



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo  
PLANEACIÓN DISTRITAL

**COMITÉ DE CONCILIACION**  
**ACTA No. 01 DE 2006**

**FECHA:** BOGOTÁ D.C., 19 DE ENERO DE 2006

**HORA:** 09:15 A.M.

**LUGAR:** SALA DE JUNTAS PISO 5º DEL DAPD

**ASISTENTES:** **Dra. CLARA DEL PILAR GÍNER GARCÍA** ·  
Gerente Trámites Subdirección Jurídica  
y Delegada de la Directora  
**Dra. MARGARITA MARÍA JIMÉNEZ QUINTERO** ·  
Subdirectora Administrativa y Financiera  
**Dr. GONZALO CALA MONCALEANO** ·  
Subdirector (E.) Jurídico  
**SANDRA MILENA NEIRA SÁNCHEZ**  
Jefe (E.) Oficina de Control Interno del DAPD  
**Dr. LUIS CARLOS LONDOÑO MARTÍNEZ**  
Secretario Técnico

**INVITADOS:** **Dr. JOSÉ ROSENDO GUERRERO FAGUA**  
Abogado Asuntos Judiciales del DAPD  
**Dr. ALEX SMITH ARAQUE**  
Gerente Dinámica Urbana  
**Dr. JORGE HERNÁNDEZ**

**ORDEN DEL DÍA**

- 1.- Procedencia de la conciliación extrajudicial solicitada por la firma **FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A.**, ante la Procuraduría 56 Delegada Judicial en lo Administrativo, en la audiencia programada para el día 20 de enero de 2006, sobre las supuestas irregularidades se dieron en el estudio, trámite y expedición de las Resoluciones 401 del 29 de junio y 665 del 23 de septiembre de 2005, mediante las cuales el DAPD, liquidó el efecto plusvalía originado por el cambio de uso más rentable del predio de la Avenida Calle 26 No. 52ª-15 de esta ciudad, donde se desarrollará el proyecto urbanístico del Centro Comercial La Gran Estación.
- 2.- Cierre de la sesión.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo  
PLANEACIÓN DISTRITAL

Continuación del Acta No. 01 de 2006 del Comité de Conciliación

### VERIFICACION DEL QUORUM

Verificado el quórum, se continuó con la sesión del Comité.

### DESARROLLO DE LA REUNION

La doctora CLARA DEL PILAR GÍNER GARCÍA, preside el Comité en su condición de delegada de la Dirección del DAPD, según memorando de fecha 18 de enero de 2006 suscrito por la Directora del Departamento, doctora CATALINA VELASCO CAMPUZANO, del cual se hace lectura y hace parte de la presente acta.

Acto seguido, el doctor JOSÉ ROSENDO GUERRERO FAGUA, presenta la ficha técnica y el concepto jurídico correspondiente, el cual hace parte de la presente y que se resume en los siguientes términos:

Las pretensiones de la empresa solicitante se concretan en lo siguiente:

1. Que se **declare la nulidad** de las Resoluciones 401 y 665 de 2005, emitidas por el DAPD.
2. Que se revise la estimación del efecto de plusvalía para el predio en cuestión, dado que el avalúo se realizó partiendo del polígono de zonificación **DZ1-II**, siendo el correcto, según el peticionario, el **DRE-A1**, y como consecuencia de tal revisión se practique una nueva liquidación, teniendo como base el estudio económico, técnico y normativo elaborado por el peticionario y presentado como anexo de la solicitud y del recurso de reposición contra la Resolución 401 de 2005.
3. Que se acepten como formas de pago de la participación en plusvalía las previstas en el artículo 84 de la Ley 388 de 1997.
4. Que el DAPD suspenda los incrementos a pagar por el año 2005 y declare un pago legalmente justo del efecto de plusvalía.

Consideraciones del Abogado Guerrero:

Respecto a la zonificación del predio, es verdad que el predio de la Avenida Calle 26 No. 51 A – 15, antes de la acción urbanística generadora del efecto plusvalía, tenía como uso permitido el **institucional**, y que mediante la acción urbanística de la autoridad distrital el predio fue clasificado como **Área de actividad Integral, Zona Múltiple**, bajo la cual se desarrolla actualmente el proyecto urbanístico Gran Estación, para realizar usos comerciales de escala metropolitana, de servicios y de vivienda, es decir usos más rentables que el institucional.

En este punto es importante resaltar, que el solicitante tiene claro que el uso permitido en el predio antes de la acción urbanística era el institucional, pues así lo estableció la Lonja de Propiedad Raíz en el avalúo del predio que el peticionario presenta para que sea tenido en cuenta, aunado a la circunstancia donde de manera voluntaria, **el contribuyente optó por la presentación y pago de una declaración de auto retención de la participación en**

BOGOTÁ SIN INDIFFERENCIA



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo  
PLANEACIÓN DISTRITAL

**plusvalía.** Es preciso señalar, que si bien en vigencia del Acuerdo 6 de 1990, el predio pertenecía a un Tratamiento de Conservación, Zona Institucional, en vigencia del Decreto Distrital 737 de 1993, reglamentario del Acuerdo 6, el predio solo podía ser urbanizado y construido mediante la aplicación del **Tratamiento de Desarrollo para uso institucional**, dado que se trataba de un lote urbanizable no urbanizado. En todo caso, el cálculo del efecto plusvalía y la respectiva liquidación, en aplicación de la norma anterior, tuvieron en cuenta el uso institucional, y el tratamiento de desarrollo, dado que por remisión de las normas de **conservación**, que enseñan que tratándose de un predio **urbanizable no urbanizado**, para poderlo urbanizar y construir se debe aplicar las normas del Tratamiento de Desarrollo, lo que significa que en manera alguna era posible practicar el cálculo y la consiguiente liquidación bajo las normas del Tratamiento de Conservación.

De otro lado, por la supuesta contradicción al interior del DAPD, en cuanto que según el peticionario, la Subdirección de Planeamiento Urbano determinó que el predio pertenecía al Tratamiento de Desarrollo, Zona Residencial Especial, mientras que la Subdirección Jurídica al Tratamiento de Desarrollo Uso Institucional, se precisa que la actuación de la Subdirección de Planeamiento Urbano fue de carácter interno y meramente conceptual (artículo 25 del C. C: A.). El concepto de la entidad, fue unificado mediante el Acta de fecha 19 de agosto de 2005, donde se concluyó que al predio, antes de la acción urbanística que produjo el efecto plusvalía, se le aplicaría para su desarrollo el código **DZI-II**, pues la única forma de urbanizarlo y construirlo era mediante las normas del Tratamiento de Desarrollo, siendo en consecuencia, la acción urbanística que benefició al predio en cuestión, y generadora del efecto de plusvalía se concreta en el Decreto Distrital 469 de 2003, por el cual se revisó el POT (Decreto 619 de 2000), y en el Decreto 190 de 2004, mediante el cual se compilan las normas del POT, que asignaron al predio el Área de Actividad Integral, Zona Múltiple, esto es, pasó de un único uso (institucional) a multiplicidad de uso **mas rentables**.

Si bien en el Decreto Distrital 324 de 2004 no están delimitadas las zonas generadoras del efecto de plusvalía, si están dados los parámetros para que en el instrumento que autoriza de manera específica el desarrollo del predio, se pueda establecer que con anterioridad a su expedición existen acciones urbanísticas y hechos generadores de plusvalía, como ocurrió en este caso, en donde al expedir la Resolución 721 de 2004, de adopción del Plan de Implantación, se encontró que el predio estaba siendo beneficiado por un hecho generador de plusvalía por cambio de uso a uno más rentable, reiterando tal circunstancia en el artículo 6. Así las cosas, es equívoca la apreciación del solicitante, en el sentido que fue en la Resolución 721 de 2004 donde por primera vez se define o determina que el predio es objeto de plusvalía.

El Departamento Administrativo de Catastro Distrital, entidad competente para efectuar el **cálculo del efecto de plusvalía**, mediante los pertinentes avalúos comerciales del predio, lo realizó no solamente con base en las normas del Plan de Implantación (Resolución 721 de 2004) sino aplicando tanto las normas que lo regían antes de la acción urbanística generadora de plusvalía (Acuerdo 6 de 1990 y Decreto 737 de 1993), como las del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, en especial el Decreto 469 de 2003, con fuerza de Acuerdo,



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo  
PLANEACIÓN DISTRICTAL

**Continuación del Acta No. 01 de 2006 del Comité de Conciliación**

y los Decretos Distritales 324 y 327 de octubre 11 de 2004, que como instrumentos de desarrollo urbanístico le eran aplicables al predio, así como el Decreto Nacional 1788 de 2004, que define los conceptos **cambio de uso y efecto de plusvalía**, además de las disposiciones pertinentes de la Ley 388 de 1997, normas sin las cuales no hubiera podido practicar el avalúo del predio y el consiguiente cálculo de plusvalía, dado que en la Resolución 721 de 2004 no se dan los parámetros para tales actuaciones, sino que en ella se ratifica la zonificación del predio y se atiende lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto Distrital 324 de 2004 en materia de plusvalía.

En tanto que sobre la expedición de la Resolución No 746 del 29 de diciembre de 2004, en la cual el DAPD practicó el **PRECALCULO** del efecto de plusvalía, es correcta la apreciación del solicitante, en el sentido que en tal acto administrativo se tuvo en cuenta el uso institucional permitido en la norma que regía antes de la actuación urbanística generadora del efecto, y el uso permitido en el POT e instrumentos de desarrollo que actualmente lo rigen, o sea el previsto para un Área de Actividad Integral, Zona Múltiple. Mientras que sobre el cuestionamiento del porcentaje del plusvalor que canceló, es preciso traer a colación el concepto No. 1120 del 28 de diciembre de 2005, emitido por la Subdirectora Jurídico Tributaria de la Secretaría de Hacienda, dirigido al señor apoderado de la solicitante, que señala: *"Cabe precisar que la tarifa a aplicar será la vigente al momento de que se produzca la autorización específica (licencia), que es el momento en el cual se concreta el hecho generador"*.

Con respecto a que la Secretaría de Hacienda Distrital le exigió la presentación y pago de la declaración de autorretención, se precisa que no es acertado que la Secretaría de Hacienda Distrital, exigió al hoy solicitante el diligenciamiento del formulario de declaración de plusvalía y el pago de 4.682 millones de pesos, como quiera que se trata de una actuación voluntaria de los titulares de los predios generadores de plusvalía, según lo dispuesto en el PARÁGRAFO PRIMERO del artículo 8 del Decreto Distrital 084 de 2004, que sobre **exigibilidad de la participación en plusvalía**.

En este punto, se resalta que la presentación y pago de la declaración de autorretención, la realizó la FIDUCIARIA BOGOTÁ tomando como base la Unidad de Planeamiento Zonal 109 (Decreto Distrital 324 de 2004, artículo 12) tal como lo dispone la norma citada.

No es del todo exacto lo afirmado por el solicitante, en el sentido de que la Licencia de Urbanismo y Construcción No. 05-4-044 de enero 27 de 2005 fue expedida con base en la Resolución 721 de 2004, dado que si bien el Plan de Implantación da unos parámetros urbanísticos que debían ser tenidos en cuenta en la citada licencia y, que en materia de plusvalía, el Curador que la expidió invoca en la parte considerativa de la licencia, en primer lugar el artículo 6 de la Resolución 721 de 2004, no implica que ese sea el acto que configura la actuación urbanística y que tipifica el hecho generador.

En lo relacionado a que el DAPD en la Resolución 401 del 29 de junio de 2005, practicó la liquidación del efecto plusvalía teniendo como norma anterior a la actuación urbanística



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo  
PLANEACIÓN DISTRITAL

Continuación del Acta No. 01 de 2006 del Comité de Conciliación

generadora del efecto la que zonificaba el predio con Tratamiento de Desarrollo, Zona Institucional, Inmueble Institucional.

Respecto a la supuesta irregularidad en el estudio, trámite y decisión del recurso de reposición interpuesto por el solicitante contra la mencionada resolución, que según él, por un lado no le dieron a conocer la decisión ni los documentos soporte de la misma y, por el otro, no se practicaron las pruebas que mediante derechos de petición solicitó a efecto de sustentar el recurso; es del caso precisar, que el conocimiento de la existencia de la Resolución 401 del 29 de junio de 2005 y sus documentos soporte, por parte de los representantes y apoderados de FIDUCIARIA BOGOTÁ, se dio desde su notificación mediante la publicación de los edictos, y en todo caso desde el 18 de julio de 2005 cuando el apoderado solicitante se notificó en forma personal de la Resolución 401, pues es claro que con esa notificación conoció la existencia del cuestionado acto y sus anexos; mientras que sobre la omisión de la práctica de pruebas pedidas con la interposición del recurso y el auto oficioso de pruebas cuestionado por la parte solicitante, es preciso traer a colación las siguientes disposiciones bajo las cuales el DAPD tramitó el recurso de reposición, como son: artículos 81 de la Ley 388 de 1997, y 34 del C. C. A.. En efecto, el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 dispone que contra los actos de liquidación de plusvalía procede solo el recurso de reposición. Mientras que la prueba de oficio decretada dentro del trámite, para su práctica no requería de requisitos ni términos especiales (artículo 34 del C. C. A.).

Con relación a las peticiones:

1. Sobre la declaratoria de nulidad de las Resoluciones 401 y 665 de 2005, por cuanto según el solicitante, en la Resolución 401 se determinó el efecto de plusvalía para el Plan de Implantación del Centro Comercial Gran Estación; la pretensión no es susceptible de conciliación, como quiera que el DAPD no puede declarar la nulidad de las resoluciones, pues carece de competencia para tal efecto.
2. Respecto a la revisión del efecto de plusvalía con base en la norma que le daba al predio el código de zonificación **DRE-A1** (Desarrollo Residencial Especial) y o teniendo en cuenta el código de zonificación **DZI-II** (Desarrollo Zona Institucional), no procede por dos razones fundamentales: La primera, que el cálculo del efecto de plusvalía lo practicó el DACD con base en la norma que regía al predio antes de la acción urbanística, como era la del Tratamiento de Desarrollo Zona Institucional. La segunda, por que el DAPD en cumplimiento de la práctica de pruebas ordenadas por la Procuraduría solicitó al DACD la realización de un nuevo avalúo teniendo en cuenta el estudio económico, normativo y técnico presentado por el solicitante, según escrito que obra en el expediente, lo que implica que por sustracción de materia tal petición ya fue cumplida. Es del caso resaltar, que el DACD se ratificó en el avalúo practicado inicialmente, lo cual conlleva a que el cálculo sea el mismo.
3. En lo atinente, a que se acepten las formas de pago del efecto de plusvalía previstas en el artículo 84 de la Ley 388 de 1997, tal petición fue trasladada por parte del DAPD a la Secretaría de Hacienda Distrital, como entidad recaudadora, la que a través de la Subdirectora Jurídico Tributaria y mediante oficio 1-2006-01715, dirigido al Subdirector



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

Departamento Administrativo  
**PLANEACIÓN DISTRITAL**

Continuación del Acta No. 01 de 2006 del Comité de Conciliación

Económico, de Competitividad e Innovación del DAPD, del que se deduce que la petición del solicitante para que sea objeto de conciliación, debe ser formalizada ante dicha entidad distrital, con el cumplimiento de los requisitos que allí se mencionan.

De otro lado, la Secretaría de Hacienda Distrital, señala lo relativo a la **PROCEDENCIA DE LA CONCILIACIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA**, con base en el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, modificadorio del artículo 59 de la Ley 23 de 1991, y como sustento de tal disposición cita la sentencia del Consejo de Estado del 20 de febrero de 1998, expediente 8674. Indica lo anterior, que en este caso no procede la presente audiencia de conciliación extrajudicial.

- 4. La petición de la parte solicitante en el sentido de que el DAPD, a través de acto administrativo suspenda los incrementos de plusvalía a pagar por el año fiscal de 2005, teniendo en cuenta que la Resolución No. 746 se expidió en el 2004, y que la liquidación se efectuó en ese mismo año; el DAPD no tiene competencia para dictar actos administrativos que suspendan los efectos de disposiciones que gozan del principio de legalidad, en este caso los del artículo 6 del Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003 del Consejo de Bogotá, pues tal suspensión, es de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Adicionalmente, sobre los incrementos y porcentajes señalados en el citado Acuerdo, la Secretaría de Hacienda Distrital, se pronunció en el oficio antes reseñado, precisando que el porcentaje de plusvalía a liquidar y pagar es el respectivo a la fecha de expedición de la licencia de urbanismo o construcción. En el caso que nos ocupa, la licencia fue expedida el 27 de enero de 2005 y la Resolución 401 de liquidación es del 29 de junio de 2005.

**Recomendación del Apoderado de la entidad:**

Con fundamento en lo expuesto, se recomienda al Comité de Conciliación que la decisión que adopte sea en el sentido de no conciliar las pretensiones presentadas por la FIDUCIARIA BOGOTÁ en la solicitud de conciliación.

**Análisis del Comité de Conciliación:**

La resolución (746 de 2004), mediante la cual se efectuó el precáculo, por parte del DAPD, de manera clara y expresa, estableció entre otras, las condiciones del cambio normativo del predio de institucional a Área de Actividad Integral, Zona Múltiple, situación aceptada por la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. Es por lo tanto claro, que la decisión tomada por la entidad es la correcta, basada en la norma que le aplicaba al predio en estudio.

En el estudio técnico que elaboró el Departamento, sobre el predio se hizo un amplio análisis sobre las circunstancias tomadas para el precáculo de la plusvalía, las cuales fueron conocidas por la Fiduciaria Bogotá S.A.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo  
PLANEACIÓN DISTRITAL

Continuación del Acta No. 01 de 2006 del Comité de Conciliación

De otra parte, por tratarse de un asunto de carácter tributario, y teniendo en cuenta que las normas legales vigentes de manera expresa prohíben conciliar al respecto, el DAPD no podrá en consecuencia, proponer ningún tipo de acuerdo.

Por lo anterior, el Comité de Conciliación del D.APD. de acuerdo con el concepto jurídico y técnico de los antecedentes del caso en estudio, acoge la recomendación hecha por el doctor Guerrero y recomienda por unanimidad, no presentar fórmula de conciliación en la audiencia programada por el Procurador 56 Delegado Judicial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para el 20 de enero de 2006.

Se deja constancia que al Ministerio del Interior y de Justicia - Dirección de Defensa Judicial de la Nación, se le cursó invitación para la presente sesión del Comité.

Agotado el orden del día, se levanta la sesión siendo las 10:00 A.M.

**CLARA DEL PILAR GINER GARCÍA**  
Delegada de la Dirección del DAPD

**LUIS CARLOS LONDOÑO MARTINEZ**  
Secretario Técnico