

República de Colombia



Rama Judicial

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN CUARTA

SUBSECCIÓN "B"

Bogotá D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil once (2011).

Clase de proceso: Acción Popular No. 2010-02540-01
Accionante: Felipe Zuleta Lleras
Accionado: Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito
Público y Otros.

Magistrada Ponente:
Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

SENTENCIA

I. ASUNTO

Procede la Sala a proferir la correspondiente sentencia dentro de la ACCIÓN POPULAR instaurada el 6 de julio de 2009 por el señor FELIPE ZULETA LLERAS contra la NACIÓN-MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO-DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN) y la NACIÓN-MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO-COMISIÓN INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS por conducto de sus representantes legales, por considerar vulnerados los derechos colectivos a la MORALIDAD ADMINISTRATIVA y a la LIBRE COMPETENCIA por razón de la declaración de existencia de zona franca respecto de una solicitud presentada

por quien para dicho momento no existía como persona jurídica, requisito que según se alega en la demanda exigía la ley.

Al proceso se vinculó también a la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. USUARIO OPERADOR, según lo dispuesto en el auto de 31 de julio de 2009 mediante el cual se admitió la demanda.

II. PRETENSIONES

Se expresan así:

"2.1.- Que se declare que los Accionados han violado los derechos e intereses colectivos relacionados con la Moralidad Administrativa contemplados en la Ley 472 de 1998.

"2.2. Que se ordene a los Accionados la ejecución de las acciones pertinentes para que no se sigan violando los derechos e intereses colectivos relacionados con la Moralidad Administrativa y

"2.3. Que se restituyan las cosas a su estado anterior y que en consecuencia se ordene a la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN) que disponga lo pertinente para que sean revocados todos los actos administrativos que dispusieron la existencia de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE y el reconocimiento de la sociedad ZONA FRANCA S.A.-USUARIO OPERADOR como usuario de la precitada Zona Franca, tal y como se dispuso en la Resolución 0001825 del 18 de diciembre de 2008, expedida por la DIAN.

"2.4. Que se condene en costas a las entidades públicas accionadas"

III. HECHOS

Los narra el accionante en la demanda, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

3.1. El día 7 de diciembre de 2007 bajo el # 1-2007-04892 se radicó solicitud de declaración de existencia de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE ante la COMISIÓN INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO.

3.2. El día 18 de diciembre de 2008, la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN) expidió la Resolución 1825 de 18 de diciembre de 2008 "Por medio de cual se declara la existencia de un área geográfica como Zona Franca Permanente⁴ denominada ZONA FRANCA DE OCCIDENTE y se autoriza como Usuario Operador a la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. USUARIO OPERADOR NIT 900.224.887-2.

3.3. La sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A.-USUARIO OPERADOR sólo se constituyó mediante Escritura Pública No. 1685 otorgada en la Notaría Treinta y Cuatro del Círculo de Bogotá el dieciséis (16) de junio de 2008, que trata de la "CONSTITUCIÓN DE SOCIEDAD ANÓNIMA.—RAZÓN SOCIAL: ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A.-USUARIO OPERADOR- "ZFO S.A.-USUARIO OPERADOR".

3.4. La sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A.-USUARIO OPERADOR, representada legalmente por el ciudadano ALVARO MUÑOZ ROLDAN, diligenció el Registro Único Empresarial el 17 de junio de 2008, en una etapa empresarial clasificada como "preoperativa" ante la Cámara de Comercio de Facatativá (Cundinamarca).

3.5. A pesar de no existir para el día 7 de diciembre de "20076" (sic), la resolución No. 1825 expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales "DIAN" asegura que: "La sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. usuario operador Nit 900.224.887-2, mediante escrito radicado bajo el No. 1-2007-048982 de fecha 7 de diciembre de 2.007 en el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, solicitó a la Comisión Intersectorial de Zonas Francas el concepto sobre la viabilidad de declaración y existencia de la ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE y la aprobación del plan maestro de desarrollo general del proyecto (folio 369)". (La negrilla no es del texto)

3.6. Mediante oficio 0239 del 28 de mayo de 2009, la DIAN por medio de una de sus Subdirecciones certifica que el NIT 900.224.887-2 se inscribió por medio de la Cámara de Comercio de Bogotá, el día 20 de junio de 2008.

3.7. Como conclusión de los hechos narrados, expone:

- "Que a partir del día 7 de diciembre de 2007, el gobierno nacional por intermedio de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo inició, dio trámite y rindió concepto a una solicitud presentada por una persona jurídica que no existía;
- "Que tal actuación sirvió de fundamento para que la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN) expidiera la Resolución 01825 del 18 de diciembre de 2008 citada y que,
- "Que se pretermitieron, violaron y desconocieron normas imperativas de derecho positivo que constituyen una clara vulneración de los presupuestos de la moralidad administrativa, como se demostrará a continuación.

IV. EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

4.1. En el aparte correspondiente a los hechos de la demanda, el actor señala como hechos algunos aspectos que en el sentir del tribunal corresponden a razones jurídicas que el mismo realiza en torno a la existencia de una persona jurídica que lo conducen a disertar acerca de ilegalidad de la solicitud de declaración de existencia de zona franca por quien, afirma, para dicho momento no reunía los requisitos para presentar tal petición, argumentos que, por tanto, se mencionan en este capítulo como fundamento a la conculcación a los derechos colectivos que se invocan como transgredidos.

Así, considera el demandante:

4.2. Desde esa prescripción normativa, el accionante se pregunta ¿Cómo una persona jurídica inexistente pudo presentar ante la COMISIÓN INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO la solicitud radicada bajo el # 1-2007-04892 del 7 de diciembre de 2007 con la que pretendía la declaración y existencia de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE?

4.3.- También se pregunta ¿Cómo -una sociedad que no existía- logró que la SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS recibiera solicitud de una persona inexistente, la tramitara y emitiera el informe técnico de que trata el artículo 392-5 del Estatuto Aduanero citado sin percatarse de que el solicitante no existía?

4.4.- Con el mismo antecedente se plantea: "No es posible que la Comisión Intersectorial de Zonas Francas el día 28 de julio de 2008, momento en que se reunió a evaluar la recomendación que le pusiera en consideración su Secretaría Técnica, no se percatara de que la sociedad solicitante había elevado la solicitud sin existir y que a la fecha de tal sesión tan sólo llevaba 40 días de existencia".

4.5.- Igualmente, destaca que de acuerdo a las normas del Estatuto Aduanero, para la evaluación de las solicitudes y la presentación del informe técnico es imperativo considerar -por parte del gobierno nacional- aspectos relevantes como lo son entre otros "el solicitante" que pone a consideración de las autoridades la solicitud; el que, según lo viene señalando, no existía al momento de su presentación, pero, agrega y resalta "a sus escasos cuarenta (40) días de constitución logró que la Comisión Intersectorial de Zonas Francas que evaluó su proyecto en consenso le otorgará viabilidad".

4.6. Así mismo, pone de presente los efectos prácticos y económicos que puede llegar a percibir una empresa particular como la denominada ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE S.A. y su operador ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A.-USUARIO OPERADOR, de acuerdo con los que determina la Ley 1004 de 2005, la cual, entre otras, contempla los siguientes beneficios:

- Rebaja del impuesto de renta al 15%
- No pago de tributos aduaneros en determinados casos
- Exención del IVA en determinados casos

4.7. El demandante estima de especial importancia para la defensa de la moralidad pública que "el señor Juez determine por qué este "error" de la administración termina beneficiando directamente a los hijos del Presidente de la República, es decir, a la familia del superior jerárquico de los funcionarios que lo cometen. En efecto, los señores Tomás y Jerónimo Uribe Moreno, a través de una empresa controlada por ellos, en un porcentaje superior al 60% constituyeron en noviembre del año 2006, una fiducia mercantil con la Fiduciaria Colpatria, que en diciembre de ese año compró los predios San Laureano y El Paraíso en Mosquera, Cundinamarca.

"Parte de dichos predios, dos años después, en diciembre de 2008, se convierten por decisión de funcionarios subalternos del Presidente de la República en la Zona Franca de Occidente, multiplicando exponencialmente la inversión de los ciudadanos Tomás y Jerónimo Uribe Moreno, fecha de diciembre concomitante con la expedición de la Resolución 1825 de 18 de Diciembre de 2008".

Continúa, "Tanto es así que en los propios libros de la sociedades de los señores Uribe Moreno, están declarado un incremento de estos derechos fiduciarios superior al 9.000 % (Nueve mil por ciento). Como prueba de ello el 24 de diciembre de 2008, seis (sic) después de haber sido expedida la cuestionada resolución 1825 de la DIAN, los socios de Residuos Ecoeficiencia SA, deciden escindir dos nuevas compañías para trasladarle activos de Ecoeficiencia SA., Una de esas nuevas sociedades llamadas YOGUR SA, recibe los derechos fiduciarios del patrimonio autónomo FC- Lotes Mosquera, es decir de los terrenos de la recién creada Zona Franca de Occidente".

"Esos derechos fiduciarios que estaban valorados en \$33.925.553, pasaron a valer \$ 3.092.998.621 pesos. Una insólita utilidad de más del 9.000% solo explicable por la decisión de los subalternos del padre de los ciudadanos Tomás y Jerónimo Uribe Moreno".

"De esta manera señor Juez, es claro que el yerro resolución de la DIAN, tiene como directos beneficiarios a los hijos de la cabeza de la administración pública, el primer mandatario de la Nación denotándose la vinculación directa de la función administrativa en contravía de los principios generales proclamados por la Constitución en cuanto a ella y al postulado del artículo 209.

"Es claro, que la conducta oficial de tramitar una solicitud de interés particular sin el lleno de los requisitos legales mínimos como son la existencia del solicitante violenta normas legales y reglamentarias como las especiales del Decreto 2685 de 1999 y las reglamentarias citadas en este escrito; pero más allá transgrede normas básicas del derecho relacionadas con la existencia de las personas y todo ello deriva en el reconocimiento de una zona franca y en la autorización de una persona como su operador, algo que se constituye en un negocio comercial derivado de una actividad pública.

4.8. Transcribe e invoca la aplicación de los artículos 633 del Código Civil, como el numeral 9º del artículo 28 del Código de Comercio, para decir: Y está más que demostrado que las autoridades accionadas mediante el presente escrito omitieron considerar que la solicitud de declaración de existencia de la ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE y la autorización para operación que se otorgó a la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A.-USUARIO OPERADOR, no podía ser tramitada por la inexistencia de la persona jurídica solicitante.

"Al modificarse el Estatuto Aduanero, Decreto 2685 de 1999, por virtud del Decreto 4051 de 2007, se establecieron una serie de competencias y requisitos relacionados con el reconocimiento de "Zonas Francas Permanentes" y usuarios operadores, y se contempló puntualmente que la solicitud para obtener la declaratoria de Zona Franca Permanente se requeriría "presentarse la correspondiente solicitud ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por parte de la persona jurídica que pretenda ser Usuario OperadorII de la misma" tal y como reza en el artículo 3º del Decreto 4051 de 2007.

"Debemos en este punto recalcar cómo la supremacía del interés público, como componente de la función administrativa, es un instrumento para la realización de

Clase de proceso: Acción Popular No. 2010-02540-01
Accionante: Felipe Zuleta Lleras
Accionado: Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Otros.

finalidades legales, siguiendo los criterios y procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico y conforme a este principio, el interés público deberá siempre prevalecer en las relaciones con los intereses privados.

"De la misma manera, es evidente que se violó el Parágrafo 1. Del artículo 12° o del Decreto 4051 de 2007, que establece que 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".

"¿Qué conocimiento, experiencia y capacidad podría tener una empresa que no había sido constituida cuando presentó la solicitud y que sólo contaba con escasos cuatro meses de existencia cuando se le otorgó la autorización por parte de la DIAN?

"Pues la DIAN, desfachatadamente y para suplir esta falencia aceptó, que como requisitos de experiencia e idoneidad, se tomarán prestados los de otra sociedad completamente ajena, la ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A. como se puede observar en el numeral 3.2.1 de la página 28 de la resolución 001825^ del 18 de diciembre de 2008, tratando de corregir el pequeño asunto de la experiencia específica del usuario operador.

4.9. Invoca el artículo 393-2 del Estatuto Aduanero sobre de los requisitos que se deben acreditar para obtener la declaratoria de existencia de Zona Franca permanente, modificado por el Decreto 4051 de 2007.

4.10. Así termina su explicación del porqué considera violados los derechos colectivos que invoca como violados:

"De manera que si estimamos contrario a la moralidad administrativa toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta, es notorio que el derecho colectivo se ha vulnerado al dar trámite a una solicitud de una persona que no existía al momento de acudir a la administración en la búsqueda de un interés patrimonial.

"La Ley 218 de 1995, ya había señalado en materias tributarias y aduaneras que 'Las sociedades comerciales se considerarán establecidas desde la fecha de inscripción de su acto constitutivo en el Registro Mercantil. Las demás personas jurídicas desde la fecha de su constitución'".

"El 'Estado de Derecho es... bastante más que un mecanismo formal resuelto en una simple legalidad; es una inequívoca proclamación de valores supralegales y de su valor vinculante directo. De allí que es tarea del juez garantizar la vinculación directa de la función administrativa al valor de los principios generales proclamados por la Constitución, aunque eso le cueste, como ya lo ha reconocido la jurisprudencia de esta corporación, hacerse cargo de la difícil tarea de aplicar directamente tales principios, cuyo contenido, por esencia, es imposible de definir a priori, pues de hacerlo se corre el riesgo de quedarse en un nivel tan general, que cada persona puede extraer significados distintos y llegar a soluciones diversas. La regla que cataloga la moralidad administrativa como derecho colectivo, esto es, el art. 4 de la ley 472 de 1998, es asimilable a lo que en derecho penal se ha denominado norma en blanco, pues contiene elementos cuya definición se encuentra, o se debería encontrar, en otras disposiciones, de manera que para aplicar la norma en blanco, el juez debe sujetarse a lo que prescribe la norma remitida respecto del concepto no definido en aquella n".

"Es claro, cómo el 7 de diciembre de 2007, momento en que se presentó la solicitud se encontraba vigente la segunda norma, que en manera alguna implica que la sociedad solicitante ya se había constituido, pues como ya se ha dicho, su constitución tuvo lugar el dieciséis (16) de junio de 2008; luego es claro que además se cambió la norma que establecía que para presentar la solicitud se requería la constitución de persona jurídica y la inscripción del RUT, en términos de la primera norma enunciada. También es claro que a través de la acción popular se puede ventilar la legalidad de la actividad de quienes ejercen funciones públicas.

"Con todo lo anterior, una vez autorizada la existencia de la ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE y autorizado como usuario operador a la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A.-USUARIO OPERADOR, se expide por medio de la DIAN la Resolución 01867 del 19 de febrero de 2009, publicada en el Diario Oficial 47275 que dispone una nueva modificación de requisitos en los siguientes términos:

Parágrafo 3". Cuando se trate de una solicitud de declaratoria de existencia de una zona franca permanente al amparo del parágrafo 3º del

artículo 393-2 del Decreto 2685 de 1999, la persona jurídica que pretenda ser autorizada como usuario operador deberá allegar como soporte de dicha solicitud, documento suscrito por los representantes legales de las empresas que aspiren a ser calificadas como usuarios industriales, en el que conste la postulación como usuario operador.

"Ello no obsta para que la solicitud del usuario operador, ni la del aspirante a la Zona Franca permanente, sean personas jurídicas constituidas legalmente al momento de postularse.

4.11. Pasa enseguida a referirse a los alcances del derecho colectivo a la moralidad administrativa a la luz de la Ley 472 de 1998 y según los parámetros trazados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, y remata:

"De los medios de prueba allegados al proceso apreciados en conjunto, conforme a las reglas de la sana crítica se deduce que los demandados vulneraron los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la libre competencia económica; se demuestra también que los demandados desempeñaron su función administrativa en contra de los intereses generales para favorecer intereses particulares, violando la Constitución y la ley, el bien común y la competitividad, y que tales funcionarios actuaron con infracción a los principios consagrados en el artículo 209 de la Carta Política.

"De manera entonces que está violación al principio de legalidad, que se traduce en la falta de acatamiento por parte de las accionadas de la normatividad vigente en el ejercicio de la función administrativa, conduce evidentemente a la vulneración de la moralidad administrativa, porque a la ilegalidad de la actuación" se une la conducta antijurídica de quien la ejerce en tanto no se actuó en el ánimo de la satisfacción del interés general, sino en el claro propósito de favorecer los intereses personales y patrimoniales de la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A.-USUARIO OPERADOR, identificada con el NIT 900.224.887-2."

V. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

En su escrito de respuesta a la demanda las partes vinculadas como demandados se pronunciaron asertivamente respecto de los hechos atinentes a las fechas en que se presentó la solicitud para la declaración de existencia de una zona franca y se constituyó la sociedad, como también en la que se expidió la resolución que reconoció como usuario operador a la ZONA

FRANCA DE OCCIDENTE S.A. USUARIO OPERADOR, respecto de los demás responden que no refieren a hechos sino a afirmaciones y apreciaciones jurídicas equivocadas del actor y sin respaldo probatorio algunas de ellas.

Además, de cada uno de sus pronunciamientos a la demanda, la Sala destaca los siguientes:

5.1. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES "DIAN"

En lo que se refiere a su actuación, indica que el trámite tendiente a la declaratoria de existencia de un área geográfica como Zona Franca Permanente y la autorización como Usuario Operador fue iniciado el 9 de septiembre de 2008 por una sociedad existente, legalmente constituida y con Número de Identificación Tributaria, solicitud que fue presentada por su representante legal.

Agrega así, que en esencia le correspondía verificar el cumplimiento de los requisitos legales, que en la Resolución 1285 de 2008 se estudian.

En lo que tiene que ver con la aprobación del Plan Maestro y expedición de concepto de viabilidad de la zona Franca de Occidente, la solicitud fue radicada ante el MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO el 7 de diciembre de 2007 y adicionada el 21 del mismo mes y año, la cual fue evaluada por la COMISIÓN INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS – CIZF- (fls. 40 a 47, c.1).

5.2. ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. USUARIO OPERADOR

En lo que concierne al tema jurídico de fondo, básicamente contesta de la siguiente manera (fls. 92 a 112, c.1):

"Ante la evidente falta de información de la parte actora, es importante aclarar, tal como se hará en líneas posteriores, que para la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente existen dos etapas a surtir:

"1) De conformidad con el Decreto Nacional 2685 de 1999 modificado mediante el Decreto Nacional 383 y 4051 de 2007, correspondiente al Estatuto Aduanero, previamente a la solicitud de declaratoria de Zona Franca Permanente, es necesario acudir a la Comisión Intersectorial de Zonas Francas¹, para que dicha entidad emita concepto favorable sobre:

"- La viabilidad de declarar la existencia de una Zona Franca Permanente.

"- Apruebe el Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca, con el fin que éste cumpla con los fines establecidos en el Artículo 2° de la Ley 1004 de 2005².

"En esta etapa que se surte ante la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, el Estatuto Aduanero no establece como requisito, para la viabilidad de la declaratoria y para la aprobación del Plan Maestro, que la persona jurídica que pretende ser Usuario Operador se haya constituido previamente.

"Por lo tanto, al momento de la radicación de la solicitud ante la Comisión Intersectorial de Zonas Francas para la aprobación del Plan Maestro y concepto de viabilidad para la declaratoria de Zona Franca de Occidente (5 de diciembre de 2007), no existía normatividad que estableciera la constitución previa de la mencionada persona jurídica que pretendiera ser Usuario Operador.

"2) Una vez obtenido el concepto favorable emitido por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas (viabilidad de la declaratoria y aprobación del Plan Maestro de Desarrollo General), el solicitante, o persona jurídica que pretenda ser Usuario Operador³, podrá acudir ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN para obtener la declaratoria de la existencia de Zona Franca Permanente.⁴

¹ Artículo 393-5. Decreto Nacional 2685 de 1999

² Artículo 393-5. Decreto Nacional 2685 de 1999

³ En esta etapa, el Estatuto Aduanero es claro al señalar que para la solicitud de Declaratoria de existencia de Zona Franca Permanente, que se realiza ante la DIAN, es necesario constituir la nueva persona Jurídica que pretenda ser Usuario Operador.

⁴ Artículo 392-5 del Decreto Nacional 2685 de 1999, modificado por el Decreto 4051 de 2007.

"La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, previa verificación del cumplimiento de los requisitos señalados en el Decreto Nacional 2685 de 1999 modificado mediante el Decreto Nacional 383 y 4051 de 2007, emitirá el acto administrativo correspondiente, declarando la existencia de la Zona Franca.⁵

"De lo anterior se evidencia que sólo al momento de la solicitud de declaratoria de Zona Franca Permanente, la cual se realiza ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, es necesario que se encuentre constituida la persona jurídica que pretenda ser Usuario Operador, y no antes, como pretende hacerlo ver la parte actora.

5.3. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

El DNP (fls. 132 a 146, c.1) y el Ministerio (fls. 154 a 164, c.1) confluyen en señalar que no puede cuestionarse la validez y/o legalidad del trabajo efectuado en el seno del COMITÉ INTERSECTORIAL del que forman parte por el presunto hecho de haber recibido una solicitud por parte de una sociedad inexistente porque al momento de tomar la decisión, en este caso, conceptuar sobre la viabilidad de creación de una Zona Franca de carácter permanente y aprobar el Plan Maestro para el establecimiento de la misma, la sociedad solicitante actuaba de manera preoperativa debidamente constituida e inscrita en el Registro Público mercantil.

Así, se anota que debe diferenciarse entre la presentación de una solicitud para obtener el concepto de viabilidad y aprobación del Plan Maestro de establecimiento geográfico de la eventual Zona Franca Permanente y la solicitud de declaración de una Zona Franca en un sitio concreto y bajo la operación un Usuario definido.

⁵ Artículos 392-1 y 392-2 del Decreto Nacional 2685 de 1999, modificado por el Decreto 383 de 207 y el Decreto 4051 de 20

Tal distinción la realizan desde el análisis de las disposiciones que rigen la materia, a las cuales el tribunal se referirá en sus consideraciones.

VI. AUDIENCIA ESPECIAL PACTO DE CUMPLIMIENTO

En audiencia realizada el día diecisiete de noviembre del año dos mil diez, hora y fecha señalada en auto fechado 2 de noviembre de la misma anualidad, para llevar a cabo la diligencia especial de pacto de cumplimiento conforme con lo establecido en el artículo 27 de la ley 472 de 1998, la Magistrada Doctora NELLY YOLANDA VTLLAMIZAR DE PEÑARANDA, quien la presidió, se hicieron presentes: el doctor CARLOS MAURICIO GONZALEZ AREVALO, Procurador Sexto Judicial con funciones ante esta Corporación, el doctor FELIPE ZULETA LLERAS, accionante dentro del presente diligenciamiento; el doctor YUMER YOEL AGUILAR VARGAS, apoderado judicial de la DIRECCIÓN DE IMPUESTO Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-, el doctor ROBERTO ZAPATA BAEZ, apoderado judicial y representante legal, respectivamente, de la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. FIDUCOLDEX; calidad que acreditó el segundo con el correspondiente certificado de existencia y representación expedido por la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA; el doctor FERNANDO ALVAREZ ROJAS, apoderado judicial de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. USUARIO OPERADOR, conforme con la sustitución de poder que presentó y a quien se le reconoció personería para actuar; la doctora IVONNIE EDITH GALLARDO GOMEZ, delegada del MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, calidad que acreditó con la Resolución No. 3133 de 19 de octubre de 2010, el doctor CARLOS EDUARDO SERNA BARBOSA, apoderado judicial del MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, calidad en la que se encuentra reconocido dentro del proceso; el doctor LUIS CARLOS VERGEL HERNANDEZ, apoderado judicial del DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL, calidad en la que se encuentra reconocido

dentro del expediente; la doctora SANDRA LILIANA CADAVID ORTIZ, Delegada del señor DIRECTOR DE PLANEACIÓN NACIONAL, calidad que acredita con la Resolución No. 01642 de 16 de septiembre de 2010, la doctora MARIA CAROLINA ROJAS CHARRY, apoderada judicial del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, calidad en la que se encuentra reconocida dentro del presente proceso. Acto seguido la H. Magistrada sustanciadora del proceso informó a las partes sobre la finalidad de la audiencia concediendo en primer lugar el uso de la palabra al señor FELIPE ZULETA LLERAS, accionante, a quien le preguntó si conocía los argumentos expuestos por las partes vinculadas al proceso con relación a los hechos de la demanda. El señor ZULETA indicó que no los conocía. La señora Magistrada hizo un breve resumen de los mismos con el fin de que el demandante tuviera claridad y pudiera proponer una fórmula de Pacto de Cumplimiento. En este orden, consideró necesario otorgar el uso de la palabra a las entidades demandadas. Escuchadas todas las intervenciones se dió por fracasada la audiencia de pacto de cumplimiento a términos de lo dispuesto en el literal b) del artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

VII. PRUEBAS

La Sala enumerará una a una las pruebas con el respectivo análisis de su contenido, las cuales se ocupará de valorar en la parte considerativa, trabajo dispendioso que tiene solamente como objeto mostrar la realidad de lo que ocurrió en el trámite de la declaración de existencia de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE, tendiente a esclarecer si se violó el derecho colectivo a la moral administrativa, y a determinar, sin que quede un ápice de duda, si los funcionarios que intervinieron en el mismo contrariando las normas legales lo único que hicieron fue favorecer a los señores TOMÁS Y JERÓNIMO URIBE MORENO, hijos del doctor ALVARO URIBE VELEZ, quien para esa época se conducía como Presidente de la República, por ende jefe

inmediato de los MINISTERIOS DE HACIENDA, DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO Y DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES,

7.2. CUADERNO PRINCIPAL No. 1

FOLIOS 40 A 47

1. ESCRITO DE CONTESTACIÓN POR PARTE DE LA DIAN -SIN PRUEBAS.

FOLIOS 56 A 71

2. ESCRITO DE CONTESTACIÓN POR PARTE DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO SIN PRUEBAS - ELEVA SOLICITUD DE LOS ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS QUE PRECEDIERON LOS TRÁMITES ADELANTADOS ANTE LA COMISIÓN INTERSECTORIAL Y LA DIAN.

FOLIO 92 A 112

3. ESCRITO DE CONTESTACIÓN POR PARTE DE ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. USUARIO OPERADOR., SIN PRUEBAS - ELEVA SOLICITUD DE ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS DEL TRAMITE DE DECLARATORIA.

FOLIOS 117 A 119

4. ESCRITO PRESENTADO POR EL ACTOR EN EL QUE ELEVA SOLICITUD ADICIONAL DE PRUEBA

a) Señala, que a través de una INSPECCIÓN JUDICIAL con exhibición de documentos por parte de la FIDUCIARIA COLPATRIA S.A., se establezca el origen del patrimonio autónomo FC-LOTES DE MOSQUERA, y así poder determinar si los incrementos y todos los movimientos patrimoniales que se produjeron favorecieron de manera importante a los titulares del contrato de fiducia, a quienes identifica como TOMÁS Y JERONIMO URIBE, socios de la empresa RESIDUOS ECOEFICIENCIA S.A.

b) Solicita INSPECCIÓN JUDICIAL en la sede de la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE, sobre todos los documentos relacionados con el trámite y reconocimiento de la sociedad como zona franca, como quiera que según su dicho esta sociedad obtuvo reconocimiento y permisos para operar sin el cumplimiento de los requisitos que para este efecto prescribe la ley.

c) Por último, solicita la realización de un DICTAMEN PERICIAL con la intervención de peritos evaluadores, quienes deberían definir los valores comerciales que registran los predios SAN LAUREANO y EL PARAÍSO, los cuales hacen parte del Patrimonio Autónomo FC-LOTES DE MOSQUERA,

señalando los incrementos que sufrieron desde el año 2005 hasta la fecha y las posibles causas que los determinaron.

FOLIOS 452 A 457

Dicha solicitud le fue negada por auto de 20 de enero de 2011 por el cual se abrió a pruebas el proceso, al considerarse inconducente e improcedente la prueba por peritos evaluadores para el esclarecimiento de los hechos de la demanda con el argumento de que el objeto de la acción no se contrae a examinar el grado de beneficio generado a unas personas determinadas con la declaratoria de existencia de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE, sino a establecer si se transgredió el referido derecho colectivo por haberse presentado alguna irregularidad en el procedimiento administrativo surtido ante el COMITÉ INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS y la DIAN para lograr la aludida declaratoria de existencia y la autorización como usuario operador. Con la misma razón se negaron las pruebas testimoniales y la inspección judicial.

FOLIOS 132 A 146

5. ESCRITO DE CONTESTACIÓN PRESENTADO POR EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN- SIN PETICIÓN DE PRUEBAS. .

FOLIOS 154 A 164

6. ESCRITO DE CONTESTACIÓN DE DEMANDA PRESENTADO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO -.

FOLIOS 168 A 180

7. ESCRITO DE CONTESTACIÓN DE DEMANDA PRESENTADO POR LA DIAN- - SIN SOLICITUD DE PRUEBAS.

FOLIOS 233 A 243

8. ESCRITO DE CONTESTACIÓN DE DEMANDA PRESENTADO POR EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-.en el que ALLEGA LAS SIGUIENTES PRUEBAS:

FOLIOS 244 A 247

a) Copia del documento de fecha 5 de diciembre de 2007, por el cual la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTÁ, como mandataria de la FIDUCIARIA COLPATRIA S.A. vocera del PATRIMONIO AUTÓNOMO FC-LOTES MOSQUERA, presenta el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca Permanente de Occidente ante la Secretaría Técnica de la COMISIÓN INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS, con el fin de obtener concepto de viabilidad para declarar su existencia y acompaña la documentación exigida por los artículos 392, 392-1 y 392-5 del Decreto 2685 de 1999, modificado por los DECRETOS 383 y 4051 de 2007, así como con las exigencias contempladas en el artículo 2º de la Ley 1004 de 2005,.

FOLIO 248

b) Copia de la carta emitida el 18 de diciembre de 2007, por la SECRETARIA TÉCNICA DE LA COMISIÓN INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS, en respuesta a la solicitud elevada por la ZONA FRANCA DE BOGOTÁ, en la que se requiere la complementación de la siguiente información:

- Acreditar la constitución de la nueva persona jurídica para la cual se solicita la aprobación del plan maestro y los conceptos de viabilidad de declaratoria y continuidad del área.
- Ampliar lo relacionado con los impactos económicos y sociales que el proyecto planea generar.
- Ampliar la descripción técnica del proyecto, incluyendo la justificación de la solicitud de concepto, sobre continuidad del área que se pretende declarar como zona franca.
- Indicar las empresas potenciales a ubicarse en la Zona Franca de Occidente.
- Anexar estudios de factibilidad técnica, económica, financiera y de mercado.

c) Copia de la respuesta dada por la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A., al anterior requerimiento, de fecha 21 de diciembre de 2007, en la que hace las siguientes precisiones y allega los siguientes documentos:

FOLIOS 249 A 251

- Proyecto de los estatutos de la sociedad anónima que se constituiría para efecto de solicitar ante la DIAN, la autorización de la Zona Franca Permanente de Occidente. Lo anterior, por cuanto el artículo 393-2 del estatuto aduanero, ordena constituir una nueva persona jurídica al momento de acreditar los requisitos ante la DIAN de quien pretende ser USUARIO OPERADOR de la misma.
- Estudio de factibilidad económica y estudio de factibilidad de mercadeo, donde se amplía lo relacionado con los impactos económicos y sociales que el proyecto planea generar, además de las potenciales empresas a ubicarse en la zona Franca de Occidente.
- Estudio de factibilidad técnica del proyecto con sus respectivos planos.
- Estudio legal de títulos en los cuales se conceptúa sobre la continuidad del área que se solicita declarar zona franca permanente.

FOLIO 253

d) Copia del comunicado emitido el 11 de abril de 2008, por la SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMITÉ INTERSECTORIAL, en el que se informa a la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTÁ, que de acuerdo con lo decidido en la sesión del Comité No. 5, realizada el 25 de febrero de 2008 y aprobada el 10 de abril de 2008, en la que se sometió a consideración la solicitud presentada por ZONA FRANCA PERMANENTE

DE OCCIDENTE, para la aprobación del Plan Maestro de Desarrollo y expedición del concepto de viabilidad, la Comisión consideró necesario acreditar la constitución de la nueva persona jurídica que será usuario operador, tal como lo dispone el artículo 393-2 del Decreto 2685 de 1999 y normas complementarias. Una vez acreditado se evaluará la solicitud.

FOLIO 254

e) En comunicado de 18 de abril de 2008, la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTA, informa a la Comisión estar adelantando los trámites necesarios para la constitución de la nueva sociedad.

FOLIO 255

f) Copia del comunicado enviado por la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTA de 17 de junio de 2008, a la COMISION INTERSECTORIAL, en el que remite copia de la Escritura Pública No. 1685 del 16 de junio de 2008, de la Notaría 34, mediante la cual se constituye la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. USUARIO OPERADOR, radicada en la Cámara de Comercio de Facatativá en la misma fecha.

FOLIO 256

e) Copia de la comunicación emitida por la COMISIÓN INTERSECTORIAL de fecha 19 de agosto de 2008, en la que informa al señor Gerente de la ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE, que de acuerdo con lo decidido en la sesión del Comité No. 9, realizada el 28 de julio de 2008, en la que se evaluó la solicitud de aprobación del Plan Maestro de Desarrollo y expedición del concepto de viabilidad de la zona franca permanente de OCCIDENTE, se encontró debidamente justificada en sus distintos componentes, por lo que decidió aprobar el Plan Maestro y emitir el concepto de viabilidad.

FOLIOS 257 A 264

f) Copia de la sesión de la COMISION INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS No. 3, de fecha 25 de febrero de 2008, en la que en el aparte relacionado con la solicitud presentada por la sociedad ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE, indica: "Finalmente, se decidió que el requisito de constituir una nueva persona jurídica debe exigirse al momento en que se presenta la solicitud de aprobación del Plan Maestro y expedición de concepto ante la Comisión Intersectorial de Zonas Francas. Por lo anterior, no se aprobó el Plan Maestro de Desarrollo ni se expidió concepto para la declaratoria de la Zona Franca de Occidente. Una vez se aporte la prueba de

constitución de la sociedad se podrá evaluar nuevamente la solicitud"

FOLIOS 265 a 266.

g) Copia de la sesión de la COMISION INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCA No. 3, de fecha 28 de junio de 2008, en la que en el aparte relacionado con la solicitud presentada por la sociedad ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE, indica: "El 17 de junio de 2008, el inversionista anexó copia de la Escritura de constitución de la sociedad ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE S.A., con un capital autorizado de \$15.000 millones y capital pagado de \$11.000 millones de pesos. Evaluada la solicitud por la Comisión, se determinó que el proyecto es viable, que está debidamente justificado en sus distintos componentes, por lo cual decidió aprobar por consenso el Plan Maestro de Desarrollo General y emitir concepto FAVORABLE para la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente de OCCIDENTE, conforme a lo establecido en el Decreto 4051 de 2007"

FOLIOS 274 a 284

5. Escrito de contestación de demanda presentado por la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. – FIDUCOLDEX, como miembro del comité intersectorial.

FOLIOS 344 a 358.

6. Audiencia de pacto de cumplimiento realizada el 17 de noviembre de 2010.

7.2. PRUEBAS ALLEGADAS POR LA DIAN (Carpetas 4 a 15). De las mismas, la Sala se ocupa del contenido de los siguientes documentos que interesan con relación al trámite.

7.2.1. CARPETA ANEXO No. 4 FOLIOS 1 A 19

FOLIO. 1

1. Copia de la SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE EXISTENCIA DE LA ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE (ZFO) y POSTULACIÓN DE LA SOCIEDAD ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. como USUARIO OPERADOR.

Contiene la solicitud 4 puntos:

1. La petición de declaración y la calificación de la sociedad Zona Franca de Occidente S.A., como Usuario Operador del área.

FOLIO 2.

2. Estructura de la sociedad Zona Franca de Occidente S.A. Usuario Operador, discriminando la participación accionaria de cada socio así:

• Zona Franca de Bogotá S.A.	50.00%
• Tierras Mosquera S.A.	49.985%
• Prodigium Ltda.	0.005%
• Promoinvertir Ltda.	0.005%
• Dusti S.A.	0.005%

En la solicitud se señala que la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. USUARIO OPERADOR, se constituyó mediante la Escritura Pública No. 1685 de la Notaría 34 del Círculo de Bogotá, el 16 de junio de 2008, inscrita el 19 de junio de 2008, en el libro de registro IX de la Cámara de Comercio de Facatativá. Que es una sociedad anónima cerrada sujeta al pacto del derecho de preferencia a favor de la compañía y de sus socios.

En cuanto al objeto social de la sociedad Zona Franca de Occidente S.A., el mismo se contrae a las siguientes actividades:

- Dirimir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias zonas francas.
- Comprar, arrendar, enajenar o disponer a cualquier título, los bienes inmuebles con destino a las actividades de la zona franca.
- Directamente o a través de terceros urbanizar los terrenos y construir en estos la infraestructura y edificaciones necesarias para el desarrollo de una o varias zonas francas.
- Calificar a quienes pretendan instalarse en la zona franca como usuarios industriales de bienes, Usuarios industriales de servicios o usuarios comerciales.
- Garantizar y coordinar la prestación de los servicios de vigilancia y mantenimiento de la zona franca, guardería, capacitación, atención médica a empleados y transporte de los empleados, y demás servicios que se requieran para el apoyo de la operación de sus usuarios y el funcionamiento de la referida zona franca.
- Las demás relacionadas con su objeto, en el desarrollo de las actividades de Usuario Operador de la zona franca.

FOLIO 3.

Se informa, que el término de duración de la sociedad es de 99 años contados desde su constitución y que sus órganos de dirección y administración son la Asamblea General de Accionistas, la Junta Directiva y el Representante Legal. Así mismo, cuenta con un capital autorizado de \$15.000.000.000,00 y suscrito y pagado de \$11.000.000.000,00

En la solicitud, se advierte, que la persona jurídica que será usuario operador de la ZFO, al ser una compañía nueva, no puede acreditar de manera directa experiencia alguna. Sin embargo, la sociedad cuenta entre

1826

sus socios con la Zona Franca de Bogotá S.A., quien pone a disposición la experiencia y conocimiento en la operación y desarrollo de zonas francas permanentes.

FOLIO 4.

3. ÁREA A DECLARAR COMO ZONA FRANCA DE OCCIDENTE

El área a declarar como Zona Franca de Occidente es de 328.719m², correspondientes a los lotes denominados SAN LAUREANO y EL PARAÍSO. Este predio tiene un área bruta de 438.293m², de los cuales se cedería al municipio de Mosquera 109.573m², es decir, un 25%, quedando un área neta urbanizable de 328.720m², de acuerdo con las normas de urbanismo.

FOLIO 7 A 9.

Por último, se discriminan uno a uno los anexos que acompañan la petición y que exige la Resolución No. 5532 del 24 de junio de 2008, como necesarios para la declaratoria de existencia de las zonas francas permanentes.

FOLIO 19.

4. En el folio 19 de este cuaderno obra comunicado suscrito por el doctor SANTIAGO PINZON GALAN, Director de Productividad y Competitividad – Secretario Técnico – Comisión Intersectorial de Zonas Francas, con fecha de recibido 21 de agosto de 2008, por la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTÁ, en el que se comunica que la Comisión Intersectorial de Zonas Francas en sesión No. 9, realizada el 28 de julio de 2008, evaluó la solicitud de aprobación del Plan Maestro de Desarrollo y expedición de concepto sobre la viabilidad de declaratoria de la Zona Franca Permanente de OCCIDENTE, para la construcción de una nueva zona franca en el municipio de Mosquera, encontrando que está debidamente justificada en sus distintos componentes, por lo que, decidió aprobar en consenso el Plan Maestro de Desarrollo General y emitir concepto FAVORABLE para la declaratoria de existencia de la zona franca permanente, conforme a lo establecido en el Decreto 4051 de 2007.

FOLIO 20 A 78

PLAN MAESTRO DE DESARROLLO GENERAL DE LA ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE.

FOLIO 80 A 83

CERTIFICADO EN EL QUE CONSTA LA EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL DE LA SOCIEDAD ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A., EXPEDIDO POR LA CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ.

Se hace constar en el folio 80 que mediante Escritura Pública No. 0004219 de 27 de enero de 1993, corrida en la Notaría 35 del círculo de Bogotá, se constituyó la sociedad denominada DESARROLLADORA LA ARBOLEDA S.A., hoy ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A.

FOLIO 84 A 86

CERTIFICADO EN EL QUE CONSTA LA EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL DE LA SOCIEDAD TIERRAS MOSQUERA S.A., EXPEDIDO POR LA CAMARA DE COMERCIO DE FACATATIVÁ. Se hace constar en el folio 84 que mediante Escritura Pública No. 0001000 de 20 de mayo de 2008, corrida en la Notaría 32 del círculo de Bogotá, se constituyó la sociedad denominada TIERRAS MOSQUERA S.A.

FOLIO 87 Y 88

CERTIFICADO EN EL QUE CONSTA LA EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL DE LA SOCIEDAD PRODIGIUM LTDA., EXPEDIDO POR LA CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. Se hace constar en el folio 87 que mediante Escritura Pública No. 0002228 de 8 de octubre de 2007, corrida en la Notaría 32 del círculo de Bogotá, se constituyó la sociedad denominada PRODIGIUM LTDA.

FOLIOS 89 y 90

CERTIFICADO EN EL QUE CONSTA LA EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL DE LA SOCIEDAD PROMOINVERTIR LTDA., EXPEDIDO POR LA CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA.

Se hace constar en el folio 89 que mediante Escritura Pública No. 0007660 de 11 de octubre de 2007, corrida en la Notaría 6ª del círculo de Bogotá, se constituyó la sociedad denominada PROMOINVERTIR LTDA.

FOLIOS 91 A 93

CERTIFICADO EN EL QUE CONSTA LA EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL DE LA SOCIEDAD DUSTI S.A., EXPEDIDO POR LA CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA.

Se hace constar en el folio 91 que mediante Escritura Pública No. 0009278 de 12 de diciembre de 2007, corrida en la Notaría 12 del círculo de Medellín, se constituyó la sociedad denominada DUSTI S.A.

FOLIOS 94 A 165

Documentos soporte suscritos por el Revisor Fiscal, Contador y representante legal de la sociedad Zona Franca de Occidente S.A.- hojas de vida de los profesionales que conforman la planta de personal de la citada sociedad.

FOLIO 166

En el folio 166 se encuentra copia del CONVENIO DE COLABORACIÓN EMPRESARIAL SUSCRITO ENTRE LA SOCIEDAD ZONA FRANCA DE BOGOTA S.A., Y ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. USUARIO OPERADOR.

FOLIOS 167 A 200

En los folios 167 a 200 se encuentra el MANUAL DE OPERACIONES PARA LOS USUARIOS Y MANUALES DE FUNCIONES DEL

PERSONAL A LABORAR CON EL USUARIO OPERADOR DE LA ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE.

7.2.2. CARPETA ANEXO No. 5 - FOLIOS 201 A 420
ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TECNICA.

7.2.3. CARPETA ANEXO No. 6 - FOLIOS 421 A 633

En los folios 421 a 494 se encuentran los últimos documentos soporte del estudio de Factibilidad Técnica de la solicitud de reconocimiento presentada por la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A.

FOLIO 495

se encuentra copia de la RESOLUCIÓN No. 0129 de 13 de junio de 2008, por medio de la cual se modifica la Resolución No. 0046 de febrero 21 de 2008, que aprobó un proyecto urbanístico y expidió una licencia urbanística de clase urbanización para la ejecución de las obras de urbanismo, del proyecto denominado ZONA FRANCA DE OCCIDENTE, a la sociedad FIDUCIARIA COLPATRIA S.A., proyecto a desarrollarse en los predios identificados con los números catastrales 00-00-0002-0015-000 y 00-00-0002-0182-000, números de matrículas inmobiliarias 50C18834, 50C-505920, denominados San Laureano y El Descanso, respectivamente del sector de SIETE TROJES en jurisdicción del municipio de Mosquera, Cundinamarca.

El artículo primero de su parte resolutive, hace la siguiente claridad:

"Modificar la Resolución No. 0046 de febrero 21 de 2008, específicamente en lo pertinente a la aclaración de: 1) Titular de los derechos reales de dominio de los predios objeto de la presente resolución, el cual queda FIDUCIARIA COLPATRIA S.A., VOCERA DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO DENOMINADO FC LOTES MOSQUERA, y 2) Identificación de los predios en mención, quedando como actuales SAN LAUREANO y EL PARAISO (PARTE), lo anterior de conformidad a lo consignado en los certificados de libertad y tradición, expedidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro, del 8 de enero de 2008".

FOLIO 496

Obra copia de la Resolución No. 0046 de 21 de febrero de 2008, mediante la cual se aprueba el proyecto urbanístico general, estudios y demás diseños complementarios del proyecto denominado ZONA FRANCA DE OCCIDENTE; se concede Licencia de Urbanismo para la ejecución de las obras de urbanismo generales a la FIDUCIARIA COLPATRIA S.A., en los predios denominados San Laureano y El Descanso, en los cuales se desarrolla el proyecto denominado ZONA FRANCA DE OCCIDENTE.

FOLIO 506

Está el comunicado emitido por ECOPETROL y dirigido a la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A., en el que se precisan aspectos técnicos a tener en cuenta en el momento de urbanizar los predios San Laureano y El

Descanso, toda vez los mismos soportan una servidumbre de oleoducto y tránsito; pese a ello, se indica que es factible adelantar proyectos urbanísticos previa revisión de su área Técnica Andina.

FOLIOS 508 y 509

Aparece el CERTIFICADO DE TRADICIÓN Y LIBERTAD del predio denominado SAN LAUREANO, en el cual se hace constar en la anotación No. 11, la compraventa celebrada entre la sociedad BAVARIA S.A., y FIDUCIARIA COLPATRIA S.A. -VOCERA DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FC-LOTES MOSQUERA, el 15 de diciembre de 2006, por valor de \$6.124.240.000,00

FOLIOS 510 Y 511

Se encuentra el CERTIFICADO DE TRADICIÓN Y LIBERTAD del predio denominado EL PARAISO, en el cual se hace constar en la anotación No. 8, la compraventa celebrada entre la sociedad BAVARIA S.A., y FIDUCIARIA COLPATRIA S.A. -VOCERA DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FC-LOTES MOSQUERA, el 15 de diciembre de 2006, por valor de \$2.532.082.000,00

FOLIOS 512 A 523

En los folios 512 a 523 obra el DECRETO 116 DEL 27 DE AGOSTO DE 2007, por medio del cual se adopta el PLAN PARCIAL ZONA DE EXPANSIÓN INDUSTRIAL SIETE TROJES EN EL MUNICIPIO DE MOSQUERA.

FOLIO 524 A 528

En los folios 524 a 528 obra la solicitud de factibilidad de instalación de servicios públicos domiciliarios y las recomendaciones hechas por CODENSA a ese respecto.

FOLIOS 529 Y 530

En los folios 529 y 530 obra la presentación ante la DIAN- Subdirección de Comercio Interior, del cronograma de la construcción del área destinada para el montaje de las oficinas donde funcionará la DIAN, en la zona Franca Permanente de Occidente.

FOLIO 531

Declaración juramentada del 1º de septiembre de 2008 en la cual el representante legal de la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A.- USUARIO OPERADOR, manifiesta que representa una sociedad recientemente constituida, en condición operativa, con domicilio en el país y con el único propósito de desarrollar actividades propias de los Usuarios Operadores de zonas francas.

Además, expresa que los representantes legales principales y suplentes no han sido sancionados por el desarrollo de la actividad ni por violación dolosa a las

normas penales durante los 5 años anteriores, además, que la sociedad no tiene deudas exigibles con la DIAN.

FOLIOS 532 A 554

En los folios 532 a 554 obra el PROGRAMA DE SISTEMATIZACIÓN DE OPERACIONES AL INTERIOR DE LA ZFO, Y MANEJO DE INVENTARIOS.

FOLIO 555 A 557

En los folios 555 a 557 obra el ACTA DE VISITA AL ÁREA GEOGRÁFICA A DECLARAR COMO ZONA FRANCA PERMANENTE realizada por la DIAN el 29 de enero de 2008.

En ella se verificó el área de terreno que se solicita se declare ZONA FRANCA PERMANENTE para emitir el concepto de viabilidad de la continuidad del área del proyecto, atendiendo la solicitud del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, información que requiere la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas para la declaración de existencia de zona franca permanente.

En cumplimiento de lo establecido por el parágrafo 1º, artículo 4º del Decreto 4051 de 2007, modificatorio del artículo 393-1, "Requisitos del área de las Zonas Francas Permanentes. El área que se solicita declarar como zona franca permanente debe cumplir con el requisito de "Ser continúa y no inferior a veinte (20) hectáreas".

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace constar en el acta que se observó que el predio es plano, con desagüe de aguas lluvias, en su estado natural y con la vegetación propia del lugar.

FOLIOS 558 A 591 y 502 a 624

En los folios 558 a 624 obra copia de la RESOLUCIÓN No. 006078 de 10 de JULIO DE 2008, por medio de la cual LA DIAN declara la existencia de un área geográfica como Zona Franca Permanente Especial denominada ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL ESTRATEGIAS CONTAC CENTER COLOMBIA y se autoriza a ZONA FRANCA DE BOGOTA S.A., como usuario operador.

FOLIOS 592 A 624

En los folios 592 a 624 obra copia de la RESOLUCIÓN No. 006409 de 17 de JULIO DE 2008, por medio de la cual LA DIAN declara la existencia de un área geográfica como Zona Franca Permanente Especial denominada ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL SIEMENS MANUFACTURING y se autoriza a ZONA FRANCA DE BOGOTA S.A., como usuario operador.

Todo lo anterior, con el fin de acreditar la experiencia exigida para la declaración de existencia de la Zona Franca Permanente de Occidente.

7.2.4. CARPETA VIA

FOLIOS 1323 A 1331

Escrito de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A USUARIO OPERADOR, mediante el cual dan respuesta al requerimiento único de información a la SUBDIRECCION DE COMERCIO EXTERIOR-DIAN a las siguientes solicitudes:.

1 SOLICITUD: *Adjuntar los certificados de tradición y libertad de los terrenos que forman parte del área que se solicita declarar como zona franca permanente expedidos por la respectiva oficina de registro de instrumentos públicos con una vigencia máxima de 30 días anteriores a la solicitud.*

2 SOLICITUD: *Presentar Certificado de tradición y libertad en el cual conste la cancelación del comodato a título precario 8 título de tenencia el cual se encuentra vigente en la anotación No. 12 del certificado de tradición y libertad de la matrícula inmobiliaria No. 50C-505920. En consecuencia, anexar el estudio de títulos acorde con el nuevo certificado de tradición y libertad*

FOLIOS 1.332 A 1.333: Certificado con matrícula 50C-505920, en donde aparece en la anotación No 11 de la cancelación del comodato.

FOLIOS 1.335 a 1.352: Certificados de tradición y libertad de los terrenos PARAÍSO PARTE 1, PARAISO PARTE 2 y SAN LAUREANO, los cuales forman parte del área que se solicita declarar como zona franca. Además, se anexan los correspondientes estudios de títulos de cada predio.

3 SOLICITUD: *Anexar el contrato que autorice el uso de los terrenos a la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. USUARIO OPERADOR, respecto de los cuales se solicita sean declarados como zona franca permanente.*

FOLIOS 1.352 A 1.356: Contrato de Fiducia celebrado entre la FIDUCIARIA COLPATRIA S.A y ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE S.A USUARIO OPERADOR.

4 SOLICITUD: *Allegar certificación de la autoridad ambiental competente de la jurisdicción de Mosquera donde se ubicará la ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE S.A. USUARIO OPERADOR, en la que se determine que el proyecto se ajusta a las exigencias ambientales correspondientes. En caso de no requerir licencia ambiental, anexar la certificación correspondiente de la entidad competente.*

FOLIOS 1.357-1.358: Resolución 275 de octubre de 2008, modificatoria de la Resolución 0046 de 21 de febrero de 2008 del Municipio de Mosquera, "Por la cual se aprueba el proyecto urbanístico y se expide una licencia de urbanización para la ejecución de las obras de urbanismo para el proyecto denominado ZONA FRANCA DE OCCIDENTE", en donde queda claro que los predios que se solicitan sean declarados como ZONA FRANCA PERMANENTE hacen parte del PLAN PARCIAL ZONA DE

EXPANSION INDUSTRIAL SIETE TROJES, en el municipio de Mosquera, protocolizado en el Decreto 116 de agosto 27 de 2007.

FOLIOS 1.359 A 1.360: Carta explicativa del porqué el proyecto ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE NO requiere licencia ambiental.

FOLIOS 1.361 A 1.366: Documento expedido por el GRUPO DE RELACION CON USUARIOS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.

FLS 1367 A 1380: DECRETO NO 1220 del 21 de abril de 2005 "por el cual se reglamenta el TITULO VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales".

5 SOLICITUD: Allegar carta de postulación del usuario operador.

FOLIOS 1.381 A 1.384: Postulación de la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A USUARIO OPERADOR como usuario operador de la Zona Franca Permanente de Occidente, en la cual se describen los accionistas de la Sociedad que se postula y se hace una breve descripción de su experiencia en la operación de Zonas Francas.

6 SOLICITUD: Anexar certificaciones vigentes por las respectivas empresas para acreditar que el área que pretenda ser declarada como zona franca permanente puede ser dotada de servicios públicos domiciliarios. para dar cumplimiento a lo prescrito en el Decreto 116 del 27 de agosto de 2007 de la alcaldía municipal de Mosquera, pero no fueron allegadas

FOLIOS 1.385 A 1.386: Carta de compromiso, por parte de la sociedad Zona Franca de Occidente S.A Usuario Operador, donde se compromete a cumplir con los requisitos establecidos por la empresa HYDROS S en C.A E.S.P. para conectarse al acueducto y a la red de alcantarillado sanitario y pluvial.

FOLIOS 1.387 A 1.390: Carta proveniente de la empresa HYDROS S en C.A E.S.P, mediante la cual se da a conocer la disponibilidad técnica condicionada del servicio de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial.

FOLIOS 1.393 A 1.394: Factibilidad del servicio de energía emitida por CODENSA.

FOLIOS 1.395: Factibilidad del servicio de gas natural, emitida por la empresa GAS NATURAL CUNDIBOYACENSE.

FOLIOS 1.396-1.397: Disponibilidad del servicio telefónico, emitida por EPM BOGOTÁ.

7 SOLICITUD: para suscribir por el representante legal el compromiso de establecer un programa de sistematización flexible de las operaciones para el manejo de inventarios y cronograma para su montaje.

FOLIOS 1.398 a 1.399: Comunicación suscrita por el representante legal de la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A USUARIO OPERADOR, donde se compromete, en nombre de la sociedad que representa, a instalar el programa de sistematización flexible de las operaciones para el manejo de inventarios y cronograma para su montaje.

8 SOLICITUD: *Para allegar los estados financieros iniciales con sus respectivas notas de la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. USUARIO OPERADOR, debidamente firmados por contador y revisor fiscal.*

9 SOLICITUD: *Allegar notas a los estados financieros anexados en el proyecto con corte a 31 de agosto de 2008 y al 31 de julio de 2008.*

FOLIOS 1.400 a 1.406: Estados Financieros iniciales de la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A USUARIO OPERADOR, con corte al 31 de agosto y con corte al 31 de julio de 2008 y sus respectivas notas.

10 SOLICITUD: *Presentar el contrato de fiducia en el cual se establece la relación contractual sobre los terrenos objeto de la solicitud de declaratoria entre ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. USUARIO OPERADOR y la fiduciaria, en el cual se identifique en forma precisa los terrenos, su valor, así como la facultad para disponer de los mismos. Anexar el último informe de rendición de cuentas de la fiduciaria.*

Se remite nuevamente a los **FOLIOS 1.352 a 1.356**

FOLIOS 1.407 A 1.417: Contrato de encargo fiduciario celebrado entre ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A y FIDUCIARIA COLPATRIA S.A, en el cual se establece en la página 2, que “ el patrimonio autónomo FC-LOTES MOSQUERA, recibió como instrucción de sus FIDEICOMITENTES, otorgar una autorización para que la Zona Franca de Bogotá S.A, mientras se constituye la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A USUARIO OPERADOR, pueda constituir el presente encargo fiduciario para adelantar la comercialización de los lotes que serán urbanizados y/o edificaciones que resulten del proyecto”

FOLIOS 1.417 a 1.444: Escritura Pública No 1684 de 16 de junio de 2008 de la Notaria 34 de Bogotá, que protocoliza el contrato que se celebra con el objeto que 1 FIDEICOMITENTE (Zona Franca de Occidente) transfiera a título de Fiducia Mercantil irrevocable LOS INMUEBLES que se determinan en la cláusula primera de la escritura, con el fin de conformar un patrimonio autónomo denominado FC-ZFB, encargado de la administración de los INMUEBLES.

11 SOLICITUD: *Allegar el contrato y los certificados fiduciarios que soporten el registro contable de la cuenta intangibles del acto en el balance general aportado y los certificados de garantía o beneficiarios que puedan haber sobre dicho contrato de fiducia.*

Se remite nuevamente a los **FOLIOS 1.407 a 1.417**

FOLIOS 1.445 a 1447: Rendición de cuentas del PATRIMONIO AUTONOMO FC-ZFB.

12 SOLICITUD: *Allegar soportes y el detalle del registro contable de la cuenta de capital social del balance general, especificando la forma de pago de los aportes realizados por cada socio.*

FOLIOS 1.449 a 1.452: Certificado de derechos fiduciarios en contrato de fiducia mercantil del Patrimonio autónomo FC-LOTES MOSQUERA, por un

valor de \$5.498.349.793, además del certificado de derechos fiduciarios en contrato de fiducia mercantil del Patrimonio Autónomo FC-ZFB, por un valor de \$5.307.250.000, con lo cual se soporta la cuenta de intangibles de Activo.

13 SOLICITUD: *Presentar copia de las escrituras públicas con números: 5796 del 7 de diciembre de 2007 y 1386 del 31 de marzo de 2008 del lote San Laureano con matrícula inmobiliaria No. 50C-18834, la 4198 del 15 de diciembre de 2006, y la 074 del 20 de Febrero de 1998 del lote El Paraíso con matrícula inmobiliaria 50C-505920, o copia de las escrituras que permitan establecer con claridad el área y los linderos de los lotes que hacen parte de la solicitud.*

FOLIOS 1.456 a 1.466: Escritura Pública No 5796 de 7 de diciembre de 2007, mediante la cual se cancela el comodato a título precario.

FOLIOS 1.468 a 1.470: Escritura pública No 1386 del 31 de marzo de 2008, del lote San Laureano con matrícula inmobiliaria No. 50C-18834

FOLIOS 1.472 a 1.475: Certificado de Existencia y Representación Legal de la Sociedad ECOEFICENCIA S.A, expedido por la Cámara de Comercio de Facatativá.

FOLIOS 1479 a 1440: Certificado de Tradición y libertad del predio San Laureano. -

FOLIOS 1481 a 1482: Formulario de calificación-Constancia de Inscripción, mediante el cual se aclara la Escritura Pública No 5796 de 7 de diciembre de 2007 en cuanto al área del predio.

7.2.5. CARPETA VI B

FOLIOS 1483 a 1510:

Escritura Pública No 4198 de 15 de diciembre de 2006, mediante la cual se plasma la celebración del CONTRATO DE COMPRAVENTA DEL PREDIO "EL PARAISO" y el Contrato de Comodato a título precario respectivamente. Igualmente se adjuntan los respectivos anexos.

FOLIOS 1511 a 1514: Escritura Pública No 074 de 20 de febrero de 1998, mediante la cual se protocoliza el contrato de compraventa sobre el predio "SAN LAUREANO".

FOLIOS 1515 a 1520: Escritura Pública No 4021 de 13 de agosto de 2008, mediante la cual se cancela el comodato precario constituido mediante escritura No 4198 del 15 de diciembre de 2006.

FLS 1521 A 1525: Escritura Pública No 2040 de 17 de septiembre de 2008, mediante la cual se protocoliza la Resolución 25-473-0088-2008 del 3 de septiembre de 2008, modificada por la Resolución 25-473-0091-2008 del 5 de septiembre de 2008, proferidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, las cuales asignaron cédulas catastrales a cada uno de los 2 sectores que conforman el predio denominado EL PARAISO, anteriormente EL DESCANSO y modificó sus medidas.

14 SOLICITUD: Ampliar el estudio de mercado en lo referente a la estrategia de mercado para la etapa de preventa, aspecto relevante para las proyecciones financieras.

FOLIOS 1526 a 1541: Estudio de Factibilidad de Mercado de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A.

FOLIOS 1542 a 1551: Contrato de encargo Fiduciario celebrado entre ZONA FRANCA DE BOGOTA S.A y FIDUCIARIA COLPATRIA.

15 SOLICITUD: Realizar la cuantificación de ingresos para el municipio o el país derivados del proyecto de conformidad con el artículo 59-2 numeral b de la resolución 4240 del 200 modificada por la Resolución 5532 de 2008.

FOLIOS 1552 a 1560: Estudio de Factibilidad Económica de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE.

16 SOLICITUD: Presentar cuadro soporte de la programación de ingresos por ventas del estado de resultados proyectado.

Se remite al folio 1554

17 SOLICITUD: Justificar la estimación del valor del costo de la tierra presentado en el análisis de costos y gastos por metro cuadrado vendido, debido a que el valor presentado en la tabla 11 del proyecto no corresponde al porcentaje descrito en el proyecto.

Se remite a los folios 1557 – 1558. Estudio de Factibilidad Económica de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE.

18 SOLICITUD: En el flujo de caja justificar la variación de amortizaciones periodo a periodo.

Se remite al Folio No. 1559. Estudio de Factibilidad Económica de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE.

19 SOLICITUD: verificar la proyección del flujo de caja, especialmente la determinación del flujo de caja libre.

Se remite al Folio No. 1560. Estudio de Factibilidad Económica de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE.

20 SOLICITUD: Presentar el cuadro de coordenadas del área solicitada como zona franca permanente que corresponda a un área de 328.720 M2, estableciendo los linderos específicos del área solicitada para la declaratoria de zona franca. En razón a que el plano topográfico anexo por la sociedad muestra el cuadro de coordenadas del área bruta de 438.292 M2.

FOLIOS 1.561 a 1.472: Estudio de los linderos del área que se solicita sea declarada como zona franca permanente de occidente.

21 SOLICITUD: *Establecer claramente el área total del terreno, áreas de cesión y áreas para zona franca acorde con lo establecido en los certificados de libertad, las escrituras y el estudio de títulos. Lo anterior debido a que en la matrícula inmobiliaria No. 50C-505920 se presenta una diferencia entre el área descrita en el certificado de tradición y libertad (anotación No. 6) frente al área descrita en el proyecto.*

FOLIOS 1.573 a 1.575: Linderos generales de Cesión para el lote SAN LAUREANO I.

FOLIOS 1.576 a 1.577: Linderos generales de Cesión para el lote EL PARAISO I.

FOLIO 1.578: Linderos generales de cesión para el lote EL PARAÍSO II.

FOLIO 1.579: Linderos área de compensación del lote el PARAISO I.

22 SOLICITUD: *Especificar el área de cesiones en forma de independiente, indicando a qué lote y número de matrícula corresponde cada una.*

Se remite a los **FOLIOS No. 1.573 a 1.579.** Linderos generales de Cesión para el lote SAN LAUREANO I.

En el folio 1.330, en el punto de la respuesta a dicha solicitud, se menciona un CD pero no hay constancia en el expediente de dicho CD

23 SOLICITUD: *En la Resolución No. 0129 de 2008 del 13 junio, emitida por la alcaldía municipal de Mosquera Secretaría de Planeación, en el artículo décimo-séptimo se hace referencia al lote de terreno denominado El Descanso con matrícula inmobiliaria No. 50C-505920, esta misma matrícula inmobiliaria corresponde al lote denominado El Paraíso. Aclarar la información con respecto al nombre de predio.*

FOLIO 1.581: Escrito de ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A, mediante el cual se presenta la explicación sobre el nombre del predio denominado EL PARAISO. Se indica, que en razón a la diferentes desmembraciones y cambios de propietarios que ha sufrido el predio con el transcurso del tiempo le ha sido modificado el nombre, razón por la que anteriormente se llamó el DESCANSO, EL DESCANSO AGROMED y actualmente EL PARAISO. Se Aclara que cuando se emitieron las Resoluciones Nos. 0046 y 129 de 2008, por la Alcaldía Municipal se hace referencia al predio EL DESCANSO, este se identifica con el predio denominado EL PARAISO.

24 SOLICITUD: *En la Resolución No. 0129 de 2008 del 13 de junio, emitida por la Alcaldía Municipal de Mosquera Secretaria de Planeación, en el artículo Vigésimo, se refiere 'a la obligación de gestionar ante la entidad competente la autorización, y visto bueno técnico de las obras correspondientes al carril de desaceleración, lo cual debe tramitar, en un término máximo de sesenta días a partir de la notificación del presente acto administrativo'. Por lo tanto, presente la autorización correspondiente.*

FOLIOS 1.582 a 1.583: Resolución 0275 de 16 de octubre de 2008, modificatoria de la Resolución 0046 de 21 de febrero de 2008 del Municipio de Mosquera, "Mediante la cual se aprueba el proyecto urbanístico y se expide una licencia de urbanización para la ejecución de las obras de

1354

urbanismo para el proyecto denominado ZONA FRANCA DE OCCIDENTE", en donde se constata que el proyecto ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE tiene 6 meses, contados a partir del 28 de noviembre de 2008 para efectuar los trámites relacionados en el artículo vigésimo de la Resolución 0046 de 2009, referente a gestionar ante las autoridades competentes la autorización y visto bueno técnico de las obras del carril de desaceleración"

25 SOLICITUD: *Adjuntar plano arquitectónico de las oficinas especificando el área destinada para el montaje de las oficinas donde se instalarán las entidades competentes para ejercer el control y vigilancia de las actividades propias de la zona franca permanente, la cual debe contar con área mínima de 150 M2. Lo anterior en razón a que en el plano No. 18, se observa la planta arquitectónica de las oficinas pero no se puede especificar el área ya que el plano no está a escala.*

Se indica que en el referido plano, a pesar de que se menciona en la Resolución No 01825 del 18 de diciembre de 2008, en cambio en el folio 1868 que dice "plano topográfico a escala de las oficinas de la DIAN (folio 1584)", no se observa dicho plano ni obra dicho folio en los antecedentes del expediente.

FOLIOS 1.585 a 1.587: Escrito de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A, mediante el cual complementa y aclara el requerimiento único de información ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A, efectuado por la U.A.E DIAN.

FOLIOS 1.588 a 1.597: Contrato de Comodato y de mandato comercial irrevocable celebrado entre la FIDUCIARIA COLPATRIA S.A Y ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A.

FOLIOS 1.602 A 1.605: Disponibilidad del servicio de energía emitido por CODENSA, con fecha de 17 de octubre de 2008, en el cual se aprueban 83 cuentas trifásicas, correspondientes a cada uno de los predios que tendrá la ZFO.

FOLIOS 1.606 a 1.614: Cuadro de amortizaciones mes a mes y su consolidado año a año, de acuerdo al flujo de caja libre de cada uno de los 3 escenarios proyectados.

7.2.6. CARPETA VIII A

FOLIOS 1728 a 1735: Matriculas inmobiliarias número 50c-1587323, 50c-1587324, 50c-1587325 y 50c-1587326 CORRESPONDIENTES A LOS INMUEBLES-.BODEGA 2,3,4 Y 5 de la agrupación Zona Franca de Bogotá, ubicadas en la carrera 106 No 15 -25 y que hacen parte del patrimonio autónomo conformado por la sociedad Zona Franca de Bogotá (PATRIMONIO FC ZFB) y cuyos derechos fiduciarios fueron aportados para conformar el capital social de la sociedad Zona Franca de Occidente.

FOLIOS 1.736 a 1.741: Rendición de cuentas presentada por la FIDUCIARIA COLPATRIA S.A sobre el estado actual del patrimonio

autónomo FC-ZFB, acompañado del balance contable de dicho patrimonio que da cuenta del valor patrimonial de los bienes y de la propiedad de los derechos fiduciarios por parte de la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A USUARIO OPERADOR.

FOLIO 1.744 a 1.747 (repetidos folios): Extracto del acta de Juntas Directivas de la ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A, donde se autoriza al representante legal para firmar el contrato de fiducia para la conformación del patrimonio autónomo- inmuebles-bodega 2,3,4y5 de la Agrupación Zona Franca de Bogotá, ubicadas en la carrera 106 No 15 -25 y que hacen parte del patrimonio autónomo conformado por la sociedad Zona Franca de Bogotá (PATRIMONIO FC ZFB) y cuyos derechos fiduciarios fueron aportados para conformar el capital social de la sociedad Zona Franca de Occidente.

FOLIOS 1.746 a 1.756: Extracto del acta de las Juntas Directivas de LA ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A Y DE LA SOCIEDAD TIERRAS MOSQUERA S.A, en donde se autoriza a los respectivos representantes legales para que concurran, junto con otros socios a la constitución de la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A.

FOLIOS 1.756 a 1.778: Contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración, mediante el cual se constituyó el PATRIMONIO AUTÓNOMO denominado FC-LOTES MOSQUERA.

FOLIO 1.788: Certificación de la composición accionaria de la sociedad TIERRAS MOSQUERA S.A., expedida por el señor GONZALO JIMENEZ, en su calidad de revisor fiscal de TIERRAS MOSQUERA S.A

FOLIO 1.789: Certificación de préstamos de la sociedad TIERRAS MOSQUERA S.A correspondientes a derechos fiduciarios del Patrimonio Autónomo FC LOTES MOSQUERA administrado por FIDUCIARIA COLPATRIAS.A, expedida por el señor GONZALO JIMENEZ, en su calidad de revisor fiscal de TIERRAS MOSQUERA S.A.

FOLIOS 1.779 a 1787: Rendición de cuentas del Comité de fideicomiso sobre el PATRIMONIO AUTONOMO FC LOTES MOSQUERA, con los respectivos estados financieros con corte a 30 de septiembre de 2008, debidamente suscritos por contador público.

FOLIOS 1840 a 1842: Acta de visita al área geográfica a declarar como zona franca permanente. Esto con el fin emitir concepto que indique la viabilidad de la continuidad del área del proyecto.

FOLIOS 1845 a 1847: *Concepto No 0001*, emitido por LA SUBDIRECCION DE COMERCIO EXTERIOR DIVISION DE REGISTRO Y CONTROL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE ZONAS FRANCAS, COMERCIALIZADORAS INTERNACIONALES Y ZONAS ESPECIALES

ECONÓMICAS DE EXPORTACIÓN-DIAN, en donde se concluye que el área a declarar como ZONA FRANCA es continua.

FOLIOS 1848 a 1849. Análisis requisitos capacidad operativa y financiera-usuario operador: ZONA FRANCA DE OCCIDENTE, expedido por la DIAN.

FOLIOS 1851 a 1857: Concepto Técnico, económico y de mercado del proyecto ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE.

FOLIO 1.858: Escrito del representante legal de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A, en donde señala los funcionarios que estarán en la administración, operación y ejecución del plan maestro de desarrollo de la Zona Franca Permanente de Occidente.

FOLIO 1.859: Escrito del representante legal de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A, mediante el cual hace una aclaración sobre el predio denominado San Laureano lote restante, donde se desarrollara el proyecto de Zona Franca de Occidente.

FOLIO 1.860 a 1.861: Escrito del representante legal suplente de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A, mediante el cual hace un aclaración sobre los equipos que servirán para el adecuado funcionamiento y control de la operación aduanera en la ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE.

FOLIOS 1863 a 1897: Copia de la *Resolución No 1825* de 18 de diciembre de 2008 *"Por medio de la cual se declara la existencia de una área geográfica como ZONA FRANCA permanente denominada ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE y se autoriza como usuario operador a la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A USUARIO OPERADOR NIT 900.224.887-2"*

FOLIOS 1.908 a 1.923: REGISTRO UNICO EMPRESARIAL DE LA SOCEIDAD ZONA FRANCA DE OCCIDENTE- USUARIO OPERADOR.

1. The first part of the report deals with the general situation of the country and the position of the various groups of the population. It is a very interesting and informative part of the report and it is well worth reading.

2. The second part of the report deals with the economic situation of the country. It is a very interesting and informative part of the report and it is well worth reading.

3. The third part of the report deals with the social situation of the country. It is a very interesting and informative part of the report and it is well worth reading.

4. The fourth part of the report deals with the political situation of the country. It is a very interesting and informative part of the report and it is well worth reading.

5. The fifth part of the report deals with the cultural situation of the country. It is a very interesting and informative part of the report and it is well worth reading.

6. The sixth part of the report deals with the environmental situation of the country. It is a very interesting and informative part of the report and it is well worth reading.

VII. CONSIDERACIONES

7.1. NECESIDAD DE LA ACREDITACIÓN DE LA EXISTENCIA DE LA PERSONA JURÍDICA QUE SOLICITA LA DECLARACIÓN DE EXISTENCIA DE UNA ZONA FRANCA.

Verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales de la demanda y la ausencia de causal de nulidad que pueda llegar a invalidar lo actuado, la Sala establece como problema jurídico a resolver el siguiente: **¿DESDE QUÉ MOMENTO SE REQUIERE QUE EXISTA LA PERSONA JURÍDICA QUE SOLICITA LA DECLARACIÓN DE EXISTENCIA DE UNA ZONA FRANCA?**

En procura de despejar el anterior interrogante, el tribunal delantadamente se ocupará de estudiarlo desde la legalidad que cobija las zonas francas, como quiera que la verificación de la violación al derecho colectivo a la MORALIDAD ADMINISTRATIVA debe analizarse primeramente a la luz del ordenamiento jurídico que rige una actuación, para, enseguida, y en el evento en que así ocurra, examinar si obedece al único interés del favorecimiento al propio funcionario, o a terceros, en desmedro del interés general.

El régimen de zonas francas lo regulan los Decretos 2685 de 1999, modificado por el Decreto 383 de 2007 (por el cual se reglamenta sobre las Zonas Francas permanentes, vigente desde la fecha de su publicación -febrero 12-) y el Decreto 4051 (vigente desde octubre 23 de 2007).

Para efectos de aplicar el ordenamiento por el cual se regía la actuación administrativa objeto de esta acción popular, debe partirse de las fechas en que en primer lugar se presentó la solicitud para emitir concepto de viabilidad de la declaración de existencia y aprobación del PLAN MAESTRO DE LA

ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE por la COMISIÓN INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCA, que lo fue el día 7 de diciembre de 2007 bajo el # 1-2007-04892 y, en segundo lugar, aquella en que se presentó la solicitud de declaración de existencia de una zona franca ante la DIAN, lo cual se sucedió el día 9 de septiembre de 2008.

Sobre el tema de la amoralidad este tribunal reiteradamente, entre otros fallos⁶ con apoyo en la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho:

Amoralidad

"12.1.1. Derecho colectivo de la moralidad pública. Naturaleza y alcances.

El concepto de la moralidad administrativa se vincula necesariamente con el ejercicio de la función pública por parte del Estado, sea que la cumplan las autoridades instituidas para tales fines o por medio de particulares. En todo caso, el análisis de la amoralidad administrativa no puede reducirse al campo de juicios de valor sobre la conciencia o actuación de quien desempeña función administrativa; por el contrario, toda acción u omisión de esta debe ser examinada a la luz de los principios constitucionales y normas jurídicas que rigen la actuación administrativa.

Partiendo así de dicha premisa, el concepto de Moral Administrativa no puede ser reducido a subjetivismos que obedezcan a definiciones filosóficas o religiosas, sino que debe afincarse desde una interpretación que esté acorde con la realidad del ejercicio de la función pública, guiada por los parámetros legales, constitucionales, el interés general y los fines estatales. De lo anterior surge la necesidad de delimitar la

⁶ M.P. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, AP. No. 2010-02404-01. Actor: German Gustavo Garrido Prada. Ddo: Comisión Nacional de Televisión.

1259

definición del interés colectivo de la Moralidad Administrativa bajo ciertos parámetros que le permitan al juzgador tener como referencia una regla de derecho objetiva ajena a todo tipo de ambigüedades.

En este sentido, el H. Consejo de Estado sobre el derecho colectivo a la moralidad administrativa reiteradamente ha considerado lo siguiente:

"Es innegable que la moralidad administrativa entendida como derecho colectivo y para efectos de las acciones populares, en su concepción y tratamiento, goza del concepto deontológico porque se aparea con el principio de legalidad en cuanto al ejercicio de la función administrativa, al mandato, a la prohibición o a la permisón para el agente del Estado, conforme al bloque de legalidad y de constitucionalidad que lo circunda y se complementa en forma concurrente con el concepto antropológico porque debe ir paralelo al favorecimiento (voluntad) de intereses particulares o no pero alejados de los principios que gobiernan la función administrativa y que en últimas la desdibujan y en cambio se aleja del concepto axiológico en cuanto a la conducta subjetiva del funcionario o juicio de conciencia sobre la actuación de éste"⁷ (Resaltado fuera del original).

Concordantemente, dicha corporación que la exigencia de moralidad en el desarrollo del actuar administrativo que la comunidad demanda con el ejercicio de las acciones populares debe ser valorada por el juzgador de conformidad con los parámetros normativos y con miras a proteger el interés general. Al respecto, el Tribunal Superior Administrativo se pronuncia así:

"En efecto, cuando se habla de moralidad administrativa, contextualizada en el ejercicio de la función pública, debe ir acompañada de uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho, como lo es el de legalidad, que le impone al servidor público o al particular que ejerce función administrativa, como parámetros de conducta, además de cumplir con la Constitución y las leyes, observar las funciones que le han sido asignadas por ley, reglamento o contrato, por ello en el análisis siempre está presente la ilegalidad como presupuesto sine qua non, aunque no exclusivo para predicar la vulneración a la moralidad administrativa.

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Consejero Ponente: Nidia Patricia Narváez Gómez. Sentencia del 26 de enero de 2005. Exp. No. 2003-03113.

(...)

"De tal suerte que el análisis del derecho a la moralidad administrativa, desde el ejercicio de la función pública, y bajo la perspectiva de los derechos colectivos y de la acción popular, como mecanismo de protección de éstos, requiere como un primer elemento, que la acción u omisión que se acusa de inmoral dentro del desempeño público o administrativo, necesita haber sido instituido, previamente, como deber en el derecho positivo, o en las reglas y los principios del derecho, y concurrir con el segundo elemento de desviación del interés general⁸" (Resaltado de la Sala).

Así, en principio, será necesario establecer si la actuación desplegada por la Administración además de ilegal inmiscuye un propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general hacia el favorecimiento del propio servidor público o de un tercero.

También ha precisado el Consejo de Estado en relación con los procesos contractuales donde se busca la nulidad de los actos proferidos en el decurso de los mismos:

"Específicamente, en materia contractual, es necesario precisar que, conforme lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho colectivo a la moralidad administrativa no se viola por el sólo hecho de constatar una ilegalidad. Así, 'en el caso de la moralidad administrativa es posible que se pretenda su protección por medio de la protección del principio de legalidad. Ello no quiere decir que, necesariamente todo lo legal contenga una protección a la moral, ni que todo lo ilegal sea inmoral'.⁹ Dicho de otro modo, 'no toda ilegalidad atenta contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa; como también que toda vulneración de la moralidad administrativa debe implicar la violación de una norma jurídica'.¹⁰ Ello es evidente, pues si se aceptara que cada vez que se encuentre ilegalidad del contrato procede la acción popular se vaciaría el contenido de la acción contractual y, al mismo tiempo, se desbordaría la competencia del juez constitucional, pues asumiría el control de legalidad de los contratos que es un asunto que, por regla general, corresponde al juez contencioso administrativo. Luego, congruente con lo expuesto en precedencia, solamente procede la acción popular en la contratación administrativa cuando se demuestra que se afectan derechos e intereses colectivos, entre otros el de la moralidad administrativa, con un contrato ilegal y, al mismo tiempo, se presentan elementos de juicio que permiten concluir que esa

⁸ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Consejero Ponente: Mauricio Rodríguez Echeverry. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Exp. No. 2005-00355.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de febrero de 2001, expediente AP-170; Consejero Ponente: Alier Hernández Enríquez.

¹⁰ Sección Quinta del Consejo de Estado, sentencia del 29 de mayo de 2003, expediente AP-2599. En el mismo sentido, sentencia del 31 de octubre de 2002, expediente AP-518.

ilegalidad se produjo de manera inmoral o deshonesta¹¹ (Resaltado de la Sala).

De ese trazado jurisprudencial, esta Sala establece que la conducta o actuar de la Administración Pública o del particular que ejerce función pública para que se pueda predicar que atenta contra el derecho colectivo de la moralidad administrativa debe estar impregnado de las siguientes irregularidades:

- **La ilegalidad de la conducta.**
- **El favorecimiento de intereses particulares en cuanto con ello se contradice los principios que gobiernan la función administrativa** (transparencia, imparcialidad, eficacia, economía, etc).
- **Desviación del principio constitucional de la prevalencia del interés general sobre el particular.**

Desde esa óptica de la moral administrativa por el actuar de la Administración Pública, la Sala procederá a realizar un análisis de la actuación administrativa adelantada tanto por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas como por la DIAN.

A su vez, el problema jurídico planteado se resolverá desde el camino que la ley exige recorrer para efectos de obtener el acto administrativo mediante el cual se declara la existencia de la zona franca permanente que es la que fue solicitada y aprobada en el presente caso, habida cuenta que se trata de un área a ocupar de un lado, por el usuario operador y de otro, por usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios y los usuarios comerciales, según lo autorizado en la Resolución 1825 de 18 de diciembre

¹¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Consejero Ponente: Darío Quiñones Pinilla. Sentencia del 10 de julio de 2003. Exp. No. 2001-01186.

de 2008 y de acuerdo con lo permitido en el artículo del Decreto 4051 de 2007 si se atiende a que se inició el trámite para obtener el concepto de viabilidad se presentó el 7 de diciembre de 2007 como de las pruebas relacionadas en este fallo se extrae, cuya corrección la exigió el COMITÉ INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS en sesión No. 3 de 25 de febrero de 2008 al requerir la prueba de la escritura pública de constitución de la sociedad a reconocer como operaria, lo cual se subsanó hasta el 17 de junio de 2008, por lo cual no queda duda que al completarse la documentación requerida, con ella se iniciaba el trámite correspondiente.

Por su parte, como el artículo 31 transcrito enseña que las solicitudes de declaratoria de existencia de Zonas Francas Permanentes, Zonas Francas Permanentes Especiales, de autorización del Usuario Operador y de calificación de Usuarios Industriales y Comerciales que se radicaron con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia del Decreto 383 de 2007 y antes de la entrada en vigencia del decreto 4051 se decidirán según el procedimiento previsto en dicho decreto, esto es, el 383, y cumpliendo con los requisitos allí señalados, salvo el consagrado en el numeral 3 del artículo 393-1, la Sala considera que la norma aplicable al momento en que se inició el procedimiento para emitir el concepto de viabilidad por la COMISIÓN INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, cuya solicitud de acuerdo con lo afirmado por el demandante y lo aceptado por la parte demandada fue presentada el 7 de diciembre de 2007, fecha para la cual se encontraba vigente el Decreto 4051 de 2007, cuyo rigor comenzó, según quedó anotado, el 23 de octubre de 2007, este por lo que resulta aplicable este ordenamiento.

De esa manera, el procedimiento a seguir se desarrolla en dos etapas diferentes: la primera se adelanta ante el COMITÉ INTERSECTORIAL a quien compete emitir concepto favorable sobre la viabilidad y aprobación del Plan Maestro para que se declare la existencia de la zona franca y la segunda

se tramita ante la DIAN a quien propiamente le corresponde declarar su existencia

A ese respecto, en la sesión No. 3 de 28 de junio de 2008 en lo que refiere al aparte relacionado con la solicitud presentada por la sociedad ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE, se indica: "El 17 de junio de 2008, el inversionista anexó copia de la Escritura de constitución de la sociedad ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE S.A., con un capital autorizado de \$15.000 millones y capital pagado de \$11.000 millones de pesos. Evaluada la solicitud por la Comisión, se determinó que el proyecto es viable, que está debidamente justificado en sus distintos componentes, por lo cual decidió aprobar por consenso el Plan Maestro de Desarrollo General y emitir concepto FAVORABLE para la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente de OCCIDENTE, conforme a lo establecido en el Decreto 4051 de 2007"

Por consiguiente, resulta pertinente establecer qué disponen las normas del aludido Decreto 4051 de 2007 sobre los requisitos para emitir el concepto de viabilidad y aprobar el plan maestro de una zona franca.

Necesario resulta aplicar el inciso primero del artículo 392-1

ARTÍCULO 392-1. CONCEPTO SOBRE LA VIABILIDAD DE DECLARAR LA EXISTENCIA DE ZONAS FRANCAS PERMANENTES Y CRITERIOS PARA APROBAR EL PLAN MAESTRO DE DESARROLLO GENERAL.

<Artículo modificado por el artículo 2 del Decreto 4051 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Para emitir concepto favorable sobre la viabilidad de declarar la existencia de una Zona Franca Permanente y para aprobar el Plan Maestro de

Desarrollo General de Zona Franca, la Comisión Intersectorial de Zonas Francas tendrá en cuenta al momento de evaluar el Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca, que el proyecto cumpla a cabalidad con los fines establecidos en el artículo 2o de la Ley 1004 de 2005, así como su impacto Regional.

ARTÍCULO 393-5. COMISIÓN INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS.

<Artículo modificado por el artículo 8 del Decreto 4051 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Créase la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, la cual estará integrada por:

- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado, quien lo presidirá.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
- El Ministro del ramo que regule, controle o vigile la actividad sobre la que se pretende obtener la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente o su delegado.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación.
- El Director de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- El Presidente de Proexport.
- El Ministro Consejero de la Presidencia de la República.

Los delegados de los Ministros que conforman la Comisión deberán ser los Viceministros, excepto para el caso del Ministro Consejero.

Funciones. Son funciones de la Comisión las siguientes:

1. Analizar, estudiar, evaluar, y emitir concepto sobre la continuidad del área en los casos expresamente señalados en el presente decreto y sobre la viabilidad de la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente, dentro del contexto de la finalidad prevista en el artículo 2o de la Ley 1004 de 2005 y de los criterios del presente decreto.

135

2. Aprobar o negar el Plan Maestro de Desarrollo General de las Zonas Francas y sus modificaciones.

3. Darse su propio reglamento el cual deberá contener por lo menos, sesiones, convocatoria, quórum, criterios de evaluación del Plan Maestro y adopción de decisiones. En el reglamento se deberá estandarizar la presentación, técnica y metodología con requerimientos mínimos del Plan Maestro de Desarrollo General de Zonas Francas.

4. Establecer las funciones de la Secretaría Técnica.

Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica de la Comisión estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. La Secretaría apoyará a la Comisión en el desarrollo de sus actividades y en las demás tareas que este le encomiende.

PARÁGRAFO. La Comisión Intersectorial de Zonas Francas podrá emitir concepto desfavorable sobre la viabilidad de declarar la existencia de la Zona Franca Permanente y desaprobado el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca, por motivos de inconveniencia técnica, financiera o económica.

Síguese de lo prescrito en el Decreto 4051, que en la PRIMERA FASE o ETAPA ante la COMISIÓN INTERSECTORIAL, ésta debe pronunciarse sobre la continuidad del área en los casos que se prevén en el mismo, como también le corresponde emitir el concepto sobre la viabilidad para que la DIAN, con posterioridad pueda declarar la existencia de la Zona Franca.

También le compete a dicha Comisión aprobar el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca.

Aquí cabe preguntarse si es posible que una persona jurídica diferente de quien pretende postularse como usuario operador puede presentar la solicitud para que la Comisión emita tal concepto.

La respuesta de la Sala es no. Ello obedece a que se requiere la presentación del Plan Maestro con la solicitud para que se emita el aludido concepto y si se tiene en cuenta que de acuerdo con el artículo 392 del consabido Decreto 4051 es el : *"Documento que contiene una iniciativa de inversión*

encaminada a asegurar la generación, construcción, y transformación de infraestructura física, estructura de empleo, competitividad y producción de bienes y servicios con el fin de generar impactos y/o beneficios económicos y sociales mediante el uso de buenas prácticas de gestión empresarial", es por lo que resulta indubitable que esa persona que lo presente no puede ser otro que quien pretende que se le reconozca como usuario operador del área a declararse como zona franca permanente.

Y ello es así, si se atiende a que la iniciativa de la inversión no puede provenir sino de quien tiene la voluntad de hacerlo, en cuanto la promesa de una iniciativa por un tercero no genera obligación para éste, a menos que la solicitud la presente en representación legal o como mandatario de quien va a constituir la empresa¹², empero para constituir la es necesario que esa persona jurídica exista, porque quien no tiene esa condición no es nadie en el universo jurídico., en tal caso, no es el representante o mandatario quien se obliga, sino quien pretende se le reconozca como operador.

Téngase en cuenta que en el expediente obra copia del documento por el cual la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTÁ, como mandataria de la FIDUCIARIA COLPATRIA S.A., vocera del PATRIMONIO AUTÓNOMO FC-LOTES MOSQUERA, presentó el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca Permanente de Occidente ante la Secretaría Técnica de la COMISIÓN INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS, con el fin de obtener concepto de viabilidad para declarar su existencia y acompañó la documentación exigida por los artículos 392, 392-1 y 392-5 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el DECRETOS 383 y 4051 de 2007, así como aquellos que demuestran el cumplimiento de los requisitos contempladas en el artículo 2° de la Ley 1004 de 2005, de fecha 5 de diciembre de 2007

¹² Art. 2177 C.C. MANDATO SIN REPRESENTACIÓN. "El mandatario puede, en el ejercicio de su cargo, contratar a su propio nombre o al del mandante; si contrata a su propio nombre no obliga respecto de terceros al mandante".

A su turno, la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTA el 17 de junio de 2008, a la COMISION INTERSECTORIAL, en el que remitió copia de la Escritura Pública No. 1685 del 16 de junio de 2008

El 28 de junio de 2008, la COMISION INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS No. 3 emitió concepto de viabilidad de declaratoria de existencia de la zona franca de Occidente

Con todo, el hecho de que en el sub examine no haya sido el futuro operador de la zona franca el que presentó la solicitud ante el MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO al momento de demandar el concepto de viabilidad ante el COMITÉ INTERSECTORIAL DE ZONA FRANCA, no infringió la ley, porque, precisamente, al percatarse éste de dicha falencia ordenó se subsanara.

La constitución de la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. con posterioridad a la fecha en que se presentó por la ZONA FRANCA DE BOGOTÁ la solicitud de concepto de viabilidad por el Comité intersectorial, no avizora amoralidad de la actuación administrativa porque si bien la iniciativa del plan maestro debía provenir de la misma como futuro usuario operador, lo cierto es que este requisito debía estar presente en el momento en que, en primer lugar debía aprobarse el plan maestro y emitirse el aludido concepto de viabilidad y, en segundo lugar, debía declararse la existencia de la zona franca por la DIAN

No otra es la finalidad que se persigue cuando del trámite a un derecho de petición se trata, lo cual está conforme con lo prescrito en el Código Contencioso Administrativo:

ARTICULO 2o. OBJETO <DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA>. Los funcionarios tendrán en cuenta que la actuación administrativa tiene por objeto el cumplimiento de los cometidos estatales como lo señalan las leyes, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la ley.

ARTICULO 3o. PRINCIPIOS ORIENTADORES. Las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción y, en general, conforme a las normas de esta parte primera.

En virtud del *principio de economía*, se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos, que no se exijan más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa.

En virtud del *principio de celeridad*, las autoridades tendrán el impulso oficioso de los procedimientos, suprimirán los trámites innecesarios, utilizarán formularios para actuaciones en serie cuando la naturaleza de ellas lo haga posible y sin que ello releve a las autoridades de la obligación de considerar todos los argumentos y pruebas de los interesados.

El retardo injustificado es causal de sanción disciplinaria, que se puede imponer de oficio o por queja del interesado, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponder al funcionario.

<Expresión tachada INEXEQUIBLE> En virtud del principio de eficacia, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias. Las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo de—oficio—o a petición del interesado.

En virtud del *principio de imparcialidad* las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación; por consiguiente, deberán darles igualdad de tratamiento, respetando el orden en que actúen ante ellos <sic>.

En virtud del *principio de publicidad*, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este código y la ley.

En virtud del *principio de contradicción*, los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir esas decisiones por los medios legales.

Estos principios servirán para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento.

Las autoridades deberán observar estrictamente los principios consagrados en este artículo al expedir los reglamentos internos de que tratan los artículos 1o., de la Ley 58 de 1982 y 82 de este código.

ARTICULO 4o. CLASES <PERSONAS QUE PUEDEN INICIAR ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS>. Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.
3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
4. Por las autoridades, oficiosamente.

ARTICULO 6o. TERMINO PARA RESOLVER. Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta.

Cuando la petición haya sido verbal, la decisión podrá tomarse y comunicarse en la misma forma al interesado. En los demás casos será escrita.

ARTICULO 7o. DESATENCION DE LAS PETICIONES. La falta de atención a las peticiones de que trata este capítulo, la inobservancia de los principios consagrados en el artículo 8o. y la de los términos para resolver o contestar, constituirán causal de mala conducta para el funcionario y darán lugar a las sanciones correspondientes

ARTICULO 9o. PETICIONES. Toda persona podrá formular peticiones en interés particular. A éstas se aplicará también lo dispuesto en el capítulo anterior.

ARTICULO 10. REQUISITOS ESPECIALES. Cuando la ley o los reglamentos exijan acreditar requisitos especiales para que pueda iniciarse o adelantarse la actuación administrativa, la relación de todos éstos deberá fijarse en un lugar visible al público en las dependencias de la entidad.

Los funcionarios no podrán exigir a los particulares constancias, certificaciones o documentos que ellos mismos tengan, o que puedan conseguir en los archivos de la respectiva entidad.

ARTICULO 11. PETICIONES INCOMPLETAS. <Expresión tachada INEXEQUIBLE> Cuando una petición no se acompañe de los documentos o informaciones necesarias, en el acto de recibo se le indicarán al peticionario los que faltan; si insiste en que se radique, se le recibirá la petición dejando constancia expresa de las advertencias que le fueron hechas. Si es verbal, no se le dará trámite.

ARTICULO 12. SOLICITUD DE INFORMACIONES O DOCUMENTOS ADICIONALES. Si las informaciones o documentos que proporcione el interesado al iniciar una actuación administrativa no son suficientes para decidir, se le requerirá, por una sola vez, con

toda precisión y en la misma forma verbal o escrita en que haya actuado, el aporte de lo que haga falta. Este requerimiento interrumpirá los términos establecidos para que las autoridades decidan. Desde el momento en que el interesado aporte nuevos documentos o informaciones con el propósito de satisfacer el requerimiento, comenzarán otra vez a correr los términos pero, en adelante, las autoridades no podrán pedir más complementos, y decidirán con base en aquello de que dispongan.

Las anteriores prescripciones normativas muestran cómo una solicitud incompleta en ejercicio del derecho fundamental de petición que le asiste a toda persona interrumpe la actuación administrativa, esto es que la misma se inicia en la fecha en que se acompañen los documentos o informaciones faltantes necesarios para resolver la petición. Todo lo cual demuestra que el requerimiento de información que hicieron las autoridades que intervinieron para aprobar el plan maestro, emitir el concepto de viabilidad y la declaración de existencia de la zona franca de Occidente no fue amañado ni con el único ánimo de favorecer a los hijos del Presidente ALVARO URIBE VELEZ, sino en obediencia a lo dispuesto en la ley.

Con igual razón, cabe insistir que dichos requisitos, de constitución de la sociedad usuaria operador de la zona franca y su plan maestro ya se encontraban para cuando la DIAN declaró la existencia de la misma. Sobre este aspecto tan referido el Decreto 4051 preceptúa:

ARTÍCULO 393-6. CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE DECLARATORIA DE EXISTENCIA DE LA ZONA FRANCA.
<Título IX modificado por el artículo 1 del Decreto 383 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales determinará mediante resolución el contenido del acto administrativo de declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente. Copia de dicho acto será remitido a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

<Inciso adicionado por el artículo 9 del Decreto 4051 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Tratándose de Zonas Francas Permanentes Especiales a las que se refiere el artículo 393-3 la calidad de Usuario Industrial se adquiere con el reconocimiento que haga la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el acto administrativo correspondiente una vez se verifique el cumplimiento de los requisitos y condiciones señalados en dicho artículo. En el mismo acto administrativo, se deberá autorizar al Usuario Operador previo el cumplimiento de los requisitos respectivos.

Con esas razones, la Sala concluye que el primer cargo de la demanda concerniente a una supuesta irregularidad o falencia por la falta de constitución de la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. no está llamado a declararse como demostrado por ende, las pretensiones de la demanda por este aspecto están llamadas a denegarse



7.2. NECESIDAD DE LA ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LA PERSONA JURÍDICA QUE SOLICITA LA DECLARACIÓN DE EXISTENCIA DE UNA ZONA FRANCA.

7.2.1. En el folios 982 (Cuaderno principal No 2), dentro de la reseña histórica, se indica que desde la creación de la ZONA FRANCA DE BOGOTA S.A en el año de 1993, ésta sociedad fue designada como USUARIO OPERADOR PERMANENTE DE LA ZONA FRANCA DE BOGOTÁ, lo cual le ha permitido, controlar, administrar y desarrollar la operación del parque industrial, ubicado en la Cra 106 # 15ª -25 Casillero 3 Fontibón.

A renglón seguido, se puntualiza que durante sus 10 años de operación se han instalado 208 empresas al interior del parque, con inversiones cercanas a los US\$500.000.000 y anualmente se realizan cerca de 280.000 operaciones de comercio por valor de US\$9.200,000.000.

De otro lado, en relación con los manuales de operación, se expresa que la ZONA FRANCA DE BOGOTA S.A cuenta con procedimientos aduaneros y de control que se encuentran certificados por el INCONTEC, ya que cumplen con los requisitos establecidos en la norma ISO-9001 versión 2000. Se agrega, que estos mismos procedimientos aduaneros serán aplicados en la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE, lo cual propiciará la generación de economías de escala que harán más eficientes las operaciones para los usuarios que se instalen dentro del parque.

Seguidamente, en el folio 983 (Cuaderno principal No 2) se da a conocer las certificaciones dadas a la ZONA FRANCA DE BOGOTA S.A. Allí aparece la

mención otorgada por PROEXPORT COLOMBIA y ANALDEX en el año 2002, en la modalidad Cooperación exportadora "PREMIO NACIONAL DE EXPORTACIONES 2002"

7.2.2. De la misma forma, obtuvo la Certificación BASC en el año de 2003, mediante la cual se garantizó que el parque industrial y sus procedimientos de administración y operación cumplen con las más estrictas evaluaciones internacionales de control antidrogas y de lavado de activos, teniendo en cuenta que ésta fue renovada por cuarta vez consecutiva el 20 de junio de 2007 hasta el 20 de junio de 2008.

7.2.3. En cuanto, a las asesorías y capacitaciones desarrolladas (fl 984 del cuaderno principal No 2), se comenta que la ZONA FRANCA DE BOGOTA S.A ha asesorado y orientado a más de 4.000 empresas nacionales e internacionales para el desarrollo de sus negocios bajo el entorno del régimen franco.

Concurrentemente, se menciona que en convenio con las universidades del ROSARIO y EXTERNADO DE COLOMBIA se han desarrollado programas de especialización con énfasis en Zonas Francas, Logística y Comercio Internacional.

7.2.4. Respecto a los usuarios calificados presentes en la ZONA FRANCA DE BOGOTA S.A, se manifiesta que desde el año de 1997 esta sociedad comenzó operaciones de comercio exterior con dos empresas calificadas y que al día de hoy cuenta con 203 empresas calificadas al interior del parque, lo cual para la Sala demuestra la experiencia en el control aduanero del régimen de Zonas Francas.

7.2.5. Finalmente, no escapa a los ojos de la Sala el examen de la Resolución No. 6078 de 10 de julio de 2008 "Por medio de la cual se declara la existencia de un área geográfica como ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL denominada ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL ESTRATEGIAS CONTACT CENTER COLOMBIA se

reconoce a la sociedad ESTRATEGIAS CONTACT CENTER COLOMBIA-UCUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA NIT 900.185.062-5 como único usuario industrial de servicios y se autoriza como Usuario operador a la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A con NIT 800.185.347-6.", de la que se desprenden las siguientes pruebas que la DIAN tuvo a consideración para efectos de tener por demostrada la experiencia de la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A., experiencia que le sirvió para habilitar a la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE y reconocerla como usuario operador apenas a unos meses de haberse constituido.

- En los Folios 572 a 573, dentro del acápite de las consideraciones de la Resolución 6078 de 10 de julio de 2008, aparece el numeral 2.5, en donde se muestra el análisis documental. Allí aparece consignado que según lo previsto en el numeral 1 del artículo 393-3 del Decreto 2685 de 1999, se debe acreditar por quien pretenda ser el usuario industrial de una Zona Franca Permanente Especial que constituyó una nueva persona jurídica, domiciliada en el país y acreditar su representación legal o establecer una sucursal en la sociedad extranjera especializada de acuerdo con las exigencias del Código de Comercio.
- Se constató que la sociedad ESTRATEGIAS CONTACT CENTER COLOMBIA-USUARIO OPERADOR NIT 900185062, tal y como consta en el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, se constituyó en Colombia como una sucursal de la sociedad ESTRATEGIAS CONTACT CENTER S.L, domiciliada en España, propiedad 100% de UNISONO SOLUCIONES CRM mediante escritura pública 9057 del 13 de Noviembre de 2007 en la Notaria 6ª del Circulo de Bogotá y se encuentra registrada en la Cámara de Comercio de Bogotá.
- Igualmente, se señala al representante legal principal como a sus dos suplentes. En ese sentido, se verifica el cumplimiento de los requisitos exigidos en el numeral 1 del artículo 393-3 del Decreto 2685 de 1999, pues de una parte, la sociedad ESTRATEGIAS CONTACT CENTER COLOMBIA-USUARIO OPERADOR, NIT 900185062-5, se

1874

constituyó como una sucursal de una sociedad extranjera, en el mes de noviembre de 2007, esto es, 6 meses antes de la radicación de la solicitud de declaratoria de existencia de la ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL ante la DIAN, y de otra parte, dicha sociedad se encuentra debidamente representada.

7.2.6. De esa experiencia también da cuenta la Resolución No. 6410 de 17 de julio de 2008 *"Por medio de la cual se declara la existencia de un área geográfica como ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL denominada ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL SIEMENS MANUFACTURING, se reconoce a la sociedad SIEMENS MANUFACTURING S.A NIT 900.200.317-2 como único usuario industrial bienes y servicios y se autoriza como Usuario operador a la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTA S.A con NIT 800.185.347-6."*, de la cual se desprende:

- En el folio 615, dentro del Numeral 3.1.4 se señala el objeto social de la sociedad que se postula para ejercer el cargo de usuario operador. En este punto, se da a conocer que según los registros de existencia y representación legal de la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTA S.A, dentro del objeto social de la compañía está la dirección, administración, supervisión y desarrollo de actividades en ZONAS FRANCAS, sumado a que aparece como objeto principal de la sociedad el de *"PROMOVER, DIRIGIR Y ADMINISTRAR UNA O VARIAS ZONAS FRANCAS"*.
- En el folio 617, se hace una detallada descripción de los criterios a tener en cuenta para la autorización del USUARIO OPERADOR, dentro del marco que establece el parágrafo 1 del artículo 393-15 del Decreto 2685 de 1999.

7.2.7. De ese modo, se tiene:

- **Conocimiento y experiencia sobre las actividades que se van a desarrollar:**

En este punto se menciona que según *"PROPUESTA DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA LA OPERACIÓN DE UNA*

ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL", presentada por el representante legal de ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A, se concluye que es una compañía especializada en la administración, promoción y desarrollo de zonas francas, la cual cuenta con una experiencia de más de 10 años consolidando proyectos para la implementación de zonas francas.

- **Conocimiento y experiencia en comercio exterior y aduanas:**

Aquí se dice que según las hojas de vida del personal directivo de la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A , se demuestra que esta sociedad posee un gran campo de acción en lo que tiene que ver con las áreas de gerencia, administración, contabilidad, informática y aduanera, con lo cual se constata que es apta para ejercer la función de USUARIO OPERADOR DE LA ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL SIEMENS MANUFACTURING.

Adicionalmente, se menciona cómo la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A aprueba 65 operaciones de comercio exterior por cada hora de servicio y 66 tránsitos aduaneros y 338 guías aéreas durante cada día.

- **Capacidad operativa y financiera:**

Se determinó que la Sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A, presenta un endeudamiento del 27.70 %, una rentabilidad antes de impuestos del 9.36 % y el índice de prueba ácida asciende a 1.16 %, lo cual arribó a la conclusión de que dicha sociedad además de cumplir con los requisitos exigidos para obtener la autorización como Usuario Operador, y tener la capacidad operativa y financiera posee el conocimiento y experiencia específica sobre las actividades que van a desarrollar y en comercio exterior y aduanas, para ejercer las funciones propias de los usuarios operadores, criterios indispensables para emitir la autorización al usuario operador.

129

Sobre esa experiencia de uno de los socios -SOCIEDAD ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A.- la Sala estima que se transmite a la SOCIEDAD ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. en cuanto se considera que no sólo es la experiencia que los directivos y administradores de la sociedad la que de acuerdo con las hojas de vida de éstos funcionarios importa probar según las exigencias del Decreto 4051, sino que se comprende que el acreditar la experiencia de los miembros que conforman una empresa que se comienza es más confiable en razón a su permanencia en ella, como quiera que es la ley comercial la que prevé el procedimiento para el retiro de un socio atendiendo al tipo de sociedad de que se trate, en tanto que un empleado puede ser removido, o el período del representante legal o de un directivo puede fenercer.

Sobre este aspecto de la acreditación de la experiencia de una sociedad mediante la demostración de la experiencia de sus socios la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES tiene dicho¹³

"La experiencia de los socios o el constituyente, en materia de Contratación Estatal

"En atención a su comunicación radicada con el número de la referencia, me permito a continuación transcribir los apartes correspondientes del Oficio 220-57406 de septiembre 11 de 2003, mediante el cual este Despacho expresó su concepto en relación con el tema de la "La experiencia de los socios o el constituyente, en materia de contratación estatal", el cual en lo pertinente se hace extensivo al supuesto de la escisión por creación.

"En efecto, el mismo analiza varios interrogantes, que básicamente pretenden establecer si en el caso de constituirse una sociedad de responsabilidad limitada o una empresa unipersonal dedicada a los proyectos y servicios de ingeniería civil, serian válidos como experiencia a su nombre, los contratos estatales adelantados por las personas naturales o jurídicas que intervengan como socias o constituyentes; es decir si los contratos ejecutados individualmente por los integrantes de la sociedad o el titular de la empresa, podrían reputarse válidos como experiencia para participar en los procesos de contratación con el Estado. Para el mismo propósito se analiza si es posible sumar la experiencia en contratación,

¹³ Concepto Jurídico No. 220-008457 de 22 de febrero de 2006

cuando quiera que una sociedad limitada o similar, absorba una o varias empresas unipersonales cuyo titular o titulares sean socios de la primera. Frente a dichos aspectos este Despacho se pronunció así:

"Considerando que la competencia de esta Entidad es reglada y en esa medida se circunscribe el ejercicio de las atribuciones de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades comerciales, según los términos de los artículos 82 y siguientes de la Ley 222 de 1995 y demás normas concordantes, se debe poner de presente que esta Superintendencia carece de facultades para conocer y por ende para pronunciarse sobre los asuntos relacionados con la contratación estatal, los que se regulan por la Ley 80 de 1993 a la cual cada entidad en particular debe estarse para fijar los requisitos y condiciones que se exijan frente a los contratos que bajo su responsabilidad haya de celebrar.

"Hecha esa precisión, cabe señalar que en el sistema enmarcado dentro de la legislación mercantil, la sociedad una vez constituida legalmente, al tenor del artículo 98 del Código de Comercio, al igual que la empresa unipersonal, creada conforme al artículo 71 de la Ley 222 de 1995, forma una persona jurídica distinta de los socios, o en su caso del empresario individualmente considerados; de ahí, al gozar una y otra de los atributos de la personalidad, se tienen para todos los efectos como sujetos de derecho, autónomos e independientes, dotados de capacidad para ejecutar los actos y celebrar los contratos comprendidos dentro de las actividades que constituyan su objeto social, sin que pueda decirse que las cualidades o condiciones personales de los socios o del constituyente se comuniquen a la sociedad o a la E.U.

"Ahora bien, el hecho de esa ficción jurídica, no impide que sean tenidas en cuenta para efectos de las relaciones a que haya lugar en desarrollo de la empresa social, esas características o condiciones individuales de aquellos, máxime tratándose de las sociedades doctrinalmente denominadas "de personas" como son por excelencia las colectivas y en parte, las de responsabilidad limitada, en las cuales el elemento "intuitus persone" es fundamental para los fines de su constitución como su funcionamiento, amén de que la administración y representación de las mismas, en principio corresponde directamente a los socios, lo que puede relativamente predicarse de la E.U.

"En ese orden de ideas, dependiendo de la estructura que se adopte, la sociedad o la empresa unipersonal en su caso, podrán invocar como suya la experiencia adquirida directamente por sus socios o por el constituyente, bien en el ejercicio de una profesión o la realización de unas precisas actividades, en el entendido que será discrecional de las entidades contratantes aceptar o no, que se acredite en esos términos, como también lo será de la Cámara de Comercio, para efectos de la inscripción en el registro de proponentes."

1238

"De otra parte, la situación que se presenta en el caso de la fusión, ya ha sido objeto de análisis por parte de este Despacho, razón por la cual viene al caso traer los apartes respectivos del Oficio 220-10343 del 26 de marzo de 2001, que expresa su concepto frente al tema, en el entendido que sus consideraciones por remisión aplican en la situación que se presenta con la sociedad escindida en relación con las beneficiarias por creación que hayan de desarrollar parte de sus actividades.

"La fusión de la cual se ocupa el Código de Comercio (Sección II, capítulo 6º, Título 1º, Libro 2º) es el acto por el cual, dos o más sociedades se disuelven sin liquidarse, para ser absorbidas por otra o para crear una nueva. En virtud de este acto la absorbente o la nueva compañía se hace cargo de los pasivos internos y externos de las absorbidas y adquiere sus bienes y derechos tal y como lo prevé el artículo 178 del citado código.

"Este acto que supone la disolución de las sociedades absorbidas, implica no sólo la reforma al contrato social (art.162 ibidem), sino también, la extinción sin liquidación, de las personas jurídicas absorbidas, fenómeno jurídico que coincide con la solemnización del acuerdo de fusión e inscripción del documento notarial que la contiene en la Cámara de Comercio.

"Pues bien, si se analizara de una manera simplista este fenómeno, bien podría afirmarse que, en razón a la extinción jurídica de las sociedades absorbidas, la experiencia de éstas no podría atribuirse a la sociedad absorbente o a la nueva que se cree, para fines de acreditar este requisito. Sin embargo, la filosofía de la fusión, más que una simple unión patrimonial, implica una concentración de empresas, cuyo móvil en la mayoría de los casos obedece a un interés de fortalecimiento económico y unión de fuerzas que se involucran en la sociedad absorbente, con miras a hacerla más competitiva y fuerte en el mundo de los negocios.

(...")

"En conclusión, este Despacho es del criterio que si a través de la fusión, se integran el patrimonio y las empresas de las sociedades participantes, le es dable a la absorbente invocar como suya la experiencia de la sociedad absorbida, ya que ésta también entra a formar parte del patrimonio de la absorbente o nueva sociedad como anota el doctor Gabino Pinzón, cuyo criterio acoge esta Entidad, "no se trata de una fusión de empresarios, sino de empresas, esto es, de la actividad de cada una de las sociedades".

"Sin embargo, será discrecional de las entidades contratantes, aceptar o no, respecto de una sociedad que se haya fusionado la experiencia de las absorbidas para acreditarla como suya, como igual lo será de la Cámara de Comercio para su inscripción en el registro de proponentes, teniendo en cuenta las condiciones que al efecto establece el Decreto 92 de 1998,

por el cual se reglamenta la clasificación y calificación en el Registro único de proponentes." (negrilla fuera de texto).

"En los anteriores términos se espera haber proporcionado los elementos que le sirvan para resolver su inquietud advirtiéndole que los alcances del concepto citado se sujetan a lo dispuesto en el artículo 25 del C. C. A.

Dicho de esa manera, cuando de la contratación de la empresa privada se trata, está en el contratante aceptar a su libre albedrío como contratista a una sociedad que si bien no reúne el requisito de experiencia al estar apenas recién constituida, lo cierto es que alguno o algunos de sus socios si tienen esa experiencia acumulada.

Por su parte, es de verse como el objetivo de las reformas de la contratación pública han querido ponerse a tono con los contratos modernos y atípicos del derecho privado, tales los de colaboración empresarial. Así de éstos se destaca¹⁴

"Convenio de colaboración empresarial"

En Colombia, no existe regulación jurídica sobre los "contratos de colaboración empresarial", tampoco se han presentado planteamientos jurisprudenciales y es escasa la doctrina sobre el tema, donde primero aparecieron las formas de colaboración empresarial fue para la explotación de los recursos naturales que coincide con la práctica de Norteamérica de los *joints ventures* para la explotación de recursos minerales (En este caso, se les ha conocido simplemente con la denominación de asociaciones). En el campo de la construcción de obras públicas estatales, aparecen con la denominación de consorcios (Decreto Ley 150 de 1976, conservada por el actual Estatuto de la Contratación de las Entidades Estatales, Ley 80 de 1993). Lo que se presenta en nuestro medio, con la denominación de consorcio, no es más ni menos que lo que se conoce como *joint venture*, el cual se define como la "Unión o agrupación de dos o más personas, naturales o jurídicas, sin el propósito de formar una sociedad, para realizar una operación concreta en búsqueda de beneficios, asumiendo los riesgos que le son propios."

"(...)

"A los instrumentos frecuentemente utilizados por la práctica empresarial colombiana, cuando se quieren unir esfuerzos entre varios empresarios, para la realización de obras o prestación de servicios, se les ha querido dar el tratamiento jurídico de algunas figuras tradicionales.

¹⁴ Arrubla Paucar Jaime Alberto, "Contratos Mercantiles, Contratos Atípicos", T. 3, pág. 307 y ss.

1288

"Se les ubica como un contrato de cuentas en partición o como una sociedad de hecho, siendo ambas figuras impropias para disciplinar el fenómeno.

"Incluso en algunos fallos locales se observa la confusión que despierta la calificación jurídica de un negocio de esta naturaleza. Obsérvese la siguiente decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA:

"Si se estudian las disposiciones del nuevo Código de comercio y se examinan el convenio de empresa común que celebraron ambas compañías para la construcción de la obra de desviación del Río Negro, se llega a la conclusión de que es difícil definir si se trata de una sociedad de hecho o de un contrato en cuentas en participación. Quien se empeñe en la primera hipótesis encontrará en el Código y en el documento denominado empresa común, elementos más que suficientes para demostrar que se trata de una sociedad mercantil de hecho. A la vez, quien pretenda disertar sobre el contrato de cuentas en participación, leerá y analizará una y otra vez los artículos 507 y siguientes y las cláusulas pertinentes del convenio empresa común. Pudiendo fácilmente convencerse de que estamos en frente de unas cuentas en participación porque las normas jurídicas y el convenio dan tanto para lo uno como para lo otro.

Pero como no se trata de decidir el carácter jurídico del contrato a pesar de que tanto la administración como el demandante se han empeñado en esa decisión, sino saber si la asociación que las dos compañías hicieron para la ejecución de una obra es sujeto de impuesto de renta y complementario. El tribunal considera...que habiendo contribuido al fisco por separado las dos firmas que se asociaron para la ejecución de la obra, según liquidación que hiciera la administración con fundamento en sus respectivas declaraciones de renta en que se denuncian las utilidades o el estado de pérdidas y ganancias en la obra, no hay una tercera persona que pueda ser objeto de un gravamen, pues este fenómeno equivaldría a una doble imposición de la cual ampara la ley a los contribuyentes¹⁵.

"Obsérvese cómo la sentencia no da solución a la situación sustancial y más bien la confunde. En esta sentencia, el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca ignora una realidad existente en nuestro medio y en todo el contexto internacional. Su preocupación se circunscribe a tratar de encasillar la negociación en las categorías típicas establecidas en la ley comercial colombiana".

"La legislación tributaria, refiriéndose a los consorcios, se ha limitado a señalar que son contribuyentes, unas veces asimilándolos para el efecto a una sociedad de hecho, y otras, como en la Ley 75 de 1986, los asimila a la sociedad limitada".

Para la Sala esa unión de esfuerzos que a nivel práctico empresarial, como en la teoría es aceptada por la doctrina y la jurisprudencia y por la Ley Tributaria, inclusive la 80 de 1993, reconocen la capacidad jurídica a los consorcios o uniones temporales para celebrar contratos estatales, es el fundamento que

¹⁵ Sentencia de 13 de marzo de 1974, M.P. Miguel Antonio Cárdenas.

sirve para admitir la traslación o acreditación de la experiencia de la sociedad a una sociedad regularmente constituida de la que forman parte, lo contrario sería desconocer la igualdad de trato frente a la ley y ante las autoridades de estas personas jurídicas, cuando precisamente ellas cumplen con los requisitos de constitución de la existencia, mientras que aquellas apenas son formas atípicas que la ley no ha consagrado pero que la práctica y la doctrina como la jurisprudencia reconocen.

De otra parte, como antecedente histórico sobre el tema se encuentra el Decreto 92 de 1998 en el cual se prescribe:

“Artículo 15. La Experiencia (E) se determinará para las personas jurídicas por el tiempo durante el cual han ejercido su actividad constructora, y para las personas naturales profesionales se determinará por el tiempo que hayan desarrollado la profesión en el área de la construcción a partir de la fecha de grado.

“Las personas jurídicas que acrediten una existencia inferior a 24 meses determinarán la experiencia por los promedios aritméticos del tiempo en que hayan ejercido la profesión cada uno de sus socios. La experiencia deberá estar relacionada estrictamente con la actividad constructora y acorde con su objeto social.

“Artículo 16.- La Experiencia (E) se determinará para las personas jurídicas por el tiempo durante el cual han ejercido su actividad consultora, y para las personas naturales profesionales se determinará por el tiempo que hayan desarrollado la profesión en el área de la consultoría a partir de la fecha de grado, el contrato de consultoría de mayor valor, determinado como el proyecto de consultoría con mayor costo; y el número de contratos de consultoría ejecutados, teniéndolos en cuenta todos.

“Las personas jurídicas que acrediten una existencia inferior a 24 meses determinarán la Experiencia por los promedios aritméticos del tiempo en que hayan ejercido la profesión cada uno de sus socios, el contrato de consultoría de mayor valor

podrá ser el ejecutado por cualquiera de sus socios y el número de contratos o estudios de consultoría podrá ser la sumatoria de los ejecutados por todos sus socios. La Experiencia deberá estar relacionada estrictamente en la actividad consultora y acorde con su objeto social".

Sobre los requisitos de la experiencia que extraña el libelista, que quiere hacer pasar de inexistente e igualmente limitada a la sociedad, con exclusión de sus miembros o asociados, e incluso intervinientes mediante contratos de colaboración empresarial -anunciados durante el trámite administrativo para el reconocimiento de una zona franca- es necesario hacer las siguientes precisiones:

- Un criterio así desconoce las técnicas modernas negociales que no se limitan a formas de participación clásicas, que se contraían únicamente a la persona jurídica mirada individualmente y bajo una especie de autarquía mercantil, cuando la realidad de los negocios exige el desarrollo de sinergias corporativas con el fin de que la sumatoria de conocimientos (know how), músculo financiero, y conocimientos operativos (operador logístico) entre otros, permitan combinar de forma cierta y real tales factores, no sólo para hacer viable una propuesta sino para que efectivamente se lleve a cabo en la práctica con éxito.
- Ahora bien, visto el concepto de la Superintendencia de Sociedades, precisamente patentiza lo dicho, sin que pueda pasarse por alto la circunstancia que en este caso no existe un parámetro absoluto y claramente definido sobre la forma de medir esa experiencia. Ello es entendible en la medida que la autorización otorgada por el Estado, le lleva a instituir un territorio especial para operaciones que apalanquen el desarrollo económico, el crecimiento empresarial y el comercio exterior, con un capital privado a riesgo que desarrolla el proyecto de zona franca, sin que el Estado realice una inversión o

1383

cancele suma alguna a título de contraprestación como si sucede en materia de contratación estatal, donde sumado a lo anterior no se presenta una concurrencia de oferentes, sino que se trata de una autorización por acto administrativo unilateral.

- Así las cosas, las normas citadas esto es el Decreto 4051 de 2007 sobre la experiencia de la persona jurídica, no refiere parámetro que indique la manera como debe medirse la experiencia. Ahora bien, bajo el supuesto que se acudiera a las normas de contratación estatal, en principio, cabe dirigirse a lo dispuesto en **el artículo 18 del Decreto 4881 de 2008 en el que la experiencia de las personas jurídicas se comprueba a partir de la fecha de constitución de la sociedad o mejor del reconocimiento de la personería jurídica.** Sin embargo, recuérdese que ese decreto es de 31 de Diciembre de 2008, de manera que como el trámite de reconocimiento de la Zona Franca inició antes, necesario resulta aplicar el artículo 3° del Decreto 92 de 1998 ya citado y transcrito, en el sentido que la experiencia de las sociedades que tuvieran menos de 2 años de constitución se demuestra con la experiencia de sus socios.
- En consecuencia, si tratándose de contratación estatal donde el Estado debe desembolsar unos dineros en desarrollo de un negocio jurídico de tipo bilateral, se admite esas formas de acreditar la experiencia, sin olvidar la existencia de promesas de sociedad, consorcios y uniones temporales, donde la experiencia de esos co-intervinientes empresariales individualmente considerada sirve para contratar, de manera que no puede medirse con un mayor rigor el caso sub-examine, en el entendido que el Decreto 4051 de 2007 no especificó la forma de medir esa experiencia, en segundo lugar, la conducta de quienes participaron en el procedimiento para el

reconocimiento de Zona Franca, anunciaron y demostraron los convenios de colaboración empresarial, sin que pueda pasar desapercibido que fueron explícitos en señalar que la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE no tenía experiencia como operador logístico en zonas francas, esto es no la ocultaron, sino que la acreditaron con la experiencia de uno de sus socios (lo cual sería un indicio de amoralidad). A ese respecto, recuerda el tribunal que a los particulares les está permitido todo aquello que no está expresamente prohibido, por lo cual no puede aducirse una restricción tajante para que concurren diversas formas de probar la experiencia.

7.3. OBLIGACIONES DEL USUARIO OPERADOR:

En la Resolución 1825 de 18 diciembre de 2008 DIAN *"Por medio de la cual se declara la existencia de un área geográfica como Zona Franca Permanente de Occidente y se autoriza como Usuario Operador a la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A USUARIO OPERADOR NIT 900.224.887-2"*, se decidió:

- En el artículo primero se declara como ZONA FRANCA PERMANENTE bajo la denominación de ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE el área de terreno correspondiente a 328.717,34 m². Esta área está conformada por 98.631,65 m², correspondientes al predio denominado EL PARAISO parte 1, con matrícula inmobiliaria No 50C-1733763 y 230.085,69 m² que hacen parte del área restante del predio denominado SAN LAUREANO con matrícula inmobiliaria No 50C-18834, ubicada en el Departamento de Cundinamarca, en el casco urbano del Municipio de Mosquera, en el sector SIETE TROJES.
- En el artículo segundo, se establece un término de 15 años para la declaratoria de existencia de la ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE.

- En el artículo tercero se autoriza a la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A USUARIO OPERADOR NIT 900.244.887-2, como usuario operador de la ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE.
- En el artículo cuarto se fija que la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A USUARIO OPERADOR NIT 900.244.887-2, en su calidad de usuario operador de la ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE deberá obtener los permisos ambientales como concesiones de agua, emisiones atmosféricas, aprovechamiento forestal, entre otros y la licencia ambiental, dependiendo de la industria individual que se proyecte establecer en la Zona Franca Permanente solicitada.
- En el artículo quinto se establece que dentro de los 15 días siguientes a la ejecutoria del presente acto administrado, la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A USUARIO OPERADOR NIT 900.244.887-2, en su calidad de usuario operador de la ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE presente la garantía bancaria o de compañía de seguros.
- Una vez ejecutada la respectiva garantía el Usuario Operador podrá iniciar actividades.
- En el artículo sexto se conmina a la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A USUARIO OPERADOR NIT 900.244.887-2, en su calidad de usuario operador de la ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE para que proceda a efectuar el respectivo cerramiento del área declarada como zona franca permanente de acuerdo con los linderos establecidos, de manera que la entrada o salida de personas, vehículos y bienes deba realizarse necesariamente por las puertas destinadas para el efecto e informar dicha situación a la Coordinación de Sustanciación de Subdirección de Gestión de Registro Aduanero de la Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales.

1288

- En el artículo séptimo se establece que la sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A USUARIO OPERADOR NIT 900.244.887-2, en su calidad de usuario operador de la ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE se someterá a las actividades, obligaciones, compromisos y gozará de los beneficios del régimen aduanero especial previstos en la Ley 1004 de 2005, el Decreto 2685 de 1999 y demás normas que lo modifiquen, adicionen.
- En el artículo octavo, se establece que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá practicar inspecciones y visitas con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones del régimen de Zonas Francas establecidas en el Decreto 2685 de 1999 y demás normas que lo modifiquen, adicionen o lo complementen. Así mismo, podrá verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos para la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente.
- En el artículo noveno se fija un termino de 15 días, contados a partir de la fecha de ejecutoria de la resolución para que el usuario operador de la ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE registre ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena de Indias, el presente acto administrativo en los folios de matrícula inmobiliaria afectados con el área geográfica declarada en la resolución.
- En el artículo décimo se le asigna a la ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE el registro No 954, el cual deberá emplear para identificarse ante las autoridades aduaneras en su condición de Zona Franca Permanente.

130X

7.4. CONTENIDO DEL PLAN MAESTRO DE DESARROLLO GENERAL ZONA FRANCA

De acuerdo con el párrafo 7º del artículo 392 del Decreto 4051 de 2007 el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca, este documento debe contener una iniciativa de inversión de construcción, y transformación de infraestructura física, estructura de empleo, competitividad y producción de bienes, por lo cual debe también señalarse los impactos y/o beneficios económicos y sociales que generará el proyecto empresarial.

En la primera parte de este Plan Maestro de Desarrollo, aparece la introducción y la justificación del proyecto, que es basado sobre la proyección que pueda tener dicha zona franca sobre el desarrollo sostenido en la economía no solo departamental (Cundinamarca) y municipal (Mosquera), sino a nivel nacional, que a futuro tendrá que variar por los distintos tratados comerciales que se han firmado, o están por firmarse a nivel internacional, respecto al punto departamental, lo que se busca es impulsar una nueva fuente de desarrollo social en el que la contratación de la mano de obra local y el desarrollo urbanístico logren generar unos mayores ingresos fiscales locales por concepto de impuestos locales a la propiedad, al consumo y al comercio.

Otro punto importante en este futuro desarrollo, se basa en su ubicación estratégica dentro del mapa nacional, que hace de la zona un punto de referencia importante a nivel industrial por la cercanía tanto a puertos marítimos como aéreos, además que se proyectará favorablemente en la medida que se desarrollen proyectos viales nacionales como lo es la ruta del sol, y la ampliación de la vía Buenaventura-Bogotá.

Este proyecto presentado en este Plan Maestro de ZFO también busca poder desarrollar un proceso industrial que sea consecuente con el respeto al medio ambiente en cuanto dentro de esta Zona Franca se proyecta construir un centro interno de reciclaje y un sistema de tuberías de agua que busca poder reutilizar las aguas industriales y negras con el fin de poder potencializar al máximo el consumo, generando un mínimo de gasto innecesario de dicho recurso. Por

último, la ZFO también se compromete como aspecto netamente humanista al respeto por los derechos del trabajador y las relaciones laborales amparados en la normatividad internacional como lo es en este caso el pacto global de las naciones unidas.

- **Descripción de la infraestructura Física de la ZFO**

El predio en el que se realizará dicha ZFO tiene una extensión de 438.292M2 de los cuales 229.950M2 son áreas urbanizables, que serán desarrolladas en 3 etapas distintas con límites de 3 pisos con 15 metros de altura cada una.

La primera etapa, está conformada por las manzanas 1 a la 4, la segunda etapa está conformada por las manzanas 5 a la 8, y la tercera etapa por las manzanas 9 a la 13. en este proyecto se urbanizaran 83 lotes con una tipología básica de 2.340 M2 por lote, los lotes de menor área tendrán 999 M2, y el de mayor área será de 5.761 M2, en las tres etapas el tiempo estimado de construcción es de 18 meses, y en la primera etapa, se construirán las oficinas de la DIAN (Manzana 13) y el área de inspección aduanera con el fin que desde un principio los funcionarios de la DIAN puedan cumplir con la totalidad de sus funciones, además de dejar las redes principales para los servicios hidráulicos, sanitarios, aguas lluvia, red de agua industrial, comunicaciones, dejando previstas las conexiones para las etapas posteriores del proyecto.

Cabe aclarar que respecto a la altura inicialmente planteada se tendrá la posibilidad de una bonificación de acuerdo a los retrocesos y aislamientos planteados.

Los aislamientos planteados se definen según:

- **FRONTAL:** El frente de cada lote será como mínimo de 18.0 mts con destinación a zonas de cargue y descargue de vehículos pesados y parqueo de vehículos livianos
- **LATERAL:** Se estima un aislamiento de 4 mts. En uno de los costados del lote y el otro costado se puede adosar el paramento del lote.

- FONDO: No se contempla aislamiento de fondo, sino en caso especial por afectación de cerramiento o por aislamiento del propanoducto, el cual será de 50 cms.

Como se mencionó con anterioridad, el proyecto se realizará en 3 etapas distintas, pero siendo la primera etapa en la que se dejarán las conexiones necesarias básicas listas para su posterior integración al sistema de la ZFO, las vías y el cerramiento de toda la zona objeto de construcción.

A continuación se hace una breve compilación de la explicación técnica de los siguientes servicios:

- **VIAS INTERNAS:**

El diseño de las vías está basado en una longitud total de 3.8 Km. aprox., y tienen 2 tipos de clasificación distinta:

- Tipo V-1: Vía principal con un ancho de 43.6 mts.. Desarrollada en 2 sentidos, con calzadas de 15.00 y 17.00mts. los sentidos de las vías están separados por un separador con vegetación nativa, además de tener en los costados un separador duro tipo andén de 2mts con un aislamiento blando tipo zona verde.
- Tipo V-2: Vía de comunicación interna, con un desarrollo de 18.00 mts y aun ancho de calzada de 10.00 mts, en la parte lateral se hará de manera idéntica como en el punto anterior.

- **DISEÑO HIDRÁULICO, SANITARIO Y MECÁNICO:**

Este sistema ha sido diseñado conforme con la intención de poder generar un servicio, ó, un trato más amable respecto al medio ambiente, en la medida que las actividades industriales planteadas en la ZFO vayan aumentando, por eso, y como se planteaba en la presentación de dicho Plan Maestro, en esta zona franca se dispondrá tanto de una planta de reciclaje como de una planta de tratamiento de aguas negras.

El sistema hidráulico se planteó de tres maneras:

1. Sistema de distribución de agua potable a partir de un almacenamiento en un tanque. Este servicio estará a cargo de la empresa HYDROS MOSQUERAS S: en C.A. ESP.
2. Sistema de recolección de aguas negras, y una vez recolectadas de la totalidad del parque, estas serán enviadas a la planta de tratamiento para su debido proceso de saneamiento.
3. Sistema de transporte de aguas tratadas, que a su vez serán mezcladas con aguas lluvias, y reenviadas por tuberías independientes a la totalidad de los lotes del parque para distintos procesos industriales, pero nunca para el consumo humano.
4. Sistema de recolección y manejo de aguas lluvias, este sistema busca recolectar las aguas mediante sumideros. Esta agua serán conducidas a una laguna de retención, la cual garantizará el almacenamiento de agua en caso de lluvias prolongadas.

El resto de los sistemas mecánicos y sanitarios están divididos en:

- Estación de bombeo: diseñada para recibir aguas lluvia
- Tratamiento de aguas residuales
- Laguna de amortiguación: Almacenamiento del agua lluvia que se genere en la zona
- Manejo integral de residuos sólidos

REPERCUSIONES ECONÓMICAS DEL PROYECTO ZFO

Según lo explicado en el Plan Maestro de Desarrollo General, el impacto económico, resumidamente, se desarrolla en 3 niveles:

1. Municipal
2. Departamental
3. Nacional

MUNICIPAL: A nivel municipal, el impacto pretendido por este proyecto, busca poder aumentar el margen de ganancias al municipio por concepto de impuestos al patrimonio o en este caso a los bienes, por la prestación de servicios públicos domiciliarios, lo cual generará un alto índice de ingreso económico al municipio, y a nivel social, la creación de nuevos empleos directos (un estimativo de mas de 4.000) para las personas de dicho municipio, divididos en personal no calificado, medianamente calificado y calificado, es decir, desde obreros, operarios con estudios y profesionales, esto sin mencionar los nuevos empleos que se generarían por concepto de sub-contratación como conductores, mensajeros etc.

DEPARTAMENTAL: a nivel departamental, el impacto económico se vería reflejado al momento de poder lograr una integración entre las fluctuaciones económicas propias del departamento de Cundinamarca (ya que no solo Mosquera estará favorecido, sino también los municipios como Cota, El Rosal, Facatativá, Madrid, Funza, Tocancipá, Sopó, Chía, Cajicá y Zipaquirá) y el Distrito Capital de Bogotá, ya que entre otras cosas, sería impulsar a una de las economías regionales mas grandes del país, junto con uno de los PIB nacionales mas altos registrados hasta ahora, lo que en consecuencia deberá dar por resultado un aumento (a largo plazo) de esta sólida economía, logrando mejorar la calidad de vida de sus habitantes, aumentando la oferta de trabajo y haciendo del departamento, un sitio atractivo para la inversión extranjera, además de brindar un espacio exclusivo y con todas las comodidades para el ejercicio de las diferentes actividades comerciales e industriales.

NACIONAL: y en este último nivel, se considera la gran influencia que puede llegar a generar esta ZFO por su ubicación y por los proyectos de infraestructura a ejecutar, como por ejemplo la ampliación de la calzada de la vía Buenaventura-Bogotá, y la nueva ruta del sol que conecta al centro con el norte del país y, por ende, con los puertos localizado en de esta parte del territorio colombiano, la cercanía del aeropuerto El

Dorado (actualmente en ampliación) y que es el puerto aéreo de carga mas grande a nivel latino.

Todo lo anterior se logra relacionar con los tratados que el país actualmente ha firmado con otros países, y los tratados y convenios celebrados y que en la actualidad se encuentran a la espera de ser ratificados con el fin de poder incursionar comercialmente a nivel internacional con los productos nacionales, y de paso recibir las grandes mercancías provenientes del extranjero, ocurrido esto, este proyecto beneficiaría profundamente al país económicamente hablando ya que se lograría tener un "centro comercial" internacional en esta zona franca donde se podría concebir la mayor integración de la economía hacia el mundo en un mediano plazo.

• LICENCIA AMBIENTAL

En el Artículo Cuarto se resuelve:

La sociedad ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.AUSUARIO OPERADOR NIT 900.224.887-2, con el objeto de garantizar la protección al medio ambiente , deberá en todos los eventos en que se requiera, obtener de manera particular los permisos ambientales como concesiones de agua, emisiones, atmosféricas, aprovechamiento forestal, entre otros y la licencia ambiental, dependiendo de la industria individual que se proyecte establecer en la zona franca, permanente solicitada, debiéndose acreditar ante esta entidad el cumplimiento de tales exigencias. Así mismo, deberá dar estricto cumplimiento a todas y cada una de las disposiciones contempladas en el Decreto 116 del 27 de agosto del 2007 de la alcaldía municipal de Mosquera

7.5. LICENCIA AMBIENTAL (fls. 1359 y 1360 Carpeta VI A Anexo 12)

El proyecto de urbanismo de la Zona Franca Permanente de Occidente No requiere licencia ambiental porque no pertenece a ninguna de las categorías previstas en el artículo 8 y/o 9 del Decreto 1220 de 2005¹⁶. De otra parte, se

¹⁶ ARTÍCULO 8o. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL <Decreto derogado por el artículo 52 del Decreto 2820 de 2010> El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

1. En el sector hidrocarburos:

- a) Las actividades de exploración sísmica que requieran la construcción de vías para el tránsito vehicular;
- b) Los proyectos de perforación exploratoria, por fuera de campos de producción de hidrocarburos existentes, de acuerdo con el área de interés que declare el peticionario;
- c) La explotación de hidrocarburos que incluye las instalaciones propias de la actividad y obras complementarias incluidas el transporte interno del campo por ductos y su almacenamiento interno, las vías y demás infraestructura asociada;
- d) El transporte y conducción de hidrocarburos líquidos que se desarrollen por fuera de los campos de explotación que impliquen la construcción y montaje de infraestructura de líneas de conducción con diámetros iguales o superiores a 6 pulgadas (15.24 cm), y el transporte de hidrocarburos gaseosos que se desarrollen por fuera de los campos de explotación y que reúnan las siguientes condiciones: Longitudes mayores de diez (10) kilómetros, diámetros mayores a seis (6) pulgadas y presión de operación superior a veintiocho (28) bares (400 psi), incluyendo estaciones de bombeo y/o reducción de presión y la correspondiente infraestructura de almacenamiento y control de flujo;
- e) Los terminales de entrega y estaciones de transferencia de hidrocarburos líquidos, entendidos como la infraestructura de almacenamiento asociada al transporte por ductos;
- f) La construcción y operación de refinerías y los desarrollos petroquímicos que formen parte de un complejo de refinación.

2. En el sector minero:

La explotación minera de:

- a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a 800.000 toneladas/año;
- b) Materiales de construcción: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 600.000 toneladas/año;
- c) Metates y piedras preciosas: Cuando la explotación de material removido proyectado sea mayor o igual a 2.000.000 de toneladas/año;
- d) Otros minerales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 toneladas/año.

3. La construcción de presas, represas o embalses con capacidad mayor de 200 millones de metros cúbicos de agua.

4. En el sector eléctrico:

- a) La construcción y operación de centrales generadoras de energía eléctrica con capacidad instalada igual o superior a 100 MW;
- b) Los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes;
- c) El tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica, compuesto por el conjunto de líneas con sus correspondientes módulos de conexión (subestaciones) que se proyecte operen a tensiones iguales o superiores a 220 KW.

5. Los proyectos para la generación de energía nuclear.

6. En el sector marítimo y portuario:

- a) La construcción o ampliación y operación de puertos marítimos de gran calado;
- b) Los dragados de profundización de los canales de acceso a los puertos marítimos de gran calado.

7. La construcción y operación de aeropuertos internacionales y de nuevas pistas en los mismos.

8. Proyectos de la red vial nacional referidos a:

- a) La construcción de carreteras;
- b) La construcción de segundas calzadas;
- c) La construcción de túneles con sus accesos.

9. Obras públicas en la red fluvial nacional:

- a) La construcción de puertos;
- b) El cierre de brazos y madrevejas activos;
- c) Los dragados de profundización en canales navegables y en áreas de deltas.

10. La construcción de vías férreas y variantes de la red férrea nacional.

11. La construcción y operación de distritos de riego y/o de drenaje con coberturas superiores a 20.000 hectáreas.

12. <Numeral modificado por el artículo 1 del Decreto 500 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> La importación y producción de pesticidas y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales. La importación de plaguicidas químicos de uso agrícola, se ajustará al procedimiento señalado en la Decisión Andina 436 del Acuerdo de Cartagena y sus normas reglamentarias. Tratándose de Organismos Vivos Modificados, OVM, para lo cual se aplicará en su evaluación y pronunciamiento única mente el procedimiento establecido en la Ley 740 de 2002, y en sus decretos reglamentarios.

13. <Numeral modificado por el artículo 1 del Decreto 500 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

14. Los proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el inciso segundo del numeral 19 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

15. Los proyectos que requieran trasvase de una cuenca a otra con corrientes de agua que excedan de 2 m³/segundo durante los períodos de mínimo caudal.

16. La introducción al país de parentales, especies, subespecies, razas o variedades silvestres foráneas con fines de reproducción y comercialización para establecerse o implantarse en medios naturales o artificiales, que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida silvestre. La licencia ambiental contemplará la fase de investigación o experimental y la fase comercial. La fase de investigación involucra las etapas de importación del pie parental, la instalación o construcción del zoológico y las actividades de investigación o experimentación del proyecto. Para autorizar la fase comercial se requerirá modificación de la licencia ambiental.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo modificado por el artículo 1 del Decreto 500 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Se entiende que todo proyecto obra o actividad, afecta las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuando se realizan dentro de éstas o en la zona amortiguadora correspondiente, previamente definida por la autoridad competente. En estos casos, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, previo concepto de la Subdirección Técnica de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, otorgar o negar la respectiva licencia ambiental.

Los senderos de interpretación, los utilizados para investigación y para ejercer acciones de control y vigilancia, así como los proyectos, obras o actividades adelantadas por la Unidad de Parques directa o indirectamente para cumplir sus funciones de administración del área o para prestar los servicios a su cargo, que estén previstas en el plan de manejo del área correspondiente, requerirán solamente autorización de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, para lo cual, dicha entidad conceptuará sobre la realización de tales obras o actividades y señalará las condiciones a las que se sujeta su realización.

PARÁGRAFO 2o. Los zoológicos de especies exóticas o foráneas a los que se refiere el numeral 16 del presente artículo, no podrán adelantar actividades comerciales con individuos introducidos, ni con su producción, en ninguno de sus estadios biológicos, a menos que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial los haya autorizado como predios proveedores y solamente cuando dichos especímenes se destinen a establecimientos legalmente autorizados para su manejo en ciclo cerrado.

PARÁGRAFO 3o. No se podrá autorizar la introducción al país de parentales de especies, subespecies, razas o variedades exóticas o foráneas que hayan sido considerados como invasoras o potencialmente invasoras por entidades científicas, académicas u organismos ambientales de carácter internacional o nacional, y declaradas como tal por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el soporte técnico y científico de los Institutos de Investigación Científica vinculados al Ministerio.

PARÁGRAFO 4o. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial señalará las especies exóticas o foráneas que a la fecha de expedición de este decreto, hayan sido introducidas irregularmente al país y puedan ser objeto de actividades de caza en ciclo cerrado. Lo anterior sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar.

ARTÍCULO 9o. **COMPETENCIA DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.** <Decreto derogado por el artículo 52 del Decreto 2820 de 2010> Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

1. En el sector minero

La explotación minera de:

- Carbón: Cuando la explotación proyectada sea menor a 800.000 toneladas/año;
- Materiales de construcción: Cuando la explotación proyectada de mineral sea menor a 600.000 toneladas/año;
- Metales y piedras preciosas: Cuando la explotación proyectada de material removido sea menor a 2.000.000 de toneladas/año;
- Otros minerales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea menor a 1.000.000 de toneladas/año.

2. La construcción de presas, represas o embalses cualquiera sea su destinación con capacidad igual o inferior a 200 millones de metros cúbicos de agua.

3. En el sector eléctrico:

- La construcción y operación de centrales generadoras con una capacidad mayor o igual a 10 MW y menor de 100 MW;
- El tendido de líneas del sistema de transmisión conformado por el conjunto de líneas con sus equipos asociados, que operan a tensiones menores de 220 KV y que no pertenecen a un sistema de distribución local.

4. En el sector marítimo y portuario:

- La construcción, ampliación y operación de puertos marítimos que no sean de gran calado;
- Los dragados de profundización de los canales de acceso a los puertos que no sean considerados como de gran calado;
- Construcción de rompeolas, t ajamars, canales y rellenos hidráulicos;
- La estabilización de playas y entradas costeras;
- La creación de playas artificiales y de dunas.

5. La construcción y operación de aeropuertos del nivel nacional y de nuevas pistas en los mismos.

6. Proyectos en la red vial secundaria y terciaria:

- a) La construcción de carreteras;
- b) La construcción de nuevas calzadas;
- c) La construcción de túneles con sus accesos.

7. Ejecución de obras de carácter privado en la red fluvial nacional:

- a) La construcción y operación de puertos;
- b) El cierre de brazos y madrevejas en la red fluvial;
- c) La construcción de espolones;
- d) Los dragados de profundización en canales navegables y en áreas de deltas.

8. La construcción de vías férreas regionales y variantes de estas.

9. La construcción y operación de instalaciones cuyo objeto sea el almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento, recuperación y/o disposición final de residuos o desechos peligrosos.

10. La construcción y operación de rellenos sanitarios.

11. La construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a 200.000 habitantes.

12. La industria manufacturera para la fabricación de:

- a) Sustancias químicas básicas de origen mineral;
- b) Alcoholes;
- c) Ácidos inorgánicos y sus compuestos oxigenados.

13. Los proyectos cuyo objeto sea el almacenamiento de sustancias peligrosas, con excepción de los hidrocarburos.

14. La construcción y operación de distritos de riego y/o drenaje para áreas mayores o iguales a 5.000 hectáreas e inferiores o iguales a 20.000 hectáreas.

15. Los proyectos que requieran transvase de una cuenca a otra de corrientes de agua igual o inferior a 2 m³/segundo durante los períodos de mínimo caudal.

16. La caza comercial y el establecimiento de zoológicos con fines comerciales.

PARÁGRAFO 1o. Para los efectos del numeral 16 del presente artículo, la licencia ambiental contemplará las fases experimental y comercial. La fase experimental incluye las actividades de caza de fomento, construcción o instalación del zoológico y las actividades de investigación del proyecto. Para autorizar la fase comercial se requerirá modificación de la licencia ambiental. Cuando las actividades de caza de fomento se lleven a cabo fuera del área de jurisdicción de la entidad competente para otorgar la licencia ambiental, la autoridad ambiental con jurisdicción en el área de distribución del recurso deberá expedir un permiso de caza de fomento de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente. De igual forma, no se podrá autorizar la caza comercial de individuos de especies sobre las cuales exista veda o prohibición.

PARÁGRAFO 2o. Las Corporaciones Autónomas Regionales solamente podrán otorgar licencias ambientales para el establecimiento de zoológicos con fines comerciales de especies exóticas en ciclo cerrado, para tal efecto, el pie parental deberá provenir de un zoológico con fines comerciales que cuente con licencia ambiental y se encuentre debidamente autorizado como predio proveedor.

PARÁGRAFO 3o. Cuando de acuerdo con las funciones señaladas en la ley, la licencia ambiental para la construcción y operación para los proyectos, obras o actividades de que trata este artículo, sea solicitada por las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, esta será de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

PARÁGRAFO 4o. Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales no tendrán las competencias señaladas en el presente artículo, cuando los proyectos, obras o actividades formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

PARÁGRAFO 5o. Las licencias ambientales de los proyectos relacionados con el numeral 10 y 11 del presente artículo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, solamente podrán ser solicitadas y otorgadas a:

- a) Empresas de servicios públicos debidamente registradas;
- b) Personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos;
- c) Municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto a la Ley 142 de 1994;
- d) Organizaciones autorizadas conforme a la Ley 142 de 1994 para prestar servicios públicos en municipios menores, en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas;
- e) Entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante períodos de transición previstos en la Ley 142 de 1994.

PARÁGRAFO 6o. Cuando el aprovechamiento y/o el almacenamiento temporal de residuos sólidos requieran del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, deberán contar con los permisos, concesiones y/o autorizaciones necesarias. Asimismo, la disposición final de los subproductos no aprovechables que se generen en desarrollo de estas actividades, deberá realizarse en un sistema de disposición final autorizado por la autoridad ambiental competente.

adjunta documento proveniente de la Alcaldía Municipal de Mosquera que certifica que los predios donde se desarrollará el proyecto urbanístico de la zona franca permanente de occidente pertenece al Plan Parcial de Siete Trojes, por lo tanto, "ya se concretó con la autoridad ambiental CAR el desarrollo urbanístico de las áreas en mención.

7.6. LOS INDICIOS DE AMORALIDAD ADMINISTRATIVA.

Serían:

- La expedición del Decreto 116 de 27 de agosto de 2007.
- El hecho de que los señores TOMÁS y JERÓNIMO URIBE MORENO son hijos del Presidente ALVARO URIBE VELEZ quien para la fecha en que se declaró la existencia de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE se conducía como mandatario de Colombia.

Sobre la primera prueba, este apenas constituye un indicio contingente sobre el favorecimiento a los hijos del presidente que la Sala desecha en cuanto los lotes de terreno donde se construirá la Zona Franca de Occidente están ubicados en el área urbana industrial que se previó como tal en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Mosquera -Acuerdo No. 001 de 2000, emanado del Concejo Municipal y según lo estatuido en el Plan General de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Mosquera -Acuerdo No-038 de 19 de noviembre de 1993. En el primero de los Acuerdos mencionados se expidió una nueva reglamentación de los usos del suelo acorde con lo prescrito en la Ley 388 de 1997.

Todo lo cual significa que si bien el Decreto 116 refiere al Plan Parcial de la zona urbana de Siete Trojes, lo expidió el Concejo Municipal de Mosquera apenas unos meses antes de la fecha en que la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A. presentara la solicitud ante el MINISTERIO DE COMERCIO,

1007

INDUSTRIA Y TURISMO, -diciembre de 2007-, lo cierto es que no se modificaron los usos del suelo de esa parte del territorio del municipio, que demuestre indubitadamente dicho favorecimiento que se predica en la demanda, porque el uso previsto desde el año 2000 no era otro que el industrial, fecha para el cual el doctor ALVARO URIBE VELEZ no era presidente de la República de Colombia y ninguna ingerencia pudo ejercerse a condición de una magistratura inexistente.

En cuanto al segundo de los indicios, la Sala debe precisar que no puede haber lugar a razones de discriminación, debiendo dársele un trato igual a todas las personas que formulan un derecho de petición. según lo prescrito de manera imperativa en el Código Contencioso Administrativo cuando refiere a los principios que rigen toda actuación administrativa, porque aun cuando la moral y la ética exigen un comportamiento mucho más estricto a quienes se desempeñan como servidores públicos, lo cierto es que mientras en el ordenamiento jurídico no se establezca como causal de inhabilidad para quienes demandan del Estado el reconocimiento de esta clase de actos, como lo es el de pretender ser operador de una zona franca, la inhabilidad por razones de consanguinidad que para celebrar los contratos que se tipifica en la Ley 80 de 1993¹⁷, no puede aplicarse de manera extensiva, o analógica en el

¹⁷ ARTICULO 80. DE LAS INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA CONTRATAR.

10. Son inhábiles para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales:

- a) Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes.
 - b) Quienes participaron en las licitaciones o concursos o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados.
 - c) Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad.
 - d) Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución.
 - e) Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado.
 - f) Los servidores públicos.
 - g) Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación o concurso.
 - h) Las sociedades distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta, para una misma licitación o concurso.
 - i) Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.
- Las inhabilidades a que se refieren los literales c), d) e i) se extenderán por un término de cinco (5) años contado a partir de la fecha de ejecutoria del acto que declaró la caducidad, o de la sentencia que impuso la

asunto sub examine, porque la Constitución, como la ley y la jurisprudencia prevén que las inhabilidades e incompatibilidades son de carácter restrictivo.

Ciertamente, se espera de los hijos o familiares consanguíneos y afines dentro de los grados que prevé la ley un comportamiento irrestricto, pero como dice la jurisprudencia del Consejo de Estado transcrita, no todo lo ilegal es amoral, ni todo lo amoral es ilegal, por lo que mientras se haya ajustado la actuación a los parámetros prescritos en la normativa que rige cada materia, no podría castigársele a los hijos del presidente, por el solo hecho de serlos, si como se ve las autoridades estuvieron atentas a exigirles el cumplimiento de todos los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico.

pena, o del acto que dispuso la destitución; las previstas en los literales b) y e), se extenderán por un término de cinco (5) años contado a partir de la fecha de ocurrencia del hecho de la participación en la licitación o concurso, o de la de celebración del contrato, o de la de expiración del plazo para su firma.

2o. Tampoco podrán participar en licitaciones o concursos ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva: a) Quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante. Esta incompatibilidad solo comprende a quienes desempeñaron funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo y se extiende por el término de un (1) año, contado a partir de la fecha del retiro.

b) Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante.

c) El cónyuge, compañero o compañera permanente del servidor público en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, o de un miembro de la junta o consejo directivo, o de quien ejerza funciones de control interno o de control fiscal.

d) Las corporaciones, asociaciones, fundaciones y las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como las sociedades de responsabilidad limitada y las demás sociedades de personas en las que el servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, o el miembro de la junta o consejo directivo, o el cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil de cualquiera de ellos, tenga participación o desempeñe cargos de dirección o manejo.

e) Los miembros de las juntas o consejos directivos. Esta incompatibilidad sólo se predica respecto de la entidad a la cual prestan sus servicios y de las del sector administrativo al que la misma esté adscrita o vinculada.

PARAGRAFO 1o. La inhabilidad prevista en el literal d) del ordinal 2o. de este artículo no se aplicará en relación con las corporaciones, asociaciones, fundaciones y sociedades allí mencionadas, cuando por disposición legal o estatutaria el servidor público en los niveles referidos debe desempeñar en ellas cargos de dirección o manejo.

PARAGRAFO 2o. Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno Nacional determinará que debe entenderse por sociedades anónimas abiertas.

ARTICULO 9o. DE LAS INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES SOBREVINIENTES. Si llegare a sobrevenir inhabilidad o incompatibilidad en el contratista, éste cederá el contrato previa autorización escrita de la entidad contratante o, si ello no fuere posible, renunciará a su ejecución.

Cuando la inhabilidad o incompatibilidad sobrevenga en un proponente dentro de una licitación o concurso, se entenderá que renuncia a la participación en el proceso de selección y a los derechos surgidos del mismo.

Si la inhabilidad o incompatibilidad sobreviene en uno de los miembros de un consorcio o unión temporal, éste cederá su participación a un tercero previa autorización escrita de la entidad contratante. En ningún caso podrá haber cesión del contrato entre quienes integran el consorcio o unión temporal.

139

No sobra señalar que dicho trámite administrativo fue objeto de otra acción popular en la que los actos administrativos aun cuando fueron tildados de amoralidad al discutirse y pretenderse el cobro del impuesto a la plusvalía acorde con el incremento patrimonial que alcanzó el predio de la sociedad demandada, la JUEZ TERCERO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ resolvió negar las pretensiones en sentencia de 17 de enero de 2011 (fls. 1.182 a 1.229, c.P No. 3), pues con fundamento en las pruebas allegadas halló abundantes razones que la condujeron a establecer el acatamiento a las reglas señaladas en el artículo 75 de la Ley 388 de 1997, concluyendo que *“el precio comercial corresponde al precio de los predios antes del hecho generador, y el precio de referencia corresponde al nuevo precio comercial producto del hecho generador, al cual debe sustraerse el precio comercial, como lo entienden los peritos evaluadores”*.

En dicho fallo, la juez aun cuando se refirió tangencialmente a los hechos de la demanda que aquí se resuelve, la Sala no encuentra la ratio decidendi para pronunciarse de manera negativa sobre dicho aspecto, por lo que se considera que al no haber una resolución de fondo, no se puede predicar que en este evento concorra lo que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha llamado como “Agotamiento de Jurisdicción”, y en todo caso, dicha demanda versó sobre únicamente respecto de otras pretensiones sobre las que en la parte resolutive se decidió.

7.7. PLAN PARCIAL DE EXPANSIÓN INDUSTRIAL SIETE TROJES DEL MUNICIPIO DE MOSQUERA DECRETO 116 DE 27 DE AGOSTO DE 2007

El alcalde de Mosquera, conforme con lo previsto en el Acuerdo 001 de febrero de 2000 (PBOT); el Acuerdo 020 de Diciembre de 2006 (Revisión y ajuste del PBOT), y el Decreto 053 de 2007, los cuales conforman a la vez la reglamentación urbanística para el municipio de Mosquera, decretó permitir el

desarrollo del sector SIETE TROJES del mismo municipio, a través del plan parcial por estar ubicado en suelo de expansión.

A tal efecto, se tuvo en cuenta lo consagrado en los artículos 64 y 66 del Acuerdo 020 de diciembre de 2006, los cuales disponen:

- **Artículo 64: CLASES DE PLANES** (modificado Artículo 64, Acuerdo 01 de 2000). Se establecen dos planes parciales de la zona de expansión urbana de SIETE TROJES, el sur con uso industrial, y el norte con uso de vivienda.
- **Artículo 66: PLAN PARCIAL DE SIETE TROJES** (modificado Artículo 01 de 2000). El sector de expansión urbana de SIETE TROJES se divide en dos zonas homogéneas, la primera denominada sur con uso industrial, y la parte norte hacia Funza con uso de vivienda.

Así mismo, en cumplimiento de las disposiciones consagradas en el POBT, y el procedimiento establecido en el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, el alcalde del municipio de Mosquera adoptó el PLAN PARCIAL DE SIETE TROJES.

En ese orden, se estableció que harían parte integrada del PLAN PARCIAL DE SIETE TROJES los siguientes planos:

- U-00 CLASIFICACIÓN Y USOS DEL SUELO URBANO DE MOSQUERA
- U-01 ACCESIBILIDAD A CORTO PLAZO
- U-01a ACCESIBILIDAD A LARGO PLAZO
- U-02 SISTEMA VIAL
- U-03 SISTEMA DE ESPACIO PÚBLICO
- U-04 SUBSISTEMA DE ACUEDUCTO

1401

- U-05 SUBSISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO
- U-06 SUBSISTEMA DE ALCANTARILLADO PLUVIAL
- U-07 OTROS SERVICIOS
- U-08 CARGAS VIALES
- U-09 USOS Y APROVECHAMIENTO
- U-10 UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA
- 1 DE 2 DELIMITACION DEL PLAN PARCIAL
- 2 DE 2 PLANO URBANÍSTICO

De lo anterior se tiene que el área de planificación aplicó para un área bruta comprendida entre la siguiente limitación: Por el Norte, actual centro poblado del sector SIETE TROJES y la avenida carrera 24; Oriente proyección calle novena; Sur, zona urbana de Mosquera; Occidente, ferrocarril de occidente. Igualmente el área bruta de planificación está comprendida en 115,16 Hectáreas, en dos globos de terreno entre los mojones: L-1, L-2, L-2, L-3, L-4, L-5, L-6, L-7, L-8, L-9, L-10, L-11, L-12, L-13, L-14, L-15, L-16, L-17, L-18, L-19, y L-1 y entre los mojones L-20, L-21, L-22, L-23, L-24, L-25, L-26, L-27, L-28, L-29, L-30, L-31, L-32, L-33, L-34, L-35, L-36, L-37, L-38, L-39, L-40 y L-20, dentro de los cuales se encuentran los lotes SAN LAUREANO Y EL PARAÍSO; predios en los que se construirá el proyecto de la ZONA FRANCA DE OCCIDENTE.

Visto ese escenario, la Sala, tras practicar el obligatorio cotejo entre lo previsto en el Acuerdo 01 de 2000 "*Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Mosquera*" y el texto de la Ley 388 de 1997, acompasado con las consideraciones y conclusiones arribadas en el transcurso de esta providencia, encuentra que el *sub-judice* resulta imperioso concluir que lo ordenado en el

Decreto 116 de 2007, se encuentra acorde con la normativa que fija los parámetros urbanísticos, en especial con el Acuerdo Municipal 20 de 2006, expedido por el Consejo de Mosquera, artículo 14 y 22 en los cuales se dispuso el sector Siete Trojes como suelo de expansión y urbana con uso industrial, en similares términos con el Acuerdo No. 001 de 2000, por lo que se establece que no se modificó el uso del suelo únicamente para dar vía al proyecto de declaración de existencia de zona franca en los predios San Laureano y El Paraíso de propiedad de la sociedad demandada.

En razón y mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN "B" administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NIÉGANSE las pretensiones de la demanda de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, Acta No. 123


NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Ponente

(pasan firmas)

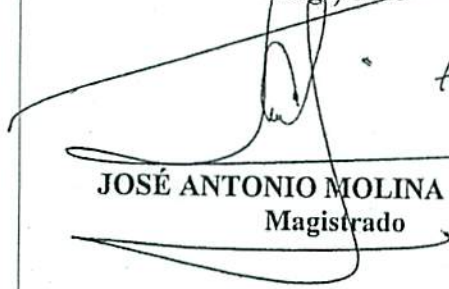
Clase de proceso:
Accionante:
Accionado:

Acción Popular No. 2010-02540-01
Felipe Zuleta Lleras
Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público y
Otros.

140.


LEONARDO GALEANO GUEVARA
Magistrado

ACLARO EL
VOTO

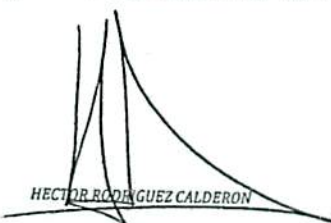

JOSÉ ANTONIO MOLINA TORRES
Magistrado

TRIBUNAL CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**SECCION CUARTA**

SECRETARIA

Al Despacho del H. Magistrado Dr. JOSE ANTONIO MOLINA TORRES. HOY
29 de JULIO del 2011. PASA, para ACLARACION de VOTO.



HECTOR RODRIGUEZ CALDERON
SECRETARIO



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA – SUBSECCIÓN "B"

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO JOSÉ ANTONIO MOLINA
TORRES

Bogotá, D.C., dos (2) de agosto de dos mil once (2011)

Mag. Ponente: Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Radicación No: 2010 - 02540
Demandante: FELIPE ZULETA LLERAS
Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y DIAN
Asunto: ACCIÓN POPULAR

Con el respeto y acatamiento que merece la decisión adoptada por la Sala de Subsección, comedidamente expreso mi aclaración de voto en los siguientes términos:

Primeramente debo referirme a la igualdad.

El concepto de igualdad en la Carta Política ha sido interpretado por la Corte Constitucional de manera reiterada a partir de los postulados de Aristóteles,¹ conforme a los cuales, tanto las cargas como los beneficios

¹ Cfr. Ética a Nicómaco.

deben distribuirse en partes iguales a los iguales y en partes desiguales a los desiguales. Esto implica que en cada hipótesis, para poder comparar dos extremos debe existir un criterio relevante, un referente que permita efectuar el juicio de distribución de cargas o beneficios. De allí que la jurisprudencia constitucional haya dicho siempre que la igualdad corresponde a un concepto relacional, que no a un criterio de milimétrico igualitarismo. Así, en el campo de los impuestos directos dos personas se pueden comparar con referencia a su capacidad económica,² de manera que pagará más impuesto quien tiene mayor ingreso o patrimonio. En otro perfil, quienes estén en igualdad de condiciones económicas pagarán iguales tributos. Asimismo, en el evento de los concursos de carrera administrativa dos personas se pueden comparar por el mérito demostrado, a cuyos efectos será preferido en el nombramiento quien haya ocupado el primer lugar en el registro de elegibles.

Dentro de una concepción formal, en su primer inciso el artículo 13 superior prescribe que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, al tiempo que prohíbe cualquier discriminación por motivos que la Corte ha calificado como criterios sospechosos. Seguidamente el artículo muestra su densidad material al disponer que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

Por ende, en términos del artículo 13 superior la igualdad que se predica no puede quedarse en la mera formalidad, ya que al ser la igualdad la regla general, le corresponde a las autoridades orientar sus esfuerzos hacia su realización práctica. La desigualdad requiere justificación con base en un criterio relevante de comparación, exige una carga argumentativa que no es necesaria en el trato igualitario. Ahora bien, como todo derecho o toda obligación, la concreción de la igualdad requiere el previo cumplimiento de unos presupuestos, de unos supuestos fácticos y jurídicos. De lo contrario se corre el riesgo de acoger la igualdad de manera abstracta, milimétrica y

² En la Gran Ética dice Aristóteles: «... de la misma manera es proporcional que, el que posea mucho,

fantasiosa, y por tanto, en contravía de la realidad que ratifica el hecho de que la igualdad milita como un concepto relacional nítidamente incrustado en la praxis de los actos humanos.

La expresión económica más notable en torno a la igualdad se halla en el artículo 333 de la Constitución, en la medida en que garantiza a todas las personas su acceso a la actividad empresarial. De este modo, los nacionales o extranjeros que cumplan los requisitos previstos en la ley están habilitados para crear empresas con un radio de acción que no puede afectar el bien común. En algunos casos, dada la trascendencia social de los propósitos empresariales, se exige autorización previa del Estado para adentrarse en la gestión empresarial, tal como acontece con «las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150», porque son de interés público (art. 335 CP). En otras disposiciones la Constitución especifica aún más las oportunidades que se le dispensan a todas las personas para crear y desarrollar empresa, como se puede apreciar en la arena de los servicios públicos y en el ámbito de la seguridad social (arts. 365 y 48 ib.). Pero la Carta Política también establece privilegios en el terreno económico, según puede observarse a la luz del artículo 60 superior, el cual, al preceptuar sobre el acceso a la propiedad estatal expresa que el Estado «ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria». Desde luego que, según lo enseña la Corte: esta norma no es indicativa de exclusividad a favor del sector solidario; es simplemente una directriz de privilegio. En todo caso, como en la práctica el acceso a la propiedad estatal sigue las reglas del mercado abierto a la libre competencia, la capacidad económica se erige como el factor relevante para la adquisición de dicha propiedad, o lo que es igual, el sector estratégico termina prevaleciendo sobre el sector solidario.

Pues bien, para todos es claro que no basta con saber cuál es la estructura orgánica y funcional del Estado, toda vez que se hace indispensable examinar las prácticas que protagonizan las autoridades en el desempeño de sus competencias, al propio tiempo que la forma y condiciones en que las personas ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones. En esta dimensión, la efectiva primacía del principio de legalidad no es inmune a la incidencia de factores políticos o personales, que si bien se ajustan formalmente a las reglas establecidas, de otra parte comprometen la confianza pública en torno a la materialización del derecho a la igualdad en la esfera empresarial. Por ello, cuando la Constitución y la ley aluden a la igualdad de oportunidades, es preciso preguntarse por los presupuestos reales con que cada persona cuenta para cristalizar la libertad de empresa dentro de los límites del bien común, pues, no es lo mismo que dos ciudadanos cualesquiera (con el capital suficiente) pretendan incursionar en el mundo de los negocios, a que tal pretensión la encarnen dos personas que gozan de privilegiadas relaciones sociales, económicas y políticas.

El juez no agota su tarea en la legalidad kelseniana. Mejor aún, al juzgador le incumbe desarrollar una función pedagógica al tenor de sus providencias, en el entendido de que los valores y principios constitucionales sientan sus reales a través de la relación dialéctica que media entre lo público y lo privado. La sentencia dice y no dice, ella es la respuesta a la problemática jurídica planteada en el debate procesal, donde, los hechos acaecidos en la vida, si no están probados, simplemente no existen para el proceso. Tal es el signo del principio de «la necesidad de la prueba», que en su dinámica envuelve diversos medios de convicción, en contraste con la marginalidad de algunos hechos reales que son irrelevantes para la formalidad de los requisitos legales, o que a pesar de su relevancia, son eclipsados por los factores de poder que enervan su luz probatoria.

Finalmente, al amparo de la Carta Política no cabe duda alguna de que todas las personas tienen derecho a ejercer la libertad de empresa dentro de los límites del bien común. Sin embargo, conviene recordar lo siguiente: «principio tienen las cosas y todo a su debido tiempo»; sin perder de vista que en el itinerario del derecho al libre desarrollo de la personalidad, el gusto puede esperar. Concurrentemente, el bien común se puede preservar cuando las personas que gozan de gran complacencia política ponderan responsablemente el momento en que resulta razonable aprovechar las oportunidades que el circuito económico les brinda, pues de lo contrario, las sospechas frente a dichas personas ganan fundada importancia en la conciencia ciudadana. No es conveniente pensar con el deseo, y mucho menos, promover la expedición de actos administrativos que privilegien el interés personal en un ambiente enrarecido por la sombra de un presidente. Hay que retomar las palabras de Estanislao Zuleta: «El ejemplo es principio de democracia».

Fecha ut supra



JOSÉ ANTONIO MOLINA TORRES

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE
CUNDINAMARCA
SECRETARIA SECCION CUARTA

EDICTO

(ART.323 DEL C.P.C.)

SENTENCIA DE FECHA : VEINTISEIS (26) de JULIO de
DOS MIL ONCE (2011)

DEMANDANTE : FELIPE ZULETA LLERAS

DEMANDADO : NACIÓN - MINISTERIO DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
U.A.E. DIAN Y OTROS

PROCESO : 250002315000201002540 - 01

NATURALEZA : ACCION POPULAR

CONSTANCIA DE FIJACION

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA ANTERIOR SENTENCIA, SE FIJA EL
PRESENTE EDICTO EN LUGAR PUBLICO DE LA SECRETARIA POR EL
TERMINO LEGAL DE TRES (3) DIAS HABILES, HOY 04/08/11 A LAS 8
A.M.

HECTOR RODRIGUEZ CALDERON
Secretario

CONSTANCIA DE DESFIJACION

SE DEJA CONSTANCIA QUE EL PRESENTE NEGOCIO PERMANECIO
FIJADO EN EDICTO POR EL TERMINO LEGAL Y SE DESFIJA EN 08/08/11
A LAS 5 P.M.

HECTOR RODRIGUEZ CALDERON
Secretario