener repercusiones sobre la actividad industrial del municipio de Palmira y, en menor medida, sobre el departamento del Valle del Cauca, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reconoce plenamente la relevancia económica y estratégica de esta zona franca. En ese sentido, desde esta Cartera continuamos trabajando con responsabilidad y rigor técnico en la estructuración de un nuevo proceso de selección que permita preservar su operatividad bajo el régimen especial, mitigar posibles impactos y generar condiciones estables para los usuarios actuales y futuros inversionistas. Esta situación, ha sido abordada con criterio preventivo y proactivo, reafirmando el compromiso institucional con la región y con el fortalecimiento del instrumento franco como herramienta de desarrollo económico sostenible.

De este modo, dentro de la premisa de garantizar la sostenibilidad financiera del contrato a 30 años para los intereses del erario público, se han hecho esfuerzos técnicos -como ya se indicó- para ajustar el modelo financiero y que resulte más atractivo para los diferentes usuarios operadores.

Por último, con fundamento en la diferenciación conceptual previamente efectuada, es pertinente señalar que, en caso de que ningún usuario operador se presente, la eventual pérdida de la declaratoria de zona franca no sería atribuible al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Lo anterior, teniendo en cuenta que, como se explicó detalladamente, esta Cartera ha adelantado de manera diligente todas las gestiones necesarias a nuestro alcance, para garantizar la continuidad del mismo, y lograr de forma oportuna la adjudicación del contrato de arrendamiento, con el fin de garantizar así, la disponibilidad jurídica del bien. Todo ello, como se ha anotado, encuentra evidencia en los ajustes sustanciales que se han hecho a los pliegos de condiciones, y en particular, al modelo financiero elaborado por CISA.

6. ¿Qué medidas se tomarán para asegurar que la “prioridad en cuanto a mecanismos claves para el fomento de la economía, la reindustrialización y la internacionalización” se mantenga durante este período de transición.

Como se ha señalado previamente, la continuidad del régimen franco en la Zona Franca Palmaseca está plenamente garantizada mientras se mantenga vigente el contrato de arrendamiento suscrito entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el actual usuario operador. Este vínculo contractual asegura la disponibilidad jurídica y material del predio, lo que permite la operación ininterrumpida de las empresas instaladas y la plena vigencia del régimen especial, sin que exista un periodo de transición que comprometa su funcionamiento.

En línea con ello, el nuevo proceso de Licitación Pública No. 003 de 2025, actualmente en fase de estructuración, tiene por objeto asegurar la continuidad del uso de los predios de propiedad del Ministerio para el desarrollo de la zona franca. Este proceso, ha sido concebido como una medida estratégica para fortalecer la sostenibilidad del régimen franco, mejorar las condiciones de

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

acceso para futuros operadores y consolidar el uso eficiente de los activos públicos en función del desarrollo económico regional. No se trata únicamente de adjudicar un inmueble: se trata de preservar un instrumento de política pública fundamental.

De esta manera, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ratifica su compromiso con el fortalecimiento de las zonas francas como mecanismos prioritarios para el fomento de la economía, la reindustrialización y la internacionalización, reconociendo su impacto directo en la atracción de inversión, generación de empleo, dinamización de encadenamientos productivos y mejora de la competitividad regional. Todas las acciones adelantadas —incluyendo la estructuración jurídica, técnica y económica del proceso de selección— responden a una visión estratégica que garantiza no solo la continuidad de la operación, sino el posicionamiento de la zona franca como un activo clave del aparato productivo nacional.

7. Sírvase informar ¿Cuáles han sido las modificaciones a las condiciones para el proceso de adjudicación que se han realizado por solicitud de la Contraloría y el Consejo de Estado?

En atención a este requerimiento, desde esta Cartera nos permitimos precisar que ni la Contraloría ni el Consejo de Estado han realizado solicitudes puntuales de modificación a los procesos de selección adelantados por esta entidad; de hecho, este Ministerio ha solicitado en repetidas ocasiones acompañamiento preventivo a diferentes entes de control. No obstante, sus recomendaciones fueron previas a la apertura de cada uno de los procesos, y se refieren más a la necesidad de adelantar la contratación de la necesidad por proceso participativo.

En este orden de ideas, a continuación nos permitimos precisar el alcance de los antecedentes normativos del Consejo de Estado y la Contraloría General de la República:

a.) Consejo de Estado:

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto con radicación No. 11001-03-06-000-2020-00151-00 del 26 de abril de 2021, fijó una posición clara y categórica respecto de los contratos de arrendamiento suscritos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con los usuarios operadores de zonas francas.

En primer lugar, el Alto Tribunal sostuvo que las restricciones contenidas en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 son plenamente aplicables a dichos contratos, razón por la cual las adiciones a los mismos no pueden superar el 50% del valor inicial del canon pactado. Esta interpretación refuerza el principio de planeación y limita expresamente la posibilidad de modificar sustancialmente los contratos bajo el argumento de continuidad o necesidad del servicio.

En segundo lugar, la Sala fue enfática al señalar que no es jurídicamente viable la prórroga automática de dichos contratos hasta el año 2054, ni bajo el argumento de la extensión de la declaratoria de la zona franca ni por razones de conveniencia. Tal extensión:

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

- Violaría el principio de libre competencia, al impedir que otros posibles interesados accedan al uso del bien en igualdad de condiciones.
- Superaría los límites legales establecidos, tanto en materia de adiciones como de duración contractual.
- Contravendría el deber de selección objetiva del contratista, al omitir el uso de mecanismos públicos de selección.
- Desconocería la prohibición expresa de prórrogas sucesivas, que afectan la naturaleza temporal y excepcional del contrato.

En tercer lugar, el Consejo de Estado precisó que la expedición del Decreto 1054 de 2019 no impone al Ministerio la obligación de prorrogar los contratos de arrendamiento celebrados con usuarios operadores. El Decreto regula exclusivamente la extensión de la declaratoria de zonas francas, pero no crea derechos adquiridos ni prerrogativas automáticas de permanencia contractual para los operadores actuales. En consecuencia, a partir del año 2024, los contratos de arrendamiento deberán celebrarse con usuarios operadores seleccionados mediante licitación pública, en atención a los principios de igualdad, transparencia y eficiencia.

Finalmente, el Consejo de Estado reconoció que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha actuado en estricto cumplimiento del marco legal, en particular del párrafo 1 del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, al no haber excedido los topes legales en ninguno de los tres contratos suscritos para la operación de la Zona Franca de Palmaseca.

b.) Contraloría General de la República:

En el marco del ejercicio de control fiscal sobre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Contraloría General de la República, en su informe de auditoría correspondiente a las vigencias 2018, 2019 y 2020, formuló serias observaciones en relación con las condiciones económicas y contractuales del contrato de arrendamiento vigente desde 1994, suscrito con el usuario operador de la Zona Franca Palmaseca.

De manera concreta, el órgano de control señaló que:

- El usuario operador ha venido cancelando el canon de arrendamiento por debajo de lo convenido contractualmente.
- El valor pactado en el contrato se encuentra muy por debajo del valor de mercado, en comparación con predios de similares características y ubicación geográfica.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

- El contrato carece de una fórmula de actualización del canon, lo que ha impedido su ajuste progresivo a condiciones económicas reales y ha generado un rezago significativo en los ingresos que percibe el Estado por el uso del bien público.

En consecuencia, y como lo resalta expresamente la Contraloría, el canon actual de arrendamiento —establecido en tan solo \$US 0,25 por metro cuadrado construido— no resulta suficiente siquiera para cubrir el pago del impuesto predial que debe asumir la entidad propietaria del inmueble.

Estas observaciones evidencian una situación de desventaja económica para el Estado, que ha continuado percibiendo ingresos irrisorios durante décadas, sin mecanismos contractuales que permitan salvaguardar el principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos. De este modo, la Contraloría pone de manifiesto la necesidad de revisar estructuralmente las condiciones del contrato, a efectos de garantizar el interés fiscal del Estado y evitar que se perpetúe una situación inequitativa y antieconómica.

Sobre esta base, y en consideración a lo señalado previamente, es posible evidenciar que:

- No existieron solicitudes formales de modificación al proceso de selección por parte de los órganos de control. Ni la Contraloría General de la República ni el Consejo de Estado impartieron instrucciones u órdenes específicas para modificar los procesos de selección adelantados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. No obstante, sus pronunciamientos y observaciones han sido tenidos en cuenta como insumos técnicos y jurídicos de alto valor para fortalecer la legalidad, transparencia y sostenibilidad del proceso contractual.
- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ha promovido activamente el acompañamiento preventivo de los entes de control. Desde el inicio de la estructuración del nuevo proceso de adjudicación de la Zona Franca Palmaseca, esta cartera ha solicitado la participación preventiva de los órganos de control fiscal y jurídico, garantizando un enfoque proactivo de vigilancia y cumplimiento normativo.
- El Consejo de Estado fijó una doctrina jurídica clara y vinculante sobre el marco aplicable. Dejó claro que la prórroga automática del contrato de arrendamiento de la Zona Franca Palmaseca hasta 2054 carece de sustento jurídico, y que, conforme al marco legal vigente, toda nueva adjudicación debe realizarse mediante licitación pública a partir de 2024. Además, precisó que el Decreto 1054 de 2019 no otorga derechos adquiridos al operador actual ni impone al Ministerio la obligación de extender el contrato, y reafirmó la plena aplicabilidad de las restricciones del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, particularmente en lo relativo al límite del 50 % en adiciones al canon.
- La Contraloría General de la República advirtió una situación económica desfavorable para el Estado al evidenciar que el contrato de arrendamiento vigente desde 1994 establece un canon muy inferior al valor de mercado, sin mecanismos de actualización periódica, y que los ingresos percibidos por el Ministerio resultan incluso insuficientes para cubrir

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

obligaciones mínimas como el impuesto predial. Estas observaciones reflejan una desactualización contractual estructural que compromete la sostenibilidad financiera del inmueble y afecta directamente el interés fiscal del Estado.

- Las condiciones del nuevo proceso contractual responden a los principios de legalidad, sostenibilidad y equidad. En atención a los lineamientos doctrinales del Consejo de Estado y a las observaciones fiscales de la Contraloría, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha diseñado un modelo contractual renovado que incorpora: Un plazo ampliado a 30 años que mejora la rentabilidad y bancabilidad del proyecto; Un canon de arrendamiento escalonado que garantiza equilibrio financiero y progresividad; La reducción de cargas excesivas, como las metas de construcción y saneamiento, sin sacrificar el interés público; Una estructura jurídica y financiera coherente con la regulación aplicable al régimen franco y al Estatuto General de Contratación.
- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha actuado con responsabilidad, legalidad y proactividad institucional. Lejos de desatender las recomendaciones técnicas y jurídicas de los órganos de control, esta entidad ha adoptado decisiones estructurales que reflejan un compromiso firme con la modernización del contrato, el respeto al marco jurídico y la protección del patrimonio público.

De conformidad con lo anterior, si bien las autoridades mencionadas no han realizado solicitudes expresas y específicas de modificaciones a las condiciones contractuales, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se encuentra en la obligación de escoger al nuevo usuario operador en su condición de arrendatario a través con estricto cumplimiento de las normas del Estatuto de Contratación Pública y de garantizar un modelo financiero sostenible durante la ejecución del contrato. Es por ello que, se han adelantado siete (7) procesos de selección y para la estructuración técnica y financiera se contó con el soporte especializado de CISA.

1.3. Reestructuración del Nuevo Proceso

8. ¿Qué cambios o mejoras se implementarán en la estructuración del nuevo proceso de licitación para asegurar que esta vez sí se reciban ofertas?

El nuevo proceso de Licitación Pública No. 003 de 2025 representa un hito en el compromiso institucional del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por asegurar la continuidad operativa de la Zona Franca Palmaseca y preservar este instrumento como motor de atracción de inversión, generación de empleo y desarrollo regional. La estructuración actual incorpora mejoras sustanciales, producto de un análisis técnico, jurídico y financiero riguroso, sustentado en la experiencia acumulada de seis procesos de selección previos que fueron declarados desiertos, así como en los espacios de diálogo promovidos con actores estratégicos del sector, sin comprometer los principios rectores de la contratación pública.

Estos ajustes no constituyen una flexibilización arbitraria de las condiciones contractuales ni un rediseño orientado a intereses particulares. Por el contrario, responden a una lectura objetiva de las observaciones planteadas por los potenciales oferentes, al entendimiento profundo de las

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

dinámicas del mercado de zonas francas, y a la necesidad de lograr un adecuado balance entre los intereses del Estado y la viabilidad económica del proyecto, sin desnaturalizar su finalidad pública ni sacrificar la eficiencia en el uso del patrimonio estatal.

Entre las principales modificaciones introducidas al proceso, se destacan:

1. **Ampliación del plazo contractual de 15 a 30 años**, medida que responde a la naturaleza de los compromisos de inversión en infraestructura e industria de largo plazo propios de las zonas francas, y que permite brindar mayor certidumbre y estabilidad a los agentes económicos interesados.
2. **Reducción de las áreas de construcción obligatorias**, permitiendo un enfoque más progresivo y flexible en la ejecución de inversiones, ajustado a las condiciones reales de demanda y al ritmo de expansión del usuario operador.
3. **Implementación de un esquema escalonado de canon de arrendamiento**, que contempla un pago reducido durante los tres primeros años del contrato (50%, 65% y 85%, respectivamente), alcanzando el 100% a partir del cuarto año. Esta medida facilita el flujo de caja inicial del operador, permitiéndole absorber los costos iniciales de puesta en marcha sin sacrificar la rentabilidad fiscal para el Estado a lo largo del contrato.
4. **Disminución de la desviación estándar utilizada para proyectar el comportamiento del impuesto predial**, estableciendo un valor técnico más conservador (11,63%), que incide directamente en la reducción del valor total del canon y mejora su competitividad frente a otras alternativas del mercado.
5. **Optimización de los costos operativos a cargo del Ministerio**, incluyendo seguros, avalúos y esquemas de supervisión técnica, lo cual permite una asignación más eficiente de los recursos públicos sin trasladar cargas innecesarias al operador.
6. **Incorporación expresa de obligaciones contractuales del arrendador conforme al Código Civil Colombiano**, tales como el deber de garantizar el goce pacífico del bien, responder por perturbaciones de terceros y reconocer mejoras necesarias, reforzando así la seguridad jurídica del contrato.

El conjunto de estos ajustes, ha generado una disminución significativa del valor por metro cuadrado arrendado, estimada en aproximadamente \$1.700 respecto a la propuesta inicial, sin que ello comprometa el equilibrio económico del contrato ni el interés fiscal del Estado. Por el contrario, se ha garantizado que los egresos del proyecto nunca superen los ingresos proyectados para el Tesoro Nacional durante los 30 años de ejecución.

En suma, este nuevo proceso ha sido estructurado bajo un modelo financiero sólido, jurídicamente robusto y técnicamente validado, que responde tanto a la realidad del mercado

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



como a las obligaciones constitucionales y legales del Ministerio. Se trata de una actuación administrativa transparente, estratégica y orientada a resultados, que reafirma el compromiso con la protección del interés general y el uso eficiente del patrimonio público.

Finalmente, el Ministerio invita públicamente a todos los usuarios operadores certificados en el país a participar en este proceso de selección, el cual constituye una oportunidad para consolidar la Zona Franca Palmaseca como un enclave industrial competitivo, sostenible y articulado con los objetivos de la política de reindustrialización y comercio exterior del país. Las condiciones contractuales pueden ser consultadas en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II, a través del siguiente enlace:

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.41171104&isFromPublicArea=True&isModal=False>

9. ¿Se considerará la posibilidad de modificar los términos de referencia o las condiciones para hacer la administración de la zona franca más atractiva para los inversionistas?

Conforme a lo señalado en la respuesta al punto anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo considera que las condiciones actualmente estructuradas en el marco de la Licitación Pública No. 003 de 2025 ya incorporan ajustes sustanciales y estratégicos orientados a mejorar la competitividad del proceso y hacer más atractiva la administración de la Zona Franca Palmaseca para los inversionistas, sin comprometer los principios rectores de la contratación pública ni la protección del patrimonio estatal.

Dichos ajustes, fueron el resultado de un análisis técnico, jurídico y financiero riguroso, así como de un proceso iterativo que tomó en cuenta las observaciones formuladas en los seis procesos anteriores y los aportes recibidos en espacios de diálogo con actores del sector. Por tanto, en este momento no se contempla realizar nuevas modificaciones a los términos de referencia, en tanto las condiciones vigentes ya reflejan un equilibrio razonable entre los intereses públicos y las condiciones de mercado.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mantendrá su disposición institucional para recibir inquietudes o comentarios dentro de los cauces y etapas previstas por la normatividad contractual vigente, en garantía del principio de participación y del carácter abierto del proceso de selección en curso. Si se llegasen a presentar observaciones por parte de los interesados que permitan cumplir con la finalidad prevista para el proceso y se asegure la sostenibilidad financiera del proyecto, la entidad ajustará lo pertinente.

10. ¿Cómo se garantizará que este nuevo proceso esté alineado con el compromiso de “promover la industria nacional” y los encadenamientos productivos?

El objeto principal del proceso de Licitación Pública No. 003 de 2025 es la adjudicación de un contrato de arrendamiento sobre los predios de propiedad del Ministerio de Comercio, Industria y

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

Turismo donde actualmente opera la Zona Franca de Palmaseca. Este proceso, si bien es de naturaleza contractual, está directamente alineado con los fines superiores del régimen franco en Colombia, en la medida en que su resultado permitirá asegurar la continuidad del instrumento y, con ello, la permanencia de sus impactos positivos sobre la industria nacional y los encadenamientos productivos regionales.

En efecto, la conservación de la declaratoria de existencia de la zona franca depende de que exista un operador con disponibilidad jurídica sobre el predio —lo que se concreta a través del contrato de arrendamiento— y de que dicho operador sea autorizado conforme a los requisitos legales. Por tanto, el proceso licitatorio no es un fin en sí mismo, sino el vehículo que permite garantizar la operatividad del régimen franco en Palmaseca y, con ello, el cumplimiento de sus objetivos estratégicos definidos en la Ley 1004 de 2005 y el Decreto 2147 de 2016.

Estos objetivos, que son de naturaleza económica y social, los cuales incluyen:

- Promover la inversión nacional y extranjera.
- Impulsar la industrialización mediante procesos productivos de alto valor agregado.
- Estimular la generación de empleo formal y de calidad.
- Potenciar los encadenamientos productivos con proveedores locales.
- Facilitar la inserción competitiva del país en los mercados internacionales.
- Actuar como polos de desarrollo regional articulados a la infraestructura y logística del territorio.

En este marco, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha incorporado en la estructuración del proceso condiciones que, si bien respetan el principio de neutralidad frente a los oferentes, están orientadas a maximizar el impacto económico del instrumento. Entre estas se destacan:

- La exigencia de mantener la vocación industrial, de servicios y logística de los predios.
- La obligación del operador de asegurar condiciones para la atracción de nuevos usuarios industriales y comerciales.
- El deber de reportar anualmente indicadores de desempeño asociados a inversión, empleo y operación, que permitirán al Ministerio hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos del régimen.
- La existencia de mecanismos contractuales para incentivar el desarrollo progresivo del parque industrial y su integración con la economía regional.

En suma, al mantener vigente la Zona Franca Palmaseca bajo condiciones contractuales claras, jurídicas y operativas, el Ministerio no solo estará cumpliendo su función como administrador del

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

patrimonio público, sino también garantizando la permanencia de uno de los principales instrumentos de política pública para la promoción de la industria nacional, los encadenamientos productivos y el desarrollo competitivo del país.

11. ¿Cuántas mesas de trabajo y espacios de diálogo se han realizado con gremios, empresarios, operadores logísticos y demás actores, para promover la pluralidad de oferentes en el proceso de adjudicación del nuevo contrato de operación de la Zona Franca de Palmaseca? Sírvase suministrar las actas de estos encuentros y los acuerdos a los que se haya llegado.

Teniendo en cuenta el contenido de esta pregunta, es importante precisar que, dada la naturaleza pública, objetiva y reglada del procedimiento licitatorio, la normativa vigente en materia de contratación estatal, en particular la Ley 80 de 1993 y sus normas modificatorias y reglamentarias no contemplan ni exigen la realización de mecanismos de concertación previa con potenciales oferentes. En consecuencia, los encuentros promovidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no tienen carácter deliberativo ni de co-decisión, y no comprometen la voluntad contractual de la entidad.

No obstante, reconociendo la importancia de la transparencia, la publicidad y la participación informada de la comunidad, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha impulsado espacios de carácter pedagógico e ilustrativo, orientados a brindar información clara y detallada sobre el proceso contractual, el marco legal aplicable al régimen franco, los antecedentes técnicos, y los ajustes introducidos a los documentos precontractuales en respuesta a las observaciones de distintos actores.

En este contexto, bajo el liderazgo de la señora Ministra de Comercio, Industria y Turismo y su despacho, se han llevado a cabo los espacios interinstitucionales de socialización y diálogo del proceso:

1. El primer espacio se llevó a cabo el día 9 de julio de 2025, con participación de autoridades locales, representantes del sector empresarial y actores regionales interesados. En esta jornada, se presentó una visión general del proceso contractual y se abordaron inquietudes generales sobre el funcionamiento de la Zona Franca.
2. El segundo espacio se realizó el 16 de julio de 2025, y contó con la presencia de representantes de entidades del orden municipal y departamental, del Usuario Operador, de gremios económicos como la ANDI, así como de otros interesados. Esta sesión tuvo como objetivo ilustrar a los asistentes sobre los antecedentes normativos, el modelo financiero, los pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y de la Contraloría General de la República, y las principales modificaciones introducidas en los distintos procesos de selección. Todo lo anterior se presentó conforme a lo descrito en la presentación anexa, que fue proyectada durante el desarrollo de la jornada.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

En cuanto a las actas solicitadas, desde esta cartera nos permitimos informar que en atención a las reuniones citadas, no se elaboraron actas formales de sesión, por cuanto estos espacios no fueron concebidos como escenarios de concertación o adopción de compromisos, sino como jornadas informativas con fines explicativos, en cumplimiento del principio de transparencia. En particular, en el caso del encuentro del 16 de julio, la dinámica del espacio —de carácter abierto, sin inscripciones previas ni lista de asistencia obligatoria, y centrado en exposiciones unilaterales de la entidad— no requería ni justificaba la elaboración de actas, toda vez que no se trató de una instancia de tipo decisorio, ni se configuraron acuerdos con efectos jurídicos entre las partes.

1.4. Información sobre el proceso de adjudicación del nuevo contrato de operación de la Zona Franca de Palmira

12. ¿Cuáles han sido los criterios económicos y legales que se han utilizado para establecer las condiciones y requisitos para el proceso de adjudicación del nuevo contrato de operación de la Zona Franca de Palmaseca?

En atención a lo solicitado, desde esta cartera, nos permitimos informar que los criterios técnicos, jurídicos y económicos utilizados por la entidad para establecer las condiciones del nuevo proceso se pueden evidenciar en la plataforma pública SECOP II, en cumplimiento del principio de publicidad, se comparten los enlaces de los diferentes procesos:

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.30824727&isFromPublicArea=True&isModal=False>

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.34000199&isFromPublicArea=True&isModal=False>

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.35586672&isFromPublicArea=True&isModal=False>

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.34000199&isFromPublicArea=True&isModal=False>

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NT.C.8115753&isFromPublicArea=True&isModal=False>

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.40108193&isFromPublicArea=True&isModal=False>

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.41171104&isFromPublicArea=True&isModal=False>

Adicionalmente, en cuanto al modelo económico, se precisa que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se apoyó en estudios adelantados por Central de Inversiones S.A.- CISA-. Es de anotar que, el modelo económico elaborado por CISA para la adjudicación de los contratos de

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

arrendamiento en los inmuebles de propiedad del Ministerio en donde operan las Zonas Francas de Cartagena, Barranquilla y Palmaseca es en esencia el mismo. A la fecha, son casos de éxito la adjudicación de los contratos en Barranquilla y Cartagena bajo un modelo financiero sostenible durante el curso del término de vigencia de los mismos.

13. ¿Cuántos empleos directos e indirectos se pretenden generar con el nuevo contrato de operación de la zona franca de Palmira?

Con corte a marzo de 2025, la Zona Franca Palmaseca ha generado un total de 836 empleos directos entre el usuario operador y los usuarios calificados actualmente instalados. Este número representa un aporte significativo al mercado laboral del municipio de Palmira y a la economía regional.

En caso de adjudicación del nuevo contrato de arrendamiento en el marco de la Licitación Pública No. 003 de 2025, se esperaría un incremento sustancial en el número de empleos, en la medida en que el nuevo operador desarrolle las áreas actualmente disponibles y promueva la instalación de nuevos usuarios industriales y de servicios.

En otras palabras, el número exacto de empleos futuros dependerá de las dinámicas de inversión, del tipo de industria que se instale y de la tasa de ocupación efectiva, el diseño del contrato y las condiciones de operación proyectadas tienen como objetivo duplicar o incluso triplicar la generación de empleo en el mediano plazo, consolidando a Palmaseca como un polo de desarrollo industrial y logístico en el suroccidente del país.

Este crecimiento será monitoreado a través de los mecanismos contractuales de seguimiento, que incluyen la obligación del operador de reportar periódicamente indicadores de desempeño, entre ellos el número de empleos generados y sostenidos durante la ejecución del contrato.

14. ¿Cuánta inversión se pretende generar con el nuevo contrato de operación de la zona franca de Palmira?

En el marco del nuevo contrato de arrendamiento que se adjudicará mediante la Licitación Pública No. 003 de 2025, se prevé una inversión mínima obligatoria asociada a la prórroga del régimen franco, de conformidad con lo establecido en el artículo 86-7 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones.

Dicha norma dispone que, cuando se solicite la prórroga de la declaratoria de existencia de una zona franca permanente por un periodo de treinta (30) años —como es el caso de la Zona Franca Palmaseca—, los usuarios deben acreditar una inversión mínima de 924.224 UVT dentro de los diez (10) años siguientes a la autorización. Al valor vigente de la UVT para el año 2025, esta cifra corresponde a CUARENTA Y SEIS MIL VEINTICINCO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA MIL NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS (\$46.025.430.976).

Cabe señalar que, esta inversión puede ser ejecutada tanto por el usuario operador que resulte adjudicatario del contrato, como por los usuarios calificados que se instalen en la zona, conforme

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

al régimen aplicable. Es decir, el contrato de arrendamiento funciona como vehículo habilitante para consolidar un ecosistema de inversión privado que se articula alrededor del régimen franco.

A modo de contexto, con corte al primer trimestre de 2025, la Zona Franca Palmaseca ha acumulado inversiones por valor de DOSCIENTOS VEINTINUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA MILLONES OCHENTA MIL PESOS (\$229.990.080.000), lo que evidencia la vocación empresarial e industrial del enclave, así como su potencial de expansión con nuevos actores y proyectos.

En consecuencia, el nuevo contrato permitirá no solo garantizar la continuidad jurídica del régimen, sino proyectar un escenario de nueva inversión privada superior a los \$46 mil millones durante los próximos diez años, contribuyendo de manera directa a la política de reindustrialización, fortalecimiento del aparato productivo nacional, atracción de capital y desarrollo regional en el suroccidente del país.

15. ¿Cuáles intervenciones de obra e infraestructura se pretende generar con el nuevo contrato de operación de la zona franca de Palmira? Discriminar información por intervención de obra y valor de la inversión.

En el marco del proceso de Licitación Pública No. 003 de 2025, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha definido como obligación mínima a cargo del contratista-arrendatario-usuario operador, el desarrollo de 10.000 metros cuadrados de nueva área de construcción de bodegas, distribuidos entre el área urbanizada y el área de posible desarrollo de la Zona Franca de Palmaseca. Esta intervención se configura como un proyecto de inversión en infraestructura física que debe ser ejecutado dentro de los plazos contractuales y conforme a las especificaciones técnicas previstas.

Ahora bien, resulta pertinente señalar que, esta cifra de 10.000 m² ha sido el resultado de un proceso progresivo y responsable de ajuste técnico, jurídico y financiero del modelo contractual, conforme lo permite el ordenamiento jurídico colombiano, particularmente el principio de planeación consagrado en la Ley 80 de 1993 y desarrollado en el Decreto 1082 de 2015. Este principio, obliga a las entidades contratantes a estructurar sus procesos contractuales atendiendo a criterios de racionalidad económica, sostenibilidad, interés público y viabilidad del objeto contractual, así como a evaluar de forma permanente los resultados de las convocatorias previas.

En efecto, en los primeros procesos de selección adelantados por el Ministerio —Licitación Pública No. LP-001-2024 y Selección Abreviada SAMC-317-2024— se exigía una intervención mínima de 58.000 m² de nueva construcción. No obstante, tras la declaratoria de desierta de dichos procesos y el análisis de las observaciones formuladas por los posibles interesados, se consideró pertinente replantear dicha exigencia.

Como resultado, en los procesos LP-004-2024 y SAMC-451-2024, se ajustó el requerimiento a 15.000 m², sin que ello lograra atraer oferentes. Posteriormente, en los procesos LP-002-2025 y SAMC-002-2025, la exigencia se redujo nuevamente a 10.000 m², buscando equilibrar las condiciones contractuales para permitir la participación efectiva de oferentes, sin afectar los

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

intereses del Estado ni la vocación industrial del proyecto. Esta cifra se ha mantenido en el proceso actual (LP-003-2025), sobre la base de estudios técnicos de viabilidad, el análisis de mercado y la proporcionalidad entre la inversión exigida y el desarrollo progresivo de la zona franca.

La evolución en los requerimientos técnicos definidos a lo largo de los distintos procesos de selección responde al ejercicio legítimo de planeación contractual y mejora continua, propio del marco normativo de la contratación pública en Colombia. Estos ajustes, han sido realizados con base en los resultados de los procesos anteriores, el análisis del comportamiento del mercado y la evaluación técnica y financiera del modelo, con el fin de garantizar condiciones de participación más equilibradas, preservar la transparencia y asegurar el cumplimiento del objetivo público del proceso sin comprometer los principios que rigen la función administrativa.

En ese sentido, la exigencia de 10.000 m² de nueva construcción representa una meta exigente pero alcanzable, que garantiza la expansión gradual del parque industrial, sin comprometer la sostenibilidad del contrato ni las condiciones de libre competencia.

Desde esta cartera, esperamos que esta respuesta atienda de fondo su solicitud y estaremos atentos en caso de precisar información adicional al respecto.

Cordialmente,



JORGE EDUARDO MORALES MORALES (E)
SECRETARIO GENERAL
SECRETARIA GENERAL

25Elaboró: MONICA FERNANDA YAJAIRA LEONEL MARTINEZ
Aprobó: JORGE EDUARDO MORALES MORALES (E)

Proyectó: Karen Lorena García/Guillermo Rojas/ Maria Edith Zapata/Ivonne Sierra/Ibeth Piñeros/Janet Pilar Rodriguez/Giovanni Mongui/Jorge Morales
Revisó: Angie Sánchez/Hernán Zúñiga/Mónica Leonel/Juan Sebastián Sánchez.
Aprobó: Jorge Morales.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311
Conmutador: (+57) 601 6067676
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21