

 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo		FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
--	--	-------------------------------

Entidad originadora:	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Fecha (dd/mm/aa):	Diciembre de 2024
Proyecto de Decreto/Resolución:	“Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2147 de 2016, en lo relacionado con la reglamentación de las condiciones y requisitos para la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes especiales para el desarrollo de infraestructura y actividades ferroviarias”

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

1.1. ANTECEDENTES

Con sujeción al ordenamiento jurídico superior, la Ley 1004 de 2005 señala que las zonas francas son áreas geográficas delimitadas dentro del territorio nacional donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales y que se rigen por una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.

Con arreglo al artículo 2 de la Ley 1004 de 2005, 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 establezca, 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.

Además, el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 1004 de 2005 dispone que el Gobierno Nacional le corresponde la reglamentación relacionada con la autorización y funcionamiento de las zonas francas permanentes o transitorias, por lo que la citada ley faculta al Gobierno nacional para emitir normas con base en los criterios y parámetros allí previstos, y en este caso se requiere reglamentar las condiciones y requisitos para declaratoria de existencia de zonas francas relacionadas con el desarrollo de infraestructura y actividades ferroviarias.

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.

Sobre esa base, mediante los Decretos 2147 de 2016, 659 de 2018, 1054 de 2019 y 278 de 2021, el Gobierno Nacional modificó el régimen de zonas francas y dictó otras disposiciones relacionadas con su ejercicio, normatividad que con la expedición de la presente reglamentación será adicionada.

Al efecto, el artículo 21 del Decreto 2147 de 2016 modificado por el artículo 7 del Decreto 278 de 2021 permite que bajo el régimen de zonas francas se puedan adelantar actividades en el marco de contratos estatales de concesión para el desarrollo de infraestructuras relacionadas con aeropuertos y ferrocarriles, de acuerdo con las siguientes condiciones que se presentan en su tenor literal:

“Artículo 21. Restricciones para la declaratoria de existencia de zonas francas. No podrá declararse la existencia de zonas francas ni calificarse a usuarios para: (...)

2. La prestación de servicios financieros, las actividades en el marco de contratos estatales de concesión, salvo que se trate del desarrollo de infraestructuras relacionadas con puertos, aeropuertos y ferrocarriles; los servicios públicos domiciliarios, con excepción de la generación de energía o de nuevas empresas prestadoras del servicio de telefonía pública de larga distancia internacional.”

Por lo que el parágrafo 4 del artículo 31 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, dispone que los requisitos y condiciones para la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes especiales relacionadas con el desarrollo de infraestructuras en aeropuertos y ferrocarriles serán reglamentadas por el Gobierno nacional.

1.2. RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

Adicionalmente, el CONPES 3982 de 2020 *Política Nacional Logística* definió como objetivo específico número 1 el de *“Promover la intermodalidad a través del desarrollo de modos de transporte competitivos y de conexiones eficientes de intercambio modal con el fin de reducir costos logísticos de transporte nacional.”*

El Plan Maestro Ferroviario es un instrumento de política pública para orientar la definición de un marco institucional, normativo y regulatorio que permitirá estructurar y ejecutar proyectos ferroviarios con bases sólidas que garanticen la sostenibilidad, rentabilidad y competitividad del modo en el largo plazo, propendiendo por la reactivación de la red férrea nacional para la competitividad del país.

Igualmente, el Plan Maestro Ferroviario señala que la reactivación del modo representa una oportunidad para la creación de nuevos centros logísticos y la consolidación de los ya existentes en el país, fortaleciendo los servicios de transporte de mercancías y materias primas. Así mismo, frente al desarrollo regional, el modo férreo contribuirá con la consolidación de mercados descentralizados, bajo normas claras y con características tecnológicas modernas, pues permitirá una mayor competitividad al estimular la intermodalidad.

El Plan Maestro Ferroviario en su diagnóstico establece diferentes acciones claves relacionadas con la regulación y normatividad, entre las cuales se resaltan las siguientes: (i) potenciar el modo ferroviario en el marco de la intermodalidad para disminuir los costos de transporte en materia logística, aumentar la productividad y la eficiencia y garantizar la sostenibilidad; (ii) diversificar la matriz de carga para que la operación del sistema ferroviario no dependa exclusivamente de la industria del carbón; (iii) replantear y diversificar las fuentes de financiación existentes en la actualidad, para incentivar tanto la inversión pública como privada, y; (iv) incentivar al sector privado para la prestación de los servicios de operación de trenes de carga.

De otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", priorizó la apuesta de transporte e infraestructura intermodal, especialmente en los modos férreo y fluvial, que por sus características operativas reducen los costos logísticos de transporte y tienen potencial de generar menores emisiones CO₂, favoreciendo la competitividad y conectividad del país.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" se señala que: *“se priorizarán y desarrollarán en la red de infraestructura nacional proyectos férreos, acuáticos y aéreos que por sus características operativas reduzcan emisiones contaminantes y costos logísticos y de transporte (...)”* tal como lo establece el literal *“d. Modos de transporte más eficientes a nivel operativo y energético”* del numeral 3 del catalizador C del numeral *“4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática”*. Así mismo, que: *“Se desarrollará una red de infraestructura intermodal y de servicios de transporte con corredores férreos y fluviales, articulada con la red de carreteras, garantizando la conexión con los puertos marítimos. (...) Se reactivarán los corredores férreos actuales y se construirán nuevas líneas complementarias (...)”*, según el literal d del numeral 2 del Catalizador 2 del numeral 5 “Convergencia regional”.

Las zonas francas se han consolidado como una herramienta de atracción de inversión, tanto nacional como extranjera, por lo que se constituyen como un instrumento para fomentar el desarrollo de importantes

proyectos de infraestructura que contribuyan a la reactivación ferroviaria definitiva en el país.

Dado que los ferrocarriles son un conector fundamental en la logística y facilitan el intercambio de bienes y servicios, por lo que se hace necesario establecer los requisitos y condiciones para la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes especiales respecto de este sector.

Que, sobre esa base, el establecimiento y la promoción de las zonas francas para el desarrollo de proyectos de infraestructura ferroviaria permite la generación de nuevas inversiones y el cumplimiento de los planes adoptados para efectos de la ejecución de iniciativas sostenibles y que conecten a las regiones del país, a partir del impulso de este modo.

1.3. CONTENIDO DEL DECRETO

Con sujeción a lo anteriormente expuesto, se reglamentarán las condiciones y requisitos para la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes especiales para el desarrollo de infraestructura y actividades ferroviarias. Los principales elementos de la reglamentación son los siguientes:

1. El proyecto de decreto permite a las empresas promotoras de actividades ferroviarias, que presten servicios de transporte y que tengan suscrito un contrato de concesión, o Asociación Público Privada – APP, o contratos de obra, o de administración u otros contratos administrativos, o que cuenten con el permiso para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte de que trata el artículo 15 de la Ley 1682 de 2013, solicitar la declaratoria de existencia como zona franca permanente especial para el desarrollo de infraestructura y actividades ferroviarias sobre toda el área ferroviaria de que trate el respectivo contrato, permiso o licencia, y ser reconocidos como único usuario industrial de servicios de la zona franca, y la declaratoria será por el mismo término del mencionado contrato, sin superar el plazo máximo de treinta (30) años.
2. La solicitud para la declaratoria de existencia de la zona franca permanente especial para el desarrollo de infraestructura y actividades ferroviarias deberá presentarse ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por parte del Promotor de Actividades Ferroviarias.
3. Se establecen los requisitos que se deben acreditar para solicitar la declaratoria como zona franca permanente especial, es decir, cumpliendo los requisitos generales para la declaratoria de zonas francas establecidos en el artículo 26 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, para lo que se exceptúan el cumplimiento de los numerales 1, 7.4., 7.7. (7.7.1 a 7.7.3), 8 y 9, que se refieren a la exigencia de constitución de nueva persona jurídica, presentación del plan de promoción de internacionalización, el estudio de factibilidad jurídica, certificaciones de uso del suelo y ambientales, respectivamente. Lo anterior, en el entendido que las empresas Promotoras de Actividades Ferroviarias ya deben estar constituidas legalmente para suscribir los respectivos contratos o contar con los permisos para desarrollar las infraestructuras y actividades ferroviarias, por lo que estos requisitos ya se entenderían aplicados y cobijados en el trámite de dichos contratos o permisos.
4. Respecto de los requisitos relacionados con los montos de inversión y empleo nuevos que se deben acreditar para la declaratoria de la zona franca, se precisa que se dividen en dos categorías, la primera que se refiere a los Promotores de Actividades Ferroviarias que hayan suscrito un contrato de concesión, o Asociación Público Privada – APP, o contratos de obra, o de administración u otros contratos administrativos, una nueva inversión por un monto equivalente a 3.012.540 UVT y generar 10 nuevos empleos directos y formales y al menos 25 empleos vinculados, dentro de los 3 años siguientes a la declaratoria de existencia de la zona franca permanente especial. Para esta categoría

se tomó como base la inversión que deben acreditar las zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios señalada en el artículo 38 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones.

Y la segunda categoría, aplica para estos mismos promotores pero que cuenten con un permiso para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte de que trata el artículo 15 de la Ley 1682 de 2013, quienes deben realizar 956.150 UVT, y generar 10 nuevos empleos directos y formales y al menos 25 empleos vinculados. Al efecto, se fijó este monto a partir de las estimaciones que remitió el Ministerio de Transporte de acuerdo con un análisis realizado por la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte – UPIT, enfocado en las inversiones que pueden hacer los promotores que cuenten con permisos y que se refieren a iniciativas de menor escala en comparación por ejemplo con un contrato de concesión, pero que igualmente son sólidas y rentables.

En cuanto al requisito de generación de empleo para esta modalidad de zona franca, se establece en el 50% del requisito de generación de empleo previsto para las zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios señalada en el artículo 38 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, en tanto que el sector ferroviario es menos intensivo en mano de obra que el sector portuario.

5. Se incluye un artículo de definiciones que aplica solo para esta modalidad de zonas francas permanentes especiales, con el propósito de brindar mayor claridad a los usuarios. Las cuales se elaboraron conjuntamente con el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación.
6. Así mismo, se hace necesaria la creación de una excepción al principio de exclusividad previsto en el artículo 6 del Decreto 2147 de 2016 y sus modificaciones, teniendo en cuenta que el material rodante no puede estar limitado y ser utilizado únicamente en el área ferroviaria declarada como zona franca, por lo que se debe posibilitar la interconexión y operatividad con el resto de la red férrea y viabilizar el modo.

En cuanto a la estructura del proyecto de decreto, se indica que la reglamentación será incorporada en el Decreto 2147 de 2016 *“Por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones”*, el cual cuenta con un Capítulo III “Requisitos para la declaratoria de zonas francas” dentro del Título I “Zonas francas”, en aras de mantener la coherencia y metodología de las disposiciones del Decreto 2147 de 2016, se considera pertinente adicionar a dicho capítulo dos artículos para extender las disposiciones a través de las cuales se reglamentarán las condiciones y requisitos para la declaratoria de zonas francas permanentes especiales para el desarrollo de infraestructura y actividades ferroviarias. En esta medida, a la nueva normatividad al ser incluida en el cuerpo del Decreto 2147 de 2016 le serán aplicables todos los aspectos que regula el citado decreto, entre ellos, el procedimiento para la declaratoria de existencia de zonas francas consagrado en su artículo 49.

Por último, se aclara que conforme al numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, y al artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, el presente proyecto de decreto fue sometido a consulta de la ciudadanía por el término de quince (15) días en el sitio web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el fin de recibir comentarios y observaciones por parte de los interesados, y de garantizar la participación pública frente a la integridad de los aspectos abordados en la normativa.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Usuarios operadores, usuarios de zonas francas, promotores de actividades ferroviarias, y demás actores del modo férreo.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

3.1.1. Los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política, los cuales consagran las facultades que tiene el Presidente de la República de: *"11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes", y "25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley"*.

3.1.2. El numeral 1 del artículo 4 de la Ley 1004 de 2005, por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones, y en la cual se determina que para la reglamentación del régimen franco el Gobierno Nacional podrá determinar lo relativo a la autorización y funcionamiento de Zonas Francas Permanentes o Transitorias.

3.1.3. Ley 1609 de 2013, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Se establece que la vigencia del Decreto iniciará una vez transcurridos quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, en cumplimiento con el principio de seguridad jurídica que desarrolla el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 1609 de 2013.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Se modifica parcialmente el Decreto 2147 de 2016, así:

- Se adiciona el parágrafo 6 al artículo 6 del Decreto 2147 de 2016
- Se modifica el numeral 3 y el inciso tercero del numeral 5 del artículo 28 del Decreto 2147 de 2016
- Se adicionan los artículos 38-1 y 38-2 al Decreto 2147 de 2016

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No hay pronunciamientos de órganos de cierre que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del proyecto normativo, diferente a los conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que fueron citados en el acápite de justificación.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No aplica.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No aplica

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

El proyecto de decreto no requiere disponibilidades presupuestales adicionales a las ya existentes para su implementación

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No se requiere la elaboración de un estudio de impacto ambiental y ecológico, ni se evidencia afectación sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

N.A.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N.A
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	N.A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N.A
Otro	N.A

Aprobó:

MÓNICA FERNANDA LEONEL MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

DIANA HELEN NAVARRO BONETT
Directora de Productividad y Competitividad
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo