**ZONAS FRANCAS ‒ Concepto – Régimen jurídico**

El modelo de zonas francas nació en Colombia en los años cincuenta con la Ley 105 de 1958, la cual dio origen a la Zona Franca de Barranquilla. Sin embargo, en 1994 se proyectó una nueva visión sobre el tema, ya que el régimen pasó a ser administrado por el sector privado, inicialmente con el objetivo primordial de impulsar las exportaciones, dentro de la política de apertura económica de la época.

De acuerdo con la definición legal, la zona franca se ha entendido como un área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios o actividades comerciales, bajo una normativa especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.

El régimen de zonas francas se encuentra principalmente regulado por la Ley 1004 de 2005 y el Decreto 2147 de 2016 y tienen como propósitos generar empleo, atraer inversiones de capital, promover el desarrollo de las regiones donde operan, incentivar procesos industriales altamente productivos y competitivos, impulsar la creación de economías de escala y simplificar los procedimientos para el comercio de bienes y servicios.

**CONTRATO DE ARRENDAMIENTO ‒ Diferencias entre contrato de arrendamiento común y contrato de arrendamiento de inmuebles en zona franca**

Para resolver la consulta planteada, es necesario determinar si el contrato de arrendamiento suscrito entre la entidad estatal (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) y los usuarios operadores de las zonas francas corresponde a la tipología contractual típica de arrendamiento el cual, tratándose de bienes inmuebles, dispone el artículo 2º, numeral 4° literal i), de la Ley 1150 de 2007 que la modalidad de selección a utilizar sería la contratación directa, procedimiento incluido dentro de las excepciones a la exigencia del RUP del inciso segundo del artículo 6 de la misma ley. Lo anterior, por cuanto la causal del literal i) es “El arrendamiento o adquisición de inmuebles”. Adicionalmente, el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 dispone que las entidades estatales pueden alquilar o arrendar inmuebles mediante contratación directa, estableciendo las reglas aplicables a dicho procedimiento.

[…]

los contratos suscritos entre la Administración y los usuarios operadores de las zonas francas declaradas por iniciativa pública, corresponde a un contrato de arrendamiento. Sin embargo, la corporación señaló que no se trataba de un contrato de arrendamiento común u ordinario, sobre todo porque el propósito de dicha contratación es la de cumplir con las obligaciones a cargo de los respectivos arrendatarios (usuarios operadores de cada zona franca), especialmente en cuanto a la utilización de dichos inmuebles en forma exclusiva para los fines propios de las zonas francas, y por tal razón se consideran disímiles al de arrendamiento común dadas las particularidades y su estrecha relación con las zonas declaradas como francas. En otras palabras, el negocio jurídico no corresponderá a un contrato de arrendamiento tradicional que pueda celebrar cualquier entidad a las que se refiere el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino a un contrato necesario para que exista y funcione la respectiva zona franca.

**DEFINICIÓN Y FINALIDAD DEL REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – RUP – Excepciones del artículo 6, inciso segundo**

El Registro Único de Proponentes, en adelante RUP, como instrumento en el que consta la información relacionada con las personas naturales y jurídicas, con el fin de que puedan participar en los procedimientos de contratación realizados por las entidades estatales, tiene por objeto contemplar en un único documento lo relativo a la capacidad jurídica, técnica, financiera y organizacional de los posibles proponentes.

[…]

No obstante, el RUP no es exigible en todos los procesos de selección. El segundo inciso del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 señala los casos en los que no se requerirá el RUP, indicando que: “[…] No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en casos de *contratación directa*; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía;enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los *contratos de concesión de cualquier índole*”.

La norma dispone que, en estos eventos, las entidades contratantes deberán cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes. En línea con lo anterior, el numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 establece que cuando sea necesario verificar requisitos o información que no reposa en RUP, la entidad podrá solicitar información adicional solo para complementar la información contenida en dicho Registro, y con el fin de verificar condiciones adicionales de experiencia del proponente. De esta forma, sólo en aquellos casos en los que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el RUP, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa y solicitar documentos diferentes a este.

Ahora bien, de conformidad con lo expuesto en el numeral 2.1 del presente concepto, donde la tesis sostenida consiste en que el contrato de arrendamiento sobre inmuebles destinados a la operación de zonas francas no corresponde a una tipología contractual que nazca a la vida jurídica mediante la modalidad de contratación directa; sino que será la licitación pública el procedimiento a adoptar, de plano se descarta la posibilidad de que dichos contratos de arrendamiento de naturaleza especial hagan parte o les aplique la excepción contemplada en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.

Bogotá D.C., 26 febrero 2024

Imagen que contiene Interfaz de usuario gráfica

Descripción generada automáticamente

Doctora

**Laura Pamplona Salazar**

[lpamplona@mincit.gov.co](mailto:lpamplona@mincit.gov.co)

Contratista

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Ciudad,

**Concepto C – 464 de 2023**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | ZONAS FRANCAS ‒ Concepto – Régimen jurídico / CONTRATO DE ARRENDAMIENTO ‒ Diferencias entre contrato de arrendamiento común y contrato de arrendamiento de inmuebles en zona franca / DEFINICIÓN Y FINALIDAD DEL REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – RUP – Excepciones del artículo 6, inciso segundo |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta P20231221017858 |

Respetada doctora Pamplona Salazar:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta remitida por la Cámara de Comercio de Barranquilla el 21 de diciembre de 2023.

1. **Problemas planteados**

Usted realiza las siguientes preguntas:

“i) ¿Teniendo en cuenta que el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, establece que todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, **se inscribirán en el Registro Único de Proponentes** del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal, es posible que para el presente proceso se aplique la excepción señalada en el inciso segundo del mismo artículo, el cual establece que “***no se requerirá de este registro, ni de clasificación****, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole*”? y ii) ¿De ser viable la aplicación de la excepción señalada en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, pueden validarse con documentos adicionales la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación?”.

1. **Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados.

Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes de la contratación estatal.

La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública[[1]](#footnote-1). Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Esto en la medida en que, para resolver una consulta de carácter particular, además de conocer un sinnúmero de detalles de la actuación administrativa, es necesario acceder al expediente y a los documentos del procedimiento contractual donde surge la inquietud.

En ese sentido, la Subdirección resolverá la petición conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Con este objetivo se abordarán los siguientes temas: i) Zonas francas. Concepto y régimen jurídico aplicable; ii) Diferencias entre el contrato de arrendamiento celebrado a través de la modalidad de contratación directa regulado por el artículo 2º, numeral 4° literal i), de la Ley 1150 de 2007 y el contrato de arrendamiento de inmuebles para operar zona franca; y ii) Definición y finalidad del Registro Único de Proponentes – RUP – Excepciones del artículo 6, inciso segundo – No aplica a contratos de arrendamiento de bienes inmuebles destinados para la operación y administración de zonas francas.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los conceptos C-025 del 16 de marzo de 2020, C-710 del 9 de diciembre de 2020, C-717 del 10 de diciembre de 2020, C-729 del 11 de diciembre de 2020, C-103 del 24 de marzo del 2021, C-140 del 9 de abril del 2021, C-316 y C-318 del 29 de junio de 2021, C-474 del 6 de septiembre de 2021, C-441 del 13 de octubre de 2021, C-589 del 19 de octubre de 2021, entre otros, se estudiaron diferentes aspectos relativos a la acreditación de la experiencia en los procedimientos de selección.

Así mismo, esta Agencia, en los Conceptos 4201912000006598 del 8 de noviembre de 2019, C-165 del 1 de abril de 2020, C-400 del 30 de junio de 2020, C-662 del 9 de noviembre de 2020 y C-592 del 20 de septiembre de 2022, se ha pronunciado sobre la obligación de todos los proponentes de inscribirse en el Registro Único de Proponente y su no exigibilidad en algunos procesos de contratación, de acuerdo con el inciso 2 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007[[2]](#footnote-2). La tesis propuesta en estos conceptos se reitera a continuación y se complementa en lo pertinente.

**2.1. Zonas francas. Concepto y régimen jurídico aplicable**

El modelo de zonas francas nació en Colombia en los años cincuenta con la Ley 105 de 1958, la cual dio origen a la Zona Franca de Barranquilla. Sin embargo, en 1994 hubo un viraje en la visión sobre el tema, ya que el régimen pasó a ser administrado por el sector privado, inicialmente con el objetivo primordial de impulsar las exportaciones, dentro de la política de apertura económica de la época[[3]](#footnote-3). De acuerdo con la definición legal, la zona franca se ha entendido como un área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios o actividades comerciales, bajo una normativa especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.

El régimen de zonas francas se encuentra principalmente regulado por la Ley 1004 de 2005[[4]](#footnote-4) y el Decreto 2147 de 2016[[5]](#footnote-5). Particularmente, el artículo 2 de la Ley 1004 de 2005 establece que son finalidades de la zonas francas la creación de empleo, la captación de nuevas inversiones de capital, la promoción de la competitividad en las regiones donde se establezcan, desarrollar procesos industriales altamente productivos; y competitivos bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales; la generación de economías de escala y, la simplificación los procedimientos del comercio de bienes y servicios para facilitar su venta.

Por su parte, el artículo 4 de la misma Ley 1004 de 2005 dispone que la reglamentación del régimen de zonas francas permanentes y transitorias corresponde al Gobierno Nacional, con arreglo a los criterios y parámetros allí previstos y, el numeral 11 del artículo 2 del Decreto Ley 210 de 2003, modificado por el artículo 1 del Decreto 1289 de 2015, establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo formulará políticas relacionadas con la existencia y funcionamiento de las zonas francas y velará por la adecuada aplicación de las normas que regulan esta materia.

Posteriormente, los Decretos [2147](https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=67953) de 2016, [659](https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=77268) de 2018, [1054](https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=84727) de 2019 y [278](https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=109133) de 2021, el Gobierno Nacional modificó el régimen de zonas francas y dictó otras disposiciones relacionadas con su ejercicio, e indicó que era necesario modificar las disposiciones actuales respecto de las zonas francas permanentes ubicadas en terrenos de propiedad de la Nación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para incorporar las recomendaciones hechas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en los Conceptos: 2478 de 2022, 2448 de 2021, y 2385 de 2019.

En consideración a dicho marco normativo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo proyecta preservar la operación de las zonas francas en las que serán destinados inmuebles de su propiedad desde el año 1994, con el fin de promover el desarrollo de las regiones donde están ubicadas, generando empleos y aumentar la capacidad exportadora del país. En ese sentido, para preservar la operación de cada una de las zonas francas declaradas en los inmuebles de la Nación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo debe seleccionar al usuario operador persona jurídica que hará uso de los mismos en el marco de la gestión y administración de la zona franca.

Sobre el particular, resulta relevante tener en cuenta las consideraciones del concepto del 26 de abril de 2021 –radicado No. 11001-03-06-000-2020-00151-00 (2448)– emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que señala que deberá surtirse un proceso competitivo bajo la modalidad de licitación pública en los términos dispuestos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: "*Por lo tanto, a la luz de los principios de libre concurrencia, transparencia e igualdad, los señalados contratos de arrendamiento, o aquellos que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo decida utilizar en el futuro, deben celebrarse con los usuarios operadores que sean seleccionados para explotar las zonas francas de Barranquilla, Cartagena y Palmaseca a partir del 2024, luego de haberse adelantado un procedimiento de licitación*".

En ese sentido, es importante tener en cuenta que, en razón a la particularidad de los inmuebles los cuales son de propiedad de la Nación y que serán objeto del contrato de arrendamiento, y que deberá adelantarse un procedimiento de licitación pública para seleccionar al arrendatario, fue necesario que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ajustara los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para la presentación de la solicitud y la autorización de la prórroga del término de la declaratoria de existencia de las zonas francas que allí operan hasta junio de 2024 y por lo tanto, expidió el Decreto 027 del 22 de enero de 2024, con entrada en vigencia el 7 de febrero de 2024.

**2.2. Diferencias entre el contrato de arrendamiento celebrado a través de la modalidad de contratación directa regulado por el artículo 2º, numeral 4° literal i), de la Ley 1150 de 2007 y el contrato de arrendamiento de inmuebles para operar zona franca.**

Para resolver la consulta planteada, es necesario determinar si el contrato de arrendamiento suscrito entre la entidad estatal –Ministerio de Comercio, Industria y Turismo– y los usuarios operadores de las zonas francas corresponde a la tipología contractual típica de arrendamiento el cual, tratándose de bienes *inmuebles*, dispone el artículo 2º, numeral 4° literal i), de la Ley 1150 de 2007 que la modalidad de selección a utilizar sería la contratación directa, procedimiento incluido dentro de las excepciones a la exigencia del RUP del inciso segundo del artículo 6 de la misma ley. Lo anterior, por cuanto la causal del literal i) es “El arrendamiento o adquisición de inmuebles”. Adicionalmente, el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 dispone que las entidades estatales pueden *alquilar o arrendar inmuebles mediante contratación directa*, estableciendo las reglas aplicables a dicho procedimiento.

Antes de abordar las características del contrato de arrendamiento de inmuebles destinados para la operación de la zona franca, vale la pena aclarar que estamos frente a un contrato estatal por cuanto aquel está determinado por un criterio orgánico, pues si en su celebración interviene una entidad regida por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, será un contrato estatal independientemente de las disposiciones en que estén regulados los contratos que celebren. En tal sentido, adquieren esta connotación los contratos enunciados en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, y, además, los previstos en el derecho privado, en disposiciones especiales y los que se deriven de la autonomía de la voluntad cuando son celebrados por entidades estatales.

Luego de la anterior aclaración, lo primero es decir que, de acuerdo con lo expresado por el Consejo de Estado en conceptos del 2019 y 2021[[6]](#footnote-6), los contratos suscritos entre la Administración y los usuarios operadores de las zonas francas declaradas por iniciativa pública, corresponde a un contrato de arrendamiento. Sin embargo, la corporación señaló que no se trataba de un contrato de arrendamiento común u ordinario, sobre todo porque el propósito de dicha contratación es la de cumplir con las obligaciones a cargo de los respectivos arrendatarios –usuarios operadores de cada zona franca–, especialmente en cuanto a la utilización de dichos inmuebles en forma exclusiva para los fines propios de las zonas francas[[7]](#footnote-7), y por tal razón se consideran disímiles al de arrendamiento común dadas las particularidades y su estrecha relación con las zonas declaradas como francas. En otras palabras, el negocio jurídico no corresponderá a un contrato de arrendamiento tradicional que pueda celebrar cualquier entidad a las que se refiere el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública[[8]](#footnote-8), sino a un contrato necesario para que exista y funcione la respectiva zona franca. Así lo expresaba el Consejo de Estado:

“Debe tenerse en cuenta, además, que los referidos contratos de arrendamiento celebrados en su momento por la Nación - Ministerio de Comercio Exterior con los usuarios operadores de las zonas francas, no son contratos de arriendo comunes y corrientes, pues no buscan simplemente la obtención de una renta o ingreso para el arrendador (la Nación), y la facultad de usar un bien por parte del arrendatario en cualquier actividad civil o comercial lícita, sino que dichos negocios jurídicos están vinculados de una manera inseparable a la existencia y funcionamiento de las respectivas zonas francas, al cumplimiento de la normatividad especial que en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior rige para las mismas, y a la ejecución de las funciones públicas que tanto el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como la DIAN tienen actualmente en relación con dichas áreas[[9]](#footnote-9)” (Subrayas de la Sala)

Dicho lo anterior, lo primero será abordar, en términos generales, la naturaleza jurídica del contrato de arrendamiento que debe suscribir el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con los usuarios operadores de las zonas francas declaradas como tal por iniciativa pública, que puedan celebrarse en el marco de su funcionamiento y existencia. En ese orden de ideas, resulta relevante examinar lo expuesto por la alta corporación donde estableció aspectos que dan cuenta del carácter particular o especial del negocio jurídico de arrendamiento de inmuebles en las zonas francas de la Nación:

i) Por un lado, se indicó que el objeto del contrato *no se limita a conceder el uso y goce de un grupo de bienes, sino también a regular y asegurar el funcionamiento de la zona franca[[10]](#footnote-10)*, por lo que dichos contratos estipulan que los usuarios operadores de las zonas francas tengan la obligación de *promover, dirigir, administrar y operar la zona franca, así como la de desarrollar la infraestructura, construcciones y actividades propias de dichas zonas*. Bajo esa consideración, el contrato de arrendamiento en zona franca se diferencia con el contrato común de arrendamiento por cuanto aquel no es el contrato *principal*, aspecto que, si se puede predicar del segundo, de acuerdo con la doctrina[[11]](#footnote-11), donde es el contrato de arrendamiento común un contrato *principal* porque existe en forma autónoma. Circunstancia que difiere del contrato de arrendamiento para inmuebles en zona franca, por cuanto su existencia depende del resultado del proceso licitatorio competitivo que busca otorgar a un usuario operador el uso y goce de los terrenos, construcciones, instalaciones, obras de infraestructura y demás bienes en los que operará una zona franca en particular y para ello, será necesario celebrar contratos de arrendamiento de bienes inmuebles en dicha área geográfica, en función de que se permita cumplir con los fines propios de la zona franca otorgada.

ii) Otro elemento que denota la ya advertida diferencia es la denominación de la parte contratista[[12]](#footnote-12). Para el caso de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles en zonas francas de iniciativa pública, no será “*arrendatario*” sino “*usuario operador*” aquel que tiene el uso y goce de los bienes. El Consejo de Estado encontró relevante que, en el marco de este tipo de contratos de arrendamiento de inmuebles en zona franca, se han entendido como documentos del contrato todos aquellos que hagan parte de la declaración, adjudicación, gestión y administración de la zona franca.

iii) Por último, un aspecto relevante en los contratos de arrendamiento que se desprenden de la administración y gestión de las zonas francas, y que le da una naturaleza particular, es que contienen obligaciones que no serían propias del contrato de arrendamiento común, como por ejemplo aquellas que propenden por la revisión de las inversiones realizadas para identificar saldos de recuperación de dicha inversión que puedan llegar a existir, u obligaciones en donde se estipula que los bienes construidos y adecuados durante la vigencia del contrato deberán revertirse a la entidad contratante, una vez el contrato finalice.

En ese contexto, los contratos de arrendamiento de los inmuebles destinados para que operen las zonas francas que hayan sido declaradas por iniciativa pública, son contratos disímiles a la naturaleza jurídica de aquellos que pueden considerarse comunes u ordinarios, en razón a que, como lo expresó el Consejo de Estado: “[…] *no pueden interpretarse aisladamente de la declaratoria de la zona franca, pues tienen obligaciones y características especiales, vinculadas a la operación, dirección, promoción y explotación de la zona franca, los contratos de arrendamiento, […] en los que operan las zonas francas”[[13]](#footnote-13)* y por lo tanto,no es dable equiparar dichos contratos de arrendamiento de naturaleza especial –como en el caso de los suscritos para el fin de las zonas francas– con los contratos de arrendamiento de bienes *inmuebles* fundamentados en el artículo 2º, numeral 4° literal i), de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, que establecen como modalidad de selección la contratación directa.

En suma, bajo el entendido de que el contrato de arrendamiento de inmuebles con destinación principal para la operación y funcionamiento de las zonas francas declaradas no son suscritos vía *contratación directa*, sino que, en concordancia con la interpretación y conclusión a la que llegó el Consejo de Estado en el concepto 2448[[14]](#footnote-14), donde se indicó que: “*para la selección de los usuarios operadores de las zonas francas que operan con inmuebles de propiedad de la Nación-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con los que deberán celebrarse los contratos de arrendamiento, resulta necesario acudir al procedimiento de licitación en los términos de la Ley 80 de 1993, sus modificaciones y sus decretos reglamentarios.”* el contrato estatal antedicho deberá interpretarse como un contrato de arrendamiento especial, celebrado luego de agotar un proceso de selección a través de la modalidad de licitación pública.

**2.3. Exigibilidad del Registro Único de Proponentes en los procesos de contratación de zonas francas**

El Registro Único de Proponentes, en adelante RUP, como instrumento en el que consta la información relacionada con las personas naturales y jurídicas, con el fin de que puedan participar en los procedimientos de contratación realizados por las entidades estatales, tiene por objeto contemplar en un único documento lo relativo a la capacidad jurídica, técnica, financiera y organizacional de los posibles proponentes. El Consejo de Estado definió la naturaleza y finalidad del RUP de la siguiente forma:

“El Registro de Proponentes es un registro de creación legal en el cual se inscriben las personas naturales o jurídicas que aspiran a celebrar con entidades estatales contratos de obra, consultoría, suministro y compraventa de bienes muebles. Tiene como finalidad suministrar la información necesaria de un contratista inscrito, en lo relacionado con su experiencia, capacidad jurídica, capacidad técnica, capacidad de organización y capacidad financiera. En los términos del artículo 22 de la Ley 80 de 1993, todas las personas naturales o jurídicas que aspiren a celebrar dichos contratos con las entidades estatales deberán inscribirse en el Registro de Proponentes de la Cámara de Comercio de su jurisdicción y deberán estar clasificadas y calificadas según lo dispuesto en esta norma”[[15]](#footnote-15).

El artículo 6.1 de la Ley 1150 de 2007 dispone que el RUP es plena prueba de la información que contiene[[16]](#footnote-16). Por su parte, el artículo 5.1, al fijar los criterios que deben tener en cuenta las entidades estatales para garantizar la selección objetiva, dispone que las Cámaras de Comercio verificarán la información suministrada por las personas naturales o jurídicas para la inscripción en el Registro. Esta información debe tenerse en cuenta por las entidades en los procedimientos de contratación en los que es exigible el RUP[[17]](#footnote-17). De esta forma, la capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes deberán ser verificadas exclusivamente a través del RUP, pues de acuerdo con lo expuesto, este documento es plena prueba de la información financiera, de experiencia y de capacidad acreditada por la persona natural o jurídica[[18]](#footnote-18).

Dicho de otro modo, el RUP en Colombia es un mecanismo de doble vía por cuanto, por un lado, sirve para llevar el control y conocer quiénes conforman los participantes, proponentes y oferentes en la actividad contractual con el Estado, pero por otro, constituye un instrumento de verificación en cuanto a cotejo entre la información del formulario de inscripción, renovación o actualización del RUP y los documentos que acompañen dicha solicitud. Adicionalmente, el RUP hace efectiva la unificación de la información respecto de cada proponente, de tal forma que el proceso de contratación estatal adquiere mayor grado de transparencia, eficacia y celeridad.

No obstante, el RUP no es exigible en todos los procesos de selección. El segundo inciso del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 señala los casos en los que no se requerirá el RUP, indicando que: “[…] No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en casos de *contratación directa*; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía;enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los *contratos de concesión de cualquier índole*” [Énfasis fuera de texto].

La norma dispone que, en estos eventos, las entidades contratantes deberán cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes[[19]](#footnote-19). En línea con lo anterior, el numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 establece que cuando *sea necesario* verificar requisitos o información que no reposa en RUP, la entidad podrá solicitar información adicional solo para complementar la información contenida en dicho Registro, y con el fin de verificar condiciones adicionales de experiencia del proponente. De esta forma, sólo en aquellos casos en los que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el RUP, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa y solicitar documentos diferentes a este[[20]](#footnote-20).

Ahora bien, de conformidad con lo expuesto en el numeral 2.1 del presente concepto, donde la tesis sostenida consiste en que el contrato de arrendamiento sobre inmuebles destinados a la operación de zonas francas no corresponde a una tipología contractual que nazca a la vida jurídica mediante la modalidad de contratación directa; sino que será la licitación pública el procedimiento a adoptar, de plano se descarta la posibilidad de que dichos contratos de arrendamiento de naturaleza especial hagan parte o les aplique la excepción contemplada en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.

Por otro lado, suponiendo que al contrato de arrendamiento sobre inmuebles destinados a la operación de zonas francas se le asimile con aquellos que correspondan a contratos de concesión de cualquier índole, para así justificar la no exigencia del RUP, vale la pena hacer una diferenciación tanto de la figura contractual del contrato de concesión, como del régimen franco y los negocios jurídicos que se desprenden de la declaración de dicha zona como franca, para efectos de descartar esa posible interpretación.

Lo primero es que, el contrato de concesión ha sido tradicionalmente uno de los contratos estatales paradigmáticos, ya que a través de él las entidades públicas reciben el apoyo de los particulares para el cumplimiento de los fines del Estado, permitiendo que aquellos exploten, operen, organicen, construyan, conserven o gestionen un determinado bien o servicio de propiedad estatal, en la medida de lo posible con sus propios recursos privados y con la oportunidad de recuperar su inversión durante el plazo del contrato. En tal sentido, el artículo 32, numeral 4º, de la Ley 80 de 1993, los define así:

“Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.”

Como se observa, en este tipo de contratos el contratista es, en principio, quien por su cuenta y riesgo ejecuta la prestación, operación, explotación u organización del servicio, así como la construcción, explotación o conservación del bien, a cambio de una remuneración[[21]](#footnote-21). En palabras de la Corte Constitucional:

“Los contratos de concesión son entonces instrumentos a través de los cuales el Estado promueve el concurso de la inversión privada para el cumplimiento de sus fines. Estos contratos adquieren especial importancia en contextos en los que existen restricciones presupuestales, pues permiten la realización de importantes obras de infraestructura (vial, energética, de transporte, de telecomunicaciones, etc.) con el apoyo de los recursos y conocimientos privados; de este modo facilitan que los recursos públicos se enfoquen en otras necesidades de la actuación estatal[[22]](#footnote-22)”

De esta manera, como característica fundamental de estos contratos se resalta *“la vinculación de recursos del sector privado, a manera de inversión, en proyectos de interés público que permitan maximizar el gasto estatal en la satisfacción de otras necesidades”*[[23]](#footnote-23). Así mismo, es de la esencia del contrato de concesión la asunción de riesgos por parte del concesionario, lo que significa que tendrá derecho a la utilidad generada pero también asumirá las pérdidas derivadas de la gestión del servicio o bien concesionado.

En cambio, al revisar el concepto de las zonas francas y los negocios jurídicos que se desprendan de allí, se ha entendido que aquellas son áreas geográficas delimitadas del territorio nacional en las que se desarrollan actividades industriales, comerciales y de servicios, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior[[24]](#footnote-24). Bajo ese marco, para todos aquellos contratos suscritos con el fin de operar y administrar la zona franca deberán observar el régimen jurídico conformado por: i) las cláusulas del negocio jurídico, ii) las resoluciones que expidan las autoridades con funciones legales relacionados con la materia, iii) las normas relativas a las zonas francas[[25]](#footnote-25), iv) las disposiciones del Código Civil y de Comercio y v) la Ley 80 de 1993.

En consonancia, el salvamento de voto del consejero Germán Alberto Bula Escobar en el concepto 2448 del 11 de mayo de 2021, referenciado en varios apartes de la presente respuesta[[26]](#footnote-26), hace la diferenciación entre la figura de la concesión y los contratos producto de la gestión en zonas francas, y dice:

“Al analizar la caracterización que ha hecho la doctrina del contrato de concesión, se entienden las razones por las cuales resulta impropio sostener que el contrato en cuestión (refiriéndose al contrato de arrendamiento de inmueble destinado para la gestión de zonas francas) coincide con el tipo de la concesión:

*[L]as concesiones operan a partir de una previa reserva del sector a los poderes públicos. Por tanto, la concesión, entendida como una técnica de intervención administrativa en la economía, se reserva sólo a aquellas situaciones en los que la Administración no puede ceder totalmente la actividad a la libre iniciativa privada, en la medida que el interés público sobre la misma es tal que debe ser garantizado en forma permanente por el Estado (servicios públicos, recursos naturales, etc.). Sin embargo, se contempla la posibilidad de que la gestión de una actividad sea entregada a un particular, sin perjuicio de los poderes de control y fiscalización que la Administración pueda ejercer[[27]](#footnote-27)*.

Según se explica en este salvamento de voto, lo que conceptualmente queda excluido del contrato de concesión es, precisamente, lo que se presenta en la gestión de las zonas francas: en ellas, los particulares asumen el liderazgo y la administración de dichas zonas geográficas. En contra del paradigma tradicional del régimen franco —superado en la actualidad—, el Estado únicamente se encuentra llamado a cumplir una función de regulación. De tal suerte, dado que se está ante una situación en la que se “cede totalmente la actividad a la libre iniciativa privada”[[28]](#footnote-28), no es conceptualmente posible que los acuerdos en cuestión sean contratos de concesión.”

Así las cosas, es posible concluir que el contrato de arrendamiento de bienes inmuebles de propiedad de la Nación, no hacen parte de las excepciones contenidas en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, por cuanto no corresponden a aquellos que puedan suscribirse a través de la modalidad de contratación directa como contratos de arrendamiento comunes, ni tampoco se aparejan con los denominados contratos de concesión; sino que se está frente a un contrato de arrendamiento estatal de características particulares y especiales, con un marco regulatorio disímil que complementa el régimen del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, convirtiéndolo en atípico e innominado.

Por lo tanto, será obligatoria la exigencia del RUP para la verificación de las condiciones de los oferentes, en el marco del proceso licitatorio que pretenda seleccionar el usuario operador de las zonas francas, en los términos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sin perjuicio de las exigencias propias que demande el régimen franco en Colombia para establecer el cumplimiento de las condiciones especiales con las que deben contar los usuarios operadores de las zonas francas, contempladas en el artículo 393, numeral 14 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 12 del Decreto 4051 de 2007[[29]](#footnote-29). Lo anterior, de conformidad con lo contemplado en la misma Ley 1150 de 2007 en su artículo 6, numeral 6.1, inciso tercero que otorga la facultad a la entidad estatal de verificar las condiciones de forma directa, en el entendido de que este requiere la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el RUP.

**3. Respuesta**

“i) ¿Teniendo en cuenta que el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, establece que todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, **se inscribirán en el Registro Único de Proponentes** del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal, es posible que para el presente proceso se aplique la excepción señalada en el inciso segundo del mismo artículo, el cual establece que “***no se requerirá de este registro, ni de clasificación****, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole*”?

*¿De ser viable la aplicación de la excepción señalada en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, pueden validarse con documentos adicionales la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación?”.*

De acuerdo con la interpretación de las normas generales del sistema de compras públicas y las consideraciones expuestas en la presente respuesta, entendiendo que el contrato de arrendamiento de inmuebles con destinación principal para la operación y funcionamiento de las zonas francas declaradas no son suscritos vía *contratación directa*, sino que, en concordancia con la interpretación y conclusión a la que llegó el Consejo de Estado en el concepto 2448, donde se indicó que: “*para la selección de los usuarios operadores de las zonas francas que operan con inmuebles de propiedad de la Nación-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con los que deberán celebrarse los contratos de arrendamiento, resulta necesario acudir al procedimiento de licitación en los términos de la Ley 80 de 1993, sus modificaciones y sus decretos reglamentarios.”* el contrato estatal antedicho deberá interpretarse como un contrato de arrendamiento especial, celebrado luego de agotar un proceso de selección a través de la modalidad de licitación pública.

En ese sentido, es posible concluir que el contrato de arrendamiento de bienes inmuebles de propiedad de la Nación, no hacen parte de las excepciones contenidas en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, por cuanto no corresponden a aquellos que puedan suscribirse a través de la modalidad de contratación directa como contratos de arrendamiento comunes, ni tampoco se aparejan con los denominados contratos de concesión; sino que se está frente a un contrato de arrendamiento estatal de características particulares y especiales, con un marco regulatorio disímil que complementa el régimen del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, convirtiéndolo en atípico e innominado.

Por lo tanto, será obligatoria la exigencia del RUP para la verificación de las condiciones de los oferentes, en el marco del proceso licitatorio que pretenda seleccionar el usuario operador de las zonas francas, en los términos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sin perjuicio de las exigencias propias que demande el régimen franco en Colombia para establecer el cumplimiento de las condiciones especiales con las que deben contar los usuarios operadores de las zonas francas, contempladas en el artículo 393, numeral 14 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 12 del Decreto 4051 de 2007. Esto, de conformidad con lo contemplado en la misma Ley 1150 de 2007 en su artículo 6, numeral 6.1, inciso tercero podría suponer la necesidad de que la entidad estatal verifique ciertas condiciones de forma directa, en el entendido de se requiere la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el RUP.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Texto

Descripción generada automáticamente

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Sergio Enrique Caballero Lesmes  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó | Alejandro Sarmiento Cantillo  Gestor T1 ‒ 15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Nohelia del Carmen Zawady Palacio  Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública ‒ Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º del referido artículo establece que le corresponde a esta entidad: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública”. Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 ibidem señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Los conceptos referenciados, así como otros expedidos por la Subdirección se encuentran disponibles para consulta pública en el portal de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>. [↑](#footnote-ref-2)
3. Caracterización del régimen de zonas francas en Colombia, Coordinación de Estudios Económicos Subdirección de Gestión de Análisis Operacional Dirección de Gestión Organizacional, Adriana Yadira Beltrán Murcia\* Pastor Hamleth Sierra Reyes\*\*, Documento Web 063 28 de noviembre 2016, DIAN: <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Caracterizaci%C3%B3n%20del%20r%C3%A9gimen%20de%20zonas%20francas%20en%20Colombia.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones. [↑](#footnote-ref-4)
5. Por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones. [↑](#footnote-ref-5)
6. El negocio jurídico celebrado por las partes corresponde a un contrato de arrendamiento. Así se desprende de lo señalado por el propio contrato, el Decreto 2480 de 1993, la Resolución 835 del 2 de junio de 1994, la convocatoria pública para la selección del Usuario Operador, y la declaración de la zona franca industrial de bienes y servicios Manuel Carvajal Sinisterra. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2385 de 26 de abril de 2019, número único de radicación 11001-03-06-000-2018-00117-00.

   Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2448 de 26 de abril de 2021, número único de radicación 11001-03-06-000-2020-00151-00. [↑](#footnote-ref-6)
7. artículo 30, numeral 22 del Decreto 210 de 2003, adicionado por el artículo 9 del Decreto 4269 de 2005, y artículo 1 del Decreto 4048 de 2008, modificado por el artículo 1 del Decreto 1321 de 2011. [↑](#footnote-ref-7)
8. ARTÍCULO 2.- De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley:

   […] [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 12 de junio de 2015. Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00-140-00 y 11001-03-06-000-2014-00288-00. (2219 y 2241 (ampliación). [↑](#footnote-ref-9)
10. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2448 de 26 de abril de 2021, número único de radicación 11001-03-06-000-2020-00151-00, pág. 28. [↑](#footnote-ref-10)
11. En palabras de José Alejandro Bonivento Fernández: «El arrendamiento es el contrato en virtud del cual una de las partes se obliga a proporcionarle a otra el uso y goce de una cosa, durante cierto tiempo, y ésta a pagar, como contraprestación, un precio determinado. [↑](#footnote-ref-11)
12. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2448 de 26 de abril de 2021, número único de radicación 11001-03-06-000-2020-00151-00, pág. 29. [↑](#footnote-ref-12)
13. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2448 de 26 de abril de 2021, número único de radicación 11001-03-06-000-2020-00151-00, pág. 66 – 67. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ibidem, pág. 58. [↑](#footnote-ref-14)
15. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 6 de junio de 2013. Exp. 25151. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ley 1150 de 2007: «Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes.

    […]

    6.1. […]

    “El certificado de Registro Único de Proponentes será plena prueba de las circunstancias que en ella se hagan constar y que hayan sido verificadas por las Cámaras de Comercio. En tal sentido, la verificación de las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 5 de la presente ley, se demostrará exclusivamente con el respectivo certificado del RUP en donde deberán constar dichas condiciones. En consecuencia, las entidades estatales en los procesos de contratación no podrán exigir, ni los proponentes aportar documentación que deba utilizarse para efectuar la inscripción en el registro.

    No obstante lo anterior, sólo en aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el Registro, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa.

    […]”. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ley 1150 de 2007: “Artículo 5. De la selección objetiva.

    […]

    1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6o de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

    […]”. [↑](#footnote-ref-17)
18. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 12 de febrero de 2014. Exp. 31.753. C.P. Mauricio Fajardo Gómez: “El certificado del Registro Único de Proponentes se erigió como “plena prueba” de las circunstancias sometidas al mismo, además de que se estableció que en el procedimiento de contratación no se pueden solicitar de nuevo los mismos documentos verificados por las Cámaras de Comercio según se observa de la disposición contenida en el artículo 5º de la Ley 1150”. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ley 1150 de 2007: “Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes.

    [...]

    No se requerirá de este registro, ni de calificación ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos cuyo valor no supere el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la respectiva entidad; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.

    [...]”. [↑](#footnote-ref-19)
20. “6.1. [...] No obstante lo anterior, sólo en aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el Registro, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa”. [↑](#footnote-ref-20)
21. El Consejo de Estado, Sección Tercera en Sentencia del 23 de octubre de 2017 con consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 53.477, .ha destacado sus características: “[…] la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación ha señalado como características propias del contrato de concesión que: i) dentro de su celebración interviene una entidad estatal que actúa como concedente y una persona natural o jurídica denominada concesionario; ii) El concesionario es quien asume la gestión y riesgo de un servicio que corresponde al Estado sustituyendo a éste en el cumplimiento de dicha carga; iii) La entidad estatal mantiene durante la ejecución del contrato la inspección, vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario; iv) el concesionario recibe una remuneración o contraprestación, la cual se pacta, de diversas maneras (tasas, tarifas, derechos, participación en la explotación del bien, entre otros); y que v) los bienes construidos o adecuados durante la concesión deben revertirse al Estado, aunque ello no se pacte expresamente en el contrato”. [↑](#footnote-ref-21)
22. Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [↑](#footnote-ref-22)
23. QUIÑONES GUZMAN, Juan Carlos. Contratos de Asociación Publico – Privada e Infraestructura de Transporte. Primera edición 20202. p. 6). [↑](#footnote-ref-23)
24. <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/zonas-francas> [↑](#footnote-ref-24)
25. El contrato señala: “DÉCIMA.- OBLIGACIONES ESPECIALES DEL USUARIO OPERADOR: El USUARIO-OPERADOR queda especialmente obligado a dar cumplimiento estricto a las disposiciones propias de la Zona Franca y especialmente a las consagradas en los Decretos 2131 de 1991, 971 de 1993, 2480 de 1993 y la Resolución No. 0835 del 2 de junio de 1993, del Ministerio de Comercio Exterior, por medio de la cual se le designó como USUARIO-OPERADOR”. [↑](#footnote-ref-25)
26. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2448 de 26 de abril de 2021, número único de radicación 11001-03-06-000-2020-00151-00. Pág. 71. [↑](#footnote-ref-26)
27. Castro Pozzo, Xennia Forno, «El título minero como acto administrativo habilitante», en Revista del Circulo de Derecho Administrativo CDA, PUCP, N° 8, Año 4, 2009, p. 53. [↑](#footnote-ref-27)
28. Idem. [↑](#footnote-ref-28)
29. Artículo 393: “[…] Numeral 15. Requisitos para la autorización del usuario operador.

    Para ser autorizado como Usuario Operador de una Zona Franca, la persona jurídica deberá acreditar, además de los requisitos establecidos en el artículo 76 de este decreto, salvo el previsto en el literal g), los siguientes requisitos:

    1. Ser una persona jurídica debidamente constituida, domiciliada en el país y acreditar su representación legal o establecer una sucursal de sociedad extranjera legalizada de acuerdo con las exigencias del Código de Comercio, con el único propósito de desarrollar las actividades propias de los Usuarios Operadores.

    […]

    3. Tener dentro de su objeto social la dirección, administración, supervisión y desarrollo de actividades en Zonas Francas.

    […]

    Parágrafo 1o. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tendrá en cuenta los siguientes criterios para autorizar al Usuario Operador:

    1. Conocimiento o experiencia específica de la persona jurídica sobre las actividades que se van a desarrollar en la Zona Franca.

    2. Conocimiento y experiencia en comercio exterior y aduanas.

    3. Capacidad operativa y financiera.

    […] “. [↑](#footnote-ref-29)