



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Análisis de la contribución de valorización como instrumento para financiar infraestructura pública: De la reglamentación a la praxis

Jose Mateo Méndez Sampedro

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes

Maestría en Urbanismo

Bogotá, Colombia

2023

Análisis de la contribución de valorización como instrumento para financiar infraestructura pública: De la reglamentación a la praxis

Jose Mateo Méndez Sampedro

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Urbanismo

Directora

PhD. María Clara Vejarano Alvarado

Línea de Investigación:

Planificación y gestión

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes

Maestría en Urbanismo

Bogotá, Colombia

2023

*“Cuando emprendas tu viaje a Ítaca
pide que el camino sea largo,
lleno de aventuras, lleno de experiencias.
No temas a los lestrigones ni a los cíclopes
ni al colérico Poseidón,
seres tales jamás hallarás en tu camino,
si tu pensar es elevado, si selecta
es la emoción que toca tu espíritu y tu cuerpo.
Ni a los lestrigones ni a los cíclopes
ni al salvaje Poseidón encontrarás,
si no los llevas dentro de tu alma,
si no los yergue tu alma ante ti.”*

Konstantinos Kavafis

Agradecimientos

A mis papás, por su apoyo incondicional.

A la profesora María Clara Vejarano por su dedicación en la dirección de este trabajo.

A mis profesores por tan valiosas lecciones

Resumen

Análisis de la contribución de valorización como instrumento para financiar infraestructura pública: De la reglamentación a la praxis

La Contribución de Valorización ha representado para la ciudad una alternativa para costear la construcción de infraestructura pública. Esta herramienta se ha implementado de distintas formas, y ha sido objeto de múltiples cuestionamientos, que motivan al autor de este trabajo a ahondar en el uso que se le ha dado en la historia reciente de la ciudad. Si bien se trata de un instrumento legítimo, ha sido cuestionado reiteradamente por ciudadanos y órganos de control que ponen en evidencia inconvenientes operativos del instrumento, y dificultades en su implementación.

La consolidación de un instrumento de financiación eficiente y legítimo requiere que desde la academia se cuestione su implementación. Este trabajo aporta una reflexión académica que lleva a continuar el descubrimiento de uno de los instrumentos de financiación más utilizados, y con mayor trayectoria en el país. En la medida en que los instrumentos más sencillos de operar evolucionen, se podrá trascender al uso efectivo de instrumentos cuya operación es más compleja. Este trabajo describe la naturaleza del instrumento, analiza la reglamentación e implementación de dos cobros de contribución de valorización realizados en dos momentos (2005 y 2013), e identifica retos para su adecuado funcionamiento.

Palabras Clave

Contribución de Valorización, valor del suelo, infraestructura pública, instrumentos de financiación, desarrollo urbano

Abstract

Analysis of special assessment as tool to finance public infrastructure: from regulation to praxis.

Special assessments represent to the city an alternative to fund public infrastructure's construction. This tool has been implemented in different ways, and has been the subject of multiple controversies, which motivate the author of this research to delve into the use that has been given to it in the recent history of the city. Although it is a legitimate tool, it has been repeatedly questioned by citizens that highlight its operational inconveniences, and other difficulties in its implementation.

The consolidation of an efficient and legitimate financing instrument requires that its implementation be questioned from the academy. This work provides an academic reflection that leads to continue the discovery of one of the most used and with the longest history financing tools in the county. To the extent that the simplest instruments to operate evolve, it will be possible to go beyond the effective use of instruments whose operation is more complex. This research describes the nature of the tool, analyzes the regulation and implementation of two special assessments collections carried out at two different times (2005 and 2013), and identifies challenges for its proper functioning.

Keywords

Special assessment, land value, public infrastructure, financing tools, urban development

Contenido

Introducción	15
Justificación.....	16
Problema de investigación	18
Objetivos	18
Metodología	19
 Capítulo 1: La naturaleza de la Contribución de Valorización como instrumento de recuperación de plusvalías	22
1.1 LEGITIMIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS.....	23
1.1.1 El Estado como proveedor de infraestructura.....	23
1.1.2 Justificación de la recuperación de plusvalías.....	25
1.2 LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS DEL SUELO URBANO	26
1.2.1 ¿Qué es la contribución de valorización?	26
1.2.2 Las contribuciones en el sistema fiscal colombiano	27
1.2.3 ¿Cómo opera la contribución de valorización?	29
1.2.4 Características de la Contribución de Valorización	34
1.2.4.1 Ventajas del instrumento.....	34
1.2.4.2 Cuestionamientos al instrumento.....	35
1.3 COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS INSTRUMENTOS PARA LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO URBANO	36
1.3.1 Impuesto predial	37
1.3.2 Tarifas para el pago de servicios públicos domiciliarios	37
1.3.3 Participación en plusvalías.....	37
1.3.4 Sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios.....	38
1.3.5 Transferencia de derechos de construcción y desarrollo	38
1.3.6 Retribución por aprovechamiento económico del espacio público.....	40
1.3.7 Retribución por explotación económica de la infraestructura pública.....	41
1.3.8 Pagares y bonos de reforma urbana.....	41
1.3.9 Derecho real de superficie	42
1.3.10 Titularización de ingresos tributarios futuros - TIRF	43
 Capítulo 2: De la reglamentación a la implementación de la contribución de valorización en Bogotá (2005-2023)	45
2.1 Acuerdo 180 de 2005 “Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras”	45
2.1.1 Antecedentes normativos.....	46
2.1.2 Caracterización de las obras.....	48
2.1.3 Caracterización de las zonas de influencia.....	66
2.1.4 Estudio de capacidad de pago.....	95
2.1.5 Método de distribución de la contribución.....	96
2.1.6 Exenciones y exclusiones	104
2.1.7 Ejecución de las obras	105
2.2 Acuerdo 523 de 2013 “Por el cual se modifican los acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009, 445 de 2010 y se modifica y suspende el acuerdo 451 de 2010 y se dictan otras disposiciones” 111	111
2.2.1 Antecedentes normativos.....	112
2.2.2 Caracterización de las obras.....	113
2.2.3 Caracterización Zonas de Influencia.....	123
2.2.4 Estudio de capacidad de pago.....	133
2.2.5 Exclusión de obras del Acuerdo 180 de 2005	133

2.2.6	Método de distribución de la contribución	137
2.2.7	Exenciones y exclusiones	138
2.2.8	Ejecución de las obras	139
2.3	Principios Orientadores de la Contribución de Valorización	143
2.4	Lecciones aprendidas	147
Capítulo 3: Retos de la implementación de la contribución de valorización como fuente de cofinanciación de infraestructura pública en Bogotá		152
3.1	Retos institucionales	152
3.1.1	Articulación institucional	154
3.1.2	Contratación para ejecutar obras públicas	157
3.2	Retos técnicos	158
3.2.1	Subordinación al proceso de toma de decisiones	159
3.2.2	Ausencia de estudios y diseños de detalle	160
3.2.3	Actualización del catastro	161
3.2.3.1	Actualización del catastro inmobiliario	162
3.2.3.2	Elaboración del catastro de servicios públicos	163
3.2.4	Estudio de capacidad de pago	164
3.2.5	Definición de zonas de influencia	166
Capítulo 4: Conclusiones		167
Bibliografía		171
Anexos		173
Anexo 1.	Acercamiento a un informante clave	173
Anexo 2.	Cuadro Obras del Acuerdo 180 de 2005	175
Anexo 3.	Cuadro Obras del Acuerdo 180 de 2005	189
Anexo 4.	Oficio Instituto de Desarrollo Urbano 23/01/2023	190
Anexo 5.	Oficio Instituto de Desarrollo Urbano 19/09/2023	200
Anexo 6.	Oficio Instituto de Desarrollo Urbano 03/10/2023	201

Lista de figuras

Ilustración 1. Ruta metodológica del trabajo.....	20
Ilustración 2. Esquema funcionamiento TIRF	44
Ilustración 3. Obras - Acuerdo 180 de 2005	49
Ilustración 4. Intersección Calle 100 con Carrera 15	52
Ilustración 5. Calle 170 desde la Avenida Boyacá hasta la Avenida Cota	52
Ilustración 6. Avenida 9a desde la calle 147 hasta la calle 170	52
Ilustración 7. Puente peatonal ubicado en la Calle 182 con carrera 7ª.....	53
Ilustración 8. Avenida Mariscal Sucre desde la Avenida Jiménez hasta la Avenida Los Comuneros	53
Ilustración 9. Avenida Ciudad de Villavicencio desde Avenida Ciudad de Cali hasta Avenida el Tintal	54
Ilustración 10. Relación Calidad de vida - Disponibilidad a pagar.....	56
Ilustración 11. Obras del Acuerdo 180 de 2005 y estratificación	57
Ilustración 12. Acuerdo 180 de 2005 - Número de puentes por estrato.....	59
Ilustración 13. Acuerdo 180 de 2005 - Número de intersecciones por estrato	60
Ilustración 14. Acuerdo 180 de 2005 - Número de vías por estrato	61
Ilustración 15. Acuerdo 180 de 2005 – Andenes por estrato	62
Ilustración 16. Acuerdo 180 de 2005 – Parques por estrato	63
Ilustración 17. Zonas de influencia de las obras de movilidad del Acuerdo 180 de 2005.	67
Ilustración 18. Zonas de influencia de las obras de espacio público del Acuerdo 180 de 2005.....	68
Ilustración 19. Zona de influencia 1- Acuerdo 180 de 2005	70
Ilustración 20. Zona de influencia 2- Acuerdo 180 de 2005	72
Ilustración 21. Zona de influencia 3- Acuerdo 180 de 2005	74
Ilustración 22. Zona de influencia 4- Acuerdo 180 de 2005	76
Ilustración 23. Zona de influencia 5- Acuerdo 180 de 2005.....	78
Ilustración 24. Parque Fontanar del Río- Acuerdo 180 de 2005	80
Ilustración 25. Zona de influencia Parque Fontanar del Río- Acuerdo 180 de 2005	81
Ilustración 26. Parque Country Club- Acuerdo 180 de 2005.....	83
Ilustración 27. Zona de influencia Parque Country Club- Acuerdo 180 de 2005.....	84
Ilustración 28. Parque Zona Franca	86
Ilustración 29. Zona de influencia Parque Zona Franca – Fontibón - Acuerdo 180 de 2005	87
Ilustración 30. Parque Zonal La Tingua Tibanica	89
Ilustración 31. Zona de influencia Parque La Tingua Tibanica- Acuerdo 180 de 2005.....	90

Ilustración 32. Parque Villa Mayor	92
Ilustración 33. Zona de influencia Parque Villa Mayor- Acuerdo 180 de 2005	93
Ilustración 34. Esquema del método de distribución por factores de beneficio	97
Ilustración 35. Comparación de los coeficientes de distribución Factor Estrato (Fe).....	99
Ilustración 36. Coeficiente Densidad o pisos - Sector residencial	100
Ilustración 37. Coeficiente Densidad o pisos – Sector comercial.....	100
Ilustración 38. Esquema – Grados de beneficio de un predio	102
Ilustración 39. Esquema – Intersección de grados de beneficio de un predio.....	103
Ilustración 40. Recaudo Acuerdo 180 de 2005 (entre 2006 y 2013)	107
Ilustración 41. Exclusión de obras del Acuerdo 180 de 2005 mediante el Acuerdo 523 de 2013	108
Ilustración 42. Exclusión de obras del Acuerdo 180 de 2005 mediante el Acuerdo 523 de 2013	108
Ilustración 43. Ejecución de obras del Acuerdo 180 de 2005.....	109
Ilustración 44. Obras Ejecutadas - Acuerdo 180 de 2005	110
Ilustración 45. Caracterización de obras – Acuerdo 523 de 2013	114
Ilustración 46. Avenida el Rincón desde la Avenida Boyacá hasta la Carrera 91.....	116
Ilustración 47. Calle 153 entre carrera 9a y carrera 7ª.....	116
Ilustración 48. Obras Acuerdo 523 de 2013 y estratificación	118
Ilustración 49. Acuerdo 523 de 2013 - Número de vías por estrato	120
Ilustración 50. Acuerdo 523 de 2013 - Número de parques por estrato	121
Ilustración 51. Acuerdo 523 de 2013 - Número de intersecciones viales por estrato	122
Ilustración 52. Zonas de influencia - Obras Acuerdo 523 de 2013.....	124
Ilustración 53. Zona de influencia 1 - Obras Acuerdo 523 de 2013.....	126
Ilustración 54. Zona de influencia 2 - Obras Acuerdo 523 de 2013.....	128
Ilustración 55. Parque Gustavo Uribe Botero.....	129
Ilustración 56. Zona de influencia Parque Gustavo Uribe Botero - Obras Acuerdo 523 de 2013	130
Ilustración 57. Zona de influencia Parque Gustavo Uribe Botero - Obras Acuerdo 523 de 2013	131
Ilustración 58. Obras excluidas en Acuerdo 523 de 2013 y estratificación.....	136
Ilustración 59. Obras excluidas en Acuerdo 523 de 2013 y estratificación.....	137
Ilustración 60. Recaudo Acuerdo 523 de 2013 para el año 2018.....	141
Ilustración 61. Ejecución de obras del Acuerdo 523 de 2013.....	142
Ilustración 62. Mapa de actores.....	154

Lista de tablas

Tabla 1. Fuentes de información.....	21
Tabla 2. Incrementos de precios del suelo (US \$/m ²) relacionados a la localización del terreno en municipalidades de Brasil, 2001.....	25
Tabla 3. Impuestos, contribuciones y tasas.....	29
Tabla 4. Número de obras por sistema y localidad.....	51
Tabla 5. Obras por estrato socioeconómico.....	58
Tabla 6. Acuerdo 180 de 2005 - Número de puentes por estrato.....	59
Tabla 7. Acuerdo 180 de 2005 - Número de intersecciones por estrato.....	60
Tabla 8. Acuerdo 180 de 2005 - Número de vías por estrato.....	61
Tabla 9. Acuerdo 180 de 2005 - Andenes por estrato.....	63
Tabla 10. Acuerdo 180 de 2005 - Parques por estrato.....	64
Tabla 11. Linderos - Zona de influencia 1 - Sistema de movilidad.....	70
Tabla 12. Linderos Zona de influencia 2 - Sistema de movilidad.....	73
Tabla 13. Lindero Zona de influencia 3 - Sistema de movilidad.....	75
Tabla 14. Linderos Zona de influencia 4 - Sistema de movilidad.....	76
Tabla 15. Linderos Zona de influencia 5.1.....	79
Tabla 16. Linderos Zona de influencia 5.2.....	79
Tabla 17- Linderos Zona de influencia - Sistema de espacio público - Parque Fontanar del Río.....	81
Tabla 18. Distribución por uso o explotación económica.....	82
Tabla 19. Distribución por estrato en residenciales.....	82
Tabla 20. Linderos Zona de influencia Parque Country Club.....	84
Tabla 21. Distribución por uso o explotación económica.....	85
Tabla 22. Distribución por estrato en residenciales.....	85
Tabla 23. Linderos Parque Zona Franca.....	87
Tabla 24. Distribución por uso o explotación económica.....	88
Tabla 25. Distribución por estrato en residenciales.....	89
Tabla 26. Linderos Parque La Tingua Tibanica 2.....	90
Tabla 27. Distribución por uso o explotación económica.....	91
Tabla 28. Distribución por estrato en residenciales.....	91
Tabla 29. Linderos Parque Villa Mayor.....	93
Tabla 30. Distribución por uso o explotación económica.....	94
Tabla 31. Distribución por estrato en residenciales.....	94
Tabla 32. Factor de explotación económica.....	101
Tabla 33. Grado de beneficio – Distancia en metros – valorización %.....	102
Tabla 34. Valor del recaudo Acuerdo 180 de 2005 (indexado con base en IPC).....	106

Tabla 35. Meta recaudo Acuerdo 180 de 2005 (indexado con base en IPC)	106
Tabla 36. Eficiencia en el recaudo del Acuerdo 180 de 2005 (medida para el año 2013)	107
Tabla 37. Ejecución de obras del Acuerdo 180 de 2005.....	109
Tabla 38. Tipo de obras ejecutadas.....	110
Tabla 39. Número de obras por sistema y localidad	115
Tabla 40. Obras por estrato socioeconómico	119
Tabla 41. Acuerdo 523 de 2013 - Número de vías por estrato.....	120
Tabla 42. Acuerdo 523 de 2013 - Número de vías por estrato.....	121
Tabla 43. Acuerdo 523 de 2013 – Intersecciones viales por estrato	122
Tabla 44. Linderos Zona de influencia 1	125
Tabla 45. Linderos Zona de influencia 2	127
Tabla 46. Linderos Zona de influencia Parque Gustavo Uribe Botero.....	129
Tabla 47. Distribución por uso o explotación económica	132
Tabla 48. Distribución por estrato en residenciales	132
Tabla 49. Acuerdo 523 de 2013 – Intersecciones viales por estrato	137
Tabla 50. Valor recaudo Acuerdo 523 de 2013 (indexado con base en IPC).....	140
Tabla 51. Meta recaudo Acuerdo 523 de 2013 (indexado con base en IPC)	140
Tabla 52. Porcentaje de eficiencia del recaudo - Acuerdo 523 de 2013	141
Tabla 53. Ejecución de obras del Acuerdo 523 de 2013.....	142
Tabla 54. Tipo de obras ejecutadas.....	142
Tabla 55. Programación de las obras - Ac 523 de 2013	143
Tabla 56. Relación entre la actualización del catastro distrital y la aplicación del método de factores de beneficio	163

Introducción

Las ciudades de Colombia y América Latina se caracterizan por contar con altos niveles de pobreza, y una marcada brecha entre centro y periferia. Por lo anterior, es necesario optimizar la forma en que se implementan los instrumentos de financiación del desarrollo urbano, y orientar su utilización hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. La provisión de servicios públicos, la dotación de infraestructura vial, equipamientos, y espacio público de calidad se debe constituir en uno de los principales ejes orientadores de las administraciones.

Es por esto, que desde disciplinas como la ciencia del derecho, las finanzas públicas, la economía, la administración pública y el urbanismo se han explorado distintos mecanismos de financiación de la infraestructura urbana. Colombia cuenta con una amplia trayectoria en la implementación de la Contribución de valorización, una herramienta que en otras latitudes se conoce como “Contribución de mejoras”.¹

Martim Smolka, director del Lincoln Institute of Land Policy sostiene que:

A pesar de la aparente universalidad de la existencia de la contribución de mejoras, ésta juega todavía un papel insignificante en las finanzas de la mayor parte de jurisdicciones, con una representación típica de mucho menos del 1% de los ingresos locales. En México, por ejemplo, responde apenas por 0,42% del ingreso municipal (Pérez Torres y Acosta Peña 2012); en Brasil, en 2010, representó menos del 1% de la totalidad de tributos municipales relacionados con la propiedad inmobiliaria (IPTU y ITBI) (Pereira 2012); y en Rosario, Argentina, contabilizó 0,30% de los ingresos locales

(Álvarez 2009).

Además, el autor precisa que

Algunos ejemplos municipales excepcionalmente positivos están en Colombia, donde, en 1968, en el momento más alto de su aplicación, la contribución de mejoras representó 45% de todo el gasto público local de Medellín; al inicio de los años 1980, 30% del gasto en Cali; y, en 1993, 24% de los ingresos locales en Bogotá

(Furtado 2000; Jaramillo 1998)

¹ La contribución de valorización es uno de los diversos instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia, contenido entre otras cosas en la Ley de Desarrollo Territorial

A partir de lo anterior, se puede inferir que municipios colombianos cuentan con una experiencia importante en la utilización de este instrumento. Sin embargo, hasta la fecha persisten algunos vacíos conceptuales entre funcionarios y ciudadanía, pues no se cuenta con suficientes espacios para discutir, interpretar y asimilar las herramientas para la financiación del desarrollo urbano.

Este trabajo se organiza en tres partes. La primera corresponde a una revisión de literatura en la que se analizan algunos conceptos claves para entender la naturaleza de la herramienta, sus limitaciones y la forma en que coexiste con instrumentos complementarios.

En la segunda parte del trabajo se comparan dos actos administrativos que corresponden a dos momentos diferentes en el tiempo en los que se ha reglamentado la contribución de valorización en Bogotá. Estos actos administrativos corresponden al Acuerdo 180 de 2005 ² *“Por el cual se autorizó el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras”* y al Acuerdo 523 de 2013 ³ *“Por el cual se modifican parcialmente los Acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009, 445 de 2010 y se modifica y suspende el Acuerdo 451 de 2010 y se dictan otras disposiciones.”*

Se analiza el tipo de obras que se buscaba financiar, la delimitación de sus zonas de influencia, el método para distribuir el costo de la obra, las exenciones y exclusiones, y la ejecución de las obras. Asimismo, se analiza la forma en que se implementa el cobro a partir de algunos principios orientadores, que se interpretan de distinta manera en cada uno de los acuerdos revisados.

El tercer capítulo corresponde a un análisis de los principales retos en la adecuada implementación del instrumento. Sobreponerse a estos desafíos representa para la ciudad la posibilidad de contar con una herramienta funcional, simple y legítima para costear el desarrollo de algunos componentes de la infraestructura pública.

Por último, se presentan las conclusiones del trabajo, con las que se busca aportar ideas a la discusión sobre la adecuada implementación de la contribución de valorización en Bogotá.

Justificación

Si bien la contribución de valorización es uno de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano más tradicionales en Bogotá, esta herramienta es cuestionada frecuentemente por entidades y ciudadanos que denuncian que algunas obras no se ejecutan, otras registran demoras significativas, y en otros casos se han realizado cobros desmedidos. Esta situación ha llevado a que la Alcaldía Mayor de Bogotá plantee la necesidad de realizar una modificación al Estatuto de Valorización de Bogotá, cuyo alcance será definido en los siguientes apartados. Cabe aclarar que este trabajo no pretende realizar una revisión exhaustiva del proyecto de modificación del estatuto, sino que busca

² De ahora en adelante se hará referencia a esta modificación parcial como Acuerdo Distrital 180 de 2005

³ De ahora en adelante se hará referencia a esta modificación parcial como Acuerdo Distrital 523 de 2013

aportar a las discusiones que se puedan generar para contar con un instrumento más eficiente.

Este trabajo parte por reconocer el potencial de este instrumento, con el que se ha financiado una parte sustancial de las obras públicas ejecutadas en la ciudad. También reconoce la importancia de optimizar la implementación de los instrumentos de financiación que capten recursos para construir infraestructura pública.

Las críticas a las que se enfrenta el Distrito en la estructuración e implementación de esta herramienta llevan al autor de este trabajo a indagar cuáles han sido las principales dificultades operativas a las que se ha enfrentado el Distrito en el proceso de implementar la contribución de valorización. Estas críticas llevan a cuestionarse sobre la forma en que opera la herramienta, y en una primera aproximación se identifican posibles variaciones metodológicas en su implementación reciente, orientadas a consolidar un tributo progresivo, que considere la capacidad de pago de los contribuyentes. El trabajo devela dichas diferencias, que podrían dar cuenta de un cambio de paradigma en la forma de entender el instrumento.

Este documento se centra en el análisis de dos actos administrativos que dan cuenta de dos formas distintas de entender e implementar la herramienta. Los procedimientos y las metodologías a los que apela cada uno de estos acuerdos, dan cuenta de una forma distinta de entender la progresividad del tributo, de cara a consolidar una ciudad más equitativa. Si bien entre la fecha de adopción del Acuerdo 180 de 2005 y la del Acuerdo 523 de 2013 se pueden identificar otros actos administrativos, estos dos se constituyen en dos de los antecedentes más relevantes en la implementación del instrumento. Tal como se precisará más adelante, normas como el Acuerdo 398 de 2009, el Acuerdo 445 de 2010 y el Acuerdo 500 de 2012 se adoptaron con el fin de modificar el monto distribuible o algunos procedimientos. Además, el Acuerdo 451 de 2010 fue suspendido por el Acuerdo 523 de 2013 y representó una iniciativa para recurrir a la contribución de valorización como una posible fuente de financiación en el marco del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte.

El trabajo abre discusiones entre academia y el sector público, que deberán retroalimentarse permanentemente para consolidar herramientas apropiadas para el contexto de la ciudad. La universidad debe ser un espacio en el que se discute con libertad y argumentos racionales teórica, conceptual y técnicamente sobre las posibilidades para optimizar un instrumento que ha generado inmensos beneficios para la ciudadanía, y tiene inmensos desafíos por resolver.

Es preciso señalar que cada vez se encuentran más centros de investigación, facultades y docentes interesados en estudiar instrumentos de financiación del desarrollo urbano tales como la contribución de valorización. Sin embargo, desde la academia no se han puesto en evidencia algunos obstáculos que ha debido afrontar el Distrito en su implementación, ni se ha generado suficiente discusión para optimizar la herramienta y orientarla a generar un modelo de ciudad más equitativo. La discusión de los montos a pagar por los contribuyentes debe ser recurrente en la esfera pública y en la academia, pues aporta en la consolidación de un pacto social entre los ciudadanos.

Problema de investigación

La contribución de valorización ha sido utilizada en Colombia hace más de 100 años⁴ y cuenta con una legitimidad importante. A partir de la revisión de dos experiencias recientes, este trabajo busca responder a la pregunta ¿De qué manera superar los principales retos en la implementación de la contribución de valorización?

Samuel Jaramillo señala en su texto *“Hacia una teoría de la renta del suelo”*:

Para su utilización es aconsejable examinar con detenimiento las características del proyecto en que se quiere aplicar, porque en algunos, o es contraproducente en términos distributivos, o se expone al peligro de perturbaciones en su aplicación. Para amortiguar estas dificultades, es útil refinar los instrumentos de estimación de los impactos e introducir criterios de capacidad de pago en la definición de los cobros y en las modalidades de pago.

(Jaramillo, Hacia una teoría de la renta del suelo, 2009)

Este trabajo responde a la existencia de múltiples interpretaciones sobre la mejor forma de utilizar la herramienta, y de dificultades operativas identificadas por quienes conocen de primera mano el instrumento. Como se analizará en los siguientes apartados, entre 2005 y 2013 se evidencia un cambio de enfoque que parte del reconocimiento de las limitaciones del instrumento, y de la comprensión de esta herramienta como parte de un abanico de instrumentos de financiación, que coexisten y se complementan entre sí. El Acuerdo 180 de 2013 plantea utilizar esta herramienta únicamente en las zonas de la ciudad en las que hay capacidad de pago, y se delimitan zonas de influencia a partir de criterios técnicos que permiten identificar los contribuyentes y determinar la repartición de los montos distribuibles.

El marco temporal del trabajo corresponde al período de tiempo comprendido entre 2005 y 2023. La delimitación de dicho marco temporal responde a que el trabajo busca analizar la reglamentación y ejecución de dos actos administrativos aprobados en distintos momentos, por medio de los cuales se aprueba un plan de obras y un cobro de contribución de valorización. La ejecución de dichas obras se ha dilatado en el tiempo, y algunas de estas aún no han sido entregadas.

Objetivos

El objetivo general del trabajo es:

- Evaluar los procedimientos y las metodologías definidas en el marco de la Contribución de Valorización reglamentada en 2005 y 2013 en Bogotá con el fin de establecer los principales retos en su implementación

Los objetivos específicos del trabajo son:

- Presentar la naturaleza de la Contribución de Valorización como un instrumento legítimo para recuperar plusvalías y cofinanciar infraestructura pública en Bogotá.

⁴ Este instrumento se reglamenta por primera vez en Colombia mediante la Ley 25 de 1921 *“Por la cual crea el impuesto de valorización”*.

- Comparar la reglamentación y la implementación de dos actos administrativos que reglamentan la contribución de valorización para identificar los cambios metodológicos y procedimentales asociados al cobro de este tributo entre 2005 y 2013 en Bogotá.
- Identificar las lecciones aprendidas a partir de la reglamentación reciente de un instrumento empleado como fuente de cofinanciación de infraestructura pública en Bogotá.

Metodología

Este trabajo recurre a distintas herramientas metodológicas para alcanzar los objetivos propuestos. El proceso general realizado para abordar el problema y alcanzar los objetivos propuestos consiste en comparar los contenidos de los acuerdos 180 de 2005 y 523 de 2013. Con el análisis comparativo se identifican principales cambios procedimentales y metodológicos entre ambos actos administrativos, se analiza ambos decretos a la luz de los principios orientadores de la Contribución de Valorización en Colombia, se identifican las principales lecciones aprendidas con la experiencia reciente en su implementación, y se identifican los principales retos técnicos e institucionales que tiene Bogotá para optimizar el uso de la herramienta.

Las herramientas metodológicas a las que se recurre en este trabajo varían en cada uno de los apartados. El primer capítulo se elabora a partir de una revisión documental que permite definir elementos conceptuales recurrentes a lo largo del resto del documento, y que son determinantes para entender el alcance de un instrumento como la contribución de valorización, y su complementariedad con otras posibles fuentes de financiación de infraestructura pública. Esta herramienta metodológica consiste principalmente en la revisión de textos académicos y documentos públicos que permiten presentar de forma clara las características y el alcance de la herramienta.

El segundo apartado se elabora a partir de diversas herramientas metodológicas. En primer lugar, se acude a una revisión de documentos públicos que se centra en el análisis de los Acuerdos 180 de 2005 y 523 de 2013 y sus memorias justificativas, y se complementa con la información suministrada por el IDU relacionada con el estado de avance de algunas obras, el estudio de capacidad de pago que soporta los cobros, el cronograma con los tiempos requeridos para ejecutar la obra, el número de reclamaciones interpuestas, entre otros. Asimismo, se acude a la elaboración de cartografía propia y al análisis geoespacial de información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano. La georreferenciación de las obras, sus zonas de influencia, y el cruce con información asociada a la estratificación socioeconómica de la ciudad, permite identificar distintas formas de entender esta herramienta.

El tercer capítulo aborda los retos de la implementación de la contribución de valorización a partir del análisis incluido en los capítulos anteriores, y como herramienta metodológica acude principalmente al acercamiento a un informante clave⁵, con el que el autor de este

⁵ En este caso, el informante clave al que se recurre es Hernando Arenas, director de valorización del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá.

trabajo puede identificar los principales desafíos para optimizar la implementación de esta herramienta.

El último capítulo presenta las conclusiones del análisis realizado en los apartados anteriores. A continuación, se presenta un esquema que sintetiza la ruta metodológica del trabajo.

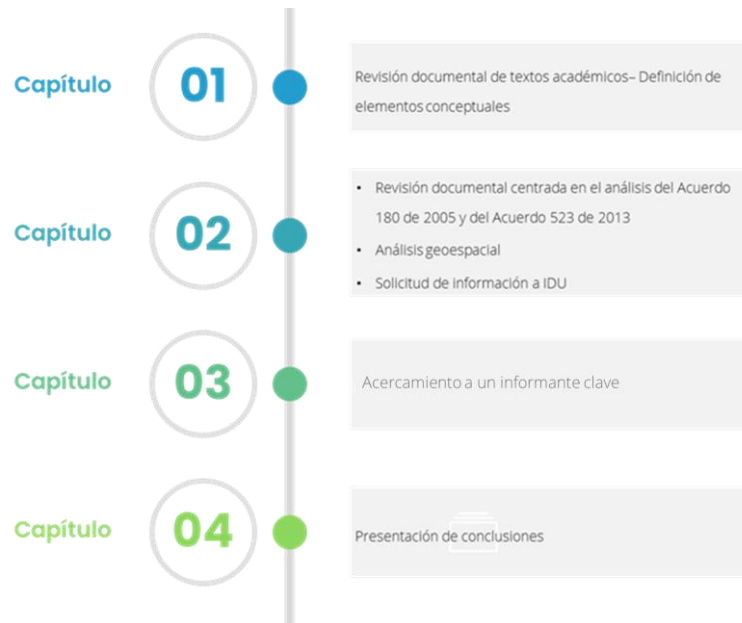


Ilustración 1. Ruta metodológica del trabajo

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, cabe precisar que en este trabajo se recurre a herramientas cuantitativas y cualitativas de investigación, y se cuenta con dos tipos de fuentes:

- Información secundaria producto de la revisión de literatura, actos administrativos, memorias técnicas y archivos georreferenciados.
- Información primaria producto del acercamiento a un informante clave

A continuación, se relacionan las principales fuentes de información que serán consultadas para cumplir con los objetivos anteriormente enunciados.

OBJETIVO	FUENTE DE INFORMACIÓN PRIMARIA	FUENTE DE INFORMACIÓN SECUNDARIA
<p>Presentar la naturaleza de la Contribución de Valorización como un instrumento legítimo para recuperar plusvalías y cofinanciar infraestructura pública en Bogotá</p>	<p>Acercamiento a un informante clave</p>	<p>Se hace referencia a planteamientos de los siguientes autores:</p> <ul style="list-style-type: none"> Samuel Jaramillo, en el texto <i>"Hacia una teoría de la renta del suelo"</i>, publicado en 2012. Samuel Jaramillo, en el texto <i>"La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías: la Experiencia Colombiana"</i>, publicado en 2009 Martim Smolka en el texto <i>"Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina"</i>, publicado en 2013. Enrique Romero en el libro <i>"Finanzas públicas. Para una mejor gestión de los recursos"</i>, publicado en 2019. Francisco Sabatini y Guillermo Geisse en el libro <i>Urban Land Market Studies in Latin America: Issues and Methodology</i>, publicado en 1980.
<p>Comparar la reglamentación y la implementación de dos actos administrativos que reglamentan la contribución de valorización para identificar los cambios metodológicos y procedimentales asociados al cobro de este tributo entre 2005 y 2013 en Bogotá</p>	<p>Análisis de información geográfica a través del software ArcGis. Se tomarán como fuente la información geográfica suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano.</p> <p>Acercamiento a un informante clave</p>	<p>Revisión del Acuerdo 180 de 2005 y el Acuerdo 523 de 2013 Se estudia el contenido de los actos administrativos y las memorias técnicas que los soportan, haciendo énfasis en las metodologías y los procedimientos asociados a cada uno de estos cobros.</p> <p>Revisión de literatura Se hace referencia a planteamientos incluidos por Oscar Borrero, en el texto <i>"Análisis descriptivo de las metodologías para medir el beneficio o valorización generada y los sistemas de reparto o distribución"</i>, publicado en 2012.</p> <p>Fuentes de información complementaria Se hace referencia a planteamientos incluidos por Oscar Borrero en la conferencia académica <i>"Contribución de Valorización en Colombia y América Latina: Fronteras del conocimiento del instrumento. La experiencia colombiana"</i>, presentada en Octubre de 2021 en el marco de la conmemoración de los 100 años de la Contribución de Valorización en Colombia.</p> <p>https://www.youtube.com/watch?v=-5tQo1XLPh4&t=6014s</p> <p>Derechos de petición Se envían derechos de petición al Instituto de Desarrollo Urbano, solicitando información sobre la ejecución de las obras, los estudios de capacidad de pago, la exclusión de algunas obras, y los cronogramas para la ejecución de las obras.</p>
<p>Identificar las lecciones aprendidas a partir de la reglamentación reciente de un instrumento empleado como fuente de cofinanciación de infraestructura pública en Bogotá.</p>	<p>Acercamiento a un informante clave</p>	<p>Revisión de literatura</p> <p>Se hace referencia a planteamientos incluidos por Oscar Borrero y Magda Montaña en el texto <i>"Contribución de valorización. Análisis descriptivo de las metodologías para medir el beneficio o valorización generada y los sistemas de reparto o distribución"</i>, publicado en 2012</p> <p>Asimismo, se presentan algunos planteamientos presentados por Patricia Acosta en el texto <i>"Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución de valorización y la participación en plusvalías"</i>, publicado en 2012</p>

Tabla 1. Fuentes de información

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 1: La naturaleza de la Contribución de Valorización como instrumento de recuperación de plusvalías

Este texto busca evaluar las principales características procedimentales y metodológicas de dos actos administrativos recientes que reglamentan la contribución de valorización (Acuerdo 180 de 2005 y Acuerdo 523 de 2013). Debido a lo anterior, resulta necesario hacer referencia a las principales características, ventajas, problemáticas y limitaciones de la contribución de valorización como instrumento orientado a financiar el desarrollo urbano.

En la primera parte de este capítulo se parte por reconocer el papel del Estado como proveedor de infraestructura urbana, recurriendo al texto *“Hacia una teoría de la renta del suelo”*, elaborado por Samuel Jaramillo. Además, se introducen los fundamentos que hacen viable pensar en instrumentos de recuperación de plusvalías para financiar el desarrollo de la ciudad, y se enmarca la contribución de valorización como una herramienta que cobra legitimidad en la medida en que se fundamenta en la recuperación de plusvalías generadas por acción del Estado. Para esto último, se recurre a la revisión del texto *“Implementación de La Recuperación de Plusvalías en América Latina”*, elaborado por Martim Smolka.

En la segunda parte se presentan las principales características del instrumento. Para elaborar este apartado se recurre a los textos *“Hacia una teoría de la renta del suelo”*, elaborado por Samuel Jaramillo; *“Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución de valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones”*, elaborado por Patricia Acosta; *“Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação”*, elaborado por Fernanda Furtado; y *“Contribución de valorización. Análisis descriptivo de las metodologías para medir el beneficio o valorización generada y los sistemas de reparto o distribución”*, elaborado por Oscar Borrero y Magda Montaña. Además, se recurre al texto *“Principios y valores del sistema tributario colombiano – análisis desde la perspectiva ética”*, elaborado por Diana Duarte, y con base en este documento se identifican los principios orientadores de la contribución de valorización en Bogotá.

En la tercera parte se presentan las principales ventajas y desventajas que tiene recurrir a este instrumento para financiar parte de la infraestructura pública que requiere la ciudad, y se tiene principalmente dos referentes: *“Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución de valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones”*, elaborado por Patricia Acosta; *“Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação”*, elaborado por Fernanda Furtado.

En la medida en que el instrumento se consolida y se pone a prueba, los funcionarios se han percatado de que cuenta con importantes retos y se han visto obligados a complementarlo con otras fuentes de financiación. En la cuarta sección de este capítulo se hace referencia a la importancia de reconocer el instrumento como una herramienta de cofinanciación, que se complementa con otros instrumentos para proveer la infraestructura de soporte que requiera la ciudad.

1.1 LEGITIMIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

La Contribución de Valorización es un instrumento de financiación del desarrollo urbano que se basa en la racionalidad de que Estado recupere parcialmente los incrementos en el valor del suelo generados a partir de la provisión de infraestructura pública. Esto lleva a que quienes han estudiado esta herramienta la consideren como parte de los denominados instrumentos de recuperación de plusvalías. En este apartado se hace referencia al papel del Estado como proveedor de infraestructura pública, y a los argumentos que justifican recuperar parte de las plusvalías generadas por una obra pública.

1.1.1 El Estado como proveedor de infraestructura

En el libro *“Hacia una teoría de la renta del suelo”*, elaborado por Samuel Jaramillo, el autor hace referencia a la incidencia del Estado en el mercado de suelo urbano. El autor identifica cuatro formas a través de las que el Estado afecta el mercado de la tierra: La imposición a la propiedad territorial urbana, la reglamentación urbana, la provisión de infraestructura y el Estado como agente inmobiliario.

Para elaborar este trabajo se hace énfasis en el papel del Estado como proveedor de infraestructura, y su capacidad para generar un impacto en los precios del suelo a través de la ejecución de obras públicas. De acuerdo con lo planteado por Jaramillo, la infraestructura pública que incide sobre el precio del suelo urbano corresponde a *“elementos que usualmente están adosados a la tierra, que son eventualmente diferenciables en cada terreno, pero que son productos del trabajo”* (Jaramillo, *Hacia una teoría de la renta del suelo*, 2009). Inversiones estatales como la provisión de redes de servicios públicos o vías, resultan en un valor de uso que incide en el precio del suelo urbano.

Es importante comprender de qué manera se alteran los precios del suelo una vez el Estado toma la decisión de construir infraestructura. Jaramillo sostiene que:

el impacto de las obras de infraestructura urbana en el precio de los lotes puede ser mayor o menor que el monto de la inversión, e incluso, con frecuencia, puede ser negativo. A menudo, su efecto es muy desigual: a algunos lotes los afecta de forma positiva, pero en diverso grado, y a otros en sentido negativo. Y lo más importante: el efecto agregado no tiene ninguna relación discernible con la magnitud global de la inversión.

(Jaramillo, *Hacia una teoría de la renta del suelo*, 2009)

A partir de lo anterior, se puede interpretar que el monto requerido para construir una obra pública no coincide con el efecto económico que tiene su construcción en el precio del suelo. Esta situación, resulta relevante para comprender la naturaleza del instrumento, que tiene como límite el recaudo del valor requerido para la ejecución de la obra, sumado a un porcentaje para costear el costo de la administración del recaudo. Es preciso señalar que

se trata de un instrumento que permite recuperar parcialmente la plusvalía generada por una obra pública.⁶

Ahora bien, con base en el argumento presentado por Jaramillo, se reconoce que el impacto de las obras de infraestructura urbana en el suelo es desigual, y puede ser positivo o negativo. Si el efecto es positivo, se podría afirmar que mejoras urbanísticas producen un plusvalor, que podría ser recuperado a través de herramientas de las que disponga el Estado. En caso de que la intervención del Estado genere algún nivel de deterioro urbanístico, esta se verá materializada en una reducción de la expectativa de los precios del suelo. Las autoridades deben propender por evitar esta última situación, pues existen antecedentes en los que los vecinos terminan afectados por las externalidades negativas producidas por una obra, y por su impacto en el precio del suelo. Este caso es recurrente en intersecciones y puentes vehiculares que favorecen la generación ruido, afectan la iluminación del espacio público, y generan percepción de inseguridad.

La dificultad para cuantificar los efectos de las externalidades e identificar los predios en los que se registra un cambio en el precio del suelo, se constituye en un reto para financiar las obras públicas, pues se ha traducido en métodos complejos para estimar los efectos en el precio del suelo.

Tal como lo afirma Jaramillo:

“Como no siempre es fácil desagregar el área de impacto de estas obras, y a menudo son compartidas por un número considerable de propietarios, el Estado prefiere costearlas por otras vías como las tarifas o el presupuesto general.”

(Jaramillo, Hacia una teoría de la renta del suelo, 2009)

Esta afirmación motiva al autor del presente trabajo a analizar los métodos que se han implementado para financiar la infraestructura urbana a través de la contribución de valorización. La implementación de esta herramienta en Bogotá ha permitido recaudar montos considerables de dinero para financiar infraestructura pública y ha sido considerada como un referente a nivel internacional. Sin embargo, no ha sido ajena a las ambigüedades en su interpretación, como se ilustrará en los siguientes apartados.

Si bien la implementación de este instrumento *“es un paso importante hacia una operación del mercado inmobiliario que sea menos inequitativa que el funcionamiento de este”,* y *“parece respetar muy estrictamente los criterios de equidad en la medida en que paga quien se beneficia”* (Jaramillo, Hacia una teoría de la renta del suelo, 2009), es importante analizar los criterios con los que se ha utilizado. En algunos casos, se ha considerado que tiene el potencial para financiar obras en los barrios de menores ingresos, y de esta manera reducir el déficit de equipamientos, espacio público y vías en estos sectores de la ciudad,

⁶ En países en los que la propiedad del suelo es privada no se suelen diseñar instrumentos que permitan recuperar la totalidad del plusvalor del suelo. Si bien el diseño de este tipo de herramientas es viable técnicamente, no lo es desde una perspectiva política, pues generaría alto rechazo por parte de los propietarios de suelo.

mientras que en otros casos se considera que el tributo no debe ser aplicado en las zonas en las que la capacidad de pago de la ciudadanía es limitada.

1.1.2 Justificación de la recuperación de plusvalías

Este trabajo parte por reconocer que la provisión de infraestructura a cargo del Estado genera ganancias inmerecidas para algunos propietarios del suelo. En el libro *“Implementación de la Recuperación de Plusvalía en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano”*, Martim Smolka identifica las siguientes condiciones que generan efectos en los precios del suelo urbano:

- Cambio de uso
- Mayor densidad, ocupación o edificabilidad
- Provisión de infraestructura

Este trabajo hace énfasis en el impacto económico sobre el valor del suelo generado por la provisión de infraestructura urbana. El autor hace referencia a un estudio realizado por Dowell, Da Motta, y Donovan en 2005, en tres ciudades de Brasil (Brasilia, Curitiba y Recife), que evidencia importantes diferencias en el precio del suelo urbano en lotes con distinta localización. De acuerdo con Smolka:

el aumento de valor por metro cuadrado de un lote ubicado en el anillo interior de la ciudad, cuando obtiene servicios de agua, calles pavimentadas o drenaje sanitario, es mucho mayor que el de lotes situados en el anillo exterior. Las diferencias varían en función de los servicios disponibles. En todos los casos, con excepción de la provisión de alcantarillado sanitario en los anillos intermedio y exterior, el incremento del valor de la tierra superaba el costo de la provisión del servicio. Esta excepción se explica porque las menores densidades en los anillos intermedio y exterior permiten a las viviendas instalar sistemas alternativos de manejo de aguas servidas más fácilmente que acceder a suministros de agua o construir calles.

(Smolka, 2013)

Incrementos de Precios del Suelo (US\$/M2) Relacionados a la Localización del terreno en Municipalidades de Brasil				
Servicios adicionales acumulados	Distancia del Distrito Central de negocios (km)			Costo de inversión para la provisión del servicio en 1.000 m2 de área útil
	5-10 km (Anillo interior)	15-20 km (Anillo mediano)	25-0 km (anillo exterior)	
+ Agua	11,10	5,10	3,20	1,02
+ Pavimentación	9,10	4,80	3,40	2,58
+ Alcantarillado	8,50	1,80	0,30	3,03

Tabla 2. Incrementos de precios del suelo (US \$/m2) relacionados a la localización del terreno en municipalidades de Brasil, 2001

Fuente: Smolka, Martim (2013)

La revisión de este estudio lleva al autor a introducir una pregunta originalmente planteada por Donald Shoup (1994, 236): *“¿Por qué es tan difícil financiar una infraestructura pública que eleva el valor de la tierra servida por encima del costo de la propia infraestructura?”*.

A este cuestionamiento responde que la participación para la colectividad de partes del incremento en el valor de la tierra podría representar una fuente sustancial de recursos para mitigar los desequilibrios socioeconómicos de las ciudades. Esta idea se fundamenta en que los beneficios que le otorgan las autoridades a los propietarios de suelo deberían ser compartidos más justamente con todos los usuarios del suelo.

En Colombia, existe una larga tradición en la implementación de la Contribución de Valorización, como instrumento de recuperación de plusvalías. Samuel Jaramillo indica que:

La noción básica que existe detrás de esta práctica, y en la cual se apoya su legitimidad, es la de que el monto de las inversiones públicas reaparece como incremento en el precio de los terrenos. Parece tener sentido en términos de equidad que el Estado recupere esas inversiones de aquellos propietarios en cuyos terrenos se ha transmitido ese valor. También en términos de eficacia, este mecanismo tiene atractivos: obras que son demandadas por los ciudadanos (o por algunos de ellos), pero para las que el Estado no cuenta con fondos suficientes, se tornan así viables.

(Jaramillo, La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías, 2001).

Este trabajo parte por reconocer la importancia que ha tenido el instrumento para el desarrollo de la infraestructura urbana en Bogotá, y atribuye a sus resultados la amplia legitimidad con la que cuenta. Sin embargo, también reconoce la existencia de retos en su estructuración e implementación.

1.2 La contribución de valorización como instrumento de recuperación de plusvalías del suelo urbano

Como se ha explicado en los apartados anteriores, en este trabajo se evalúan los procedimientos y las metodologías utilizadas en el Acuerdo Distrital 180 de 2005 y en el Acuerdo Distrital 523 de 2013, por medio de los cuales se reglamenta el cobro de la contribución de valorización en Bogotá. En este apartado se presenta una definición de esta contribución, se presenta la forma en que opera, así como sus ventajas y desventajas. Este trabajo es enfático en señalar que, si bien esta herramienta ha sido de gran utilidad para la administración pública, tiene limitaciones que llevan a que algunas ocasiones no sea conveniente utilizarla, y se deba acudir a otros instrumentos de financiación del desarrollo urbano, reglamentados por la norma distrital.

1.2.1 ¿Qué es la contribución de valorización?

De acuerdo con Samuel Jaramillo, la Contribución de Valorización es un mecanismo muy antiguo y sus orígenes se pueden rastrear en el siglo XVII en Europa y Estados Unidos. Es utilizado en otras latitudes, en donde se le conoce como “*Impuesto de mejoras*” o “*Special Assessments*”. En Colombia, se entiende como una herramienta que tiene el único fin de costear la inversión pública en infraestructura, y se ha complementado con otras fuentes de financiación del desarrollo urbano.

De acuerdo con el Acuerdo 7 de 1987, por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá:

La contribución de valorización es un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de las obras.

Por plan o conjunto de obras, se entiende aquel que se integra con cualquier clase de obra que, por su ubicación, conveniencia de ejecución y posibilidades de utilización complementan los tratamientos de desarrollo, rehabilitación o redesarrollo definidos en el plan de desarrollo vigente.

(Concejo de Bogotá, 1987)

Desde su origen, este instrumento ha representado una oportunidad para que los municipios financien su desarrollo urbanístico de forma autónoma. Fernanda Furtado sostiene que el Estado colombiano se caracteriza desde la primera década de este siglo por su debilidad económica, incapacidad de endeudamiento y dificultad para conseguir recursos externos, y esto ha motivado que se recurra a fuentes de financiación complementarias como la contribución de valorización.

Esta herramienta se reglamentó por primera vez a través de la ley 25 de 1921 “*Por la cual se crea el impuesto de valorización*”. Esta norma define entre otras cosas lo siguiente:

ARTÍCULO 3º: *Establécese el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras.*

ARTÍCULO 4º: *La tasación de este impuesto se hará sobre catastros especiales de las propiedades que han de beneficiarse con la obra y obras que se proyecten y en proporción al valor de ellas (...).*

De acuerdo con lo anterior, la contribución de valorización se entendió desde un principio como un cobro a las propiedades que se benefician de la ejecución de obras de interés público local, que sería destinado exclusivamente a la financiación de dichas obras, y proporcional al beneficio que reciben los propietarios de los inmuebles beneficiados. Como se evidencia en los siguientes apartados, la proporcionalidad entre el monto cobrado y el beneficio obtenido por el contribuyente es de difícil cumplimiento en el caso de la contribución de valorización. Además, es preciso aclarar que en la medida en que el sistema tributario colombiano fue evolucionando, se pudo identificar que este cobro corresponde a una contribución y no a un impuesto.

1.2.2 Las contribuciones en el sistema fiscal colombiano

Los municipios colombianos suelen recurrir a tributos de distinta naturaleza para financiar el desarrollo de la infraestructura pública. De acuerdo con el artículo 95 de la Constitución Política Nacional, uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. Además, el

artículo 287 de la carta magna define la autonomía municipal para la gestión y administración de recursos, así como para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

De acuerdo con Enrique Romero, los tributos pueden clasificarse en:

- **Impuestos:** *Tributos que los contribuyentes deben cancelar de manera general y obligatoria a favor del Estado, para que este pueda satisfacer las necesidades de la colectividad a través de la prestación del servicio público. No existe contraprestación.* (Romero & Romero, 2019)
- **Tasas:** *Tributo cancelado por los usuarios de los servicios públicos y, por lo tanto, conlleva la prestación efectiva de un servicio.* Ejemplos: peaje, tasa aeroportuaria. (Romero & Romero, 2019)
- **Contribuciones:** *Tributo que debe cancelar quien se beneficie directamente por la realización de una actividad u obra estatal. Implica la existencia de un beneficio o de una ventaja para el obligado al pago.* Ejemplos: contribución de valorización, la seguridad social.

(Romero & Romero, 2019)

A continuación, se relacionan las principales características de los impuestos, las contribuciones y las tasas. Dicha caracterización se realiza a partir de lo consultado en el portal ámbitojurídico.co.

IMPUESTOS	CONTRIBUCIONES	TASAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Tiene una vocación general, esto es, se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador. 2. No guardan una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente. 3. Se puede disponer de dichos recursos cuando ingresan a las arcas del Estado. 4. Su pago no es opcional ni discrecional. Se puede forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva. 5. La capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe reflejarse implícitamente en la ley que lo crea, sin que pierda 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Surgen de la realización actual o potencial de obras públicas o actividades estatales de interés colectivo, en donde debe existir un beneficio. 2. Es una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación. 3. La prestación a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido (art. 338 Constitución Política).⁷ 4. El obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión. Está comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta. 5. La contribución, por regla general, es progresiva, pues se liquida de acuerdo con el crédito obtenido. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Son aquellos ingresos establecidos en la ley, o con fundamento en ella, a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado para asegurar la prestación de una actividad pública, la continuidad en un servicio de interés general o la utilización de bienes de dominio público. 2. La prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal 3. Nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado prestar una actividad, un bien o servicio público 4. La retribución pagada guarda relación directa con los

⁷ Como se detallará en los siguientes apartados, la proporcionalidad entre el monto cobrado y el beneficio obtenido por el contribuyente es de difícil cumplimiento en el caso de la contribución de valorización.

su vocación de carácter general.		beneficios derivados del bien o servicio ofrecido 5. Los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio, entre otros
----------------------------------	--	--

Tabla 3. Impuestos, contribuciones y tasas

Fuente: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/tributario/tributario-y-contable/conozca-las-principales-diferencias-y-caracteristicas-de>

A diferencia de otros tributos, la contribución de valorización se fundamenta en la ejecución de obras públicas, que generan un beneficio particular para algunos ciudadanos. El recaudo realizado a partir de esta herramienta tiene una destinación específica, que es la financiación de la obra pública.

1.2.3 ¿Cómo opera la contribución de valorización?

Este apartado explica de forma general los distintos procesos que se surten para implementar la contribución de valorización. Se reconocen procedimientos asociados al cobro de este tributo, y a la ejecución de los recursos aportados.

La modificación parcial al Estatuto de Bogotá, correspondiente al Acuerdo Distrital 024 de 1992⁸, define:

El instituto de Desarrollo Urbano, IDU, podrá realizar las operaciones administrativas de cálculo, liquidación y distribución de la contribución de valorización por obras ordenadas por este sistema, que se construyan directamente por el Instituto o, mediante contratación, por otras entidades de derecho público del orden distrital, o por medio de inversión concertada ente cualquiera de esas entidades y el sector privado. La asignación y cobro de la contribución de valorización será de competencia exclusiva del IDU, el que no podrá cobrar como gastos de administración sino los que correspondan a los costos directos, inherentes al proyecto.

Parágrafo. El Instituto de Desarrollo Urbano podrá contratar con otras entidades de derecho público del orden nacional, departamental, distrital o regional, el cobro de la contribución de valorización por obras que sean ejecutadas por ellas, dentro de los límites del Distrito Capital. En tal caso, el porcentaje correspondiente al IDU, por concepto de gastos de administración, podrá reducirse o suprimirse, de común acuerdo con la respectiva entidad contratante, teniendo en cuenta los gastos efectivamente realizados por esta.

(El Concejo De Santa Fé De Bogotá Distrito Capital, 1992)

⁸ De ahora en adelante se hará referencia a esta modificación parcial como “Acuerdo Distrital 024 de 1992”

Además, el artículo 157 del régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, correspondiente al Decreto Ley 1421 de 1993⁹, establece:

Corresponde al Concejo establecer la contribución de valorización por beneficio local o general; determinar los sistemas y métodos para definir los costos y beneficios de las obras o fijar el monto de las sumas que se pueden a título de valorización y como recuperación de tales costos o de parte de los mismos y la forma de hacer su reparto. Su distribución se puede hacer sobre la generalidad de los predios urbanos y suburbanos del Distrito o sobre parte de ellos. La liquidación y recaudo pueden efectuarse antes, durante o después de la ejecución de las obras o del respectivo conjunto de obras (...)

(Presidencia de la República, 1993)

De acuerdo con lo anterior, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)¹⁰ es la entidad encargada de administrar este tributo en Bogotá, y podrá contratar otras entidades para que ejecuten las obras. Asimismo, el Concejo de Bogotá es la entidad encargada de discutir y aprobar un plan de obras, montos distribuibles, zonas de influencia, métodos de distribución de la contribución, exenciones, exclusiones y responsabilidades de otras entidades. En términos prácticos, el IDU estructura un proyecto de Acuerdo, y se lo presenta al Concejo Distrital, entidad encargada de debatirlo y aprobarlo.

Una vez aprobado el acto administrativo por medio del cual se autoriza el cobro de la contribución, el IDU realiza su liquidación oficial. De acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Acuerdo 469 de 2011 *“Por el cual se establecen medidas especiales de Pago de Tributos en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*¹¹:

Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales, y demás actos administrativos proferidos por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, deben notificarse por correo a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente, o personalmente o de manera electrónica

(Concejo de Bogotá D.C., 2011)

De acuerdo con lo establecido en los Acuerdos 180 de 2005 y 523 de 2013, los ciudadanos podrán interponer un recurso de reconsideración, que corresponde a:

un recurso propio del régimen tributario que procede contra las liquidaciones oficiales, las resoluciones que impongan sanciones o las que ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos en relación con los impuestos; procedente contra las asignaciones de valorización, en plena observancia del Acuerdo Distrital 180 de 2005 que remite al Decreto 807 de 1993 en el cual se encuentra contenido el Estatuto Tributario Distrital, el cual a su vez señala que se

⁹ De ahora en adelante se hará referencia a esta modificación parcial como *“Decreto Ley 1421 de 1993”*

¹⁰ De ahora en adelante se hará referencia a esta entidad como IDU

¹¹ De ahora en adelante se hará referencia a esta norma como *“Acuerdo Distrital 469 de 2011”*.

el trámite debe estar sujeto a lo regulado por los artículos 702, 722 a 725, 729 a 733 del Estatuto Tributario Nacional.

(Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización, 2013)

En caso de que este recurso no sea admitido, el ciudadano podrá interponer un recurso de reposición. Esta figura corresponde a:

un recurso que procede contra el auto que inadmite el recurso de reconsideración, contemplado en el Decreto 807 de 1993, artículo 106 inciso 3, en concordancia con el artículo 726 del Estatuto Tributario

(Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización, 2013)

Por último, el ciudadano tiene la posibilidad de acudir a solicitar una revocatoria directa. La Memoria Técnica del Decreto 523 de 2013 define:

De acuerdo con el Decreto Distrital 807 de 1993, artículo 111, contra los actos por los cuales se asigna la contribución de valorización, de conformidad con lo establecido en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (norma que derogó al Código Contencioso Administrativo), procederá la revocatoria directa, siempre y cuando no se hubieren interpuesto los recursos por la vía gubernativa, o cuando interpuestos hubieren sido inadmitidos, y siempre que se ejercite dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del correspondiente acto administrativo; en consonancia con el artículo 736 y s.s. del Estatuto Tributario.

(Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización, 2013)

En caso de que los recursos mencionados no resulten procedentes, el IDU debe generar una cuenta de cobro, en la que entre otras cosas se debe incluir el monto a cancelar, el nombre del propietario, la definición de la zona de influencia a la que pertenece el predio sobre el que se realiza el cobro, y las opciones de pago. Cabe aclarar que se puede cancelar el total de la deuda, o pagar por cuotas (esta última opción genera intereses al cobro).

El cobro de la Contribución de Valorización puede surtir tres etapas: Cobro ordinario, cobro persuasivo y cobro coactivo. El cobro ordinario se inicia a partir del momento en que la obligación es exigible, es decir al día siguiente de la ejecutoria del acto administrativo que la asigna. Una vez surtida esta etapa, el IDU deberá realizar un cobro persuasivo, que se inicia cuando el contribuyente pierde la opción de pago por cuotas. La gestión persuasiva incluye la localización del deudor, la comunicación telefónica o escrita, y la realización de visitas. En caso de que la contribución no sea pagada en esta etapa, el IDU podrá adelantar un cobro coactivo, estableciendo un plazo máximo para saldar la deuda, y en algunos casos puede llegar a transferir la propiedad del bien inmueble, o embargar las cuentas bancarias del contribuyente. Es preciso señalar que, durante la etapa del cobro persuasivo, la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales del IDU deberá realizar las gestiones requeridas ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para que la obligación sea inscrita en el Certificado de Tradición y Libertad del inmueble.

En cuanto a la ejecución de los recursos aportados, es preciso señalar que tras aprobarse el cobro de este tributo, el IDU debe adelantar los trámites pertinentes para suscribir

contratos para la ejecución de las obras. La adjudicación de dichos contratos deberá surtir una vez la entidad publique prepliegos y los modifique de acuerdo con las observaciones realizadas por los proponentes. El proceso debe ser transparente y garantizar la selección de contratistas que cumplan con requisitos técnicos y financieros, que aseguren la ejecución de las obras en los términos pactados inicialmente.

Este proceso ha sido cuestionado frecuentemente por miembros del Concejo Distrital, ciudadanos y organismos de control, pues en el pasado, gobernantes y directivos han privilegiado a determinados contratistas, incurriendo en delitos como cohecho, y malversando los recursos públicos. El principal caso de malversación de recursos públicos obtenidos mediante este tributo se denominó “Carrusel de la contratación”, y tuvo un impacto mediático significativo a partir de 2010, año en el que se dan a conocer denuncias que ponen en evidencia el favorecimiento a determinados contratistas para entregarles la ejecución de obras de valorización, aprobadas mediante el Decreto 180 de 2005.

De acuerdo con el diario El Espectador

Caracol Radio reveló una grabación que involucraba al contralor de Bogotá, Miguel Ángel Moralesrussi, con la presunta negociación de comisiones con contratistas. En ella se escucha un diálogo entre el exrepresentante a la Cámara por el Partido Liberal Germán Olano y Miguel Nule, uno de los empresarios que para aquel entonces manejaba gran parte de la contratación en la ciudad.

(El Espectador, 2011)

El escándalo mediático con el que se sacó a la luz pública las irregularidades en la contratación del Distrito estaba directamente relacionado con la adjudicación de los contratos de la contribución de valorización reglamentada en 2005. Esto llevó a las autoridades a investigar a funcionarios de alto nivel, así como a contratistas a los que se le había adjudicado la ejecución de algunas de las obras de valorización.

La sentencia SP 3807-2022 de la Corte Suprema de Justicia resuelve incrementar en 30 meses de prisión la pena del entonces alcalde Samuel Moreno Rojas. De acuerdo con los hechos presentados:

En el año 2008, SAMUEL MORENO ROJAS (Alcalde Mayor de Bogotá), Álvaro Dávila Peña (abogado asesor y consultor de empresas del Distrito, y amigo del primero), José Emilio Tapia Aldana y Héctor Julio Gómez González (contratistas del Distrito) acordaron aprovechar sus cargos, ubicación profesional, conocimientos e influencias para inclinar en su favor los procesos de contratación del Distrito Capital durante el periodo 2008 a 2011, entre ellos, los del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).

SAMUEL MORENO ratificó a Liliana Pardo Gaona como directora del IDU para que obedeciera las órdenes del referido grupo, de modo que aprovechando el proceso de selección de cada una de las licitaciones, los mencionados individuos se interesaron indebidamente en los contratos relacionados con la malla vial y valorización que adelantaría el IDU en los años 2008 y 2009.

(Corte Suprema de Justicia, 2022)

Asimismo, la sentencia SP 3807-2022 de la Corte Suprema de Justicia indica que:

en los contratos de valorización 020, 029, 037, 047 y 068 de 2009, se impusieron requisitos específicos en beneficio de las empresas relacionadas con Julio Gómez González y Emilio Tapia Aldana, como el caso de Mauros Food's y Coespro Ltda., entre otras.

(Corte Suprema de Justicia, 2022)

Esto evidencia que concejales, ciudadanos y organismos de control cuestionan los procesos de contratación pública debido a su desafortunada experiencia. Es menester de las autoridades nacionales y distritales propender por contar con procedimientos claros y transparentes para celebrar contratos públicos, evitando favorecer particulares, o seleccionar contratistas inexpertos. En algunas ocasiones se ha hecho evidente que los contratistas no cumplen con los requisitos técnicos y financieros requeridos para ejecutar los contratos, por lo que se han generado importantes retrasos en la ejecución de las obras.

Es preciso señalar que el Distrito debe velar por la ejecución oportuna de las obras públicas, y por evitar que se produzcan sobrecostos, y el proceso de selección de los contratistas debe ser absolutamente transparente. Resultaría conveniente que se sancionara drásticamente a aquellos contratistas que han generado retrasos, sobrecostos, o han afectado la ejecución de las obras.

La operación de este instrumento se ha definido con base en el Acuerdo 7 de 1987 “*Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá*”¹², y cualquier ajuste procedimental o metodológico requiere de la modificación de dicha norma. Durante la elaboración de este trabajo, la Alcaldía Mayor de Bogotá trabaja en la modificación al Estatuto de Valorización, que entre otras cosas:

- Obliga al alcalde de turno a contar con estudios y diseños de detalle del paquete de obras antes de cobrar la contribución.
- Permite que el Distrito pueda compensar a los contribuyentes por las obras retrasadas o siniestradas
- Permite que el concejo Distrital defina si resulta oportuno cobrar la contribución antes, durante o después de la ejecución de las obras.

La modificación al Estatuto de Valorización representa para la ciudad la posibilidad de actualizar los procedimientos asociados al cobro de este tributo, y corregir los inconvenientes que se han presentado en el marco de la reglamentación de la herramienta. Las reformas anteriormente enunciadas, aunadas a la inclusión de mecanismos que propendan por generar mayor transparencia en el proceso de selección de contratistas, y a la implementación de sanciones económicas a los contratistas que incumplan en la ejecución de las obras, resultan determinantes para consolidar un instrumento más legítimo y eficiente.

¹² De ahora en adelante se hará referencia a esta norma como “*Acuerdo 7 de 1987*”.

1.2.4 Características de la Contribución de Valorización

De acuerdo con información encontrada en la página web del IDU, entre 2001 y 2020 en Bogotá se recaudaron alrededor de 2,46 billones de pesos - \$COP (monto traído a valor del año 2020), y ha servido como fuente de financiación de parte de la infraestructura pública de la ciudad.

Una de las particularidades de esta herramienta es que el **límite del monto distribuible corresponde al costo de la obra pública**, por lo que no se cobra estrictamente el plusvalor generado por la obra o dicho de otra manera se cobra una porción del plusvalor, porción que tiene como límite el costo de la obra. Además, esta herramienta se distingue por su carácter coercitivo, y esto se hace evidente en caso de que los contribuyentes no realicen el pago, pues el Distrito puede adelantar el proceso de cobro coactivo, y embargar las cuentas bancarias del contribuyente.

Es necesario precisar que los recursos de la ciudad son finitos y las entidades distritales deben priorizar sus intervenciones. En la práctica, esta **priorización no solo obedece a factores técnicos, sino que también responde a criterios financieros y políticos**.

A continuación, se presentan algunas ventajas y desventajas del instrumento.

1.2.4.1 Ventajas del instrumento

De acuerdo con el texto *“Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución de valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones”*, elaborado por Patricia Acosta en 2010, hay tres rasgos que hacen de la contribución de valorización un instrumento ingenioso: la claridad, la flexibilidad y la sensibilidad. Según la autora, la visibilidad de los resultados hace que se trate de una política clara para la ciudadanía, la evolución de la forma en que se aplica permite contar con una política que se adapta a requerimientos específicos, y la preocupación por las restricciones de capacidad de pago hacen que se trate de una herramienta con preocupación social y política.

Esta herramienta se constituye en ejemplo de un tributo que goza de claridad debido a su amplia trayectoria y a que la ciudadanía cuenta con evidencia empírica de sus resultados ¹³. Además, la herramienta se ha demostrado suficientemente flexible ¹⁴ y su cobro puede variar de acuerdo con las necesidades de la administración distrital. Por último, la inclusión

¹³ Cabe precisar que a pesar de que en teoría el instrumento sea claro y la destinación de los recursos suela ser evidente para los contribuyentes, que ven de primera mano el avance en la ejecución de la obra, la experiencia a he demostrado que, en la práctica, no siempre ha habido claridad en la forma de cobrar el instrumento. Como se precisará más adelante, el cobro fraccionado del Acuerdo 180 de 2005 no resultó del todo claro, y generó oposición entre los contribuyentes.

¹⁴ La administración puede decidir si cobrar un plan de obras a través de la contribución de valorización, o acudir a este instrumento como una herramienta de cofinanciación, que se complementa con recursos de otra índole. Además, el Distrito cuenta con la posibilidad de otorgar a los contribuyentes, plazos o incentivos que faciliten e incentiven su pago, de acuerdo con la necesidad que se identifique.

de criterios sociales ¹⁵para determinar áreas de aferencia, identificar contribuyentes y determinar los montos a pagar, son criterios determinantes para generar aceptación entre los ciudadanos.

Además, es preciso señalar el carácter coercitivo de esta herramienta, pues el Distrito se encuentra facultado para adelantar cobros coactivos, e incluso se pueden llegar a embargar cuentas de los morosos. No obstante, los ciudadanos que consideren que se está haciendo un cobro excesivo, o no tienen claridad sobre los criterios con los que se asigna el cobro, pueden interponer una reclamación con la que el IDU se ve obligado a revisar el cobro, y en caso de ser necesario ajustarlo.

1.2.4.2 Cuestionamientos al instrumento

De acuerdo con Samuel Jaramillo:

Uno de los problemas del diseño del instrumento, es el impacto en la estructura urbana y el aumento de la segregación socioespacial, debido a la tendencia a favorecer su uso en zonas con mayor capacidad de pago, y con la remoción de los propietarios que no cuentan con capacidad de pago.

Otro de los problemas importantes corresponde a la limitada posibilidad de generar redistribución y de financiar las obras para las poblaciones más pobres.

(Jaramillo, Samuel, 1997)

Esto evidencia que, de acuerdo con el autor, la aplicación de esta herramienta cuenta con tres problemáticas:

Genera segregación socioespacial:

El cobro de esta contribución puede representar para algunos ciudadanos un factor que los lleva a desplazarse, y tiende a favorecer a las personas con capacidad de pago. Esta problemática es presentada por Sabatini y Gesse, quienes señalan que:

al mecanismo se le hacen algunas otras objeciones, desde una perspectiva más global, que también son serias. De una parte, las autoridades municipales, cuando este instrumento opera en buenas condiciones, tienden a privilegiarlo como fuente de financiación de obras públicas, y allí donde la capacidad de pago de los propietarios hace prever menos protestas: como resultado, el dispositivo parece reproducir y acentuar fuertemente la segregación socioespacial, pues las obras que las autoridades prefieren acometer son las que benefician a aquellos que pueden pagar esta contribución, descuidando otros sectores sociales.

¹⁵ Para realizar el cobro se requiere realizar un estudio de capacidad de pago. Esto evidencia que el cobro considera variables socioeconómicas para realizar el cobro.

(Geisse & Sabatini, 1980)

De acuerdo con los autores, la herramienta busca recaudar recursos aportados por contribuyentes que puedan pagar el tributo, y ejecutar en sus áreas de influencia obras públicas que tienden a incrementar el valor del suelo, y por lo tanto perpetuar la segregación socio espacial. Es necesario que las administraciones municipales propendan por evitar que se genere gentrificación, aplicando el instrumento bajo criterios que protejan a los moradores. Asimismo, deben propender por evitar que esta herramienta se ponga al servicio de una planificación urbana tecnocrática.

No redistribuye:

Esta herramienta no tiene un carácter redistributivo. Si bien parece respetar un principio de equidad, con base en el cual paga quien se beneficia, en la práctica se ha demostrado que este instrumento es mucho más fácil de aplicar en sectores donde hay capacidad de pago.

Si bien una obra pública, suele generar riqueza en su entorno inmediato, no es viable financiar una obra pública a través de este mecanismo en sectores en los que la población no puede pagar por esto. En este orden de ideas, las obras financiadas con esta herramienta son generadoras de riqueza en los sectores de la ciudad en donde hay capacidad de pago y el déficit de infraestructura no es tan alto.

1.3 Complementariedad con otros instrumentos para la financiación del desarrollo urbano

La contribución de valorización es uno de los tributos con mayor trayectoria en Colombia. Sin embargo, esta herramienta cuenta con limitaciones y dificultades, por lo que no siempre resulta conveniente utilizarla. Desde la década de los noventa, y particularmente desde la expedición de la ley conocida como de Reforma Urbana - Ley 9 de 1989¹⁶, *“por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”*, en Colombia se ha avanzado de forma significativa en la definición de instrumentos de financiación del desarrollo urbano.

En este apartado se reconoce la Contribución de Valorización como parte de un conjunto de herramientas de financiación del desarrollo urbano de las que dispone el Distrito, y cada una de estas cuenta con particularidades. Este apartado no constituye un estudio detallado de estos instrumentos, y reconoce la importancia de contar con un amplio abanico de instrumentos para costear la construcción de infraestructura pública. Algunos de estos se estructuran con el objetivo de redistribuir los costos y los beneficios de la urbanización, mientras que otros se constituyen en herramientas de las que puede disponer el Estado para recaudar recursos, pudiendo incluso promover la especulación inmobiliaria.

A continuación, se realiza una breve descripción de algunas herramientas de financiación del desarrollo urbano.

¹⁶ De ahora en adelante se hará referencia a esta norma como *“Ley 9 de 1989”*

1.3.1 Impuesto predial

Este tributo cuenta con amplia trayectoria en Colombia, y fue adoptado por primera vez a través de la Ley 48 de 1887, que lo definía como un impuesto de orden departamental. Se consolidó como una renta municipal desde 1951, y desde entonces ha sido objeto de múltiples reglamentaciones.

De acuerdo con la página web de la Secretaría Distrital de Hacienda, corresponde a:

“el pago que todo propietario, poseedor o quien disfrute del bien debe realizar sobre los bienes inmuebles o predios ubicados en el Distrito Capital.”

(Secretaría Distrital de Hacienda, 2023)

Esta herramienta, a diferencia de otras como la Contribución de Valorización, tiene, entre otras posibilidades, la capacidad de regular el mercado del suelo urbano, y minimizar la especulación inmobiliaria, pues permite gravar a los lotes urbanizables no urbanizados, o los llamados “lotes de engorde”. Se puede generar dicha regulación al mercado del suelo siempre y cuando la base del cobro, el avalúo catastral, sea lo más próximo al avalúo comercial de los inmuebles.

La base gravable de este impuesto es el auto avalúo que realice cada contribuyente, siempre que este no sea inferior al avalúo catastral definido por la Unidad Administrativa de Catastro Distrital.

1.3.2 Tarifas para el pago de servicios públicos domiciliarios

El diseño, la construcción y el mantenimiento de las redes matrices de servicios públicos domiciliarios está a cargo del prestador del servicio, quien podrá recuperar el costo de su inversión a través del cobro de una tarifa a los usuarios de esta infraestructura pública. En el caso de las inversiones para acueducto y alcantarillado estas deberán ser incluidas en el Plan de Obras e inversiones Regulado ¹⁷ para que puedan recuperarse mediante el cobro de una tarifa.

1.3.3 Participación en plusvalías

De acuerdo con lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones.

El artículo 47 de la ley conocida como Ley de Desarrollo Territorial – Ley 388 de 1997 ¹⁸ identifica tres hechos generadores de la participación en plusvalía:

¹⁷ Corresponde a un conjunto de proyectos que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá considera necesario llevar a cabo para dar cumplimiento a determinadas metas.

¹⁸ De ahora en adelante se hará referencia a esta norma como “Ley 388 de 1997”

1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

1.3.4 Sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios

El derecho urbanístico colombiano reconoce la importancia de realizar gestión asociada del suelo para superar las dificultades propias del desarrollo predio a predio. Los sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios son herramientas que facilitan a los propietarios asociarse, y convertir dicha sociedad en recursos dinerarios para ejecutar las inversiones requeridas para urbanizar el suelo.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 de la ley 388 de 1997:

En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.

(Congreso de Colombia, 1997)

Esta herramienta debe orientarse para concretar el principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas urbanísticas definidas, y debe garantizar la distribución de obligaciones urbanísticas y beneficios asociados al aprovechamiento económico de los inmuebles.

1.3.5 Transferencia de derechos de construcción y desarrollo

Este instrumento se introdujo a la legislación colombiana a través de la Ley 9 de 1989. Posteriormente fue incluido en la ley 388 de 1997, y recientemente incorporado en el Decreto 555 de 2021 *“Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”*¹⁹

El artículo 68 de la ley 9 de 1989 define:

los concejos de los municipios, del Distrito Especial de Bogotá y el Consejo de la Intendencia de San Andrés y Providencia determinarán la forma de transferir los derechos de desarrollo y de construcción entre aquellos inmuebles sometidos a regímenes urbanísticos especiales restrictivos del uso, densidad o altura y aquellos otros cuyos propietarios deseen bonificación en altura o densidad.

¹⁹ De ahora en adelante se hará referencia a esta norma como *“Decreto Distrital 555 de 2021”*

(Congreso de Colombia, 1989)

Asimismo, el artículo 48 de la Ley 388 de 1997 señala:

Compensación en tratamientos de conservación. Los propietarios de terrenos e inmuebles determinados en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberán ser compensados por esta carga derivada del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten.

(Congreso de Colombia, 1997)

En este orden de ideas, se trata de un mecanismo para transferir edificabilidad entre inmuebles que cuenten con regímenes urbanísticos restrictivos, y que sirve para pagar compensaciones a los propietarios de predios que cuenten con cargas patrimoniales o ambientales. Cabe señalar que este instrumento deberá ser reglamentado por la administración, y dicha reglamentación deberá incluir los procedimientos y metodologías asociadas al mismo.

1.3.6 Retribución por aprovechamiento económico del espacio público

La Guía De Aprovechamiento Económico del Espacio Público, elaborada en 2020 por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, define:

“Como instrumento, el aprovechamiento económico citado parte del principio de potenciar los activos “ocultos” del recurso espacio público, a partir de la implementación de medidas que permitan maximizar su valor económico potencial, contrarrestar las externalidades económicas derivadas del usufructo regulado de las actividades y definir esquemas de administración y manejo sostenibles que sobre él se desarrollen.”

(Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020)

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 146 del Decreto 555 de 2021, corresponde a:

“un instrumento de financiación que garantiza la sostenibilidad física de los elementos que constituyen el espacio público, a través de la obtención de recursos para la gestión del suelo, la construcción, el mantenimiento, la dotación, la adecuación y la sostenibilidad del espacio público y los elementos o mobiliarios que lo conforman, constituyen o componen.”

(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021)

Este mecanismo permite que el Distrito celebre contratos que le permita recaudar recursos para administrar el espacio público de la ciudad. Se puede materializar a través de modalidades como:

- **Publicidad exterior visual:** Corresponde a un medio masivo de comunicación destinado a llamar la atención de los ciudadanos a través de elementos visuales que sean visibles desde vías o espacio público. Se reglamenta mediante la Ley 140 de 1994, y contempla el uso de postes y mástiles, estaciones de servicio de transporte masivo.
- **Contribución por parqueo en vía:** Consiste en cobrar una tarifa a los usuarios de estacionamientos ubicados sobre la vía. Se introduce a la legislación mediante la Ley 1955 de 2019, *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*.²⁰
- **Cobro por utilización temporal del espacio público:** Los alcaldes tienen la facultado de reglamentar la administración, el mantenimiento o el aprovechamiento económico temporal del espacio público. Para esto, se podrá recurrir a instalar locales, quioscos, antejardines, entre otros. Se introduce a la legislación mediante la Ley 9 de 1989.

²⁰ De ahora en adelante se hará referencia a esta norma como *“Ley 1955 de 2019”*

- **Contratos de administración delegada:** Corresponde a la posibilidad de celebrar convenios, suscribir asociaciones público-privadas, delimitar distritos de negocios, entre otras medidas que permitan al Distrito asociarse con el sector privado, generar incentivos o exenciones tributarias que pueden ser trasladadas para la administración, operación, recuperación y mantenimiento del espacio público.

1.3.7 Retribución por explotación económica de la infraestructura pública

El artículo 549 del Decreto 555 de 2021 establece:

“Es un instrumento de financiación que permite la explotación económica de las infraestructuras públicas, los elementos y bienes que la componen o conforman a través de servicios conexos y los usos del suelo permitidos en estas áreas en el marco del presente plan. Los recursos provenientes o resultantes de este instrumento se orientarán a financiar la gestión del suelo, la construcción, la operación, el mantenimiento, la adecuación, la dotación, la administración y la sostenibilidad física de dicha infraestructura pública de acuerdo con lo dispuesto en el presente plan.

Podrán ser objeto de explotación económica las infraestructuras públicas, los elementos y bienes que la componen o conforman ubicadas en las Estructuras Ecológica Principal, Funcional y del Cuidado, Socioeconómica y Cultural y la Integradora de Patrimonios a través de actividades económicas temporales acordes o no con los usos del suelo.

(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021)

De acuerdo con lo anterior, se trata de una herramienta que permite recaudar recursos destinados a la administración y el mantenimiento de la infraestructura pública que se ubique en alguno de los sistemas estructurantes del territorio. Es posible identificar como ejemplo para la aplicación de esta herramienta, la renta de espacios comerciales altamente transitados en sistemas de transporte masivo, cuyo recaudo permite costear la administración de la infraestructura de transporte (estaciones, portales, terminales, entre otros).

1.3.8 Pagarés y bonos de reforma urbana

Este instrumento se introduce al marco normativo del país a través de la ley 9 de 1989. El artículo 102 de esta norma define:

Los "Pagarés de Reforma Urbana" serán títulos a la orden, libremente negociables, denominados en moneda nacional, tendrán un plazo total de ocho (8) años, contados a partir de la fecha de su expedición, que corresponderá a la de perfeccionamiento de la tradición y entrega del inmueble, redimibles en ocho (8) vencimientos anuales, iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de expedición, devengarán intereses sobre saldos deudores, pagaderos por semestre vencido, equivalentes al 80% de la variación porcentual del índice nacional de precios al consumidor, elaborado por el DANE, correspondiente al semestre inmediatamente anterior a la fecha de exigibilidad. Los

intereses devengados gozarán de exención de impuestos de renta y complementarios.

(Congreso de Colombia, 1989)

Este instrumento corresponde a una opción de endeudamiento para construir infraestructura pública. La administración distrital emite títulos de deuda pública sin garantía de la Nación, y permite la participación del sector privado como fuente de recursos para costear una obra pública (a través de la compra de bonos y pagarés). La emisión de estos títulos debe ser aprobada por el Concejo Distrital, y autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.3.9 Derecho real de superficie

Este instrumento se adopta por primera vez a través de la Ley 1955 de 2019, “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*”. El artículo 33 de la Ley 1955 de 2019 define:

Una entidad pública denominada superficiante, titular absoluta de un bien inmueble fiscal o de uso público destinado a la Infraestructura de Transporte conforme a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1682 de 2013, podrá otorgar el derecho real de superficie de origen contractual, enajenable y oneroso, a un tercero denominado superficiario, por un plazo máximo de treinta (30) años, prorrogables hasta máximo veinte (20) años adicionales (...) El superficiario tendrá la facultad, conforme a la normatividad de ordenamiento territorial del lugar donde se ubique el bien inmueble y las disposiciones urbanísticas vigentes, de realizar y explotar por su exclusiva cuenta y riesgo, construcciones o edificaciones en áreas libres aprovechables con todos los atributos de uso, goce y disposición de las mismas, a fin de que tales desarrollos puedan soportar gravámenes y limitaciones al dominio, sin afectar el uso público, la prestación del servicio de transporte, ni restringir la propiedad del inmueble base del superficiante.

(Congreso de la República, 2019)

De acuerdo con la Guía De Implementación Del Derecho Real Accesorio De Superficie, elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP):

Es un instrumento contractual de captura de valor del suelo que permite el aprovechamiento urbanístico por parte de un tercero de las áreas disponibles en la infraestructura de transporte a cambio de una retribución. Jurídicamente se trata de un derecho real accesorio que tiene origen contractual, enajenable y oneroso

(Departamento Nacional de Planeación, 2021)

Esta herramienta permite que un tercero aproveche las áreas libres de la infraestructura de transporte, típicamente en las estaciones de metro u otro sistema de transporte masivo. El superficiario podrá utilizar dichos espacios libres (que corresponden a construcciones autónomas ubicadas en el vuelo, el sótano, o en el suelo adyacente de la infraestructura de transporte), deberá asumir la posibilidad de soportar gravámenes y limitaciones al dominio del inmueble.

Si bien el instrumento solo se encuentra enunciado en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente de Bogotá, este no ha sido reglamentado. Además, debido a que su adopción en Colombia es reciente, no se ha utilizado en ninguna ciudad del país.

1.3.10 Titularización de ingresos tributarios futuros - TIRF

Este instrumento se introduce en el marco normativo de Colombia a través de la Ley 1955 de 2019. El artículo 278 de la Ley 1955 de 2019 establece:

Los municipios de categorías especial, 1 y 2, que gestionen sus propios catastros directamente o a través de esquemas asociativos territoriales y que cumplan con criterios de eficiencia en el recaudo del impuesto predial definidos por el Gobierno nacional, podrán financiar infraestructura urbana vinculada a los proyectos estratégicos de renovación urbana contemplados en sus planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo territorial, a través de la titularización de la totalidad o parte de los mayores valores de recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos estratégicos de renovación urbana durante el período necesario para cubrir el monto de la emisión.

Para estos efectos, el mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos estratégicos de renovación urbana se cederá como aporte de la entidad territorial a los patrimonios autónomos autorizados por el artículo 121 de la Ley 1450 de 2011, los cuales podrán realizar la respectiva titularización y ejecutar el proyecto de renovación urbana, sin sujeción a la limitación prevista en el artículo 76 de la Ley 617 de 2000. Tales recursos se considerarán como un menor valor del ingreso por concepto de impuesto predial, se descontarán de la capacidad de endeudamiento y por ende no se reflejarán en el presupuesto de gastos de la entidad territorial.

(Congreso de Colombia, 2019)

Es preciso señalar que solo hasta 2021, año en el que se modifica el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, se reconoce esta herramienta como un instrumento de financiación del desarrollo urbano, al que puede recurrir la administración distrital. En efecto, el artículo 552 del Decreto Distrital 555 de 2021 define:

El Distrito Capital podrá utilizar recursos provenientes del mayor valor que se recaude de los ingresos tributarios del impuesto predial generados por la ejecución de proyectos estratégicos, de conformidad con la normatividad que regule la materia.

(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021)

Este instrumento se suele utilizar en sectores delimitados de la ciudad, que serán rehabilitados mediante un proyecto urbanístico. Se trata de una forma de endeudamiento, en la que la ciudad adquiere bonos de deuda, y pone como garantía de su pago el incremento en el recaudo del impuesto predial. El principal cuestionamiento a esta

herramienta es que podría propiciar que se genere especulación inmobiliaria a partir de la expectativa de llegar a recaudar determinados montos de impuesto predial.

A continuación, se presenta una imagen que explica del funcionamiento de la herramienta.



Fuente: Presentación Crecimiento paga crecimiento. Foros Semana.

Ilustración 2. Esquema funcionamiento TIRF

Fuente: Presentación Crecimiento paga crecimiento. Foros Semana. Tomado de https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/instrumentosfinanciamientocapturarentas_version_final.pdf

Al igual que el Derecho Real de Superficie, este instrumento no se encuentra reglamentado en Bogotá, y es relativamente reciente. Ahora bien, el antecedente más importante en la utilización de este instrumento corresponde al Distrito de Innovación en Medellín.

Capítulo 2: De la reglamentación a la implementación de la contribución de valorización en Bogotá (2005-2023)

Como se menciona en los anteriores apartados, el objeto de estudio de este trabajo es evaluar los procedimientos y las metodologías definidas en el marco de la Contribución de Valorización reglamentada en 2005 y 2013 en Bogotá para determinar de qué manera se garantiza el cumplimiento de los principios de legalidad, legitimidad, equidad, eficiencia y progresividad.

En este apartado se presenta un análisis comparativo del Acuerdo 180 de 2005, y el Acuerdo 523 de 2013. El análisis contiene los antecedentes normativos, la caracterización de las obras por financiar y sus zonas de influencia, la identificación de principios orientadores del cobro, la explicación de las exenciones y exclusiones realizadas, la descripción del método por medio del cual se estima la forma de distribuir el cobro, la caracterización a la ejecución de las obras, el análisis de los efectos urbanísticos que tuvo el acto administrativo y las lecciones aprendidas en el proceso de implementación de la contribución de valorización como instrumento para financiar obras públicas.

La caracterización de las obras por financiar mediante los actos administrativos se realiza con base en documentos georreferenciados hallados en la página web del IDU. Estos archivos permiten identificar el nombre de cada una de las obras, el grupo al que pertenecen, su zona de influencia, el sistema al que pertenecen, su estado y sus dimensiones. La caracterización de cada una de las zonas de influencia definidas para el plan de obras se realiza con base en las memorias técnicas que soportan los actos administrativos.

2.1 Acuerdo 180 de 2005 “Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras”

Este trabajo analiza la reglamentación e implementación del Acuerdo 180 de 2005, motivada en gran medida por ahondar en la comprensión del acto administrativo más ambicioso que haya buscado recaudar una contribución de valorización. Esta norma busca recaudar suficientes recursos para costear las obras públicas requeridas a lo largo de la mayor parte de la ciudad, y por la incidencia de sus procedimientos y metodologías en el cumplimiento de los principios de legalidad, legitimidad, equidad, eficiencia y progresividad

El acuerdo 180 de 2005 autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras, y fue aprobado por el Concejo de Bogotá durante la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón. En este apartado se hace énfasis en:

- Antecedentes normativos
- La caracterización de las obras que se buscaba financiar mediante el cobro
- La caracterización de las zonas de influencia de las obras

- El estudio de capacidad de pago
- El método de distribución de la contribución
- Las exenciones y exclusiones del cobro,
- La ejecución de las obras que se buscaba financiar mediante este cobro
- Las lecciones aprendidas.

Este acto administrativo establece que las obras públicas que serían financiadas mediante el cobro de la contribución deberían incluirse dentro de los proyectos de inversión de cada vigencia fiscal en el Banco Distrital de Programas y Proyectos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. De acuerdo con el Instituto de Desarrollo Urbano, durante la vigencia 2005-2009 se presentaron 50.915 recursos de reconsideración en contra de la asignación de valorización autorizada por dicho acuerdo (por lo que se puede estimar que en promedio, se presentaron 12.729 recursos de reconsideración anuales).

2.1.1 Antecedentes normativos

Para elaborar un análisis de la implementación de la Contribución de Valorización reglamentada por el Acuerdo 180 de 2005, es necesario entender de qué forma se utilizaba esta herramienta en los años anteriores a la adopción de este acto administrativo. A continuación, se presentan los antecedentes más relevantes para el período 1987-2005 (intervalo de tiempo que corresponde al período de tiempo entre la adopción del Estatuto de Valorización de Bogotá y la adopción del Acuerdo 180 de 2005).

- **Acuerdo 7 de 1987 “Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá”:**

Esta norma corresponde al reglamento con el que se debe liquidar y cobrar la liquidación de la Contribución de Valorización en Bogotá, por lo que deberá orientar la estructuración y aprobación de actos administrativos que aprueben el cobro. Define aspectos relacionados con la ejecución de las obras, la delimitación de las zonas de influencia, la elección de los representantes de los propietarios, poseedores, y beneficiados, la composición de las juntas de vigilancia, la determinación del método de distribución para obras que causen beneficio local, los procedimientos para la aprobación del monto y la distribución, los criterios para determinar el monto a pagar en caso de que exista contribución de valorización por beneficio general, la liquidación de las obras, procedimientos para la asignación y el pago del gravamen, la compra de inmuebles requeridos para adelantar obras públicas, compensaciones a las que haya lugar por la afectación de una obra pública a un inmueble.

Este acto administrativo es complementado por el Acuerdo 16 de 1990 “Por el cual se adiciona y modifica el Acuerdo 7 de 1987 y se desarrolla el concepto de valorización por Beneficio General en el Distrito Especial de Bogotá”, que entre otras cosas define cuáles son las obras que causan valorización por beneficio general.

Asimismo, el Acuerdo 24 de 1992 “Por el cual se modifica el artículo 3 del Acuerdo 7 de 1987”, asigna al IDU la competencia de calcular, liquidar y distribuir la contribución de valorización por obras.

Como se mencionó en el apartado “¿Cómo opera la contribución de valorización?”, para el momento en el que se elabora este trabajo, la Alcaldía Mayor de Bogotá, y el IDU

adelantan en un proyecto de modificación al Estatuto de Valorización, que permitiría superar dificultades metodológicas y procedimentales que han dificultado el cobro del tributo, y han llevado a que se presenten sobrecostos o retrasos.

- **Decreto Ley 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”:**

Asigna al Concejo de Bogotá la competencia de establecer la contribución de valorización, determinar los sistemas y métodos para definir los costos y los beneficios de las obras. Además, este acto administrativo precisa que la contribución de valorización por beneficio general solo se puede decretar para financiar la construcción y recuperación de vías e infraestructura pública.

El cobro de una contribución de valorización suele ser presentado por el IDU ante el concejo distrital, lo que implica para la administración de la ciudad un inmenso reto político, pues deberá contar con mayorías en el concejo para poder llevar a cabo dicho cobro. Asimismo, cualquier ajuste al Acuerdo 7 de 1987, también requeriría ser ratificado por el concejo distrital, por lo que la administración deberá contar con mayorías para aprobarlo.

La dinámica partidista, los distintos intereses y la diversidad de los actores que son representados en el cabildo distrital, son determinantes para que una administración pueda aprobar un cobro, o poner en marcha una modificación estructural del cobro de este tributo en la ciudad. Los partidos de oposición al gobierno de turno pueden detener un cobro o una reforma planteada, bien sea porque sus cabildantes logran sobreponerse en el ejercicio de los debates públicos, o por estrategias políticas que logran llevar a cabo.

- **Acuerdo 23 de 1995 - Beneficio Local “Por el cual se autoriza el cobro de la Valorización por Beneficio Local para el conjunto de obras viales adelantadas en Ciudad Salitre y se modifican unos artículos del Acuerdo 7 de 1987.”**

Este acto administrativo ordena el cobro de la contribución de valorización por beneficio local correspondiente a las siguientes obras: Avenida de la Constitución (entre la Diagonal 22, la Avenida La Esperanza y la Avenida El Dorado), Avenida de la Esperanza, Avenida de la Constitución hasta el sector de quinta paredes, ampliación de la intersección entre la Avenida Carrera 68 con la Autopista el Dorado, y mejoras del puente de la Avenida la Esperanza con Avenida Carrera 68. El acuerdo busca recaudar \$ 19.887.000.000, define zonas de influencia, método para la distribución de la contribución, conformación de un comité conformado por los representantes de los beneficiarios, entre otras cosas.

- **Acuerdo 25 de 1995 -Beneficio Local “Por el cual se autoriza el cobro de la Valorización por Beneficio Local para un conjunto de obras viales incluidas en el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” y se modifica el Acuerdo 7 de 1987”:**

Ordena el cobro de la valorización por beneficio local para ejecutar una serie de obras, entre las que sobresale: La Avenida Ciudad de Cali y complementarias, la Avenida Boyacá, la Avenida San José la Avenida Norte Quito Sur, el eje ambiental de la Avenida Jiménez, la Carrera 15, entre otras. Este acuerdo busca recaudar \$ 321.271.000.000, y define: zonas de influencia. Sistemas de distribución del beneficio, composición y funciones de la junta

de vigilancia, memoria técnica, procedimientos para la notificación, la facturación y el cobro, entre otras.

Este acto administrativo fue modificado parcialmente por el Acuerdo 9 de 1998 que, entre otras cosas, redefine el conjunto de obras que causan valorización por Beneficio Local y el límite a los costos de la administración del recaudo y ordena que dichas obras inicien antes del primero de junio de 1999).

Posteriormente, el Acuerdo 9 de 1998 fue modificado por el Acuerdo 48 de 2001, que entre otras cosas redefine las obras a financiarse con valorización local, y el monto distribuible (que ahora correspondería a \$449.918.079.325).

Los antecedentes a los que se hace referencia dan cuenta de que en este período de tiempo se adopta un estatuto de valorización que fue complementado por otras normas y establece aspectos fundamentales para el instrumento, como por ejemplo las competencias del IDU y el Concejo Distrital en su implementación. Además, dan cuenta de la existencia de la contribución de valorización por beneficio general. Si bien este trabajo no busca develar los debates que se han presentado alrededor de esta figura, reconoce su importancia y la complejidad para implementarla (aún no existen antecedentes claros en la implementación de contribución de valorización por beneficio general, y no se ha logrado precisar con total claridad qué tipo de obras generan “beneficio general”). Por último, es preciso destacar que la revisión de estos actos administrativos evidencia las frecuentes modificaciones los montos distribuibles, lo que permite cuestionarse si existe un alto margen de error en los presupuestos elaborados para construir las obras públicas.

2.1.2 Caracterización de las obras

El acuerdo 180 de 2005 establece el cobro de una contribución de valorización por beneficio local con destinación específica a financiar 146 obras, que se estimaba costarían \$2.103.117.895.856, de los cuales \$2.039.655.294.649 (96,98%) correspondían al monto requerido para financiar las obras del sistema de movilidad y \$63.462.601.207 (3,02%) al costo de las obras de espacio público.

Este Acuerdo establece que el Plan de Obras a construir con cargo a la Contribución de Valorización se conforma por cuatro grupos de obras, que de acuerdo con los archivos georreferenciados del IDU cuentan con las siguientes características:

- **El grupo 1** está conformado por 53 obras públicas, de las cuales 47 corresponden al sistema de movilidad y 6 al sistema de espacio público.
- **El grupo 2** está conformado por 48 obras públicas, de las cuales 36 corresponden al sistema de movilidad y 12 corresponden al sistema de espacio público
- **El grupo 3** está conformado por 21 obras públicas que corresponden al sistema de movilidad.
- **El grupo 4** está conformado por 24 obras públicas que corresponden al sistema de movilidad.

A continuación, se presenta un plano en el que se da cuenta de las 146 obras públicas por financiar mediante el Acuerdo 180 de 2005, y un cuadro resumen en el que se evidencia el número de obras por sistema.

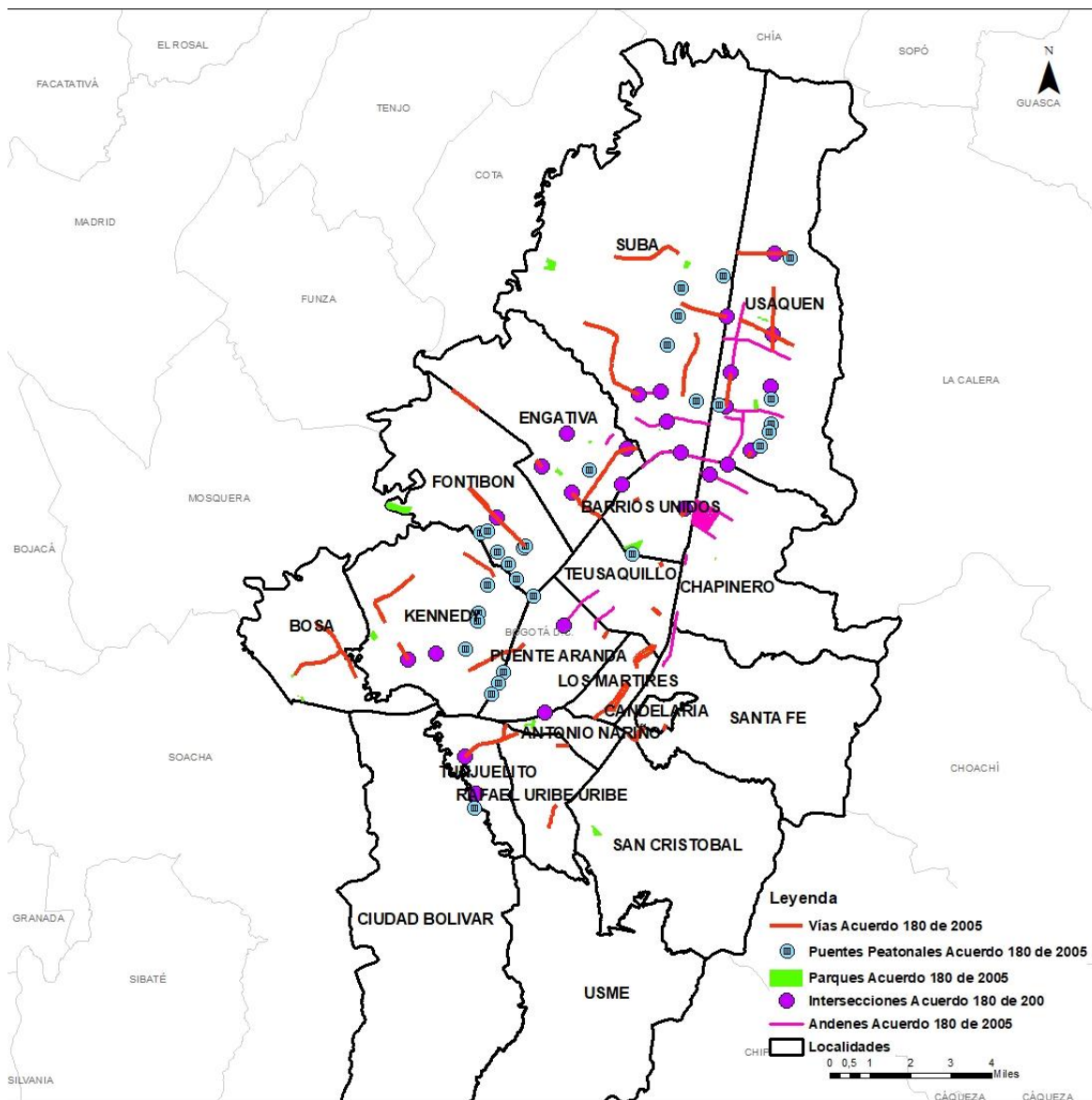


Ilustración 3. Obras - Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

LOCALIDAD	SISTEMA	NO DE OBRAS	OBRAS/LOCALIDAD
Usaquén	Espacio Público	3	27
	Movilidad	24	
Suba	Espacio Público	3	21
	Movilidad	18	
Kennedy	Espacio Público	1	14
	Movilidad	13	
Fontibón	Espacio Público	1	13
	Movilidad	12	
Engativá	Espacio Público	2	12
	Movilidad	10	
Chapinero	Espacio Público	1	10
	Movilidad	9	
Teusaquillo	Espacio Público	0	1
	Movilidad	1	
Los Mártires	Espacio Público	1	5
	Movilidad	4	
Bosa	Espacio Público	3	6
	Movilidad	3	
Barrios Unidos	Espacio Público	1	5
	Movilidad	4	
Puente Aranda	Espacio Público	0	5
	Movilidad	5	
Rafael Uribe	Espacio Público	0	2
	Movilidad	2	
Santa Fe	Espacio Público	0	2
	Movilidad	2	
Antonio Nariño	Espacio Público	0	1
	Movilidad	1	
San Cristóbal	Espacio Público	1	1
	Movilidad	0	
Ciudad Bolívar	Espacio Público	0	1
	Movilidad	1	
Tunjuelito	Espacio Público	0	3
	Movilidad	3	
Engativá – Suba – Barrios Unidos	Espacio Público	0	1
	Movilidad	1	

Fontibón - Engativá	Espacio Público	0	1
	Movilidad	1	
Santa fé – San Cristóbal	Espacio Público	0	1
	Movilidad	1	
Santa fé – La Candelaria	Espacio Público	0	1
	Movilidad	1	
Usaquén - Chapinero	Espacio Público	0	1
	Movilidad	1	
Teusaquillo – Los Mártires	Espacio Público	0	7
	Movilidad	7	
Tunjuelito – Rafael Uribe	Espacio Público	0	2
	Movilidad	2	
Chapinero – Santa Fé	Espacio Público	0	1
	Movilidad	1	
Teusaquillo – Puente Aranda	Espacio Público	0	2
	Movilidad	2	
TOTAL	Espacio Público	17	146
	Movilidad	129	

Tabla 4. Número de obras por sistema y localidad

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

Esto hace evidente que el plan de obras del Acuerdo 180 de 2005 define un número importante de obras públicas ubicadas en Usaquén, Suba y Kennedy. A continuación, se presentan imágenes que dan cuenta de algunas de las principales obras incluidas en el Acuerdo 180 de 2005:



Ilustración 4. Intersección Calle 100 con Carrera 15

Fuente: <https://www.sainc.co/portfolio-view/puente-calle-100-con-carrera-15/>



Ilustración 5. Calle 170 desde la Avenida Boyacá hasta la Avenida Cota

Fuente: Google maps



Ilustración 6. Avenida 9a desde la calle 147 hasta la calle 170

Fuente: Google maps



Ilustración 7. Puente peatonal ubicado en la Calle 182 con carrera 7ª

Fuente: Google maps



Ilustración 8. Avenida Mariscal Sucre desde la Avenida Jiménez hasta la Avenida Los Comuneros

Fuente: Google maps



Ilustración 9. Avenida Ciudad de Villavicencio desde Avenida Ciudad de Cali hasta Avenida el Tintal

Fuente: Google maps

Además, esta información da cuenta de que este instrumento ha sido utilizado principalmente para financiar la construcción y adecuación de elementos que conforman el sistema de movilidad de la ciudad. Implementar esta herramienta para financiar la construcción de espacio público y equipamientos representa un reto para la institucionalidad de la ciudad, y una oportunidad para vincular a entidades distintas al IDU en la implementación de la contribución de valorización.

La predominancia en la utilización de este instrumento para financiar obras de infraestructura vial se hace aún más evidente al revisar los proyectos de infraestructura definidos en el artículo 70 del Decreto 190 de 2004 – Plan de Ordenamiento Territorial. Dicha revisión hace evidente que:

- De los 51 proyectos asociados con el componente de infraestructura vial, 25 son incluidos en el Acuerdo 180 de 2005 (esto corresponde al 49,01%).
- De los 30 proyectos asociados a la construcción de ciclorrutas y troncales de transporte masivo, ninguno fue incluido en el Acuerdo 180 de 2005. (esto corresponde al 0,00%)
- De los 36 proyectos asociados a construcción de parques, 10 son incluidos en el Acuerdo 180 de 2005 (esto corresponde al 27,77%)²¹
- De los 29 proyectos asociados a la construcción de andenes y alamedas, 2 fueron incluidos en el Acuerdo 180 de 2005 (esto corresponde al 6,89%).
- De los 20 proyectos asociados a la construcción de puentes peatonales, 10 fueron incluidos en el plan de obras del Acuerdo 180 de 2005 (esto corresponde al 50,00%).

²¹ Si bien el Acuerdo 180 de 2005 buscó recurrir a la Contribución de Valorización para costear la construcción de algunos parques, esta decisión fue reversada en el marco del Acuerdo 523 de 2013, norma con la que se definió que solo uno de estos parques se costearía a través de este instrumento.

- De los 29 proyectos asociados al mejoramiento y la ampliación de la red de acueducto, ninguno fue incluido en el Acuerdo 180 de 2005 (esto corresponde al 0,00%).
- De los 73 proyectos asociados al mejoramiento y la ampliación de la red de saneamiento básico, ninguno fue incluido en el Acuerdo 180 de 2005 (esto corresponde al 0,00%).
- De los 4 proyectos asociados a la construcción de equipamientos (incluye la construcción de 12 jardines infantiles, 2 super cades, 36 colegios y 28 CAI), ninguno fue incluido en el Acuerdo 180 de 2005 (esto corresponde al 0,00%).

Esto reafirma que la contribución de valorización ha sido utilizada principalmente para costear obras de infraestructura vial, y desde el Plan de Ordenamiento no se ha dejado del todo claro cuáles podrían ser las fuentes de financiación de las obras públicas asociadas a ciclorrutas, sistemas de transporte masivo, mejoramiento y ampliación de redes, y construcción de equipamientos.

Con el objeto de caracterizar las principales características socioeconómicas de los sectores en los que se localizan las obras asociadas al Acuerdo 180 de 2005, es preciso revisar el estrato socioeconómico de los sectores en los que se localizan. Para ello, es preciso considerar que la estratificación socioeconómica corresponde a una clasificación de inmuebles, cuyo objetivo principal es aplicar tarifas diferenciadas en el cobro de servicios públicos domiciliarios. No obstante, también es utilizada para cobrar tributos como la contribución de valorización, teniendo en cuenta la capacidad de pago de los hogares.

Se debe precisar que de acuerdo con lo indicado por el DANE:

La estratificación socioeconómica es una clasificación en estratos de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial por estratos los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones en esta área.

(Departamento Administrativo Nacional de Estadística)

Para clasificar las viviendas según su estrato socioeconómico, el DANE acude a distintos métodos estadísticos (que no son objeto de este trabajo) y considera diversas variables que se pueden resumir en dos factores: características físicas y localización.

Entre las principales variables que comprenden las características físicas de una vivienda se encuentran: los materiales constructivos, el tamaño (de la vivienda en general y en particular de algunos de sus componentes como los cuartos, la cocina y los baños), los acabados, el estado de conservación, etc.

Frente a su localización se podría examinar la calidad del contexto urbano con variables tales como: la dotación de redes de servicios, la distancia a centralidades o polos de desarrollo, el acceso a parques, centros recreacionales o culturales, la calidad de las vías y la movilidad, etc.

(Departamento Administrativo Nacional de Estadística - Grupo de estratificación, 2015)

Asimismo, es preciso señalar que se puede identificar una relación directamente proporcional entre la calidad de la vivienda y la disponibilidad a pagar por ella.

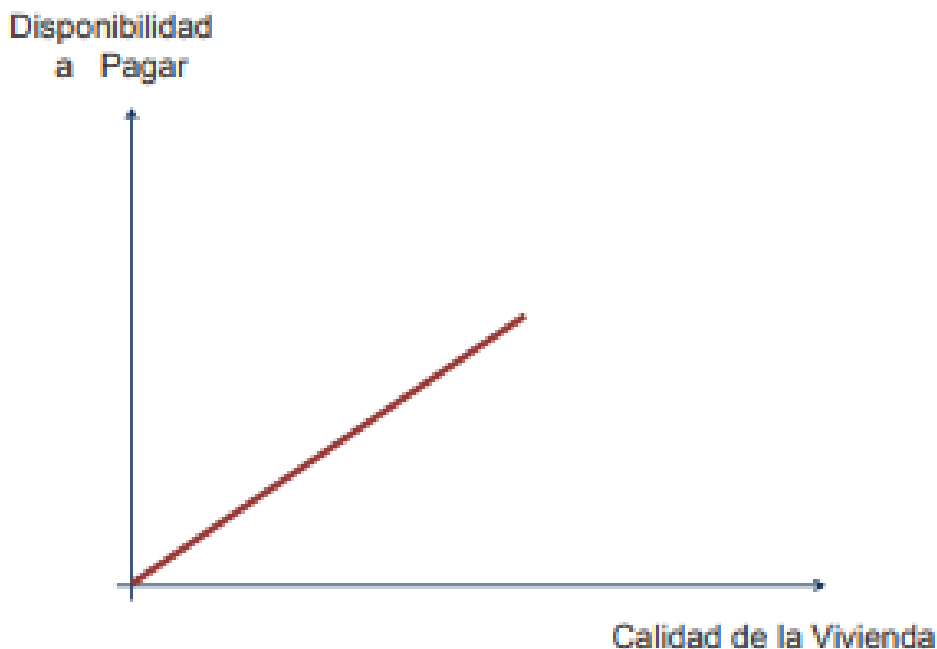


Ilustración 10. Relación Calidad de vida - Disponibilidad a pagar

Fuente: DANE, 2015

Con base en lo anterior, los tomadores de decisiones y los formuladores de política pública tienden a considerar que los hogares que residen en una vivienda con mayor estrato socioeconómico son los que mayor disponibilidad de pago tienen para acceder a la misma (esto implica no solo la disponibilidad de pago de servicios públicos domiciliarios, sino también la disponibilidad a pagar tributos como la contribución de valorización).

Ahora bien, la estratificación socioeconómica de Bogotá se realiza a nivel manzana, y no a nivel predio. Esto puede generar que, predios de distintas características y con propietarios de distintas condiciones socioeconómicas, sean incluidos en el mismo estrato socioeconómico, y se les realice el mismo cobro. Si bien esto puede incrementar el margen de imprecisión del cobro de la contribución, es la metodología más adecuada con la que hasta la fecha cuenta el Distrito.

A continuación, se presenta un plano y un cuadro en el que se ilustran las obras públicas cobradas mediante el Acuerdo 180 de 2005 y la estratificación socio económica predominante en los sectores en las que se localizan.

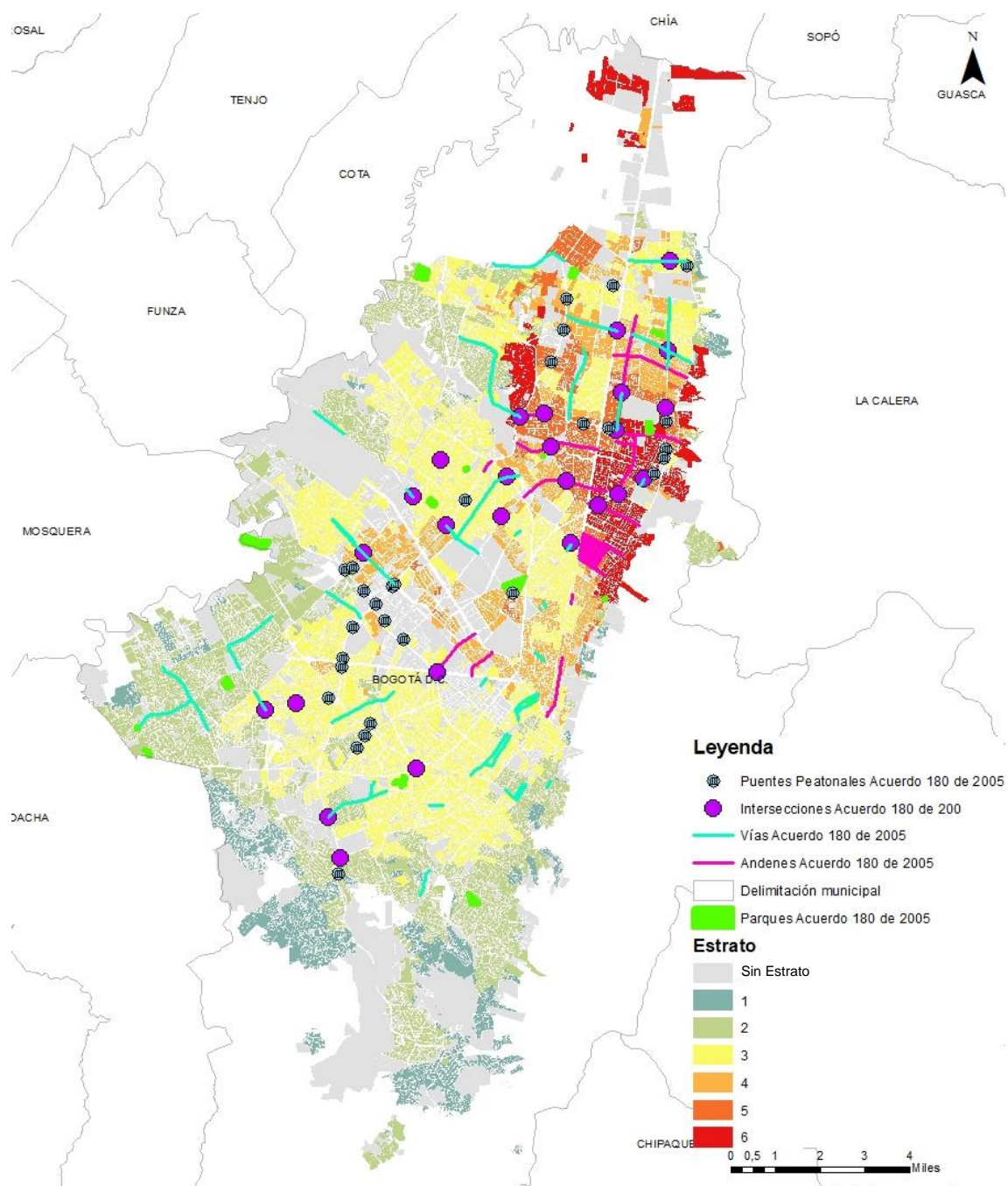


Ilustración 11. Obras del Acuerdo 180 de 2005 y estratificación

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

TIPO DE OBRA	TOTAL OBRAS	ESTRATO	NO OBRAS/ ESTRATO	%
Puentes peatonales	29	Sin Estrato	4	13,79%
		1	0	0,00%
		2	1	3,45%
		3	12	41,38%
		4	4	13,79%
		5	6	20,69%
		6	2	6,90%
Intersecciones	26	Sin Estrato	1	3,85%
		1	0	0,00%
		2	2	7,69%
		3	10	38,46%
		4	6	23,08%
		5	6	23,08%
		6	1	3,85%
Vías	53	Sin Estrato	4	7,55%
		1	0	0,00%
		2	16	30,19%
		3	20	37,74%
		4	11	20,75%
		5	2	3,77%
		6	0	0,00%
Andenes	20	Sin Estrato	0	0,00%
		1	0	0,00%
		2	0	0,00%
		3	3	15,00%
		4	6	30,00%
		5	5	25,00%
		6	6	30,00%
Parques	18	Sin Estrato	0	0,00%
		1	0	0,00%
		2	6	30,00%
		3	5	25,00%
		4	4	20,00%
		5	1	5,00%
		6	2	10,00%

Tabla 5. Obras por estrato socioeconómico

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Asimismo, se presentan gráficos y cuadros que dan cuenta de los estratos predominantes en las zonas adyacentes a los distintos tipos de obras que se planteaba financiar mediante el cobro de la contribución.

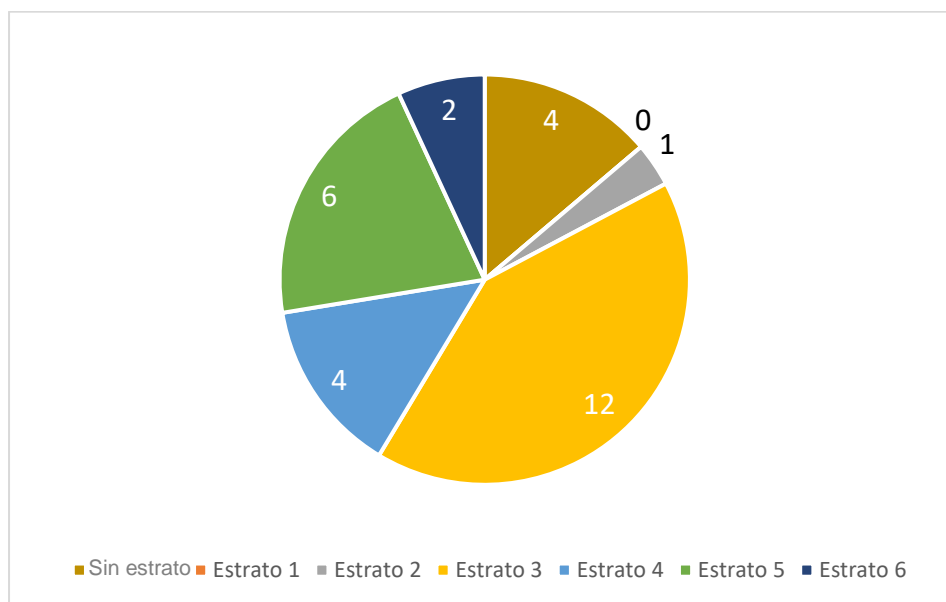


Ilustración 12. Acuerdo 180 de 2005 - Número de puentes por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Estrato	No. obras	%
Sin estrato	4	13,79%
Estrato 1	0	0,00%
Estrato 2	1	3,45%
Estrato 3	12	41,38%
Estrato 4	4	13,79%
Estrato 5	6	20,69%
Estrato 6	2	6,90%
TOTAL	29	100%

Tabla 6. Acuerdo 180 de 2005 - Número de puentes por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

La mayor parte de los puentes peatonales que se buscaba financiar mediante el cobro de la contribución se localiza en zonas donde predomina el estrato 3. Es particularmente llamativo que no se pretende financiar este tipo de obra en sectores en los que prevalece el estrato 1, y es relativamente bajo el porcentaje de obras localizadas en sectores de estrato 2 o estrato 6. La ausencia de este tipo de obras en sectores de estrato 1, puede deberse a la limitada capacidad de pago de los ciudadanos que residen en dichas áreas,

asunto que se termina de precisar en el apartado denominado “Estudio de capacidad de pago” de este capítulo.

A continuación, se presenta un gráfico y un cuadro que dan cuenta de los estratos predominantes en las zonas adyacentes a las intersecciones viales que se planteaba financiar mediante el cobro de la contribución.

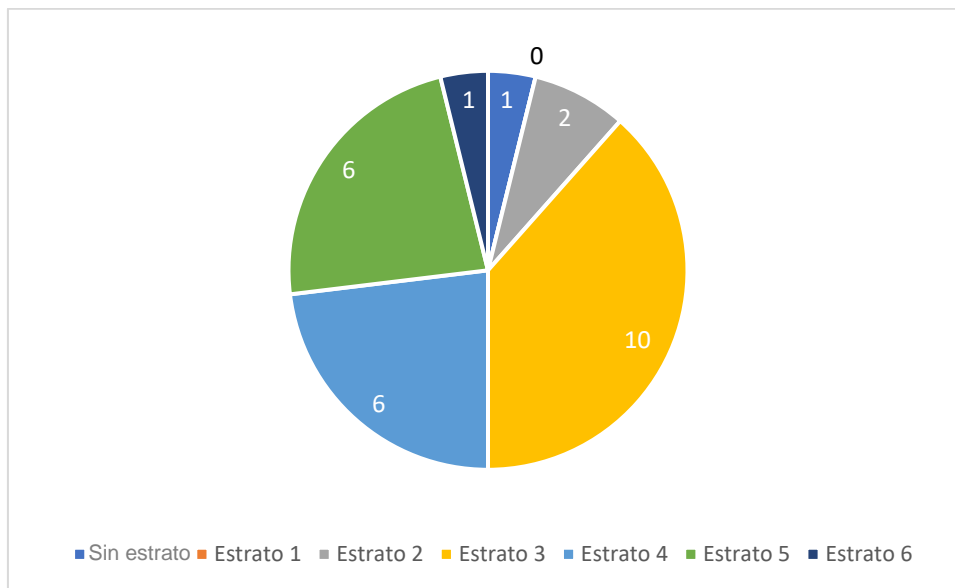


Ilustración 13. Acuerdo 180 de 2005 - Número de intersecciones por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Estrato	No obras	%
Sin estrato	1	3,85%
Estrato 1	0	0,00%
Estrato 2	2	7,69%
Estrato 3	10	38,46%
Estrato 4	6	23,08%
Estrato 5	6	23,08%
Estrato 6	1	3,85%
TOTAL	26	100,00%

Tabla 7. Acuerdo 180 de 2005 - Número de intersecciones por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

En este caso, la mayor parte de las intersecciones viales propuestas en el Acuerdo 180 de 2005, también se localiza en zonas donde predomina el estrato 3. En este caso tampoco se registran proyectos localizados en zonas donde predomina el estrato 1, y también es bajo el porcentaje de intersecciones localizadas en estrato 2 y estrato 6. Si bien el limitado número de intersecciones propuestas en estrato 1 y estrato 2 puede deberse a la limitada capacidad de pago de quienes residen en dichas áreas (temas que será profundizado en el apartado denominado Estudio de capacidad de pago), no es claro a que se debe la escasa cantidad de intersecciones propuestas en sectores de estrato 6.

Además, se elabora un gráfico y un cuadro que dan cuenta de los estratos predominantes en las zonas adyacentes a las vías que se planteaba financiar mediante el cobro de la contribución.

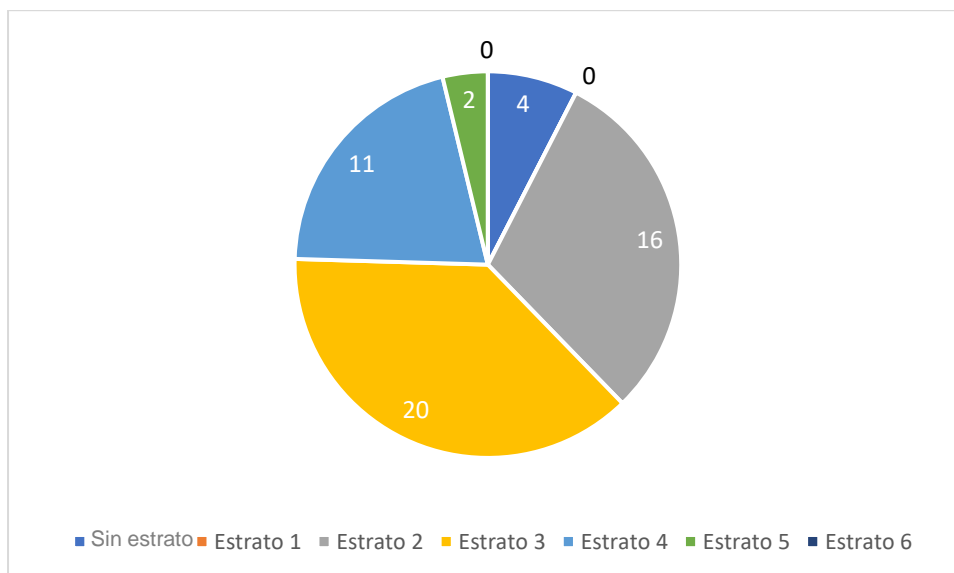


Ilustración 14. Acuerdo 180 de 2005 - Número de vías por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Estrato	No obras	%
Sin estrato	4	7,55%
Estrato 1	0	0,00%
Estrato 2	16	30,19%
Estrato 3	20	37,74%
Estrato 4	11	20,75%
Estrato 5	2	3,77%
Estrato 6	0	0,00%
TOTAL	53	100,00%

Tabla 8. Acuerdo 180 de 2005 - Número de vías por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Para el caso de las vías, cabe destacar que este tipo de proyectos se localiza en sectores donde predomina el estrato 2 y el estrato 3. En este caso no hay registro de vías localizadas en sectores en los que predomine el estrato 1, y son limitados los proyectos viales localizados en sectores en los que predomina el estrato 5 y 6. Si bien para realizar este cobro se elaboró un estudio de capacidad de pago, la inclusión de vías en sectores de estrato 2 resulta inconveniente, debido a la limitada capacidad de pago que podría haber en estos sectores, y al alto costo que podría tener la ejecución de dichas vías. Este es un claro ejemplo de que se da prioridad a ejecutar proyectos en estratos medios y bajos, y se desconoce que este instrumento es más eficiente y fácilmente aplicable en sectores de estrato alto.

A continuación, se presenta un gráfico y un cuadro que dan cuenta de los estratos predominantes en las zonas adyacentes a los andenes que se planteaba financiar mediante el cobro de la contribución.

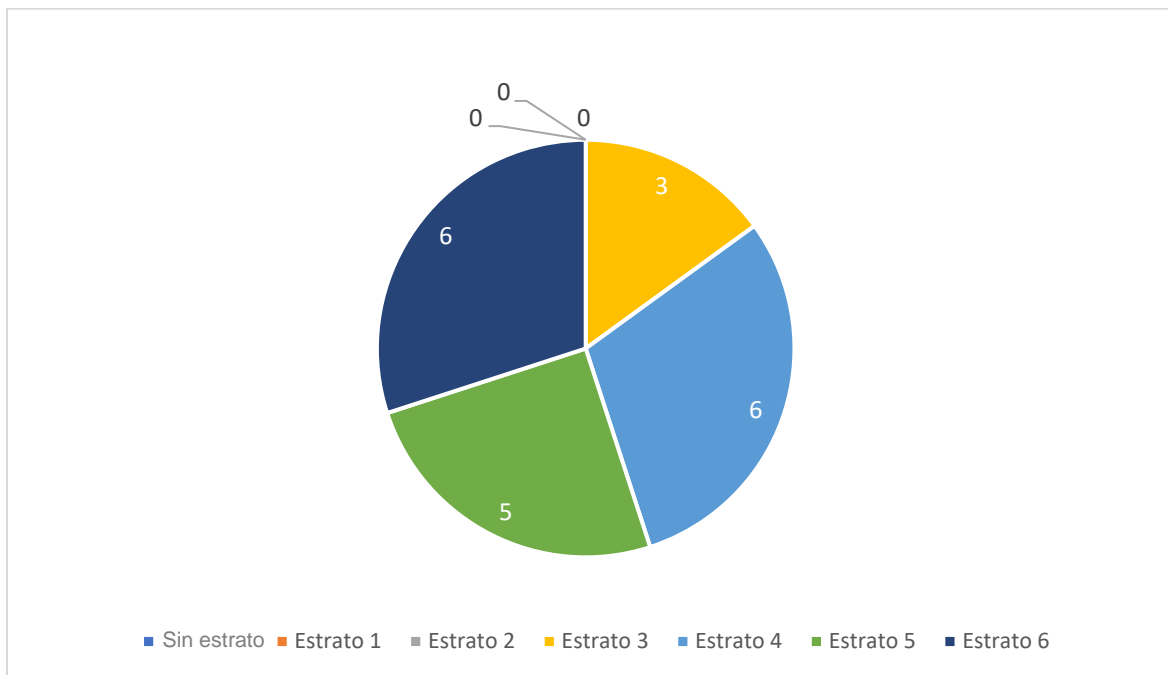


Ilustración 15. Acuerdo 180 de 2005 – Andenes por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Estrato	No obras	%
Sin estrato	0	0,00%
Estrato 1	0	0,00%
Estrato 2	0	0,00%
Estrato 3	3	15,00%
Estrato 4	6	30,00%
Estrato 5	5	25,00%
Estrato 6	6	30,00%
TOTAL	20	100,00%

Tabla 9. Acuerdo 180 de 2005 - Andenes por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Lo anterior da cuenta de que, en el caso de los andenes, predominan los proyectos localizados en estrato 4, 5 y 6. En este caso, se recurre al cobro de una contribución de valorización en sectores de estrato alto, donde la capacidad de pago es mayor, y el cobro puede realizarse sin encontrar tanta resistencia.

También se elabora un gráfico y un cuadro que dan cuenta de los estratos predominantes en las zonas adyacentes a los parques que se planteaba financiar mediante el cobro de la contribución.

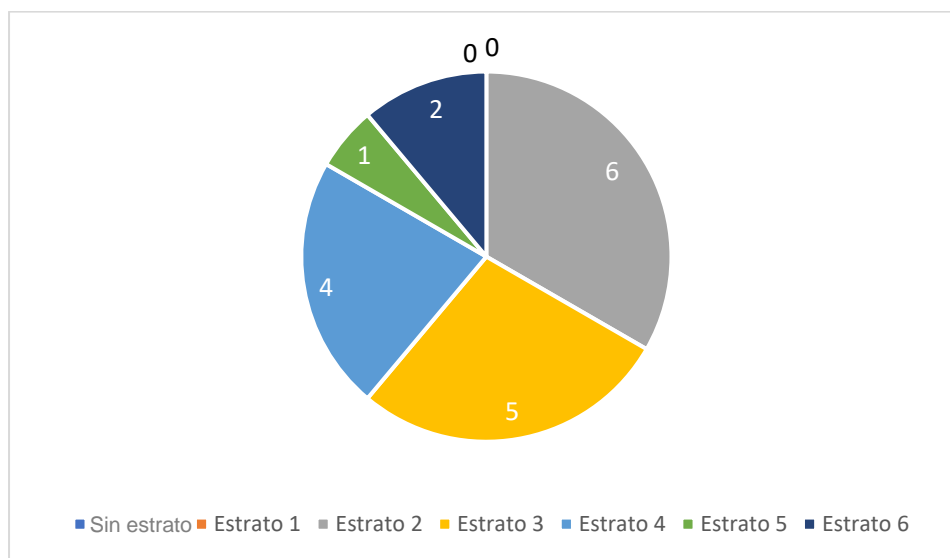


Ilustración 16. Acuerdo 180 de 2005 – Parques por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Estrato	No obras	%
Sin estrato	0	0,00%
Estrato 1	0	0,00%
Estrato 2	6	33,33%
Estrato 3	5	27,78%
Estrato 4	4	22,22%
Estrato 5	1	5,56%
Estrato 6	2	11,11%
TOTAL	18	100,00%

Tabla 10. Acuerdo 180 de 2005 - Parques por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Lo anterior da cuenta que la mayor parte de los parques propuestos se localizan en sectores en los que predomina el estrato 2 y 3. Si bien se elabora un estudio de capacidad de pago, el monto a pagar y la localización de los proyectos, pudo llevar al distrito a ampliar las zonas de influencia para aumentar el número de contribuyentes y de esta manera hacer reducir los montos a pagar. Como se precisará a lo largo del documento, no resulta conveniente acudir a la contribución de valorización para financiar obras públicas en sectores en los que la capacidad de pago es limitada.

En términos generales, la información que se presenta permite comprender que los estratos predominantes para las obras que se financiarían en el marco del Acuerdo 180 de 2005, varían en función del tipo de obra. En términos generales se podría afirmar que:

- Los puentes peatonales y las intersecciones viales se plantean en sectores de la ciudad en los que predomina el estrato medio,
- Las vías y los parques se plantean en sectores de la ciudad en los que predomina el estrato bajo-medio
- Los andenes se plantean en sectores en los que predomina el estrato bajo-medio

Como se precisará más adelante, este cobro se realizó con base en un estudio de capacidad de pago que permitía descartar el cobro en algunos inmuebles en los que la capacidad de pago podría ser limitada. Además, la localización de estas obras públicas en sectores de capacidad de pago limitada resultó viable debido a que se ampliaron sus zonas de influencia y por lo tanto se distribuyó el monto entre un número mayor de

contribuyentes.²² Esta forma de implementar el instrumento va en contra de un desarrollo urbano que atienda a principios de equidad y progresividad.

Es preciso señalar que la contribución de valorización es una herramienta que resulta más fácilmente aplicable en sectores de estrato alto, pues allí suele haber mayor capacidad de pago y menos oposición al cobro de este tributo. Teniendo en cuenta que existe una amplia gama de herramientas para financiar las obras requeridas en los sectores de estrato medio y bajo, resulta más conveniente recurrir a la valorización para que la infraestructura provista en los sectores en los que hay mayor capacidad de pago, se costee entre los mismos vecinos. Se puede recurrir a otras fuentes de financiación para costear el desarrollo de las obras requeridas en los sectores de la ciudad en los que hay menor capacidad de pago, que suelen ser los más deficitarios. Aunar esfuerzos para que las zonas en las que reside población con mayor capacidad de pago autofinancien su infraestructura pública, y acudir a otras fuentes de financiación para subsanar el déficit de infraestructura en donde residen población con menor capacidad de pago, resulta más equitativo y progresivo.

Por otra parte, se debe señalar que con el Acuerdo 180 de 2005 la administración buscaba realizar un cobro del tributo, en distintas fases. Tal como lo evidencia el artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005, se pretendía asignar el monto distribuible en distintos momentos. En la fase 1 (que se asignaría en 2007) se pretendía cobrar:

- El costo total de las obras del grupo 1 de obras, que incluye el costo de administración del recaudo, equivalente al 8,39%.
- El costo de estudios y diseños con su interventoría, el costo de predios y las indemnizaciones sociales y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8,39% del grupo 2 de obras.

En la fase 2, que se asignaría en 2009 se pretendía cobrar:

- El costo de construcción e interventoría del grupo 2 de obras y el costo de administración del recaudo proporcional, correspondiente al 8,39%
- El costo de estudios, diseños, interventoría, adquisición de predios, indemnizaciones sociales y administración del recaudo proporcional, equivalente al 8,39% del grupo 3 de obras

En la fase 3, que se asignaría en 2012 se pretendía cobrar:

- El costo de construcción e interventoría del grupo 3 de obras y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8,39%.
- El costo de estudios, diseños, interventoría, el costo de predios, indemnizaciones sociales del grupo 3 y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8,39% del grupo 4 de obras.

En la fase 4, que se asignaría en 2015 se pretendía cobrar:

²² La ampliación de las zonas de influencia de las obras públicas incluidas en el Plan de Obras adoptado mediante el Acuerdo 180 e 2005 no obedece a un criterio técnico, sino a una variable política y a la necesidad de distribuir los montos entre un número mayor de contribuyentes.

- El costo de construcción e interventoría del grupo 4 de obras y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8,39%.

De acuerdo con lo precisado por Hernando Arenas, director técnico de apoyo a la valorización del IDU, la ciudadanía no entendió de la mejor manera la decisión de que el cobro se realizara por fases. De acuerdo con Arenas, en la etapa 1 se había hecho el recaudo de acuerdo con lo esperado, pero los problemas iniciaron al momento de realizar el cobro de la fase 2, pues la ciudadanía no había entendido que en la fase 1 había pagado solo unos rubros de la fase 2 y definitivamente nada del costo de construcción e interventoría de las obras de esa fase.

iniciaron al momento de realizar el cobro de la fase 2, pues la ciudadanía no había entendido que su contribución inicial no había cubierto la construcción de las obras del grupo 2.

Sobre esta dificultad, Hernando Arenas explica que:

En el caso del Acuerdo de 2005, el recaudo y la ejecución no iba tan mal, pero la gente empezó a confundirse sobre el cobro por etapas de una obra. Entonces, un ejemplo, yo ya le pagué la Cali, pero en la segunda fase la gente dice, no usted ya me cobró la Cali, ¿se volvió loco? Y vaya explíqueme a la gente que el cobro correspondía a una etapa de la obra.

(Arenas Castro, 2022)

Lo anterior evidencia que no hubo claridad respecto a la forma en que se cobraría la contribución. Para consolidar un instrumento legítimo, y debidamente apropiado por parte de la ciudadanía, se requiere explicar con detenimiento la forma en que este podría entrar a operar. En caso de ser necesario, es conveniente coordinar jornadas de socialización para que los contribuyentes tengan absoluta certeza sobre el monto distribuible, las variables consideradas para determinar el monto a pagar por cada contribuyente, el momento en que se cobra la contribución y el plazo para ejecutar las obras públicas.

Cabe señalar que, si bien el Distrito puede plantear jornadas de socialización, y otras herramientas para comunicar a la ciudadanía la forma en que opera el tributo, se requiere simplificar al máximo el método y la forma en que se realiza el cobro. Probablemente, la complejidad del método y la forma en que se cobra este tributo representó para el Distrito incurrir en gastos adicionales para atender las reclamaciones interpuestas, y contar con mayor porcentaje de no pago.

2.1.3 Caracterización de las zonas de influencia

De acuerdo con la memoria técnica del Decreto 180 de 2005, la zona de influencia se define como:

la extensión superficial hasta cuyos límites se extiende el beneficio causado por la ejecución de una obra, plan o conjunto de obras.

En el marco del Acuerdo 180 de 2005 se delimitan 5 áreas de influencia para las obras públicas que forman parte del sistema de movilidad. Asimismo, se definen 16 áreas de influencia de las obras públicas del sistema de espacio público de la ciudad. Cabe precisar

que en los grupos de obras y las zonas de influencia no están directamente relacionados²³. Puede identificarse grupos de obras con intervenciones que conformen distintas áreas de influencia, y las áreas de influencia se definen con base en obras que pertenecen a distintos grupos, y serán ejecutadas de manera progresiva en el tiempo.

A continuación, se presenta un plano que da cuenta de las zonas de influencia delimitadas para las obras públicas que forman parte del sistema de movilidad y se financiaría mediante la contribución reglamentada en el Acuerdo 180 de 2005.

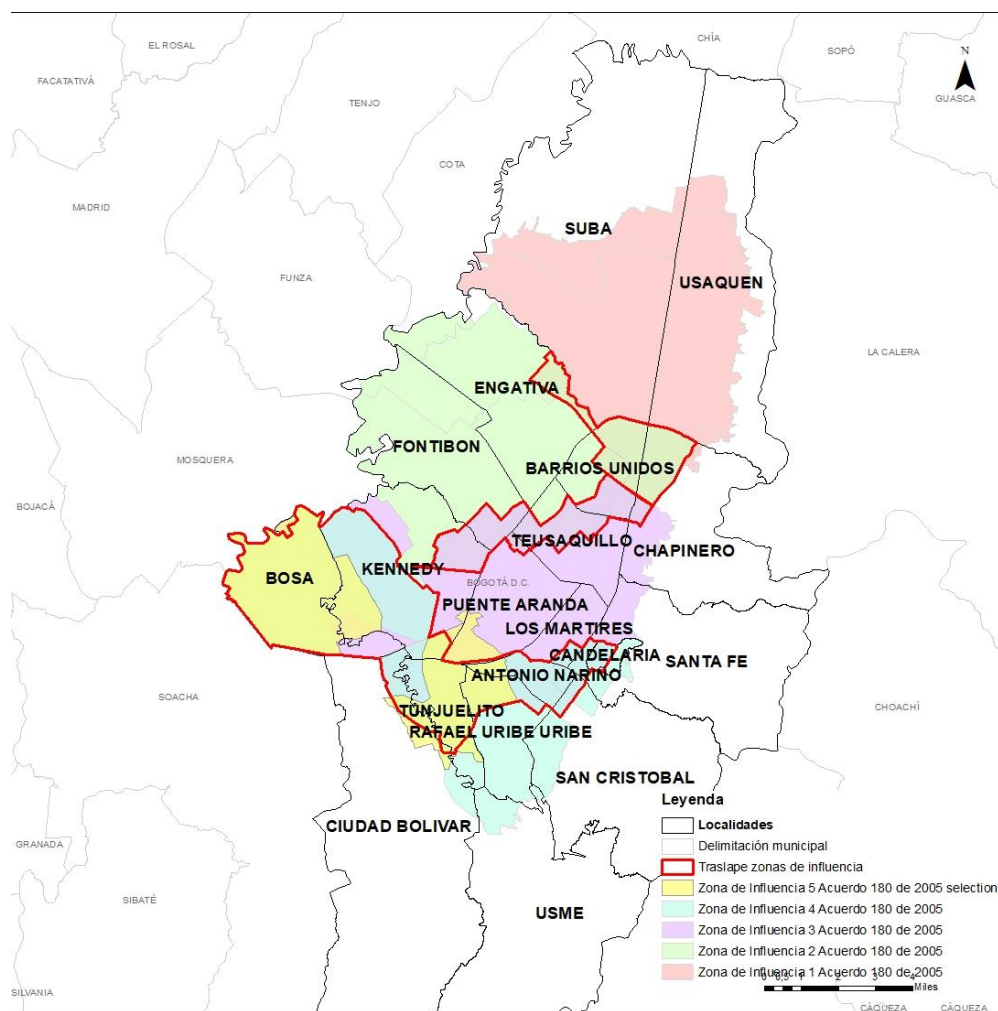


Ilustración 17. Zonas de influencia de las obras de movilidad del Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

²³ Se definen 4 grupos de obras (que serían ejecutadas en 4 fases), y 5 zonas de influencia.

La anterior imagen evidencia que las zonas de influencia delimitadas para las obras públicas que se financiarían mediante la contribución se extienden a lo largo de casi toda la ciudad y ocupan suelo en la totalidad de las localidades urbanas de la ciudad.

De acuerdo con lo señalado por funcionarios del IDU, para las áreas que corresponden a zonas de influencia traslapadas, se asume que los propietarios de los inmuebles fueron beneficiados por más de un grupo de obras, motivo por el que, producto de la aplicación del método de los factores de beneficio, se realiza una liquidación del tributo que se compadece de ambas intervenciones, motivo por el cual el contribuyente debería pagar un monto más alto de dinero.

A continuación, se presenta un plano que da cuenta de la delimitación de zonas de influencia para los parques que se financiarían mediante el cobro de la contribución.

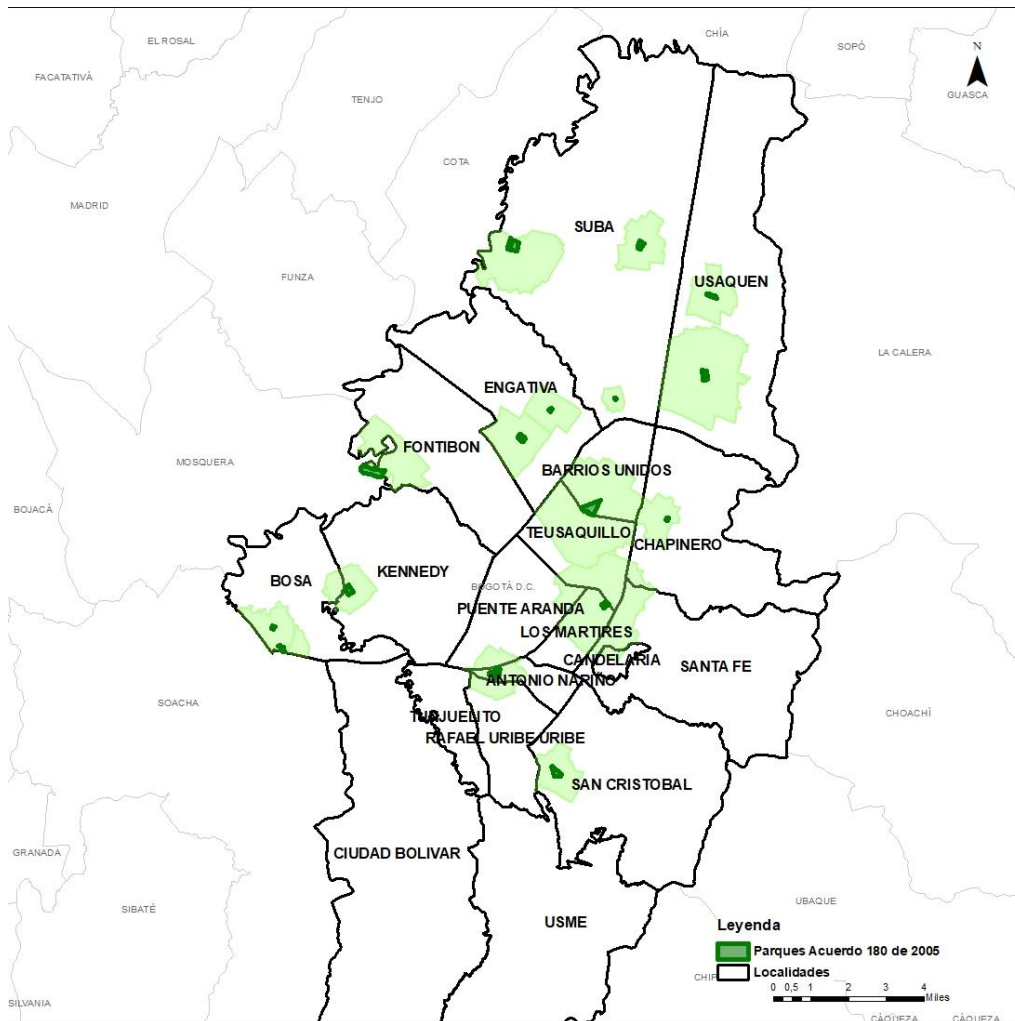


Ilustración 18. Zonas de influencia de las obras de espacio público del Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

Se identifican 16 áreas de influencia para los parques propuestos en el Plan de Obras (con una extensión de 8.346,11 has). Estas áreas se localizan a lo largo de casi toda la ciudad, a excepción de Tunjuelito, Ciudad Bolívar y Usme. Resulta particularmente llamativo que se delimiten zonas de influencia en algunas localidades de borde, en las que prevalece el estrato 1 y 2, y la capacidad de pago es limitada.

Es preciso señalar que, para reducir los montos de las contribuciones, y que el tributo fuera fácilmente asumible por los ciudadanos, se ampliaron algunas de las zonas de influencia. De acuerdo con Hernando Arenas:

En el caso del Acuerdo de 2005, como la capacidad de pago era limitada, las zonas de influencia eran enormes. Había que hacer una zona de influencia grande para que usted pudiera pagar medianamente. Entonces eran unas cosas descomunales, y la gente lo notaba.

(Arenas Castro, 2022)

En este orden de ideas, es posible afirmar que se incluyó a ciudadanos que no habían percibido directamente un beneficio por un incremento en el precio de su inmueble, o por una externalidad positiva, y esto va en contra de los principios de equidad y progresividad a los que deben responder los tributos.

A continuación, se presenta una caracterización de las zonas de influencia definidas para las obras públicas definidas en el marco del Acuerdo 180 de 2005, con base en la memoria técnica que respalda la adopción de dicho acto administrativo.

Zona de Influencia 1 – Sistema de movilidad

De acuerdo con los anexos técnicos del Acuerdo 180 de 2005, esta zona de influencia cuenta con una extensión de 9.024 has y con los siguientes linderos

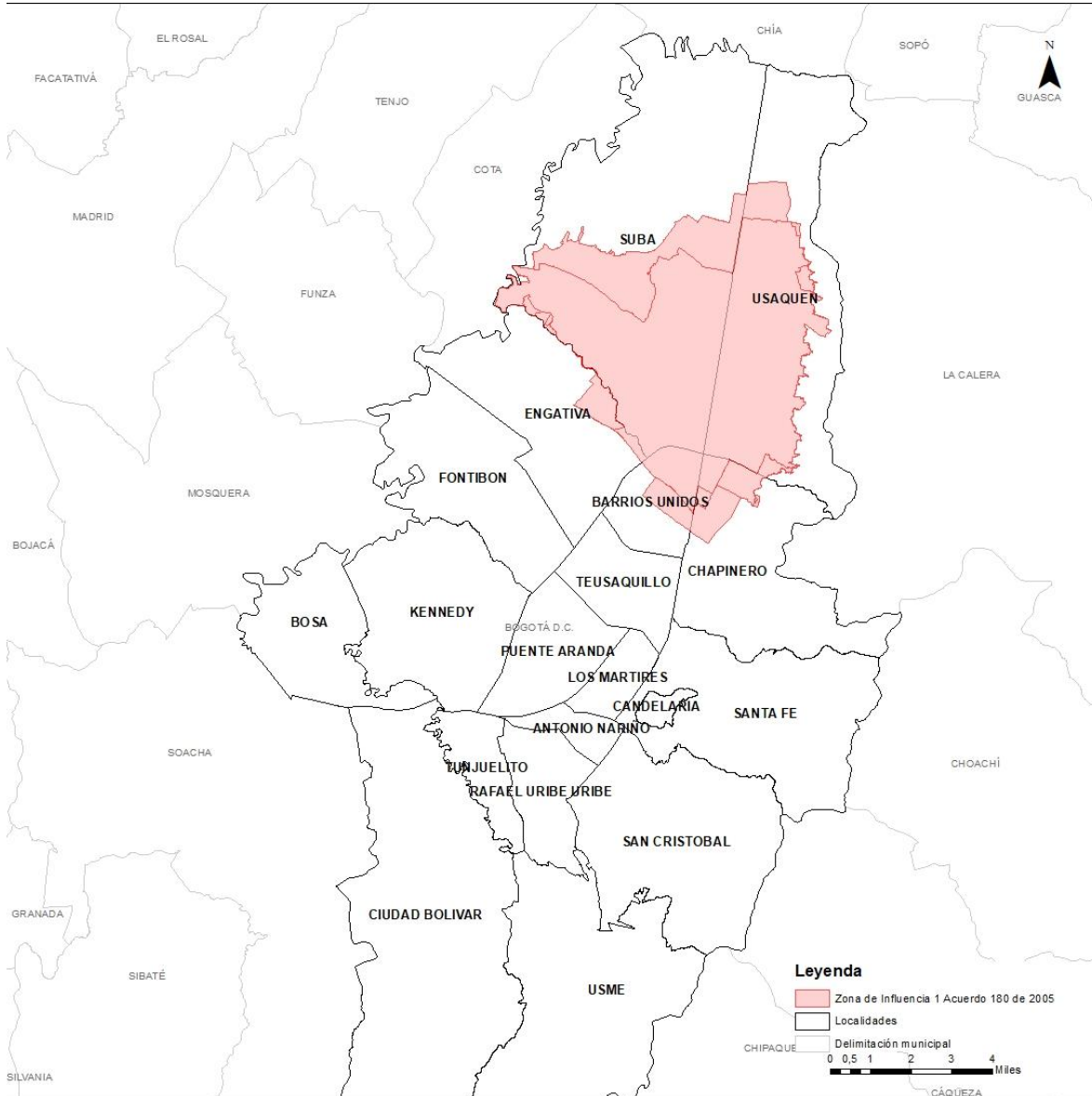


Ilustración 19. Zona de influencia 1- Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

COSTADO	LINDEROS
Norte	Límite norte del perímetro urbano, proyección de la Avenida Tibabita (Calle 191)
Oriente	Avenida Alberto Lleras Camargo (Carrera 7) y costado oriental del perímetro urbano.
Sur	Avenida Chile (Calle 72), Avenida Medellín (Calle 80), Avenida España (Calle 100), Camino del Prado, Transversal de Suba (Calle 145), Canal y Humedal Juan Amarillo.
Occidente	Costado occidental del sector catastral Los Cerezos, costado occidental del perímetro urbano

Tabla 11. Linderos - Zona de influencia 1 - Sistema de movilidad

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

En este sector existen distintos usos del suelo, y estratos socioeconómicos. Se identifica un área industrial en el sector de Toberín, y de manera puntual en los sectores de Pontevedra, La Floresta y Prado Pinzón.

El área de influencia cuenta con importantes centros comerciales como Unicentro, Hacienda Santa Bárbara, Centro Andino, Bulevar Niza, entre otros. Además, tiene actividad comercial sobre algunos corredores viales como la Avenida Paseo del Country (Carrera 15), la Avenida Germán Arciniegas (Carrera 11), la Avenida Carrera 19, Avenida Alberto Lleras Camargo (Carrera 7), Avenida España (Calle 100), Alfredo D Bateman, Santa Bárbara (Carrera 19), entre otras. Se encuentran diversas zonas de comercio zonal, como el centro de Usaquén, Suba Centro, Prado Veraniego. Además, cuenta con sectores en los que hay mixtura de usos comerciales con otros usos, como en el caso del centro financiero de la ciudad.

La estratificación socioeconómica del uso residencial existente en esta zona es variada. En cuanto a las zonas residenciales, se presenta diversidad de estratos. El estrato 6 en la zona del Chicó, Santa Bárbara, Unicentro, parte del oriente de la carrera séptima con calle 140, el Chicó, San Patricio, Santa Bárbara y Altos de Suba. El estrato 5 se concentra en San José de Bavaria, Santa Bibiana, Santa Bárbara Central, el Batán, el Contador, Iberia y Bella Suiza. El estrato 4 se localiza dentro de las Calles 147 y 161 y las Avenidas Paseo Los Libertadores (Autopista Norte) y Alberto Lleras Camargo (Carrera 7), junto con los sectores Las Margaritas y Cedritos, así como en Mazurén, Julio Flórez y Cedritos. El estrato 3 se localiza en sectores como Barrancas, San Cristóbal Norte, Britalia, Las Orquídeas, Granada Norte, Verbenal y Lombardía. Los estratos 1 y 2 se localizan de manera dispersa en sectores como El Rincón de Suba, Villa María, Berlín, San Pedro de Suba, La Estrellita y La Estrellita I.

Zona de Influencia 2 - Sistema de Movilidad

De acuerdo con los anexos técnicos del Acuerdo 180 de 2005, esta zona de influencia cuenta con los siguientes linderos:

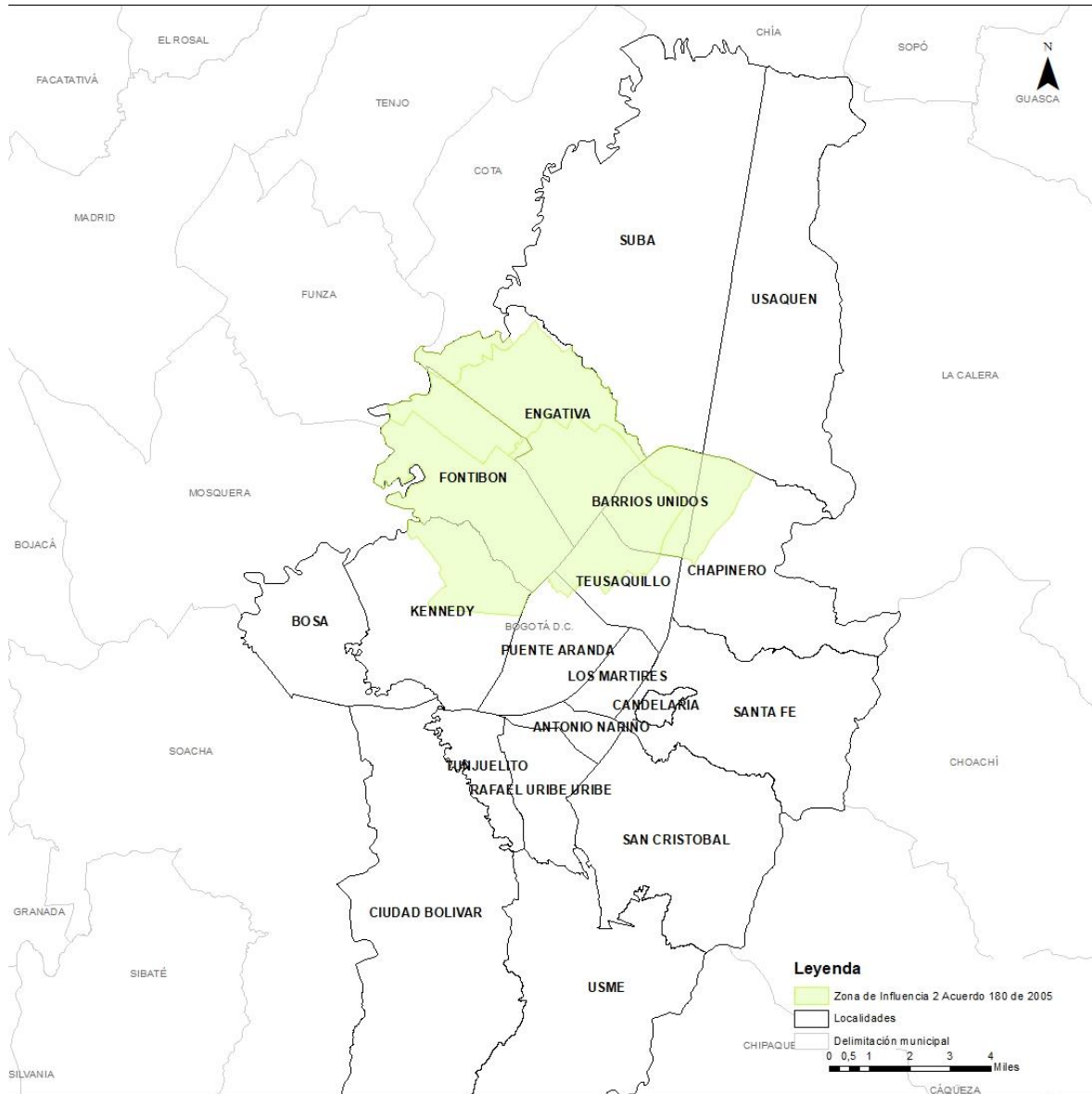


Ilustración 20. Zona de influencia 2- Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

COSTADO	LINDEROS
Norte	Avenida Morisca (Calle 90), Avenida España (Calle 100), Avenida Carlos Lleras Restrepo (Calle 100).
Oriente	Avenida Alberto Lleras Camargo (Carrera 7)
Sur	Avenida José Celestino Mutis (Calle 63), Avenida Pablo VI (Calle 57), Avenida Las Américas, Avenida Castilla
Occidente	Costado occidental del perímetro urbano.

Tabla 12. Linderos Zona de influencia 2 - Sistema de movilidad

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

La zona de influencia 2 de las obras de movilidad previstas en el marco del Acuerdo 180 de 2005, cuenta con mixtura en los usos del suelo. La industria se encuentra en sectores como Los Álamos-Los Ángeles, Zona Franca (Fontibón), la zona paralela al eje de la avenida centenario.

El comercio se concentra a lo largo de la Avenida Chile (Calle 72), Paseo del Country (Carrera 15), Germán Arciniegas (Carrera 11) y en Fontibón. En el área de influencia se ubica el Centro Andino como principal elemento de comercio metropolitano.

Tal como lo establece la memoria técnica del Acuerdo 180 de 2005, en cuanto a la estratificación de sectores residenciales:

Se tiene la presencia del estrato tres (3) como predominante, encontrándose en sectores como La Granja, Santa Helenita, Tabora, Fontibón– Centro; al occidente de la zona se encuentra la presencia de algunos sectores con estrato dos (2), como son San Antonio Engativá, El Muelle, la Riviera. El estrato cuatro (4) se encuentra en una proporción menor en las zonas de Ciudad Salitre, Modelia y Normandía, en cuanto a los estratos cinco (5) y seis (6), se localizan al nororiente de la zona en sectores como El Chicó, La Cabrera, y El Nogal.

(Instituto de Desarrollo Urbano - Dirección Técnica Financiera, 2007)

En este caso también se buscó financiar la construcción de obras públicas en la periferia de la ciudad, en sectores con estrato 2, en los que la capacidad de pago podría ser reducida. Cualquier margen de error derivado de la metodología implementada para determinar la capacidad de pago y el cobro de este tributo, podría representar cobros injustos, contrarios al principio de progresividad, y de los cuáles se deriven reclamaciones interpuestas por ciudadanos.

Zona de Influencia 3 – Sistema de Movilidad

De acuerdo con la memoria técnica del Acuerdo 180 de 2005, esta zona de influencia cuenta con los siguientes linderos:

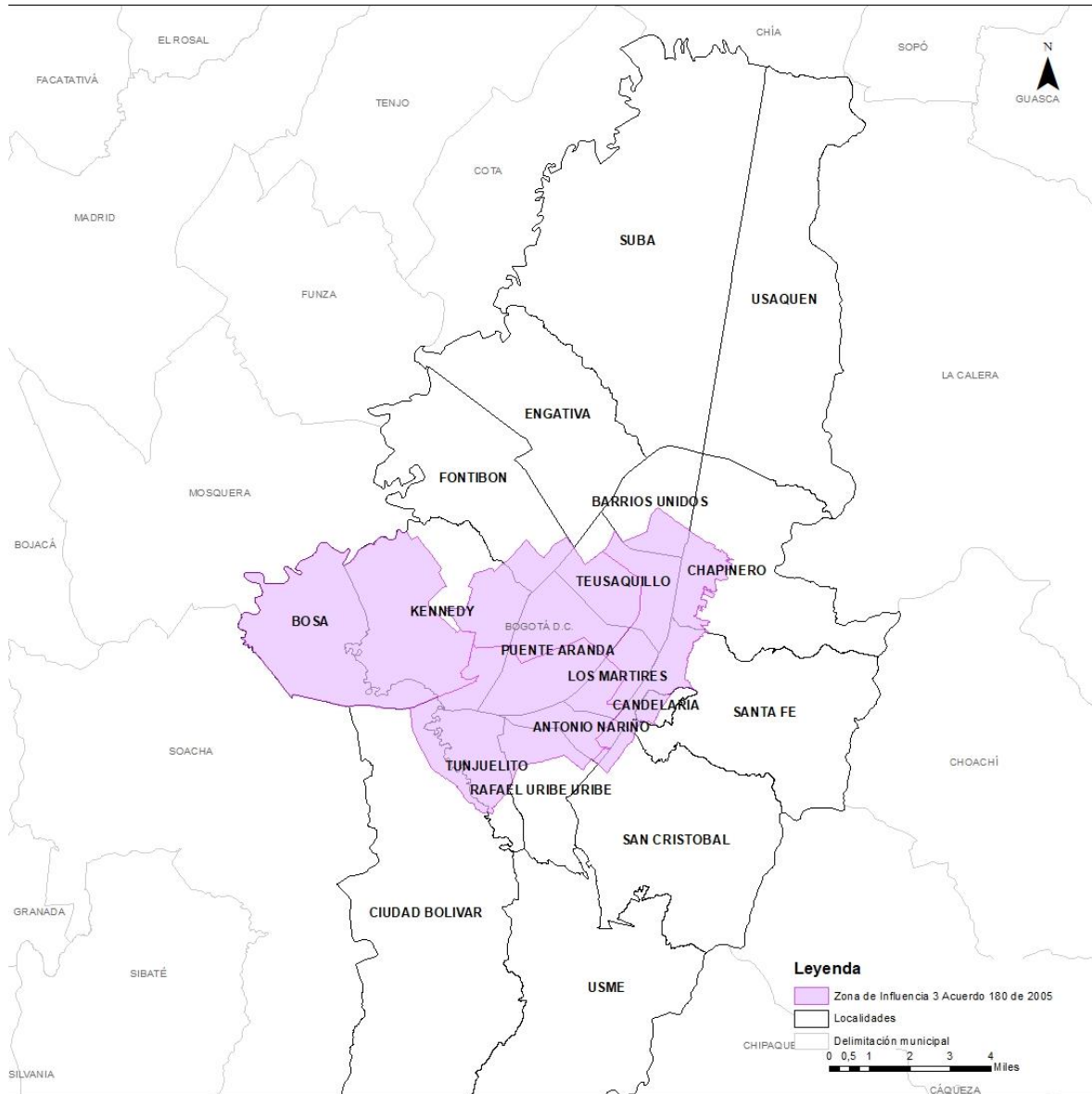


Ilustración 21. Zona de influencia 3- Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

COSTADO	LINDEROS
Norte	Avenida Chile (Calle 72), Avenida Castilla, Avenida Ferrocarril de Occidente (Calle 22), Avenida La Esmeralda (Carrera 60).
Oriente	Costado oriental del perímetro urbano.
Sur	Avenida Caracas, Avenida Ciudad de Villavicencio, Avenida Quiroga (Calle 36 Sur), Avenida Tunjuelito (Carrera 19 c).
Occidente	Costado occidental del perímetro urbano

Tabla 13. Lindero Zona de influencia 3 - Sistema de movilidad

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

En el sector se localiza una de las zonas industriales más consolidadas de la ciudad, localizada en Puente Aranda, y extendiéndose sobre algunos tramos de la Avenida de las Américas y la Calle 13. La industria de menor intensidad se localiza, en sectores como el Ricaurte, Samper Mendoza, Paloquemao, La Estanzuela, La Sabana, entre otros. En algunos de estos sectores existe una combinación de uso industrial con comercio.

Se destaca el comercio generado sobre la malla vial arterial y parte de la intermedia sobre las Avenidas de las Américas, Alberto Lleras (Carrera 7), Fernando Mazuera (Carrera 10), Francisco Miranda (Calle 45), Pablo VI (Calle 53), Primero de Mayo, Congreso Eucarístico (Avenida 68), entre otras. En cuanto al comercio de carácter zonal se localiza en San Victorino, el Restrepo y San Andresito de San José y San Andresito de la Carrera 38. Además, se puede identificar comercio metropolitano en el Centro Comercial Galerías.

En esta zona predomina el estrato tres, en sectores como Santa Isabel, La Fragua, Quinta Mutis, Colombia y Siete de Agosto. También se identifican unas pocas manzanas con estrato 5 Ubicadas en el sector de Nicolás de Federmán, en mayor proporción algunos sectores con estrato 4 en barrios como La Esmeralda, Ciudad Salitre Occidental y Gran América, La Soledad, Paulo VI, Quinta Camacho, entre otros. El estrato 2 se localiza principalmente en Alquería la Fragua Norte, La Alquería, Las Cruces, La Perseverancia y Policarpa. Dentro de esta zona se puede identificar algunas manzanas con estrato 1, ubicadas en el barrio El Paraíso.

En este caso también buscó financiar la construcción de obras públicas en sectores con estrato 1 y 2 (como Alquería la Fragua Norte, La Alquería, Las Cruces, La Perseverancia y Policarpa, El Paraíso), en los que la capacidad de pago podría ser reducida. Cualquier margen de error derivado de la metodología implementada para determinar la capacidad de pago y el cobro de este tributo, podría representar cobros injustos en estos barrios, contrarios al principio de progresividad, y de los cuáles podrían derivar reclamaciones interpuestas por ciudadanos.

Zona de Influencia 4 –Sistema de Movilidad

De acuerdo con la memoria técnica del Acuerdo 180 de 2005, esta zona de influencia cuenta con los siguientes linderos:

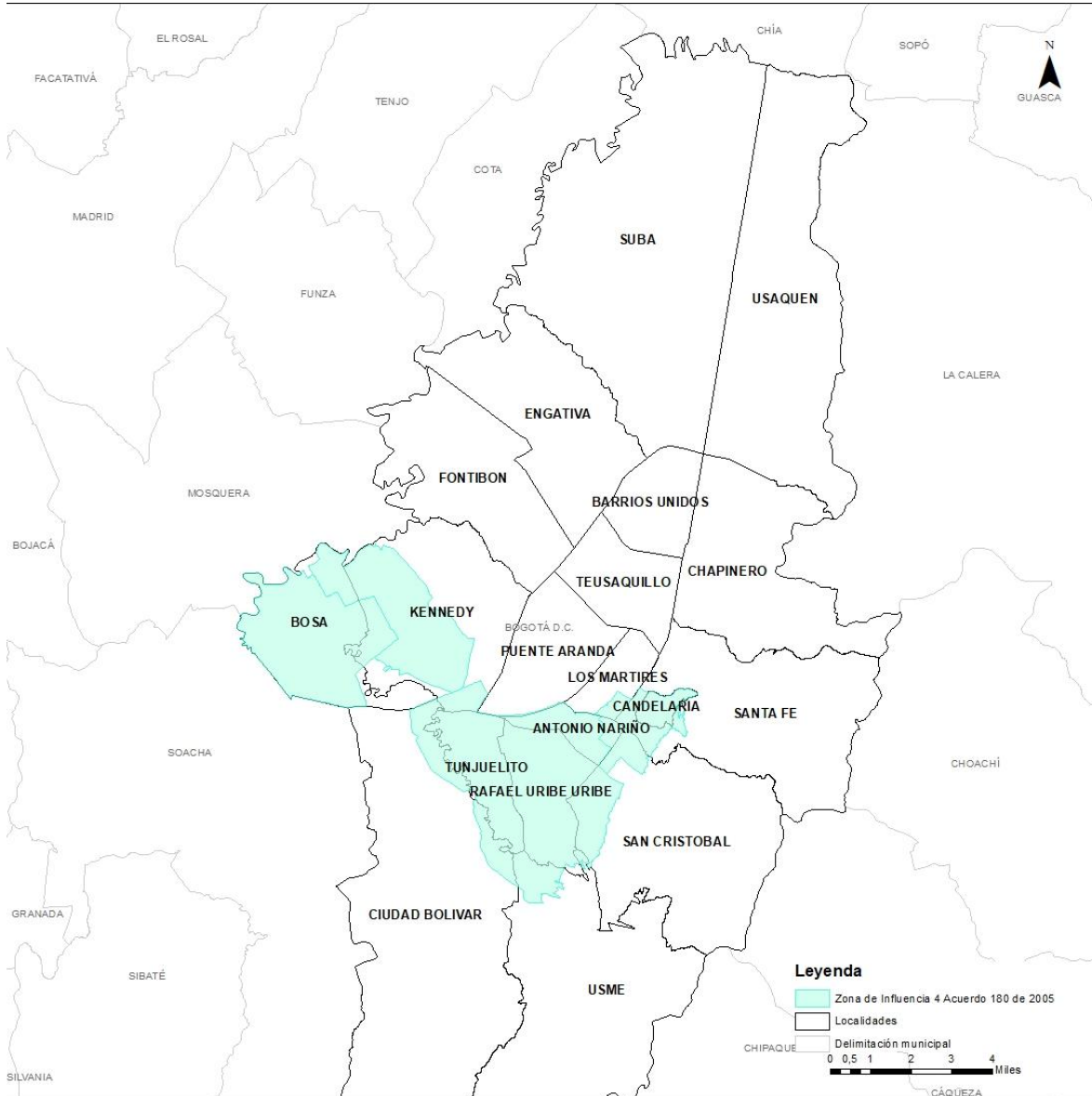


Ilustración 22. Zona de influencia 4- Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

COSTADO	LINDEROS
Norte	Avenida Manuel Cepeda Vargas, Avenida Ciudad de Quito (Carrera 30), Avenida de la Hortúa (Calle 1), Avenida Gonzalo Jiménez de Quesada.
Oriente	Avenida de los Cerros (Avenida circunvalar), Avenida la Victoria
Sur	Avenida Boyacá, Avenida Ciudad de Villavicencio, Avenida del Sur.
Occidente	Costado occidental del perímetro urbano

Tabla 14. Linderos Zona de influencia 4 - Sistema de movilidad

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

En esta zona de influencia predomina el uso residencial, el cual complementa el uso comercial sobre la malla vial arterial y parte de la malla intermedia que la atraviesa.

El uso comercial dentro de la zona se localiza sobre vías tales como las Avenidas Agoberto Mejía (Carreras 80 y 86), Bosa (Calle 59 sur), Ciudad de Villavicencio, Ciudad de Cali, Fernando Mazuera (Carrera 10), Jiménez de Quesada y Caracas.

En cuanto a las zonas residenciales predominan los estratos dos (2) y tres (3). El estrato 3 se localiza al oriente del área de influencia, en barrios como Ciudad Kennedy, Roma, Timiza, Ciudad Berna, Ciudad Jardín y Calvo Sur. El estrato 2 se concentra en barrios como Patio Bonito, Dindalito, Gran Britalia, Policarpa, Las Cruces y Belén. Asimismo, se puede identificar presencia del estrato 1 dentro de esta zona, puntualmente en algunas manzanas de los sectores El Jazmín, Las Acacias y el Corzo.

Se buscó financiar la construcción de obras públicas en sectores con estrato 1 y 2 (Patio Bonito, Dindalito, Gran Britalia, Policarpa, Las Cruces, Belén, El Jazmín, Las Acacias y el Corzo), en los que la capacidad de pago podría ser reducida. Cualquier margen de error derivado de la metodología implementada para determinar la capacidad de pago y el cobro de este tributo, podría representar cobros injustos en estos barrios, contrarios al principio de progresividad, y de los cuáles podrían derivar reclamaciones interpuestas por ciudadanos.

Zona de Influencia 5 – Sistema de Movilidad

De acuerdo con la memoria técnica del Acuerdo 180 de 2005, esta zona de influencia cuenta con dos áreas de influencia con los siguientes linderos.

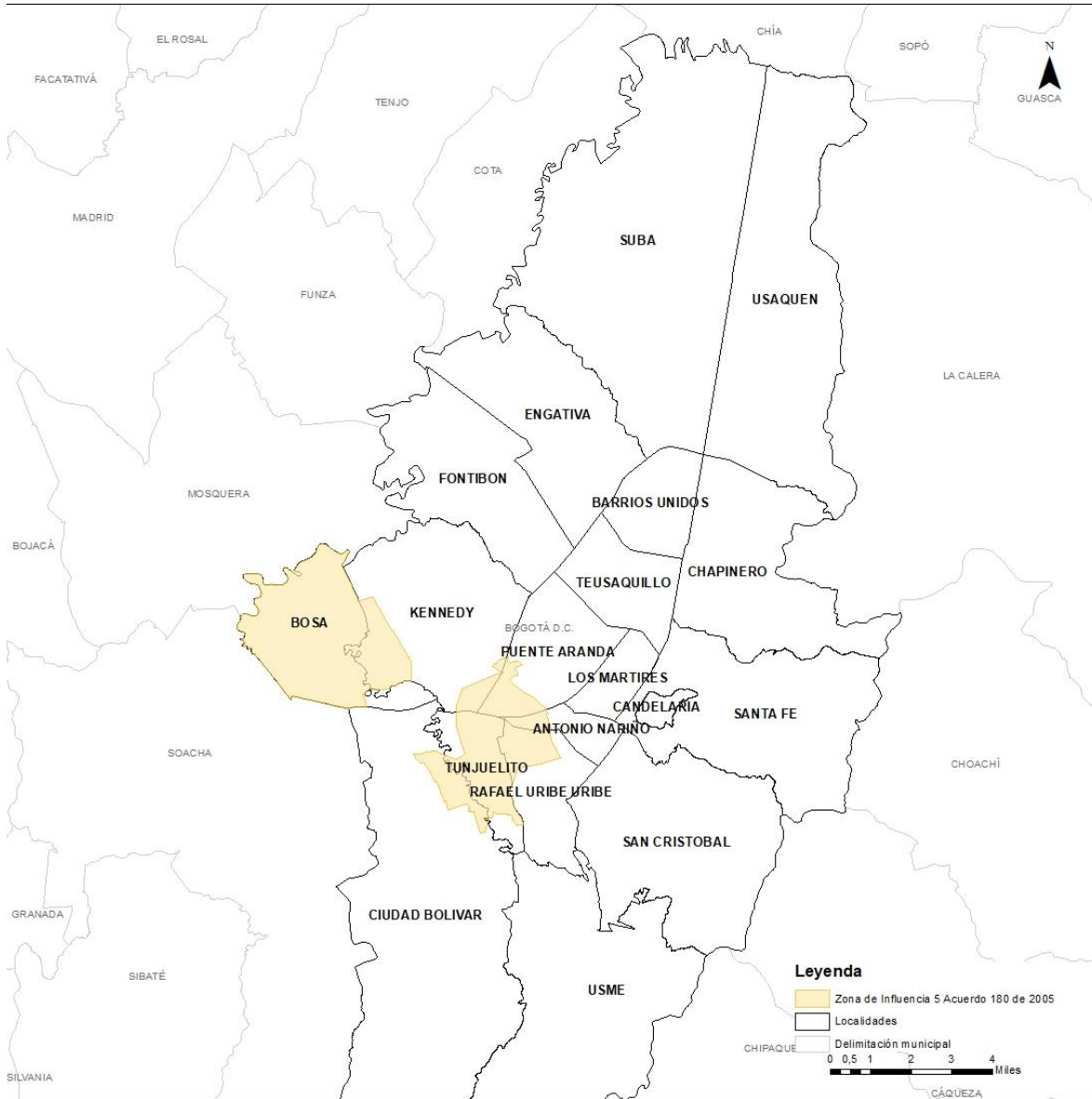


Ilustración 23. Zona de influencia 5- Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

ZONA DE INFLUENCIA 5.1

COSTADO	LINDEROS
Norte	Avenida Primero de Mayo, costado norte de los sectores catastrales Libertador y Quiroga.
Oriente	Avenida Caracas, costado oriental de los sectores catastrales Abraham Lincoln, Meisen, y México
Sur	Costado sur de los sectores catastrales Candelaria la Nueva y Verona Avenida Boyacá.

Occidente	Avenidas Jorge Gaitán Cortes (Carrera 51), Boyacá y proyección de Ferrocarril del Sur (Carrera 39).
------------------	---

Tabla 15. Linderos Zona de influencia 5.1

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

ZONA DE INFLUENCIA 5.2

COSTADO	LINDEROS
Norte	Limite norte de los sectores catastrales Osorio X, Osorio X Urbano y Las Margaritas y Avenida Ciudad de Villavicencio.
Oriente	Costado Oriental de los sectores catastrales Catalina, Andalucía II, La Cecilia, Gualoche, La Estación Bosa, Nueva Granada Bosa, Jose María Carbonell, Villa Anny I y Villa Anny II.
Sur	Costado sur de los sectores catastrales Villa Anny I, San Bernardino I y San Diego Bosa; costado sur del perímetro urbano.
Occidente	Límite Occidental de la localidad de Bosa.

Tabla 16. Linderos Zona de influencia 5.2

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

En esta zona de influencia predomina el uso residencial, complementado con el uso comercial sobre la malla vial arterial y parte de la malla intermedia que la atraviesa.

El comercio de la zona se ubica sobre vías como las Avenidas Congreso Eucarístico (Avenida 68), Mariscal Sucre (Carrera 19), Jorge Gaitán Cortes (Carrera 51), Santa Lucía, Avenida Tintal (Carrera 89), Avenida Ciudad de Cali, Agoberto Mejía (Carreras 80 y 86) y Bosa (Calle 59 sur). Además, se identifican sectores comerciales como El Claret, Venecia, Santa Lucía, Tunjuelito y San Carlos. En cuanto al comercio metropolitano en grandes superficies se puede citar como representativo de la zona el centro comercial Ciudad Tunal, referente obligado de los habitantes del sector.

En cuanto a la estratificación de los sectores residenciales, se identifica presencia de estratos 1, 2 y 3. El estrato 3 se localiza en sectores como Muzú, Quiroga, Tunal Oriental, Pastrana, Casa Blanca y Roma. El estrato 2 se localiza principalmente en Fátima, el Carmen, Candelaria la Nueva, San Francisco, San Bernardino, Gran Britalia e Islandia. Por último, se identifican sectores estrato 1 como Cañaveralejo, Santa Fe Bosa y La Cabaña.

Se buscó financiar la construcción de obras públicas en sectores con estrato 1 (como Cañaveralejo Santa Fe Bosa y La Cabaña), en los que la capacidad de pago podría ser reducida. Cualquier margen de error derivado de la metodología implementada para determinar la capacidad de pago y el cobro de este tributo, podría representar cobros injustos en estos barrios, contrarios al principio de progresividad, y de los cuáles podrían derivar reclamaciones interpuestas por ciudadanos.

Zonas de influencia – Sistema de espacio público

La memoria técnica del Acuerdo 180 de 2005 presenta una caracterización de los parques pertenecientes al grupo 1 de las obras incluidas en el plan de obras reglamentado mediante dicho acto administrativo.

Parque Fontanar del Río – Suba

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 190 de 2004, corresponde a un parque de escala zonal localizado en la localidad de Suba. Este parque cuenta con una extensión de alrededor de 149.536 m².



Ilustración 24. Parque Fontanar del Río- Acuerdo 180 de 2005

Fuente: <https://www2.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/alcalde-penalosa-superviso-obras-del-centro-felicidad-fontanar-del-rio>

Su zona de influencia cuenta con los siguientes linderos:

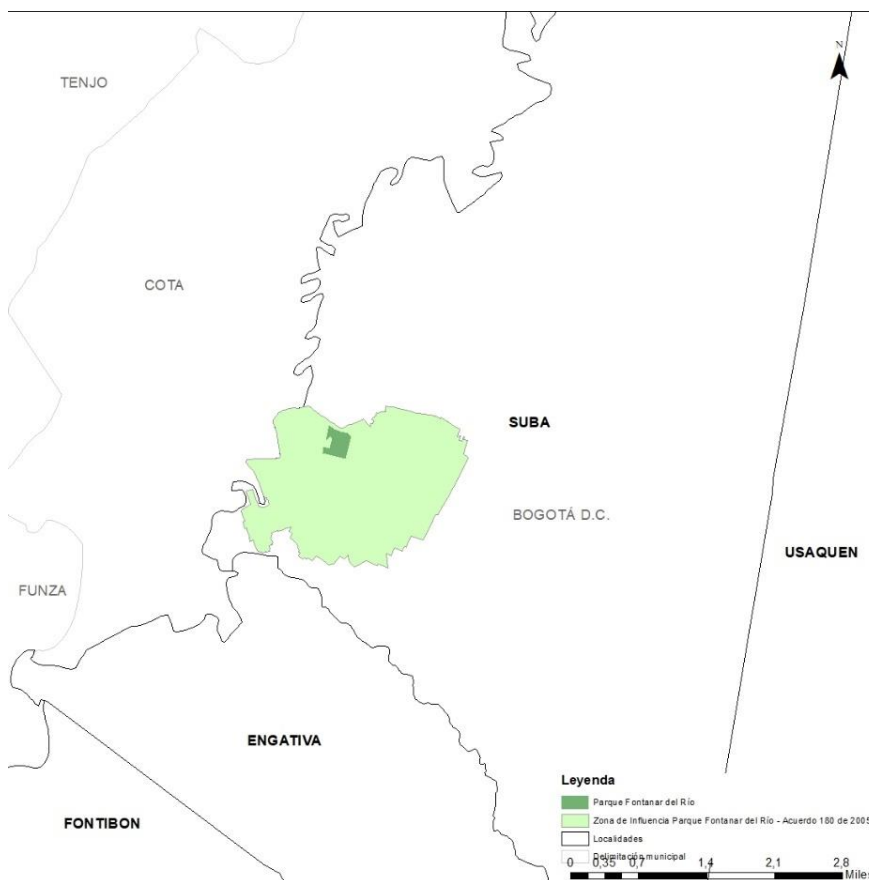


Ilustración 25. Zona de influencia Parque Fontanar del Río- Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

COSTADO	LINDERO
Norte	Costado norte del sector catastral hoy Tibabuyes II y Calle 158.
Oriente	Carrera 108 A, Carrera 106 A (hace parte de la Avenida Ciudad de Cali) y Avenida Carrera 106
Sur	Calle 139, Calle 135 B, Avenida Calle 132 (hoy Avenida el Tabor) y Diagonal 132 C, Calle 126 A (hoy Carrera 126), Calle 125 (hoy calle 129) y Calle 126 (hoy calle 130)
Occidente	Transversal 154 (hoy Carrera 154), Transversal 154A (hoy Carrera 154A), Diagonal 139 (hoy Calle 139), Transversal 152A (hoy Carrera 152A), costado occidental de los sectores catastrales Bilbao, Tibabuyes Occidental y hoy Tibabuyes II.

Tabla 17- Linderos Zona de influencia - Sistema de espacio público - Parque Fontanar del Río

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

A continuación, se presenta un cuadro que da cuenta de la distribución por uso o explotación económica en la zona de influencia de este parque.

Codigo Categoria	Nombre Categoria	Total Unidades	%	Area Total	%	Contribucion Total	%
1	RESIDENCIAL	52.360	86,59	2.293.498	36,65	\$ 3.240.354.716	58,11
2	COMERCIAL	3.237	5,35	379.979	6,07	\$ 1.492.688.115	26,77
3	INDUSTRIAL	18	0,03	3.086	0,05	\$ 11.627.514	0,21
4	DOTACIONAL	295	0,49	59.621	0,95	\$ 63.856.497	1,15
5	LOTES	3.511	5,81	1.237.618	19,78	\$ 767.487.047	13,76
7	EXCLUIDOS	1.047	1,73	2.283.782	36,50	\$ 0	-
TOTAL		60.468	100,00	6.257.584	100,00	\$ 5.576.013.890	100,00

Tabla 18. Distribución por uso o explotación económica

Fuente: Memoria Técnica Acuerdo 180 de 2005

El cuadro evidencia la predominancia del uso residencial en la zona de influencia del parque. En efecto, el 86,59% de las unidades del sector, corresponden a unidades residenciales, que ocupan el 36,65% del área de influencia. Las unidades residenciales participan con el 58,11% del monto a financiar mediante la contribución de valorización.

El 5,35 % de las unidades registradas en el sector corresponden a unidades comerciales, que ocupan un área significativamente menor (6,07% del área de influencia, pero su aporte corresponde al 26,77% del monto a financiar mediante la contribución. En el área de estudio se puede identificar comercio zonal en barrios como La Gaitana. Además, se cuenta con comercio de escala metropolitana como el Hipermercado Éxito Suba y el Centro Comercial Plaza Imperial.

Adicionalmente, resulta llamativo que el área ocupada por las unidades excluidas del cobro sea el 36,50% de la zona de influencia. La exclusión de dichas unidades del cobro de la contribución, se debe a los resultados del estudio de capacidad de pago, que será detallado en el siguiente apartado.

En la zona de influencia se identifican 52.360 unidades residenciales, de las cuales alrededor del 50% son estrato 2 y el porcentaje restante son estrato 3. Esto se evidencia en el siguiente cuadro.

Estrato	Total Unidades	%	Area Total	%	Contribucion Total	%
2	26.090	49,83	1.404.058	61,22	\$ 1.039.447.637	32,08
3	26.270	50,17	889.440	38,78	\$ 2.200.907.079	67,92
TOTAL	52.360	100,00	2.293.498	100,00	3.240.354.716	100,00

Tabla 19. Distribución por estrato en residenciales

Fuente: Memoria Técnica Acuerdo 180 de 2005

Si bien el número de unidades de estrato 2 y estrato 3 es relativamente similar, la aplicación del método de distribución de la contribución (que será explicado con detenimiento en los siguientes apartados) lleva a que el 67,92% de la contribución de los sectores residenciales sea asumido por el estrato 3, en el que debe haber mayor capacidad de pago.

Parque Country Club – Cancha de Polo – Usaquén

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 190 de 2004, corresponde a un parque de escala metropolitana localizado en la localidad de Usaquén. Este parque cuenta con una extensión de alrededor de 78.644 m².



Ilustración 26. Parque Country Club- Acuerdo 180 de 2005

Fuente: <https://www.idrd.gov.co/parques/parques-metropolitanos/parque-metropolitano-el-country>

Su zona de influencia cuenta con los siguientes linderos

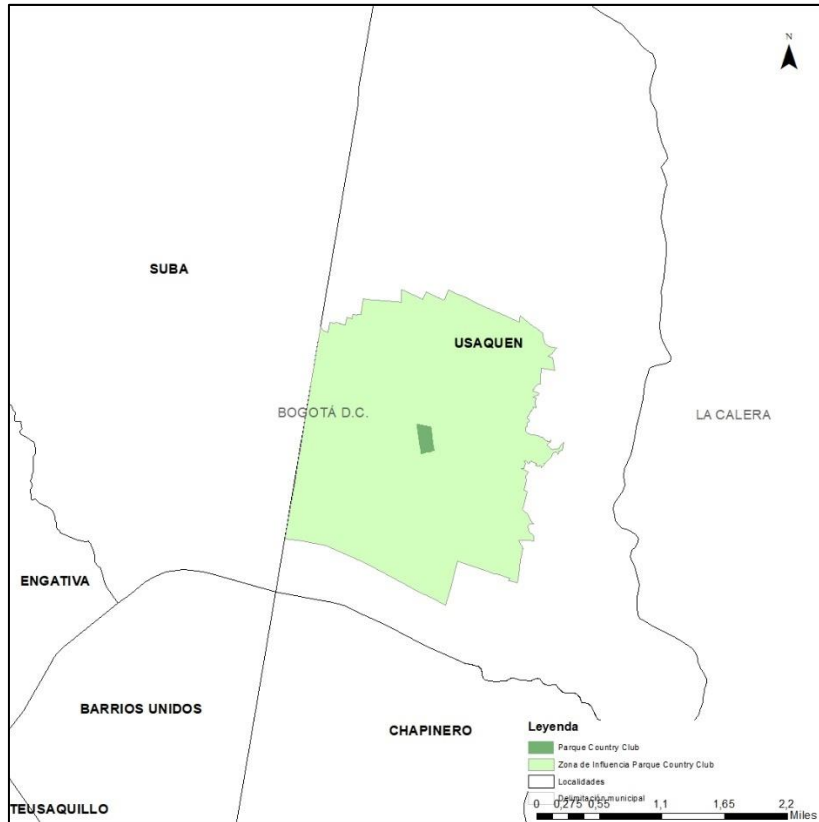


Ilustración 27. Zona de influencia Parque Country Club- Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

COSTADO	LINDEROS
Norte	Costado norte de los sectores catastrales El Contador (008514), Cedro Narvárez (008511), Acacias Usaquén (008510) y Bosque de Pinos (008536).
Oriente	Perímetro Oriental sectores catastrales Bosque de Pinos (008536), Ginebra (sector correcto 008405), Usaquén (008407) y Santa Ana Occidental (008414).
Sur	Calles 112 y 106.
Occidente	Avenidas Paseo de los Libertadores, Santa Bárbara y Jorge Uribe Botero.

Tabla 20. Linderos Zona de influencia Parque Country Club

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

A continuación, se presenta un cuadro que da cuenta de la distribución por uso o explotación económica en la zona de influencia de este parque.

Codigo Categoria	Nombre Categoria	Total Unidades	%	Area Total	%	Contribucion Total	%
1	RESIDENCIAL	96.377	84,73	4.619.593	47,94	\$ 4.174.293.677	62,02
2	COMERCIAL	13.184	11,59	1.131.193	11,74	\$ 2.260.973.136	33,59
3	INDUSTRIAL	1	0,00	173	0,00	\$ 118.608	0,00
4	DOTACIONAL	1.097	0,96	1.522.205	15,80	\$ 144.210.053	2,14
5	LOTES	1.470	1,29	342.843	3,56	\$ 148.181.586	2,20
7	EXCLUIDOS	942	0,83	1.990.582	20,66	\$ 0	-
8	CONSERVACION	670	0,59	29.358	0,30	\$ 2.683.671	0,04
TOTAL		113.741	100,00	9.635.947	100,00	\$ 6.730.460.731	100,00

Tabla 21. Distribución por uso o explotación económica

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

El cuadro evidencia la predominancia del uso residencial en la zona de influencia del parque. El 84,73% de las unidades del sector, corresponden a unidades residenciales, que ocupan el 47,94% del área de influencia. Las unidades residenciales participan con el 62,02% del monto a financiar mediante la contribución de valorización.

El 11,59% de las unidades registradas en el sector corresponden a unidades comerciales, que ocupan un área significativamente menor (11,74% del área de influencia, pero su aporte corresponde al 33,59% del monto a financiar mediante la contribución. En este sector se identifica comercio de escala metropolitana como los centros comerciales Unicentro, Hacienda Santa Bárbara, Santa Ana, y Éxito Lisboa. Por último, debe mencionarse que se puede identificar algunos centros de negocios, localizados en la Carrera 7 y la Calle 116.

Por otra parte, se excluye 942 unidades del cobro (corresponde al 0,83% del total de unidades de la zona de influencia), que ocupan el 20,66% del área de la zona de influencia. La exclusión de dichas unidades del cobro de la contribución, se debe a los resultados del estudio de capacidad de pago, que será detallado en el siguiente apartado.

En la zona de influencia se identifican 96.377 unidades residenciales, de las cuales la mayor parte están en áreas de estrato 5 (32,40%) y 6 (48,79%), y tan solo algunas se ubican en sectores de estrato medio y bajo. Esto se evidencia en el siguiente cuadro.

Estrato	Total Unidades	%	Area Total	%	Contribucion Total	%
2	241	0,25	33.233	0,72	\$ 2.110.327	0,05
3	741	0,77	31.276	0,68	\$ 6.919.166	0,17
4	17.142	17,79	710.083	15,37	\$ 264.117.801	6,33
5	31.226	32,40	1.716.570	37,16	\$ 1.103.944.036	26,45
6	47.027	48,79	2.128.431	46,07	\$ 2.797.202.348	67,01
TOTAL	96.377	100,00	4.619.593	100,00	4.174.293.677	100,00

Tabla 22. Distribución por estrato en residenciales

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

Parque Zona Franca – Fontibón

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 190 de 2004, corresponde a un parque de escala metropolitana localizado en la localidad de Fontibón. Este parque cuenta con una extensión de alrededor de 263.884 m².



Ilustración 28. Parque Zona Franca

<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/cultura-recreacion-y-deporte/en-2015-nuevo-parque-metropolitano-en-zona-franca-de-fontibon>

Su zona de influencia cuenta con los siguientes linderos:

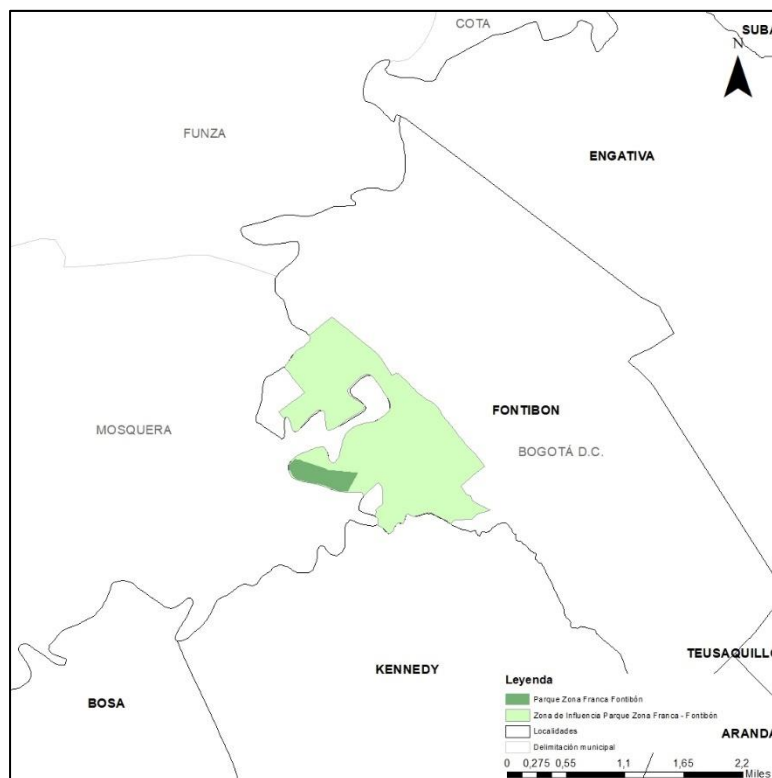


Ilustración 29. Zona de influencia Parque Zona Franca – Fontibón - Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

COSTADO	LINDEROS
Norte	Avenida Centenario; costado norte de los sectores catastrales El Carmen Fontibón y San Pedro de los Robles.
Oriente	Avenida Fontibón y costado oriental del sector catastral Sabana Grande.
Sur	Limite sur de los sectores catastrales Sabana Grande, El Tintal, El Chanco I y El Chanco II.
Occidente	Costado occidental de los sectores catastrales El Chanco II y El Chanco I.

Tabla 23. Linderos Parque Zona Franca

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

A continuación, se presenta un cuadro que da cuenta de la distribución por uso o explotación económica en la zona de influencia de este parque.

Codigo Categoria	Nombre Categoria	Total Unidades	%	Area Total	%	Contribucion Total	%
1	RESIDENCIAL	15.547	90,93	859.014	20,38	\$ 2.202.378.311	27,11
2	COMERCIAL	589	3,45	535.445	12,70	\$ 1.711.895.493	21,07
3	INDUSTRIAL	88	0,51	284.747	6,75	\$ 1.253.866.426	15,43
4	DOTACIONAL	388	2,27	509.026	12,07	\$ 1.303.764.837	16,05
5	LOTES	283	1,66	1.068.501	25,34	\$ 1.651.739.847	20,33
7	EXCLUIDOS	202	1,18	959.096	22,75	\$ 0	-
TOTAL		17.097	100,00	4.215.829	100,00	\$ 8.123.644.914	100,00

Tabla 24. Distribución por uso o explotación económica

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

El cuadro evidencia la predominancia del uso residencial en la zona de influencia del parque. El 90,93% de las unidades del sector, corresponden a unidades residenciales, que ocupan el 20,38% del área de influencia. Las unidades residenciales participan con el 27,11% del monto a financiar mediante la contribución de valorización.

El 3,45% de las unidades registradas en el sector corresponden a unidades comerciales, que ocupan el 12,70% del área de influencia, pero su aporte corresponde al 21,07% del monto a financiar mediante la contribución. La actividad comercial se ubica sobre ejes viales como la carrera 106 y la avenida Fontibón (carrera 97).

Es preciso resaltar que el 20,33 del monto que se pretende financiar mediante la contribución, sería asumido por “lotes”, es decir predios urbanizables no urbanizados. La metodología que soporta el cobro a dichos predios, tiene como objeto regular el mercado del suelo, y cobrar montos significativamente altos a aquellos predios subutilizados, en los que se podría generar especulación inmobiliaria. La definición de los montos a cobrar sobre dichos predios, deben estar fundamentadas en la prevalencia del interés general sobre el particular, de manera que, si algún propietario especula con el valor de su predio, deba pagar contribuciones significativamente altas.

Por otra parte, se excluye 202 unidades del cobro (corresponde al 1,18% del total de unidades de la zona de influencia), que ocupan el 22,75% del área de la zona de influencia. La exclusión de dichas unidades del cobro de la contribución, se debe a los resultados del estudio de capacidad de pago, que será detallado en el siguiente apartado.

En la zona de influencia se identifican 15.547 unidades residenciales, en sectores de estrato 2 (63,85%) y 3 (36,15%). Esto se evidencia en el siguiente cuadro.

Estrato	Total Unidades	%	Area Total	%	Contribucion Total	%
2	9.926	63,85	480.714	55,96	\$ 801.008.866	36,37
3	5.621	36,15	378.300	44,04	\$ 1.401.369.445	63,63
TOTAL	15.547	100,00	859.014	100,00	2.202.378.311	100,00

Tabla 25. Distribución por estrato en residenciales

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

Si bien la mayor parte de las unidades prediales a las que se les realiza el cobro de la contribución, son de estrato 2, la mayor parte de la contribución la aportan las unidades de estrato 3, atendiendo al principio de progresividad del tributo y al estudio de capacidad de pago que soporta el cobro.

Parque La Tingua Tibanica II – Bosa

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 190 de 2004, corresponde a un parque de escala zonal localizado en la localidad de Bosa. Este parque cuenta con una extensión de alrededor de 24.106 m².

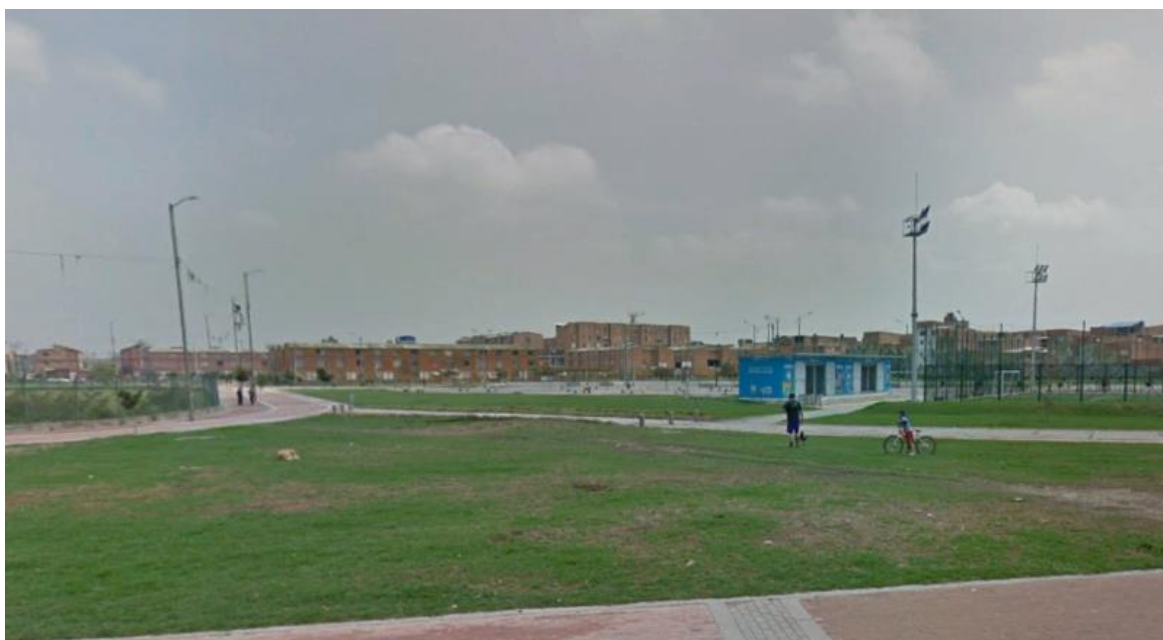


Ilustración 30. Parque Zonal La Tingua Tibanica

Fuente: Google Earth

Su zona de influencia cuenta con los siguientes linderos:

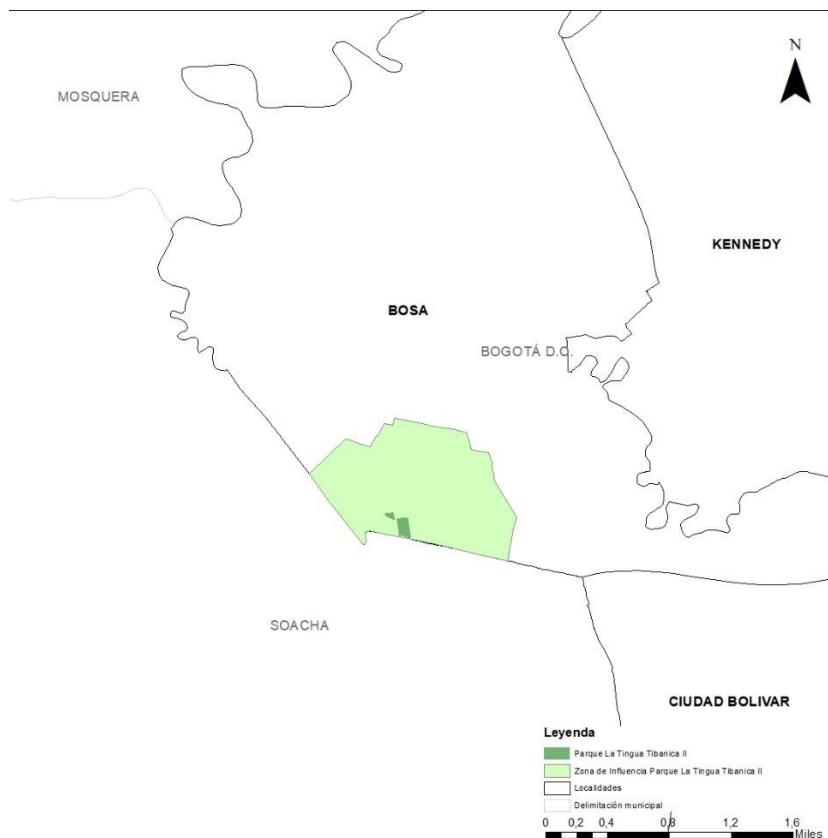


Ilustración 31. Zona de influencia Parque La Tingua Tibanica- Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

COSTADO	LINDERO
Norte	Costado norte de los sectores catastrales San Bernardino I y El Retazo
Oriente	Proyección de la Avenida Agoberto Mejía; costado oriental de los sectores catastrales La Estación-Bosa, Nueva Granada Bosa, José María Carbonell, Villa Anny I y Villa Anny II.
Sur	Costado sur de los sectores catastrales Villa Anny II y San Bernardino I.
Occidente	Costado occidental de los sectores catastrales San Bernardino I y Gran Colombiano.

Tabla 26. Linderos Parque La Tingua Tibanica 2

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

A continuación, se presenta un cuadro que da cuenta de la distribución por uso o explotación económica en la zona de influencia de este parque.

Codigo Categoria	Nombre Categoria	Total Unidades	%	Area Total	%	Contribucion Total	%
1	RESIDENCIAL	10.425	85,80	852.758	51,59	\$ 700.355.792	69,86
2	COMERCIAL	778	6,40	87.291	5,28	\$ 230.295.310	22,97
4	DOTACIONAL	72	0,59	8.962	0,54	\$ 9.385.523	0,94
5	LOTES	486	4,00	90.413	5,47	\$ 62.456.852	6,23
7	EXCLUIDOS	389	3,20	613.398	37,11	\$ 0	-
TOTAL		12.150	100,00	1.652.822	100,00	\$ 1.002.493.477	100,00

Tabla 27. Distribución por uso o explotación económica

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

El cuadro evidencia la predominancia del uso residencial en la zona de influencia del parque. El 85,80% de las unidades del sector, corresponden a unidades residenciales, que ocupan el 51,59% del área de influencia. Las unidades residenciales participan con el 69,86% del monto a financiar mediante la contribución de valorización.

El 6,40% de las unidades registradas en el sector corresponden a unidades comerciales, que ocupan el 5,28% del área de influencia, pero su aporte corresponde al 22,97% del monto a financiar mediante la contribución. El comercio se localiza principalmente alrededor de la Avenida San Bernardino (Carrera 80j).

Por otra parte, se excluye 389 unidades del cobro (corresponde al 3,20% del total de unidades de la zona de influencia), que ocupan el 37,11% del área de la zona de influencia. La exclusión de dichas unidades del cobro de la contribución, se debe a los resultados del estudio de capacidad de pago, que será detallado en el siguiente apartado.

La mayor parte de los barrios son de origen informal, por lo que en el sector hay déficit de espacio público. En la zona de influencia se identifican 10.425 unidades residenciales, en sectores de estrato 2 (100,00%). Esto se evidencia en el siguiente cuadro.

Estrato	Total Unidades	%	Area Total	%	Contribucion Total	%
2	10.425	100,00	852.758	100,00	\$ 700.355.792	100,00
TOTAL	10.425	100,00	852.758	100,00	700.355.792	100,00

Tabla 28. Distribución por estrato en residenciales

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

Parque Villa Mayor – Antonio Nariño

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 190 de 2004, corresponde a un parque de escala zonal localizado en la localidad de Antonio Nariño. Este parque cuenta con una extensión de alrededor de 74.254 m².



Ilustración 32. Parque Villa Mayor

Fuente: Google Earth

Su zona de influencia cuenta con los siguientes linderos:

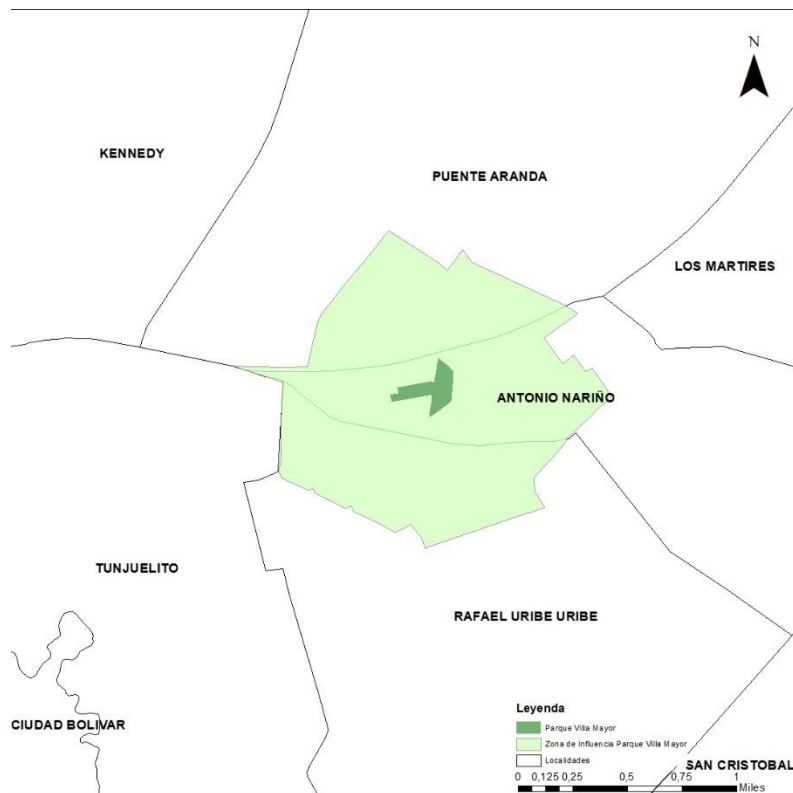


Ilustración 33. Zona de influencia Parque Villa Mayor- Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

COSTADO	LINDERO
Norte	Avenida Primero de Mayo (Calle 22); costado norte de los sectores catastrales Remanso Sur y Santander; Calle 28 Sur.
Oriente	Avenida General Santander, Carrera 27 y Avenida Mariscal Sucre (Carrera 19).
Sur	Avenida Quiroga (Calle 36 sur), Diagonal 40 Sur y Avenida del Sur.
Occidente	Avenida Batallón Caldas (Avenida 50).

Tabla 29. Linderos Parque Villa Mayor

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

A continuación, se presenta un cuadro que da cuenta de la distribución por uso o explotación económica en la zona de influencia de este parque.

Codigo Categoría	Nombre Categoría	Total Unidades	%	Area Total	%	Contribucion Total	%
1	RESIDENCIAL	12.645	82,89	1.359.469	47,98	\$ 2.026.483.916	51,64
2	COMERCIAL	1.608	10,54	463.445	16,36	\$ 1.599.375.206	40,76
3	INDUSTRIAL	175	1,15	79.154	2,79	\$ 201.738.996	5,14
4	DOTACIONAL	72	0,47	89.359	3,15	\$ 65.355.779	1,67
5	LOTES	262	1,72	24.596	0,87	\$ 31.233.404	0,80
7	EXCLUIDOS	494	3,24	817.423	28,85	\$ 0	-
TOTAL		15.256	100,00	2.833.446	100,00	\$ 3.924.187.301	100,00

Tabla 30. Distribución por uso o explotación económica

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

El cuadro evidencia la predominancia del uso residencial en la zona de influencia del parque. El 82,89 % de las unidades del sector, corresponden a unidades residenciales, que ocupan el 47,98 % del área de influencia. Las unidades residenciales participan con el 51,64 % del monto a financiar mediante la contribución de valorización.

El 10,54 % de las unidades registradas en el sector corresponden a unidades comerciales, que ocupan el 16,36 % del área de influencia, pero su aporte corresponde al 40,76 % del monto a financiar mediante la contribución. Se puede identificar actividad comercial sobre la Avenida Primero de Mayo, las Avenidas del Sur, General Santander, Batallón Caldas (Avenida 50), Mariscal Sucre (Carrera 19), y Jorge Gaitán Cortés.

Por otra parte, se excluye 494 unidades del cobro (corresponde al 3,24% del total de unidades de la zona de influencia), que ocupan el 28,85% del área de la zona de influencia. La exclusión de dichas unidades del cobro de la contribución, se debe a los resultados del estudio de capacidad de pago, que será detallado en el siguiente apartado.

En la zona de influencia se identifican 12.645 unidades residenciales, en sectores de estrato 3 (100,00%). Esto se evidencia en el siguiente cuadro.

Estrato	Total Unidades	%	Area Total	%	Contribucion Total	%
3	12.645	100,00	1.359.469	100,00	\$ 2.026.483.916	100,00
TOTAL	12.645	100,00	1.359.469	100,00	2.026.483.916	100,00

Tabla 31. Distribución por estrato en residenciales

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005

2.1.4 Estudio de capacidad de pago

El estudio de capacidad de pago que soporta el cobro de la Contribución de Valorización autorizada mediante el Acuerdo 180 de 2005 fue contratado en el año 2005 por el IDU, y no se incluye como parte de la Memoria Técnica del acto administrativo. Con el fin de analizar el cobro realizado en este año, se recurre a solicitar dicho estudio al IDU. Si bien la entidad no suministra el estudio, la Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización aclara la metodología del mismo mediante el oficio 2023560079661 del 23 de enero de 2023 (Revisar Anexos).

De acuerdo con la información suministrada por el IDU en el estudio de capacidad de pago se parte por definir los polígonos de beneficio y cruzarlos con los estratos socioeconómicos. Posteriormente, se calcula el impacto de la contribución sobre los ingresos o los gastos de los hogares, y se discrimina según el estrato socio económico de la vivienda. En síntesis, la metodología busca medir en qué proporción el cobro de este tributo incide sobre los gastos (pueden ser totales, o en alimentos) y los ingresos del hogar.

El estudio de capacidad de pago contratado por el IDU permite concluir que:

- La financiación de las obras sería viable para desarrollarse en cuatro fases, a lo largo de los siguientes 12 años (es decir que entre 2005 y 2017 se esperaba haber ejecutado la totalidad del plan de obras).
- El estudio de capacidad de pago se constituye en una garantía para realizar un cobro progresivo (en el que se minimiza el cobro de los estratos bajos, tanto en número de predios como en aportes), y se realiza teniendo en cuenta los ingresos y gastos de los hogares.
- La contribución anual tiene un impacto marginal muy bajo sobre el ingreso anual de todos los estratos.
- Se evidencia la existencia de un grupo de predios (dominio) en el que el cobro de esta contribución habría tenido un impacto significativo sobre el gasto básico en alimentos del hogar. El grupo de predios que presenta esta condición está conformado por:
 - Predios de estrato 1 de todas las localidades.
 - Predios de estrato 2 en Chapinero, Usaquén, Kennedy, Bosa, Ciudad Bolívar, Santa Fe, Usme, San Cristóbal, Suba y Engativá
 - Predios de estrato 3 en Rafael Uribe Uribe
- Se evidencia la existencia de un grupo de predios (dominio) en el que el cobro de esta contribución habría tenido un impacto significativo sobre el gasto básico en alimentos y otros bienes del hogar. El grupo de predios que presenta esta condición está conformado por:
 - Predios de estrato 1 en Kennedy, Usme, Bosa, Ciudad Bolívar, Usaquén, Santa Fe, Suba y Engativá; y el
 - Predios de estrato 2 en Kennedy, Bosa, Chapinero, Usme, Ciudad Bolívar y Usaquén

El estudio de capacidad de pago se constituía en una garantía para realizar un cobro progresivo (en el que se minimizara el cobro de los estratos bajos, tanto en predios como en aportes), y se realiza teniendo en cuenta los ingresos y gastos de los hogares.

El estudio de capacidad de pago propende por realizar un cobro progresivo (en el que se minimizara el cobro de los estratos bajos, tanto en predios como en aportes), y se realiza teniendo en cuenta los ingresos y gastos de los hogares. Las conclusiones de este estudio de capacidad de pago permitieron al Distrito excluir del cobro a aquellos hogares a los que no les habría sido posible pagar la contribución, atendiendo al principio de progresividad de los tributos. Sin embargo, recurrir a este instrumento para financiar obras públicas en sectores de la ciudad con estrato 1, 2 y 3, no resulta la alternativa más equitativa y progresiva, pues la infraestructura pública de quienes residen en estos sectores podría costearse a través de otras fuentes de financiación con naturaleza redistributiva.

Cabe precisar que, si bien la metodología de estratificación socioeconómica puede ser cuestionable e incluir imprecisiones, es una herramienta valiosa para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas que atiendan a criterios socio económicos. Esto hace que sea necesario contar con instrumentos y metodologías (como censos, encuestas y geo portales) que permitan conocer con el máximo detalle posible las características de los hogares de la ciudad, por lo que las administraciones deben propender por optimizar sus sistemas de almacenamiento y procesamiento de datos.

Adicionalmente, es necesario que entidades como el IDU publiquen en su página web este tipo de documentos, y explique de forma simple su metodología y sus resultados, de forma que cualquier ciudadano pueda comprender el motivo por el que se toma o no la decisión de realizar este cobro a un predio. La publicación de esta información, y la explicación a través de un lenguaje sencillo y claro sin que pierda su carácter técnico, son elementos que brindan mayor legitimidad a la herramienta.

2.1.5 Método de distribución de la contribución

De acuerdo con lo señalado por Oscar Borrero en el texto *“Análisis descriptivo de las metodologías para medir el beneficio o valorización generada y los sistemas de reparto o distribución”*, la normatividad colombiana estipula tres parámetros para calcular la contribución de valorización: 1) El costo de la obra de construcción 2) La valorización o plusvalía generada 3) La capacidad de pago del contribuyente. En este sentido, y tal como se presentó en un apartado anterior, las ciudades colombianas cuentan con distintas metodologías para realizar este cobro.

Las principales obras de infraestructura de Bogotá se han realizado por medio de este mecanismo, que cuenta con significativa legitimidad y baja cartera morosa. Refiriéndose al método que para el año 2012 se utilizaba para realizar este cobro, el autor indica:

La metodología utilizada consiste en la identificación de sectores con características de homogeneidad y funcionalidad de la estructura urbana de la ciudad, asignándole a cada sector de la ciudad un código en un polígono al que se le asocian datos de población, empleo, oferta educativa y tipo suelo. Los sectores son agrupados con base en criterios de accesibilidad, usos del suelo, estratos socioeconómicos y barreras naturales, físicas y jurídicas

(Borrero & Montaña, 2012)

El cobro reglamentado mediante el acuerdo 180 de 2005 se realiza con base en el método de factores de beneficio, que:

Consiste en la distribución con base en unos factores o coeficientes numéricos, que califican las características diferenciales más sobresalientes de los predios o las circunstancias que los relacionan con las obras, escogido su valor entre los límites del beneficio generado por ellas. El producto o sumatoria de los factores parciales genera el factor de distribución definitivo para cada predio. A un mismo predio podrá asignársele distintos coeficientes dividiéndolo en dos o más sectores, de acuerdo con sus características, con la finalidad de gravarla en las mejores condiciones de equidad

En Bogotá las características prediales que se han utilizado en las distribuciones de los cobros son el área de terreno, el estrato socioeconómico, el nivel geoeconómico, los usos reglamentados y el número de pisos. Para la relación de los predios con las obras se utilizan los grados de beneficio, que son franjas que relacionan cercanía y accesibilidad de los predios a las obras.

(Borrero & Montaña, 2012)

De acuerdo con lo establecido por Oscar Borrero en la conferencia “Contribución de Valorización en Colombia y América Latina: Fronteras del conocimiento del instrumento. La experiencia colombiana”, presentada en el marco de la celebración de los 100 años de la contribución de valorización, organizada por el Lincoln Institute of Land Policy, el método de factores de beneficio responde se liquida con base en el siguiente algoritmo.

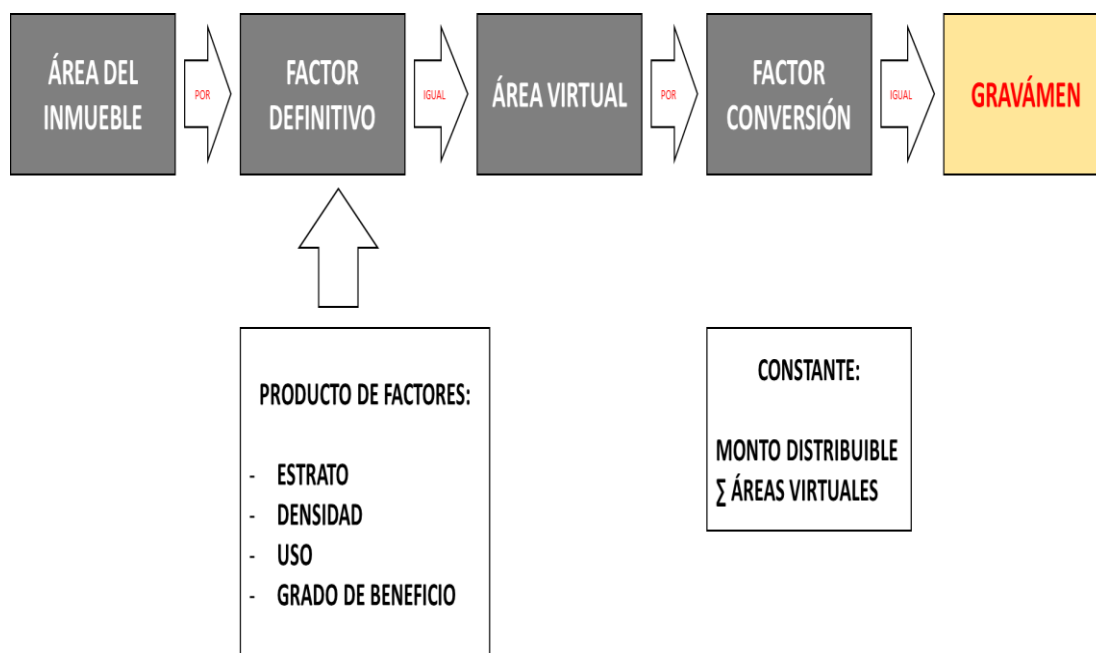


Ilustración 34. Esquema del método de distribución por factores de beneficio

Fuente: Elaboración propia con base en esquema realizado por UT Montaña Borrero

Borrero indica que el punto de partida para determinar el monto a pagar por los contribuyentes es el área de los inmuebles ubicados en la zona de influencia. Esta área se multiplica por un factor definitivo, que es producto de los factores considerados en este método, y como resultado de esta multiplicación se obtiene un área virtual. El área virtual se calcula a partir de la siguiente ecuación:

$$Av = Af * (Fe * Fu * Fb * Fd)$$

Donde;

- **Av** = Área virtual del predio
- **Af** = Área física del terreno
- **Fe** = Factor Estrato
- **Fu** = Factor Uso
- **Fb** = Factor Beneficio
- **Fd** = Factor Densidad

El área virtual se multiplica a su vez por un factor de conversión, que corresponde a la relación entre el monto distribuible, y la sumatoria de las áreas virtuales que conforman la zona de influencia, por lo que se calcula a partir de la siguiente ecuación.

$$Fc = Md / \sum \text{Áreas virtuales}$$

Una vez se multiplica el área virtual por el factor de conversión, se obtiene el valor del gravamen que deberán cancelar los contribuyentes. Esto se resume en la siguiente ecuación.

$$\text{Contribución} = Av * FC$$

El monto de la contribución puede ser pagado en un intervalo de tiempo de 3 a 5 años.

Los factores de beneficio utilizados en este método son descritos por Oscar Borrero en el artículo "*Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana*", y se analizan a continuación.

Área de terreno (At)

De acuerdo con el autor, "Es la extensión superficial del terreno de cada inmueble". Con base en el área de terreno, y en los factores de beneficio que serán descritas a continuación, se determina un área virtual de terreno, que sirve como base para determinar un factor de conversión, un gravamen y un valor a notificar. La inclusión de este criterio dentro del algoritmo de liquidación resulta importante para que el tributo sea progresivo, y los propietarios de los propietarios de grandes extensiones de tierra hagan una contribución proporcionalmente más alta respecto a los propietarios de lotes más pequeños.

Estrato (Fe)

Borrero precisa que: "*La estratificación socioeconómica es una clasificación que se hace de los predios con uso residencial. Los factores oscilan entre 1 y 22*". A continuación, se

presenta un gráfico en el que se correlaciona el valor del metro cuadrado de la vivienda de estrato alto con el valor del metro cuadrado del estrato bajo. Con el objetivo de contar con un tributo progresivo, en el que se cobre más a quienes más pueden pagar, se asigna un factor más alto a los predios residenciales ubicados en sectores de estrato alto.



Ilustración 35. Comparación de los coeficientes de distribución Factor Estrato (Fe)

Fuente: Borrero, 2021

Como se evidencia en el anterior gráfico, se asigna un factor 22,40 veces más alto en sectores de estrato seis, respecto al factor asignado a los sectores estrato 1.

Uno de los principales cuestionamientos a la inclusión de este factor en el modelo, es que se asume que los propietarios de predios con estrato alto cuentan con mayor capacidad de pago que los propietarios de predios ubicados en sectores de estrato bajo. Si bien, asumir la correlación positiva entre la estratificación y la capacidad de pago, puede ser impreciso e inducir al error, en general, el estrato socioeconómico resulta una variable determinante para consolidar tributos más progresivos, y realizar una caracterización socioeconómica de las piezas urbanas. En este orden de ideas, y debido a que en la memoria técnica del acto administrativo no se incluye un estudio de capacidad de pago, este criterio parece adecuado para realizar un cobro progresivo.

Nivel geoeconómico (Fge)

Corresponde a una clasificación de los predios que no son residenciales, es el equivalente de la estratificación socioeconómica de predios residenciales. Factor 1 a 20. Con el objetivo de contar con un tributo progresivo, en el que se cobre más a quienes más pueden pagar, se asigna un factor más alto a los predios con nivel geoeconómico más alto.

Densidad o pisos (Fp)

De acuerdo con Borrero, este factor “Se refiere al número de pisos total construidos en cada edificación con destino económico residencial y comercial. Factores 1 a 12.

Este factor es uno de los más criticados al modelo, pues se considera que es inequitativo realizar un cobro según la altura de una edificación, pues este indicador no da cuenta de la intensidad en el aprovechamiento del suelo. Lo correcto sería realizar el cobro según los índices de edificabilidad aplicables al predio, que finalmente son los indicadores que dan cuenta de la intensidad en el uso del suelo que es permitida. El valor del suelo se debe definir en función del índice de construcción, y no de la altura permitida, por lo que habría resultado más acertado utilizar este indicador y no la altura permitida.

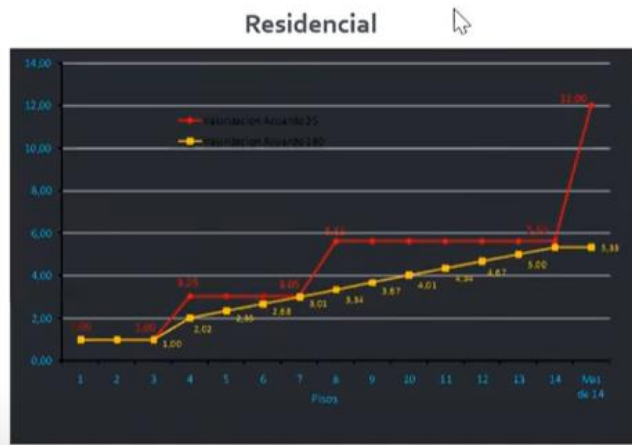


Ilustración 36. Coeficiente Densidad o pisos - Sector residencial

Fuente: Borrero, 2021

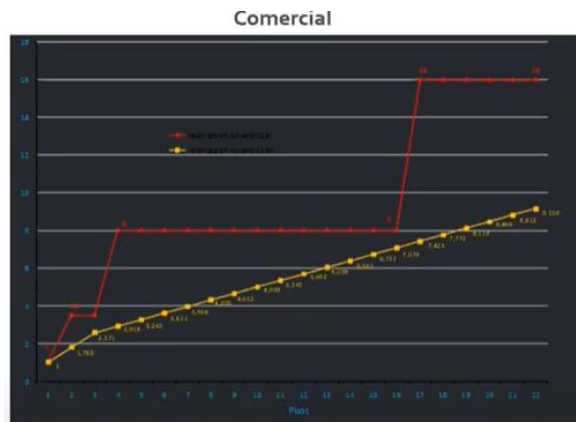


Ilustración 37. Coeficiente Densidad o pisos – Sector comercial

Fuente: Borrero, 2021

Explotación económica o usos (Fu)

De acuerdo con Borrero, “Corresponde a la utilización económica que tenga cada predio. Factores entre 1 y 7. Paga más el comercio y la industria que la vivienda”. La asignación de estos factores responde a que el valor de un terreno varía en función de su uso. En efecto, terrenos con idénticas características, pero con distintos usos económicos, cuentan con distintos precios del suelo, que pueden explicarse únicamente debido a su explotación económica. A continuación, se presenta una tabla en la que se sintetiza un ejemplo de la asignación de factores en función del uso económico de un predio.

FACTOR DE EXPLOTACIÓN ECONÓMICA	
Explotación económica	Factor
RESIDENCIALES	
Residencial	1,00
Residencial con comercio o servicios de escala vecinal o industria	1,16
Residencial con dotacional	1,05
COMERCIALES Y DE SERVICIOS	
Comercial o servicios de escala metropolitana	3,60
Comercial o servicios de escala zonal	2,40
Comercial o servicios de escala vecinal	1,90
Comercial o servicios con residencial	1,48
INDUSTRIALES	
Industria zonificada micro	4,08
Industria zonificada pequeña	5,10
Industria zonificada mediana	6,12
Industria zonificada grande	7,14
Industria no zonificada micro	3,88
Industria no zonificada pequeña	3,60
Industria no zonificada mediana	4,32
Industria no zonificada grande	5,04

Tabla 32. Factor de explotación económica

Fuente: Borrero, 2021

En este ejemplo se evidencia que el valor de un predio industrial puede ser alrededor de siete veces más alto que el de un predio residencial, y casi el doble del de un predio destinado a comercio y servicios.

Grado de beneficio (Fu)

De acuerdo con Borrero, para determinar este factor “Se establece un sistema de cuatro (4) franjas o subzonas bajo el concepto de grado de beneficio mayor, medio, menor y mínimo. Factores entre 1 y 2.5”. Para determinar este factor, se parte del supuesto de que los predios más cercanos a una obra pública son los que perciben mayores beneficios (o un plusvalor mayor) y, se debe definir en cual franja de beneficio se encuentra el predio beneficiado.

A continuación, se presenta un gráfico y una tabla que dan cuenta del grado de beneficio que recibe el predio.

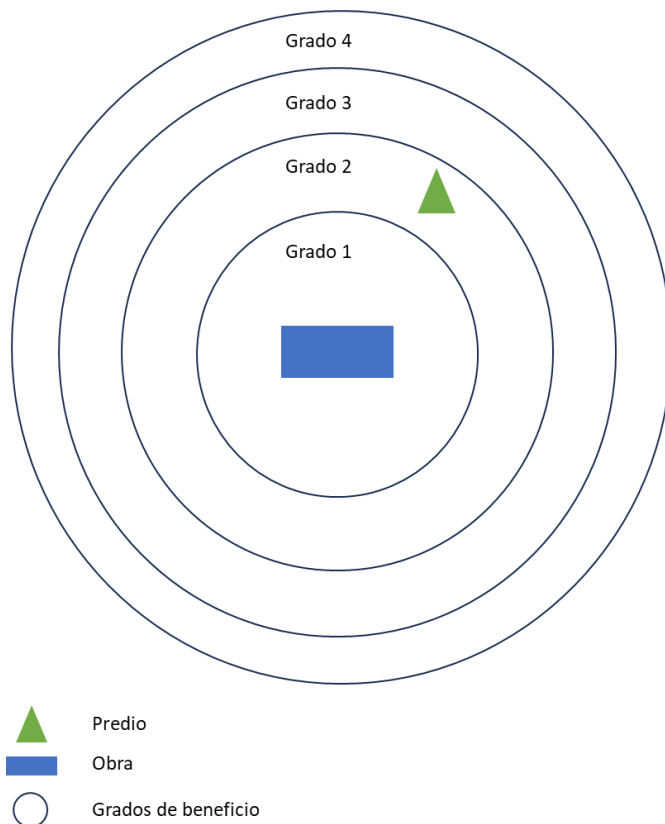


Ilustración 38. Esquema – Grados de beneficio de un predio

Ilustración

Fuente: Elaboración propia con base en información IDU

Grado de beneficio	Distancia en metros	Valorización %
Grado 1: Máximo	1.000	15 a 25
Grado 2: Medio	2.000	10 a 15
Grado 3: Menor	3.000	5 a 10
Grado 4: Mínimo	5.000	Menor a 5

Tabla 33. Grado de beneficio – Distancia en metros – valorización %

Fuente: Borrero, 2021

Como se evidencia con lo anterior, se otorga a los predios con mayor grado de beneficio (se entiende que cuentan con máximo grado de beneficio al estar a menos de 1.000 metros de distancia de la obra) un 2,5 veces más alto que a los predios con un beneficio mínimo (al estar ubicados a más de 5.000 metros de la obra).

Sin embargo, el cálculo del grado de beneficio no resultaba ser tan claro cuando un predio al que se le realizaría un cobro se encontraba dentro del grado de beneficio de más de una obra. A continuación, se presenta un esquema que representa un predio beneficiado por más de una obra.

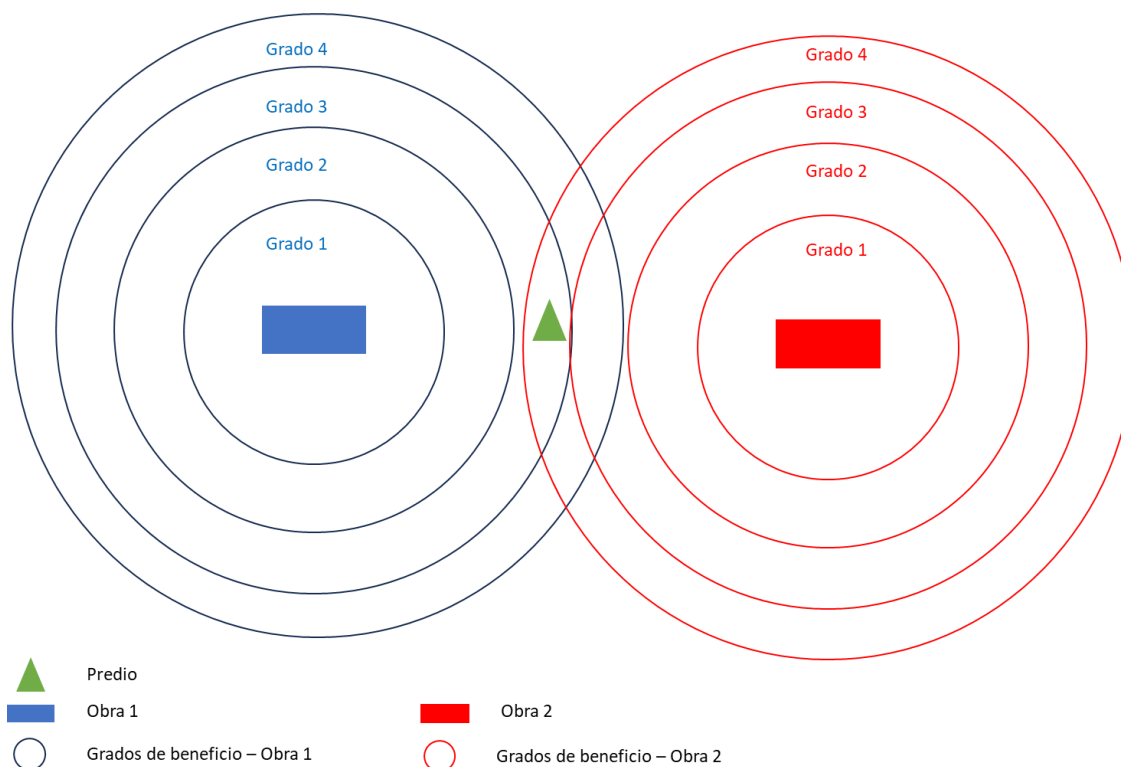


Ilustración 39. Esquema – Intersección de grados de beneficio de un predio

Fuente: Elaboración propia con base en información IDU

El esquema da cuenta de la complejidad de determinar el grado de beneficio aplicable a predios cercanos a más de una obra. La definición del grado de beneficio de un predio generó discusiones entre los expertos, pues en algunos casos no era claro qué grado aplicar.

Por otra parte, la inclusión de este factor dentro del método de factores de beneficio es cuestionable debido a que mide el grado de beneficio en función de la distancia de un predio a una obra pública, y no de la plusvalía generada en dicho predio. Si bien es cierto que por lo general los predios más cercanos a una obra son los que perciben mayores beneficios, esto no siempre es así. En algunos casos, los predios más próximos a intersecciones viales, o puentes vehiculares, evidencian una reducción en el precio del suelo, y en tal sentido no se genera un plusvalor, por lo que el cobro de este tributo termina siendo inequitativo y no atiende al principio de progresividad. Por otra parte, algunos autores cuestionan que no se consideren los beneficios de la movilidad generados en los puntos de origen y destino. Se perciben importantes beneficios en lugares que, si bien no necesariamente son los más próximos a la obra, están directamente relacionados con la funcionalidad de esta, y deberían ser considerados en la construcción de este factor.

En definitiva, el método de factores utilizado en el marco del Acuerdo 180 de 2005 consiste en ponderar distintos criterios y busca realizar un cobro progresivo con la determinación de ciertas variables. Este método no reviste de cambios significativos respecto a metodologías utilizadas con anterioridad, a excepción de la inclusión de un factor geoeconómico para predios no residenciales. La utilización de una metodología que en

esencia se había aplicado en cobros de valorización anteriores, y su perfeccionamiento da cuenta de que para la fecha se consideraba que tenía alto rigor técnico. La búsqueda de un método que permita calcular con precisión el gravamen que deben pagar los contribuyentes beneficiados por la obra, es propia de una administración que da prelación al perfeccionamiento de las herramientas técnicas de las que dispone para maximizar la eficiencia de un sistema.

2.1.6 Exenciones y exclusiones

Con el objetivo de contar con un tributo progresivo, el Acuerdo 180 de 2005 determina los propietarios exentos del cobro, y los predios excluidos del mismo. El artículo 10 del Acuerdo 180 de 2005 define:

“Artículo 10.- EXENCIONES. En el Distrito Capital no habrá exenciones a la contribución de valorización diferentes a la establecida mediante Acuerdo 124 de 2004, expedido por el Concejo Distrital”. (Concejo de Bogotá D.C., 2005)

Asimismo, el Acuerdo 124 de 2004 dispone:

“ARTICULO 1° El predio de uso residencial urbano o rural en donde habite la persona víctima del secuestro o de la desaparición forzada, que sea de propiedad del secuestrado o desaparecido, o de su cónyuge, o compañero o compañera permanente, o sus padres, estará exento del pago del impuesto predial unificado y de la contribución de valorización por beneficio general o local, que se cause a partir de la vigencia del presente acuerdo, durante el tiempo que dure el secuestro o la desaparición forzada.

PARAGRAFO. El término de aplicación de la exención anterior, será el tiempo que dure el secuestro o la desaparición forzada, y no podrá exceder el término de 10 años de conformidad con el artículo 258 del decreto Ley 1333 de 1986. La Administración Distrital reglamentará el procedimiento pertinente”.

“ARTICULO 7°. En el evento de que se encuentre en proceso de cobro coactivo la obligación por concepto de contribución de valorización causada con anterioridad al secuestro o desaparición forzada, el Instituto de Desarrollo Urbano, se abstendrá de liquidar intereses moratorios y costas procesales en relación con el término de duración del secuestro o de la desaparición forzada y un (1) año más.

PARAGRAFO: Los familiares del secuestrado o desaparecido forzado tendrán derecho a un acuerdo de pago hasta por cinco años para la cancelación de dicha contribución”.

(Concejo de Bogotá D.C., 2005)

En cuanto a las unidades prediales excluidas de la distribución de la Contribución de valorización, el Acuerdo 180 de 2005 señala:

“Artículo 11.-UNIDADES PREDIALES EXCLUIDAS. No se tendrán en cuenta para la distribución de la Contribución de Valorización, las siguientes unidades prediales:

- 1. Las declaradas como monumentos nacionales, siempre que su titularidad radique en una entidad de derecho público.*

2. *Las de propiedad del Distrito Capital: del orden central y descentralizado salvo las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado; y los entes de control.*
3. *Las áreas destinadas a tumbas y bóvedas de los parques cementerio.*
4. *Las de propiedad de la Defensa Civil Colombiana y los Cuerpos de Bomberos, cuando estén destinados al ejercicio de las funciones propias de estas Entidades.*
5. *Los bienes de uso público a que se refiere el artículo 674 del Código Civil.*
6. *Las zonas de cesión obligatoria gratuita generadas en la construcción de urbanizaciones, barrios o desarrollos urbanísticos, siempre que al momento de la asignación del gravamen se encuentren abiertos los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a dichas zonas, producto de la demarcación previa por localización y linderos en la escritura pública de constitución de la urbanización, o que se haya suscrito el acta de recibo o toma de posesión por parte del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público o la entidad que haga sus veces, incluidas en el respectivo plano urbanístico.*
7. *Las de propiedad del jefe de la Misión Diplomática o del Estado Acreditante que sea parte de la Convención de Viena y las establecidas en otros tratados internacionales ratificados por Colombia, siempre que se encuentren vigentes en la fecha de expedición del acto administrativo de asignación de la contribución.*
8. *Las áreas dedicadas al culto y a la vivienda de las comunidades religiosas en las unidades prediales de propiedad de las iglesias reconocidas por el Estado Colombiano. Las áreas restantes serán objeto del gravamen.*
9. *Los predios ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, de conformidad con el listado que para el efecto suministre la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias – DPAE, certificados a la entrada en vigencia del presente Acuerdo.*
10. *Los predios de uso residencial que perteneciendo a los estratos 1, 2 y 3, les corresponda una asignación menor o igual a \$45.000, pesos de junio de 2005, los cuales serán indexados por el Índice de Precios al Consumidor IPC, en cada fase al momento de la asignación.*

PARAGRAFO. Los recursos dejados de recaudar por este concepto, serán incluidos dentro del presupuesto del Instituto de Desarrollo Urbano, en la vigencia correspondiente a cada fase, en el rubro de transferencias ordinarias”

(Concejo de Bogotá D.C., 2005)

Llama la atención que la condición para excluir del cobro a los propietarios de predios ubicados en estrato 1, 2 y 3, sea que el valor a cancelar sea inferior al límite definido.

2.1.7 Ejecución de las obras

En este apartado se evalúa la eficiencia en el recaudo y la ejecución de la infraestructura pública incluida en el plan de obras del Acuerdo 180 de 2005. Para esto, se revisa el histórico anual del recaudo por valorización, así como el estado de avance de las obras.

El acuerdo 180 de 2005 buscaba recaudar los recursos necesarios para ejecutar obras valoradas en \$ 2.103.117.895.856. Esta meta era ambiciosa, y el recaudo que se realizó

entre 2006 y 2013 alcanzó a cubrir tan solo el 26,73% del objetivo. A continuación, se presenta un análisis que da cuenta de la eficiencia del recaudo realizado en este intervalo de tiempo. Es preciso señalar que el año inicial de este período (2006) corresponde al año siguiente a la aprobación del Acuerdo 180 (expedido en octubre de 2005). La fecha de corte corresponde al año en el que se aprobó el Acuerdo 523 de 2013. Teniendo en cuenta lo anterior, se indexa con base e el IPC el recaudo anual de este intervalo de tiempo, llevando estas cifras a valor presente del año 2013.

VALOR DEL RECAUDO ACUERDO 180 DE 2005 (CON BASE EN IPC)										
AÑO	AÑO 2005	AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011	AÑO 2012	AÑO 2013	
IPC	0,04850	0,04480	0,05690	0,07670	0,02000	0,03170	0,03730	0,02440	0,01940	
\$	-	\$ 9.051.822.019	\$ 9.566.870.692	\$ 10.300.649.674	\$ 10.506.662.667	\$ 10.839.723.874	\$ 11.244.045.574	\$ 11.518.400.287	\$ 11.741.857.252	
\$	-	-	\$ 58.766.285.922	\$ 63.273.660.052	\$ 64.539.133.253	\$ 66.585.023.777	\$ 69.068.645.164	\$ 70.753.920.106	\$ 72.126.546.156	
\$	-	-	-	\$ 428.166.432.575	\$ 436.729.761.227	\$ 450.574.094.658	\$ 467.380.508.388	\$ 478.784.592.793	\$ 488.073.013.893	
\$	-	-	-	-	\$ 68.984.294.401	\$ 71.171.096.533	\$ 73.825.778.434	\$ 75.627.127.427	\$ 77.094.293.700	
\$	-	-	-	-	-	\$ 32.956.667.969	\$ 34.185.951.684	\$ 35.020.088.905	\$ 35.699.478.630	
\$	-	-	-	-	-	-	\$ 39.478.758.796	\$ 40.442.040.511	\$ 41.226.616.097	
\$	-	-	-	-	-	-	-	\$ 35.154.372.857	\$ 35.836.367.690	
\$	-	-	-	-	-	-	-	-	\$ 178.992.930.080	
TOTAL										\$ 761.798.173.417

Tabla 34. Valor del recaudo Acuerdo 180 de 2005 (indexado con base en IPC)

Fuente: Elaboración propia con información IDU

Entre 2005 y 2013, el recaudo por contribución de valorización ascendió a \$ 761.798.173.417 COP\$. Ahora bien, si se indexa con el IPC la meta del recaudo definida en este acto administrativo, se puede estimar el recaudo con valor presente neto correspondiente al año 2013.

META RECAUDO AC 180 DE 2005 (CON BASE EN IPC)										
AÑO	AÑO 2005	AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011	AÑO 2012	AÑO 2013	
IPC	0,04850	0,04480	0,05690	0,07670	0,02000	0,03170	0,03730	0,02440	0,01940	
\$	2.103.117.895.856	\$ 2.197.337.577.590	\$ 2.322.366.085.755	\$ 2.500.491.564.533	\$ 2.550.501.395.823	\$ 2.631.352.290.071	\$ 2.729.501.730.491	\$ 2.796.101.572.715	\$ 2.850.345.943.225	

Tabla 35. Meta recaudo Acuerdo 180 de 2005 (indexado con base en IPC)

Fuente: Elaboración propia con información IDU

De acuerdo con el anterior cuadro, la meta de recaudo traída a valor presente de 2013 ascendía a 2.850.345.943.225 COP\$. Se puede afirmar que para el año 2013, la eficiencia en el recaudo de los recursos destinados a costear la infraestructura definida en el plan de obras del Acuerdo 180 de 2005 era 26,73%.

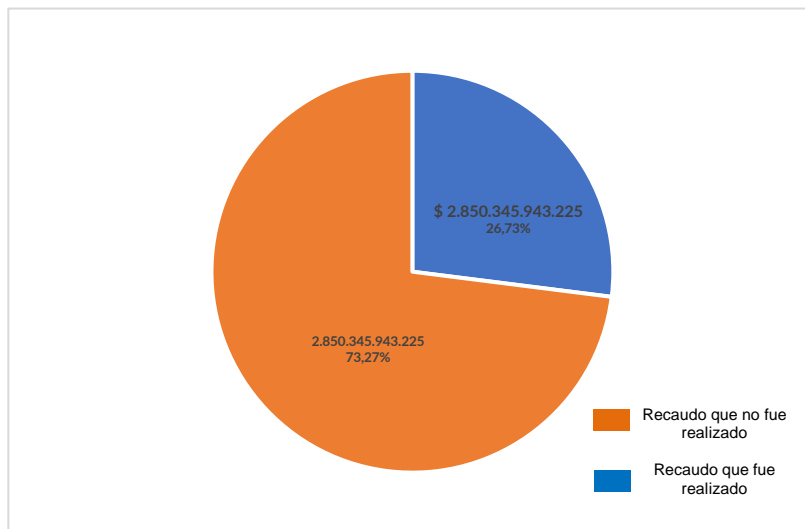


Ilustración 40. Recaudo Acuerdo 180 de 2005 (entre 2006 y 2013)

Fuente: Elaboración propia con información IDU

Recaudo anual traído a valor presente (2013)	Meta recaudo traído a valor presente (2013)	% Eficiencia (Recaudo anual indexado/ Meta recaudo indexada)
\$ 761.798.173.417,46	\$ 2.850.345.943.225	26,73%

Tabla 36. Eficiencia en el recaudo del Acuerdo 180 de 2005 (medida para el año 2013)

Fuente: Elaboración propia con información IDU

Si bien en este intervalo de tiempo hubo años en los que el recaudo de recursos fue importante, apenas se logró recolectar una cuarta parte de la meta definida en el Acuerdo 180 de 2005, por lo que es posible afirmar que la eficiencia en el recaudo del tributo fue relativamente baja.

Ahora bien, la Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización remite un cuadro con el estado de avance en la ejecución de las obras incluidas en el Acuerdo 180 de 2005, complementado con las obras del Acuerdo modificatorio 398 de 2009. Para realizar este análisis, se presentan los datos relacionados con la ejecución de obras definidas en el Acuerdo 180 de 2005, y se excluye la información del Acuerdo modificatorio 398 de 2009. Se anexa el oficio 2023560079661 del 23 de enero de 2023, elaborado por el IDU.

Cabe precisar parte de las obras incluidas en el plan de obras del Acuerdo 180 de 2005 fueron excluidas por el acuerdo 523 de 2013, tal como se precisará en el apartado que hace referencia a dicho acto administrativo. Esto se evidencia a continuación.

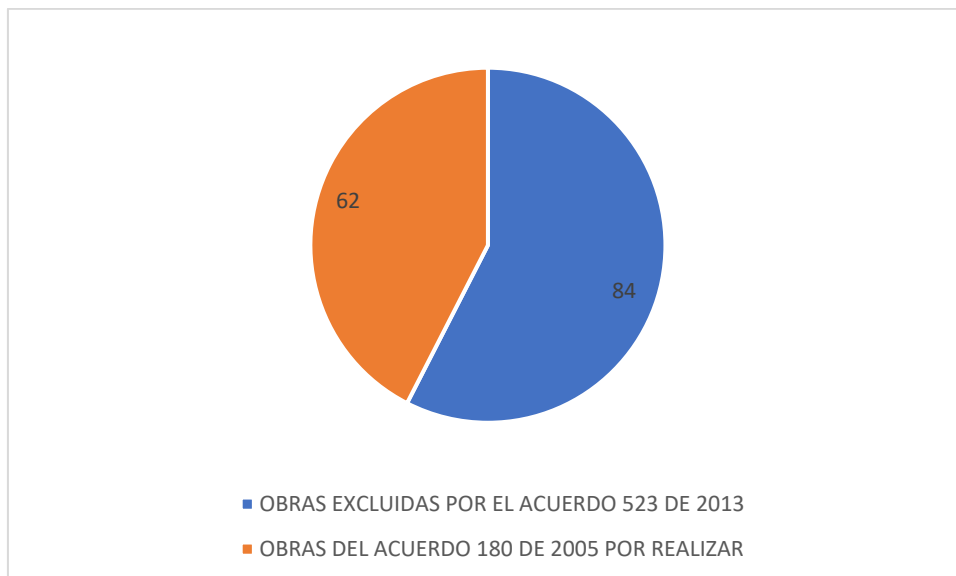


Ilustración 41. Exclusión de obras del Acuerdo 180 de 2005 mediante el Acuerdo 523 de 2013

Fuente: Elaboración propia con base en información de IDU

NÚMERO TOTAL OBRAS ACUERDO 180 DE 2005	OBRAS EXCLUIDAS ACUERDO 523 DE 2013	OBRAS POR REALIZAR ACUERDO 180 DE 2005
146	84	62
100%	58%	42%

Ilustración 42. Exclusión de obras del Acuerdo 180 de 2005 mediante el Acuerdo 523 de 2013

Fuente: Elaboración propia con base en información de IDU

Esto evidencia que para evaluar el porcentaje de ejecución de las obras incluidas en el Acuerdo 180 de 2005, es necesario tener en cuenta que a través del Acuerdo 523 de 2013 se excluye una parte importante de las obras que utilizarían este instrumento, y se define acudir a otras fuentes de financiación para ejecutarlas.

Ahora bien, de acuerdo con la información suministrada por IDU, de las 62 obras incluidas en el Acuerdo 180 de 2005 y que no fueron excluidas mediante el Acuerdo 523 de 2013, el balance es el siguiente.

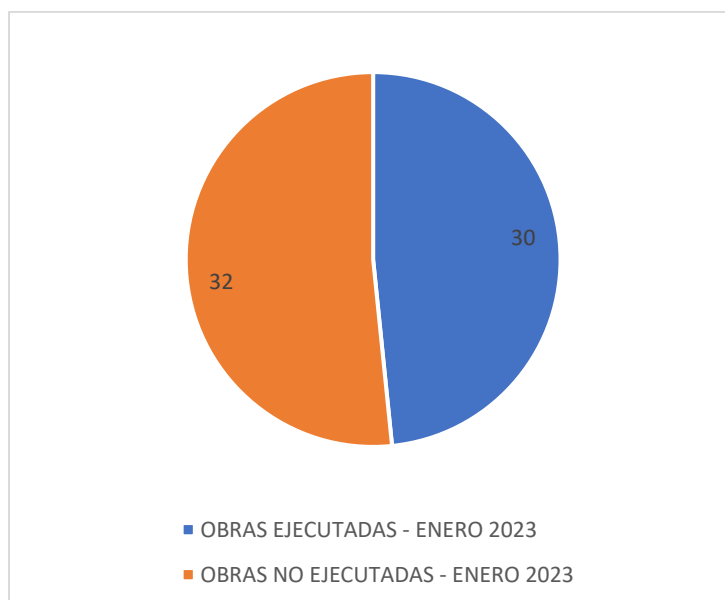


Ilustración 43. Ejecución de obras del Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con base en información de IDU

ACUERDO 180 2005 OBRAS EJECUTADAS	ACUERDO 180 2005 OBRAS NO EJECUTADAS	OBRAS POR EJECUTAR ACUERDO 180 2005
30	32	62
48,39%	51,61%	100,00%

Tabla 37. Ejecución de obras del Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con base en información de IDU

Si bien es claro que el Acuerdo 523 de 2013 excluyó un número de importante de obras que serían financiadas mediante el cobro de la contribución, la ejecución ha sido limitada. En efecto, de las 62 obras que serían costeadas a través de esta herramienta, hasta enero de 2023 no se había ejecutado la mitad de dichas intervenciones. Esto pone en evidencia que la contribución de valorización no ha cumplido a cabalidad con su meta, lo que reafirma la importancia de optimizar los procesos y los métodos para su adecuado funcionamiento.

A continuación, se presenta un análisis de la información suministrada por el IDU en cuanto al tipo de obras que fueron ejecutadas.

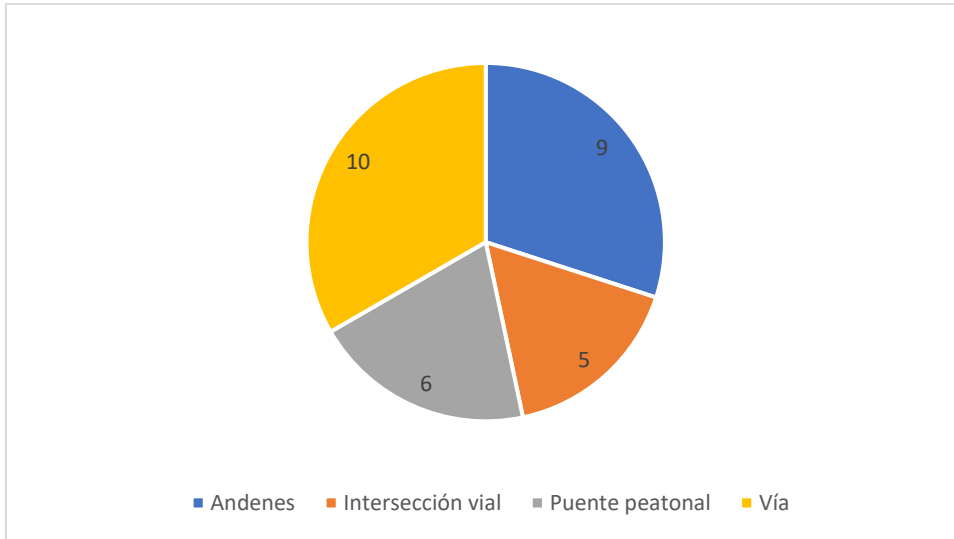


Ilustración 44. Obras Ejecutadas - Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por IDU

Tipo de obras	No obras terminadas	%
Andenes	9	30,00%
Intersección vial	5	16,67%
Puente peatonal	6	20,00%
Vía	10	33,33%
TOTAL	30	100,00%

Tabla 38. Tipo de obras ejecutadas

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por IDU

Esto evidencia que, de acuerdo con la información suministrada por el IDU, la totalidad de las obras ejecutadas se asocian al sistema de infraestructura vial, y la mayor parte corresponden a vías y andenes. Esto reafirma que el instrumento ha sido utilizado principalmente para costear este tipo de infraestructura pública.

La ejecución de obras ha sido demorada, y son pocos los casos en los que los contratistas cumplen los plazos pactados en el contrato, recurriendo a prórrogas y adiciones. En Bogotá, esto se explica en gran medida por la ausencia de estudios y diseños de detalle al momento de contratar una obra pública y la flexibilidad de los pliegos de condiciones con los cuales se realizan los concursos públicos.

Como se explicó en los apartados anteriores, el Acuerdo 180 de 2005 buscaba realizar un cobro progresivo, y planteaba cobrar los estudios y diseños en una primera fase. Esto evidencia que cuando se toma la decisión de incluir un proyecto en un plan de obras asociado al cobro de una contribución de valorización, no se cuenta con certeza sobre su complejidad y su costo. Es conveniente que la administración asegure una fuente de financiación complementaria para contratar estudios y diseños que permitan definir el

monto aproximado de la obra²⁴, cuya ejecución podría ser financiada mediante el cobro de la contribución.

Por otra parte, con el objetivo de que los procesos de contratación sean transparentes y se evite favorecer a determinado contratista en el proceso de estructuración de pliegos, en Colombia se ha acudido por elaborar pliegos tipos. Sin embargo, los requisitos técnicos y financieros que se han incluido para seleccionar los contratistas encargados de la ejecución de obras públicas en Bogotá, no han garantizado que se adjudiquen dichos procesos a personas naturales o jurídicas que tengan la capacidad técnica y financiera de ejecutar las obras.

2.2 Acuerdo 523 de 2013 “Por el cual se modifican los acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009, 445 de 2010 y se modifica y suspende el acuerdo 451 de 2010 y se dictan otras disposiciones”

El Acuerdo 523 de 2013 modifica parcialmente el Acuerdo 180 de 2005. Este acto administrativo, aprobado por el Concejo de Bogotá durante la administración de Gustavo Petro, ordena la construcción y financiación de 11 obras públicas nuevas, así como la exclusión de distintas obras que se pretendía financiar mediante la contribución reglamentada en 2005. Además, ordena la reasignación de la fase 2 de la contribución reglamentada en 2005 (por un monto distribuible de 381.692.329 \$), y la supresión de las fases 3 y 4 de dicho acto administrativo. Este acuerdo ordena al Distrito realizar la devolución de los recaudos obtenidos en la fase 1 de valorización, y señala que se recurrirá a otras fuentes de financiación para construir las obras que inicialmente se buscaba financiar mediante la contribución de valorización. Es preciso señalar que de las obras incluidas en el Acuerdo 180 de 2005, permanecen la Avenida Rincón y la Avenida La Sirena (ambas con un nuevo trazado), y las demás obras incluidas en el Acuerdo 523 de 2013 son nuevas.

De acuerdo con el Instituto de Desarrollo Urbano, durante la vigencia 2013-2015 se presentaron 889 recursos de reconsideración en contra de la asignación de valorización autorizada por dicho acuerdo (por lo que se puede estimar que, en promedio, se presentaron 445 recursos de reconsideración anuales).

Es preciso señalar que, en paralelo a la adopción de este acto administrativo, el Concejo Distrital aprobó la expedición del acuerdo 527 de 2013, mediante el cual se autoriza un copo de endeudamiento a la Administración Central, para financiar las obras excluidas del cobro de valorización mediante el Acuerdo 523 de 2013.

Este trabajo analiza la reglamentación e implementación del Acuerdo 523 de 2013, que modifica el Acuerdo 180 de 2005. La modificación al acto administrativo anterior se justifica por la improcedencia de realizar este cobro en determinados sectores de la ciudad, y a las dificultades que se evidenciaron en el marco de su implementación. Además, esta revisión

²⁴ En cualquier caso, una vez se cuente con estudios y diseños de detalle, puede haber imprevistos que modifique el monto asociado al proyecto.

tiene como objeto revisar de qué manera los procedimientos y las metodologías definidas permiten dar cumplimiento a los principios de legalidad, legitimidad, equidad, eficiencia y progresividad de este tributo.

A continuación, se presenta una caracterización de las obras incluidas en el plan de obras de este acto administrativo, y de sus zonas de influencia, se describe el método para distribuir la contribución, y se analizan aspectos como las exenciones, las exclusiones, y la ejecución de las obras. Por último, este apartado cierra con una síntesis de las principales lecciones aprendidas en el marco de la reglamentación del cobro.

2.2.1 Antecedentes normativos

Entre el Acuerdo 180 de 2005 y el Acuerdo 523 de 2013 se reglamentaron 4 actos administrativos adicionales. Estos son:

- **Acuerdo 398 de 2009 “Por el cual se modifica el Acuerdo 180 de 2005 y se dictan otras disposiciones”.**

Este Acuerdo, aprobado durante la Alcaldía de Samuel Moreno Rojas, modifica el Plan de Obras incluido en el Anexo 1 del Acuerdo 180 de 2005, así como su monto distribuible, define un plazo máximo para iniciar la construcción de nuevas obras. Además, este acto administrativo faculta al IDU para asignar y reasignar el monto de la contribución de valorización, correspondiente a la Zona de Influencia 2 del Grupo 1 de obras, asignado durante la Fase I del Acuerdo 180 de 2005, así como para realizar las devoluciones que sean pertinentes

- **Acuerdo 451 de 2010 “Por el cual se adopta una contribución de valorización por beneficio local, en el marco del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios del Plan de ordenamiento Zonal del Norte”.**

Este acto administrativo se adopta durante la alcaldía de Samuel Moreno Rojas, y busca establecer una contribución de valorización por beneficio local, con el objeto de financiar la construcción de un plan de obras conformado por el anillo vial 1 del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – POZ Norte. En el marco de la formulación de este plan, se buscaba financiar un grupo de obras a través de la contribución de valorización. Este acuerdo incluye además de un plan de obras, la definición de la distribución, asignación y liquidación de este tributo (esto incluye un método de distribución del beneficio, las políticas de recaudo y pago, la explicación de la forma en que se aplicarían exenciones y exclusiones, entre otras).

En la medida en que se avanzó en la formulación del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, el Distrito se decantó por financiar las obras de carga general a través de la venta de derechos de edificabilidad (materializada a través de la definición de Unidades Representativas de Aporte), y no de la contribución de valorización.

- **Acuerdo 445 de 2010 “Por el cual se modifica parcialmente el anexo 4 del acuerdo 180 de 2005 que autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras, se modifica parcialmente el acuerdo 398 de 2009 y se dictan otras disposiciones”.**

Este acuerdo se aprueba durante la alcaldía de Samuel Moreno Rojas, y modifica el Anexo 4 del Acuerdo 180 de 2005 y cambia una anotación e la tabla de nivel geoeconómico, precisando que los valores contenidos en dicha tabla no se ajustarían según el índice de Precios al Consumidor, sino según la variación promedio del valor del metro cuadrado de terreno en cada zona de influencia. Además, reasigna la contribución correspondiente a la zona de influencia 2 del grupo 1, previamente modificada por el Acuerdo 398 de 2009.

- **Acuerdo 500 de 2012 “Por el cual se modifica parcialmente El Acuerdo 180 de 2005 que Autoriza el Cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la Construcción de un Plan de Obras modificado por los Acuerdos 398 de 2009 y 445 de 2010”.**

Este acto administrativo se aprueba durante la alcaldía de Gustavo Petro Urrego, y amplía en 2 años el plazo máximo establecido en el artículo 6 del Acuerdo 398 de 2009 para iniciar la etapa de construcción de la Obra Avenida Ferrocarril de Carrera 93 a Carrera 100, y la Obra Avenida Ciudad de Cali (AK 86) por Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22).

2.2.2 Caracterización de las obras

Como se mencionó anteriormente, este acto administrativo se aprueba durante la alcaldía de Gustavo Petro Urrego. El Acuerdo 523 de 2013 ordena la construcción de 11 obras públicas, de las cuales 10 correspondían al sistema de movilidad y 1 al sistema de espacio público. Esta norma reasigna la fase 2 del cobro, el monto distribuible asociado a dicha reasignación es, que costaban 381.692.329.032\$. A continuación, se presenta una imagen y un cuadro en los que se enuncian las obras que se financiarían mediante el cobro ordenado en este acto administrativo.

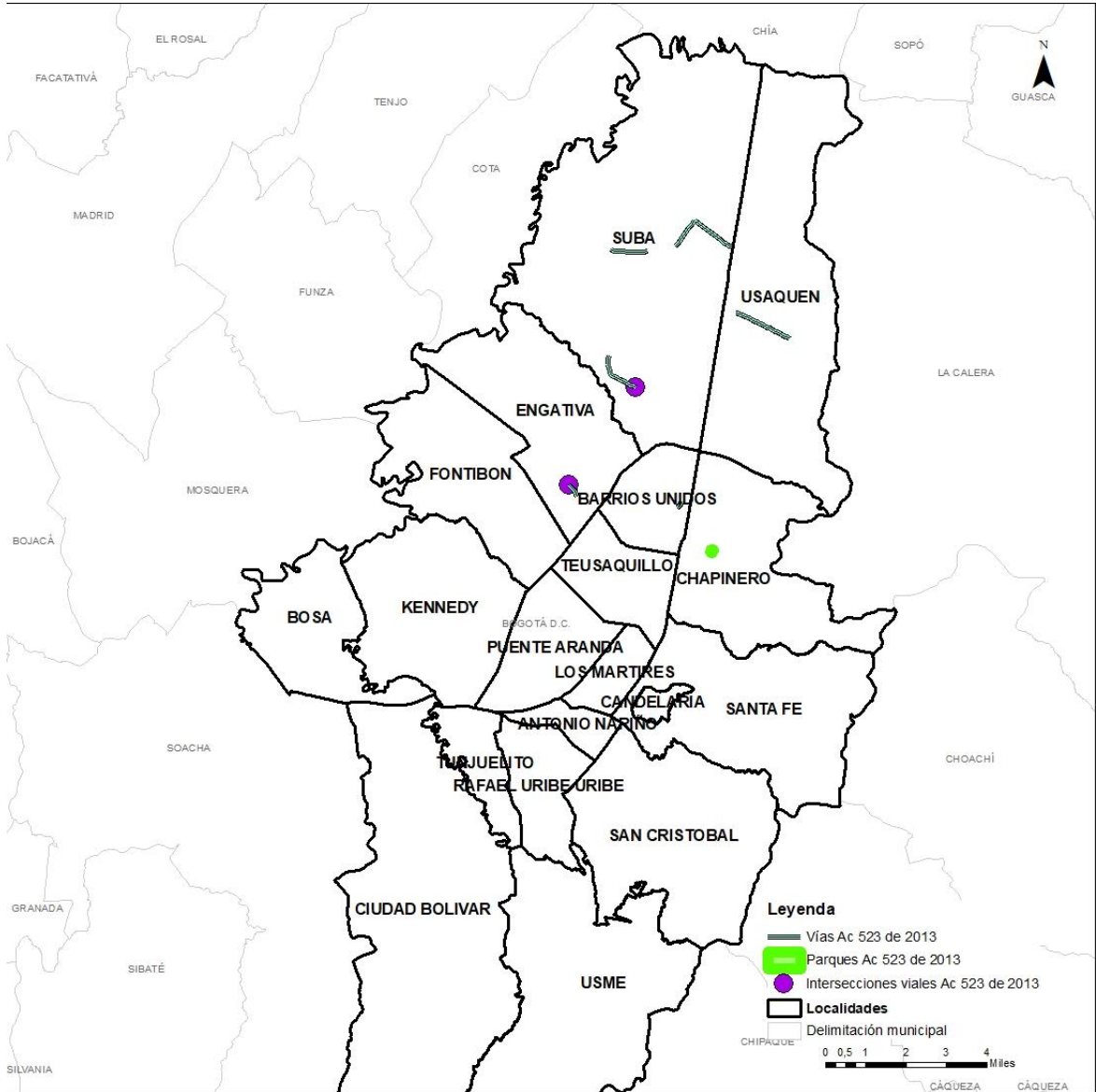


Ilustración 45. Caracterización de obras – Acuerdo 523 de 2013

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

LOCALIDAD	SISTEMA	NO DE OBRAS	OBRAS/ LOCALIDAD
Barrios Unidos	Espacio Público	0	1
	Movilidad	1	
Chapinero	Espacio Público	1	1
	Movilidad	0	
Engativá	Espacio Público	0	2
	Movilidad	2	
Suba	Espacio Público	0	5
	Movilidad	5	
Usaquén	Espacio Público	0	2
	Movilidad	2	
TOTAL	Espacio Público	1	11
	Movilidad	10	

Tabla 39. Número de obras por sistema y localidad

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

Esto hace evidente que la mayor parte de las obras públicas incluidas en el plan de obras de la ciudad se localizan en Suba (5 obras, que corresponden al 45,45% del total de obras). A continuación, se presentan imágenes que dan cuenta de las obras incluidas en el Acuerdo 523 de 2013.



Ilustración 46. Avenida el Rincón desde la Avenida Boyacá hasta la Carrera 91

Fuente: <https://www.idu.gov.co/blog/boletines-de-prensa-idu-1/post/la-avenida-el-rincon-y-su-interseccion-con-la-avenida-boyaca-beneficiaran-a-1-200-000-habitantes-de-suba-1607>



Ilustración 47. Calle 153 entre carrera 9a y carrera 7ª

Fuente: Google maps

El Acuerdo 523 de 2013 recurre a este instrumento principalmente para financiar la construcción y adecuación de elementos que conforman el sistema de movilidad de la ciudad. Como se mencionó en apartados anteriores, la utilización de esta herramienta para financiar la construcción de equipamientos y espacio público es un reto para la institucionalidad de la ciudad, y una oportunidad para vincular a entidades distintas al IDU en la implementación de la contribución.

Este trabajo final de maestría contiene un análisis de la Correspondencia entre las obras incluidas en el Acuerdo 523 de 2013 y los proyectos del Decreto 190 de 2004, que corresponde al Plan de Ordenamiento Territorial para el momento en que se adopta este acto administrativo. El análisis evidencia que:

- De los 51 proyectos asociados con el componente de infraestructura vial, 3 son incluidos en el Acuerdo 523 de 2013 (esto corresponde al 5,88%).
- De los 30 proyectos asociados a la construcción de ciclorrutas y troncales de transporte masivo, 1 fue incluido en el Acuerdo 523 de 2013 (esto corresponde al 3,33%).
- De los 36 proyectos asociados a construcción de parques, ninguno fue incluido en el Acuerdo 523 de 2013 (esto corresponde al 0,00%).
- De los 29 proyectos asociados a la construcción de andenes y alamedas, ninguno fue incluido en el Acuerdo 523 de 2013 (esto corresponde al 0,00%).
- De los 20 proyectos asociados a la construcción de puentes peatonales, ninguno fue incluido en el plan de obras del Acuerdo 523 de 2013 (esto corresponde al 0,00%).
- De los 29 proyectos asociados al mejoramiento y la ampliación de la red de acueducto, ninguno fue incluido en el plan de obras del Acuerdo 523 de 2013 (esto corresponde al 0,00%).
- De los 73 proyectos asociados al mejoramiento y la ampliación de la red de saneamiento básico, ninguno fue incluido en el plan de obras del Acuerdo 523 de 2013 (esto corresponde al 0,00%).
- De los 4 proyectos asociados a la construcción de equipamientos (incluye la construcción de 12 jardines infantiles, 2 super cades, 36 colegios y 28 CAI), ninguno fue incluido en el plan de obras del Acuerdo 523 de 2013 (esto corresponde al 0,00%).

En este caso también se reafirma que el instrumento ha sido utilizado principalmente para costear obras de infraestructura vial.

Asimismo, con el objetivo de realizar una caracterización socioeconómica de los sectores en los que se localizan las obras incluidas en el Acuerdo 523 de 2013, se revisa el estrato socioeconómico de los lugares en los que se ubica esta infraestructura. La concepción del estrato socioeconómico, y la correlación entre esta variable y la capacidad de pago, se explicó en detalle en el capítulo anterior,

A continuación, se presenta un plano y un cuadro en el que se ilustran las obras públicas cobradas mediante el Acuerdo 523 de 2013 y la estratificación socio económica predominante en los sectores en las que se localizan.

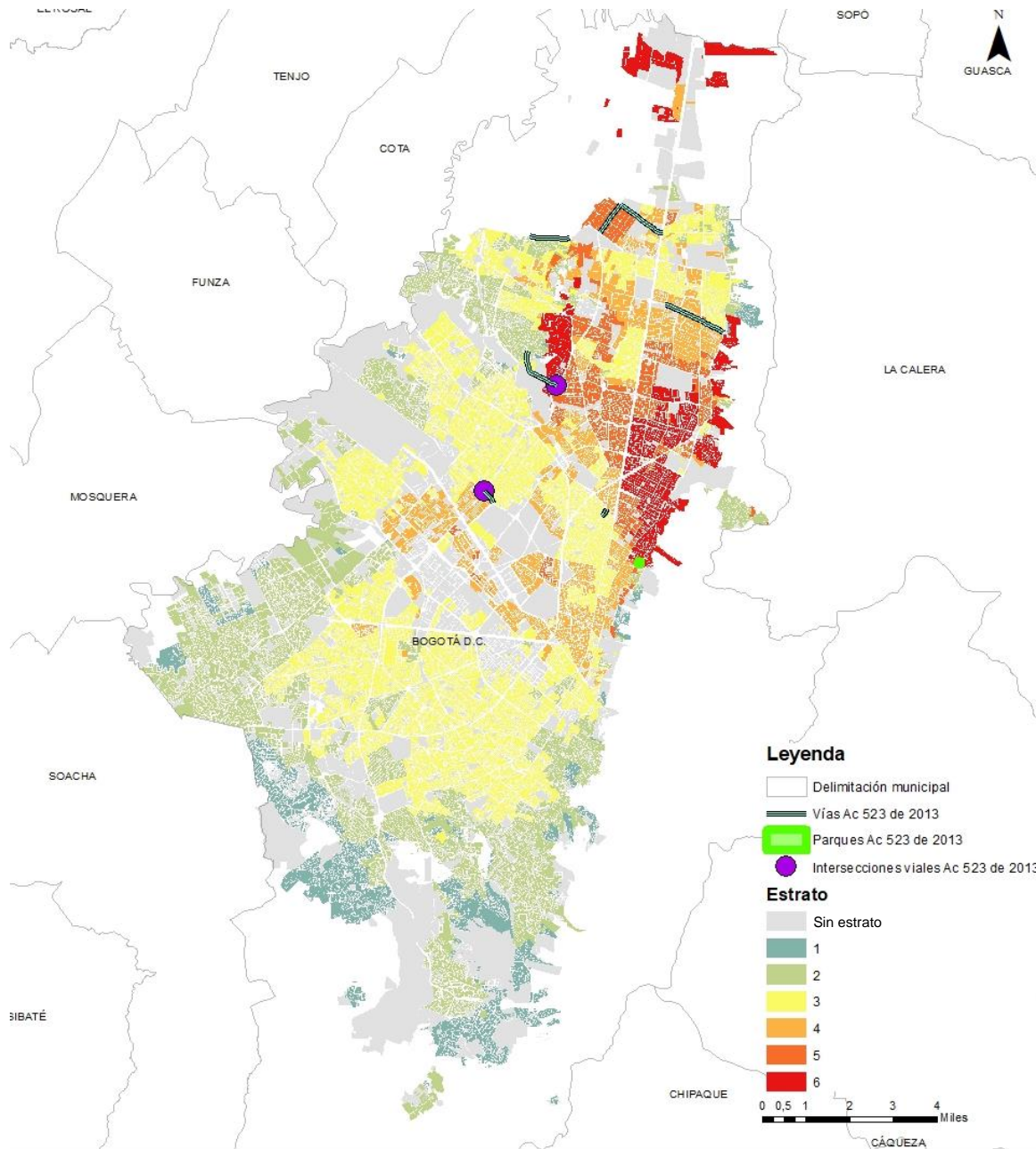


Ilustración 48. Obras Acuerdo 523 de 2013 y estratificación

Fuente: Elaboración propia con información de IDU y de SDP

TIPO DE OBRA	TOTAL OBRAS	ESTRATO	NO OBRAS/ESTRATO	%
Vías	8	Sin estrato	0	0,00%
		1	0	0,00%
		2	1	12,50%
		3	1	12,50%
		4	3	37,50%
		5	2	25,00%
		6	1	12,50%
Parques	1	Sin estrato	0	0,00%
		1	0	0,00%
		2	0	0,00%
		3	0	0,00%
		4	0	0,00%
		5	0	0,00%
		6	1	100,00%
Intersecciones	2	Sin estrato	0	0,00%
		1	0	0,00%
		2	0	0,00%
		3	0	0,00%
		4	1	50,00%
		5	1	50,00%
		6	0	0,00%

Tabla 40. Obras por estrato socioeconómico

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Como se evidencia con la información anterior, las obras públicas que se busca financiar mediante el cobro reglamentado en el marco del Acuerdo 523 de 2013 se concentran al norte de la ciudad. Se puede identificar obras públicas principalmente en manzanas catastrales con estrato socioeconómico superior a 3.

Asimismo, se presentan gráficos y cuadros que dan cuenta de los estratos predominantes en las zonas adyacentes a los distintos tipos de obras que se planteaba financiar mediante el cobro de la contribución.

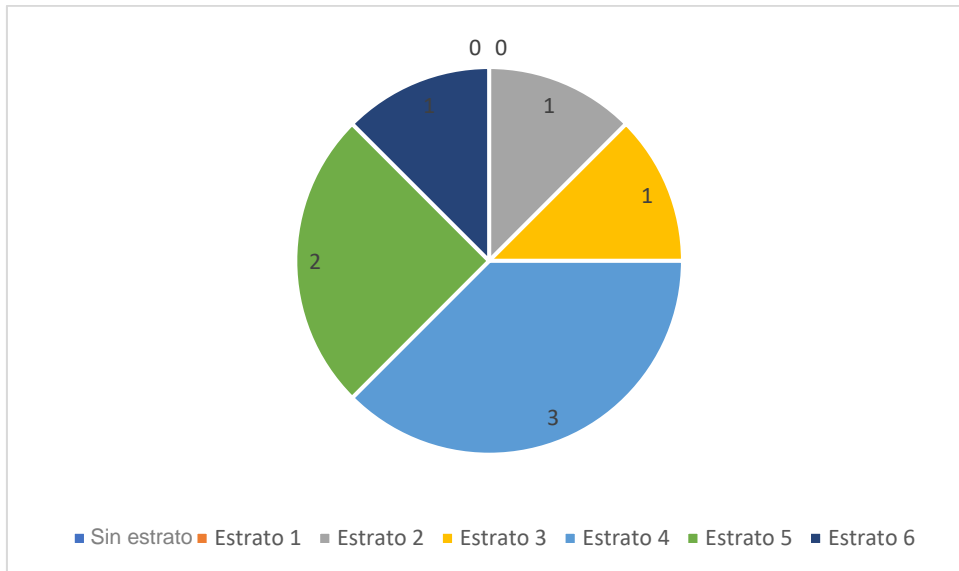


Ilustración 49. Acuerdo 523 de 2013 - Número de vías por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Estrato	No obras	%
Sin estrato	0	0,00%
Estrato 1	0	0,00%
Estrato 2	1	12,50%
Estrato 3	1	12,50%
Estrato 4	3	37,50%
Estrato 5	2	25,00%
Estrato 6	1	12,50%
TOTAL	8	100,00%

Tabla 41. Acuerdo 523 de 2013 - Número de vías por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

La mayor parte de las vías propuestas en el Acuerdo 523 de 2013 localiza en zonas donde predomina el estrato 4 y 5. En este caso no se registran vías propuestas en sectores en los que predomine el estrato 1. Las obras propuestas en sectores con predominancia del estrato 2 y 3 corresponden a un tramo de la Avenida Colombia (AK 24) y uno de la Avenida San José (AC 170), ubicados en zonas en las que prevalece el estrato 2 y 3, pero cercanos a barrios con estrato socioeconómico más alto (por ejemplo, El Polo, La Castellana, San José de Bavaria).

Estos datos demuestran un cambio importante en la ubicación de proyectos viales, pues en el Acuerdo 180 de 2005, estas se localizaban en sectores de estrato medio y bajo. Si bien este cambio parece poco trascendental, obedece a otra forma de entender la contribución de valorización, que parte por reconocer que esta herramienta no cuenta con

naturaleza redistributiva, y es necesario acudir a otras fuentes de financiación para consolidar una ciudad más equitativa y progresiva.

Además, se elabora un gráfico y un cuadro que dan cuenta de los estratos predominantes en las zonas adyacentes a los parques que se planteaba financiar mediante el cobro de la contribución.

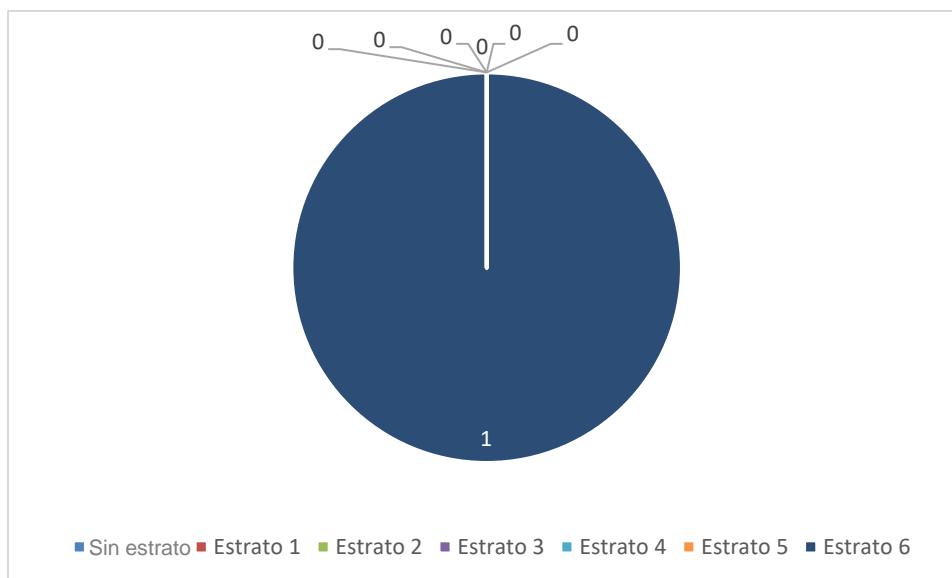


Ilustración 50. Acuerdo 523 de 2013 - Número de parques por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Estrato	No obras	%
Sin estrato	0	0,00%
Estrato 1	0	0,00%
Estrato 2	0	0,00%
Estrato 3	0	0,00%
Estrato 4	0	0,00%
Estrato 5	0	0,00%
Estrato 6	1	100,00%
TOTAL	1	100,00%

Tabla 42. Acuerdo 523 de 2013 - Número de vías por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

En este caso, solo se identifica el parque Gustavo Uribe Botero, localizado en Chapinero, particularmente en la calle 70 con carrera 4, un sector en el que predomina el uso

residencial de viviendas de estrato 6. En términos generales, se pasó de contar con 18 proyectos de parques (que serían financiados mediante el cobro de la contribución), a buscar la financiación de tan solo un parque mediante el recaudo de este tributo. Además, es preciso señalar que los parques incluidos en el Acuerdo 180 de 2005 se localizaban en sectores de estrato medio y bajo, mientras que con la norma del año 2013 solo se buscó costear la construcción de un parque ubicado en un sector en el que prevalece el estrato 6.

Asimismo, se elabora un gráfico y un cuadro que dan cuenta de los estratos predominantes en las zonas adyacentes a las intersecciones viales que se planteaba financiar mediante el cobro de la contribución.

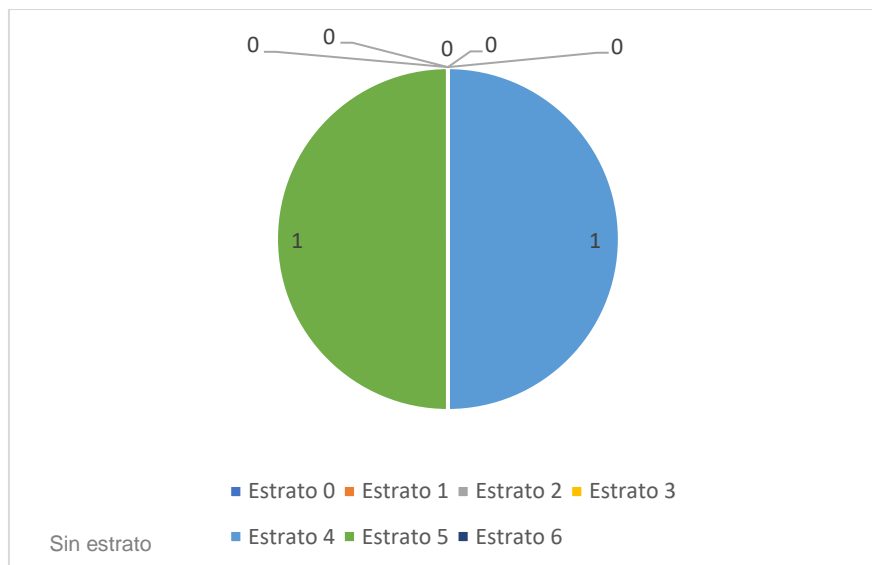


Ilustración 51. Acuerdo 523 de 2013 - Número de intersecciones viales por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Estrato	No obras	%
Sin estrato	0	0,00%
Estrato 1	0	0,00%
Estrato 2	0	0,00%
Estrato 3	0	0,00%
Estrato 4	1	50,00%
Estrato 5	1	50,00%
Estrato 6	0	0,00%
TOTAL	2	100,00%

Tabla 43. Acuerdo 523 de 2013 – Intersecciones viales por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Las únicas dos intersecciones contempladas en el marco del Acuerdo 523 de 2013, correspondientes a la Avenida José Celestino Mutis (AC 63) con Avenida Boyacá (AK 72) y a la Avenida El Rincón con Avenida Boyacá, se localizan en sectores en los que predomina el estrato 4 y 5.

2.2.3 Caracterización Zonas de Influencia

A diferencia del Acuerdo 180 de 2005, el Acuerdo 523 de 2013 define un número limitado de obras a construir mediante contribución de valorización. Es por esto, que tan solo se cuenta con 2 zonas de influencia en las que se circunscriben los predios que perciben un beneficio y por tanto deben contribuir. A continuación, se presenta una imagen que da cuenta de las zonas de influencia redelimitadas para las obras del grupo 2, y la zona de influencia del parque Gustavo Uribe Botero.

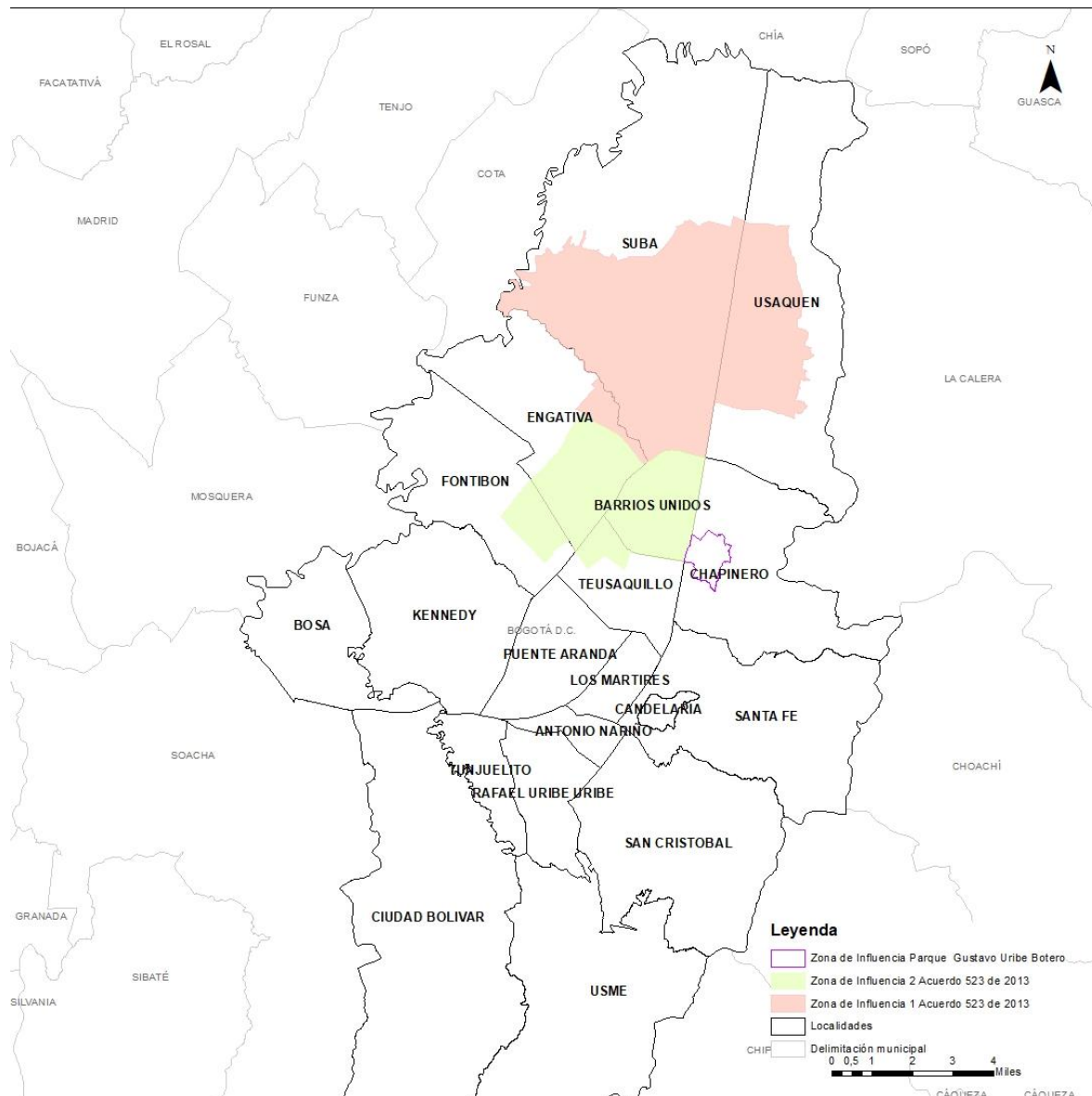


Ilustración 52. Zonas de influencia - Obras Acuerdo 523 de 2013

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

La anterior imagen evidencia que las zonas de influencia delimitadas para las obras públicas que se financiarían mediante la contribución se concentran al norte de la ciudad, principalmente en Usaquén, Suba, Barrios Unidos, Engativá, Teusaquillo y Fontibón. Se debe precisar que estas áreas corresponden a la redefinición de las zonas de influencia del Acuerdo 180 de 2005, pues se excluyó de este cobro un número significativo de obras que se tenían previstas en dicho acto administrativo, y se incluyó un grupo de 11 obras nuevas que no se había contemplado financiar mediante contribución de valorización.

En total se identifica 3 áreas de influencia, que ocupan 10.737 has y no se encuentran traslapados, por lo que se entiende que no hay predios obligados a realizar doble contribución por percibir un doble beneficio. A continuación, se presenta una

caracterización de las zonas de influencia definidas para las obras públicas definidas en el marco del Acuerdo 523 de 2013, con base en la memoria técnica que respalda la adopción de dicho acto administrativo.

Zona de influencia 1

De acuerdo con la memoria técnica del Acuerdo 523 de 2013, esta zona de influencia cuenta con los siguientes linderos:

COSTADO	LINDEROS
Norte	Límite norte del perímetro urbano, proyección de la Avenida Tibabita.
Oriente	Avenida Alberto Lleras Camargo (Carrera 7), límite oriental del perímetro urbano y Avenida Paseo de los Libertadores (Avenida carrera 13).
Sur	Avenida Callejas (Calle 127), Avenida España coincidente con el costado sur de los sectores catastrales; Estoril, Pasadena, Andes Norte y Julio Flores, Avenida Medellín (Calle 80).
Occidente	Costado occidental del sector catastral Los Cerezos, costado occidental del perímetro urbano.

Tabla 44. Linderos Zona de influencia 1

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 523 de 2013

A continuación, se presenta una imagen en la que se da cuenta de la delimitación de la Zona de Influencia 1 de las obras de movilidad previstas en el marco del Acuerdo 523 de 2013.

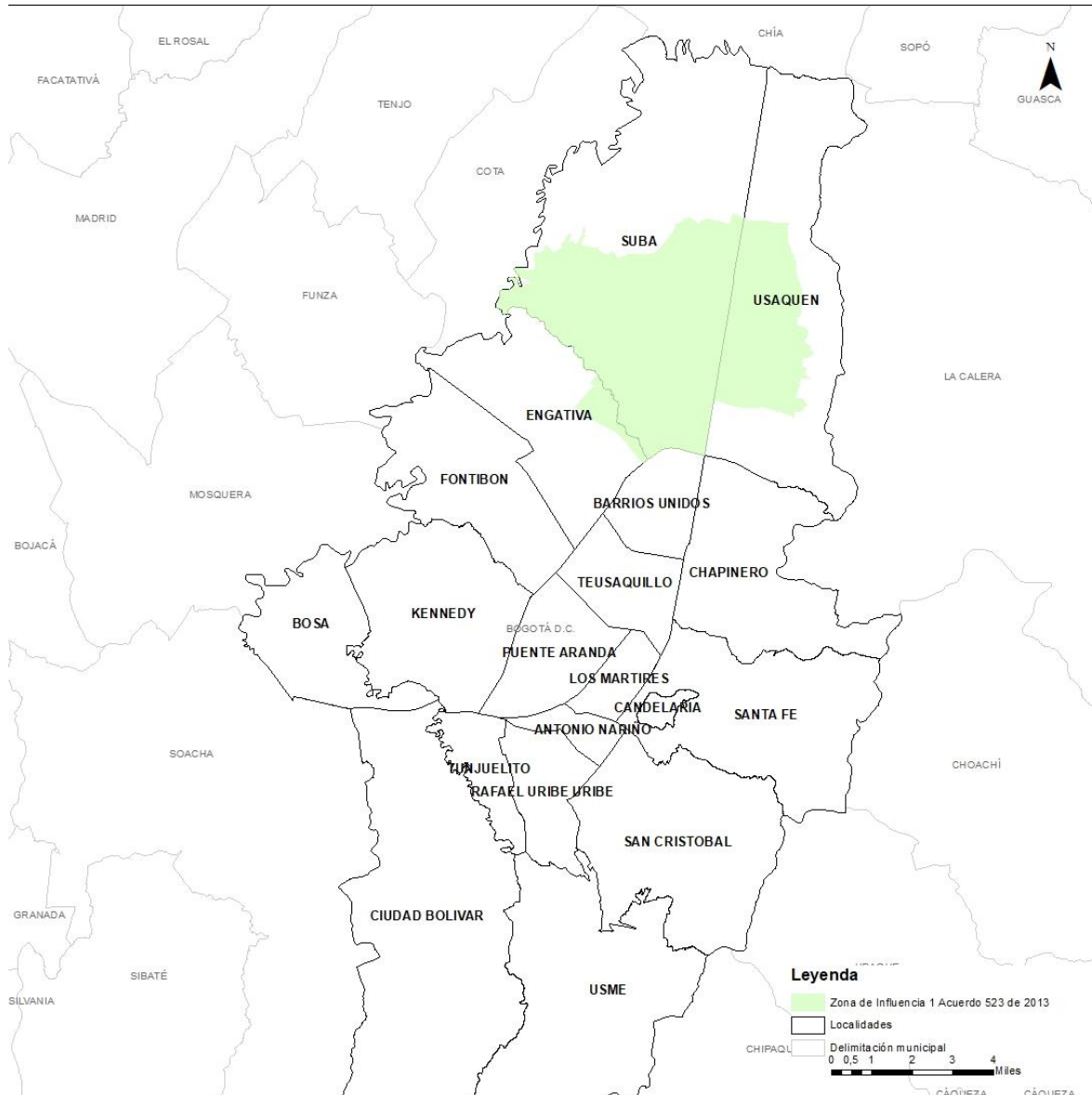


Ilustración 53. Zona de influencia 1 - Obras Acuerdo 523 de 2013

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

De acuerdo con lo establecido en la memoria técnica, la zona de influencia 1 de las obras de movilidad previstas en el marco del Acuerdo 523 de 2013 cuenta con diversos usos y estratificación. La industria se localiza de forma dispersa a lo largo de toda el área de influencia, pero sobresalen sectores como Toberín, Pontevedra, La Floresta y Prado Pinzón. El comercio se ubica alrededor de corredores como la Avenida Alberto Lleras Camargo, España, Alfredo Bateman, Santa Bárbara, entre otras. El comercio zonal se concentra en sectores como Prado Veraniego, Usaquén, y Suba Centro. Esta zona cuenta con la presencia de importantes hitos del comercio metropolitano de la ciudad como Hacienda Santa Bárbara, Unicentro y Bulevar Niza.

En cuanto al uso residencial, hay presencia de los seis estratos socioeconómicos. El estrato seis se ubica principalmente en sectores como El Chicó, San Patricio, Santa Bárbara, y Altos de Suba, y el estrato 5 se localiza en sectores como El Batán, El Contador, Iberia y Bella Suiza. En cuanto al estrato 4, este se ubica en Mazurén, Julio Flórez y Cedritos, mientras que el estrato 3 se localiza en Las Orquídeas y Lombardía. Los estratos 1 y 2 se ubican en sectores como Rincón de Suba, Villa María, Berlín y San Pedro de Suba.

Zona de influencia 2

De acuerdo con la memoria técnica del Acuerdo 523 de 2013, esta zona de influencia cuenta con los siguientes linderos:

COSTADO	LINDERO
Norte	Avenida Medellín (Calle 80) y Avenida España (Calle 100).
Oriente	Avenida Paseo de los Libertadores (AK 13), Avenida Caracas (KR 14) y Avenida Batallón Caldas (KR 50).
Sur	Avenida José Celestino Mutis (Calle 63), Avenida Pablo VI (Calle 53), Avenida Jorge Eliecer Gaitán (Calle 26) y Avenida Ferrocarril de Occidente (Calle 22).
Occidente	Avenida Ciudad de Cali (Carrera 86).

Tabla 45. Linderos Zona de influencia 2

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 523 de 2013

A continuación, se presenta una imagen en la que se da cuenta de la delimitación de la Zona de Influencia 2 de las obras de movilidad previstas en el marco del Acuerdo 523 de 2013.

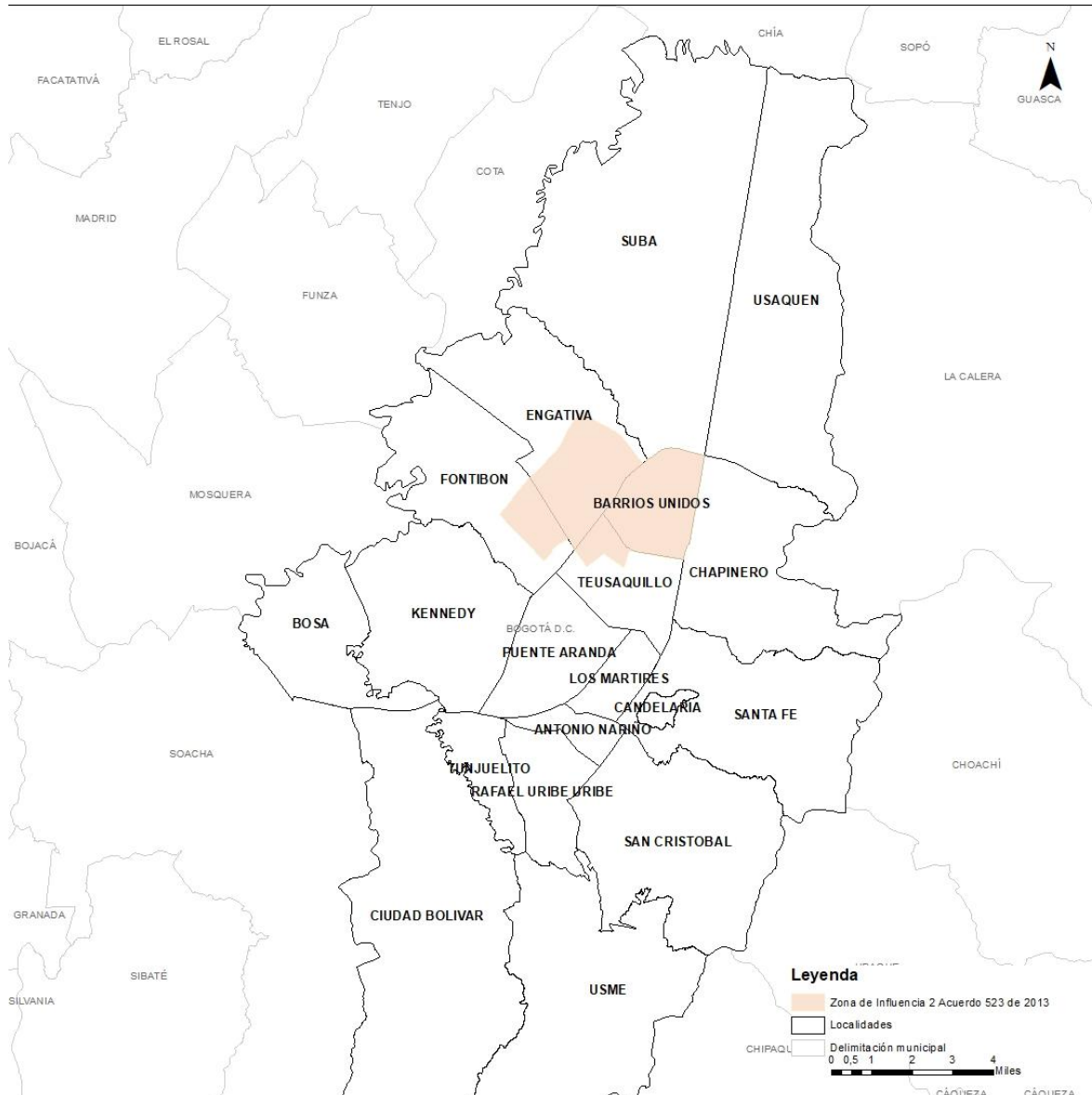


Ilustración 54. Zona de influencia 2 - Obras Acuerdo 523 de 2013

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

En esta zona hay predominancia del uso residencial. Aho bien, el comercio se concentra sobre algunos corredores como la Avenida Chile, Avenida del Congreso Eucarístico, Avenida Boyacá, Avenida de la Constitución y Avenida Ciudad de Quito. En cuanto a hitos para el comercio metropolitano, se reconoce el centro comercial Andino.

En cuanto al uso residencial, predomina el estrato 3, en sectores como El Encanto, Villa Luz, Santa Helenita, Tabora y las Ferias. También se identifican manzanas con estrato 4 en sectores como Ciudad Salitre, Modelia y Normandía, y manzanas con estrato 5 en La Castellana.

Zona de influencia Parque Gustavo Uribe Botero

Corresponde a un parque de escala zonal localizado en la localidad de Chapinero. Este parque cuenta con una extensión de alrededor de 7.694 m².



Ilustración 55. Parque Gustavo Uribe Botero

Fuente: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/gestion-publica/penalosa-entrega-parque-gustavo-uribe-en-chapinero>

De acuerdo con la memoria técnica del Acuerdo 523 de 2013, esta zona de influencia cuenta con los siguientes linderos:

COSTADO	LINDEROS
Norte	Costado norte de los sectores catastrales Quinta Camacho, Porciúncula y Bellavista.
Oriente	Costado oriental de los sectores catastrales Bellavista, Las Acacias y María Cristina.
Sur	Costado sur de los sectores catastrales La Salle y Chapinero Norte.
Occidente	Avenidas Alberto Lleras Camargo, Caracas y Germán Arciniegas.

Tabla 46. Linderos Zona de influencia Parque Gustavo Uribe Botero

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 523 de 2013

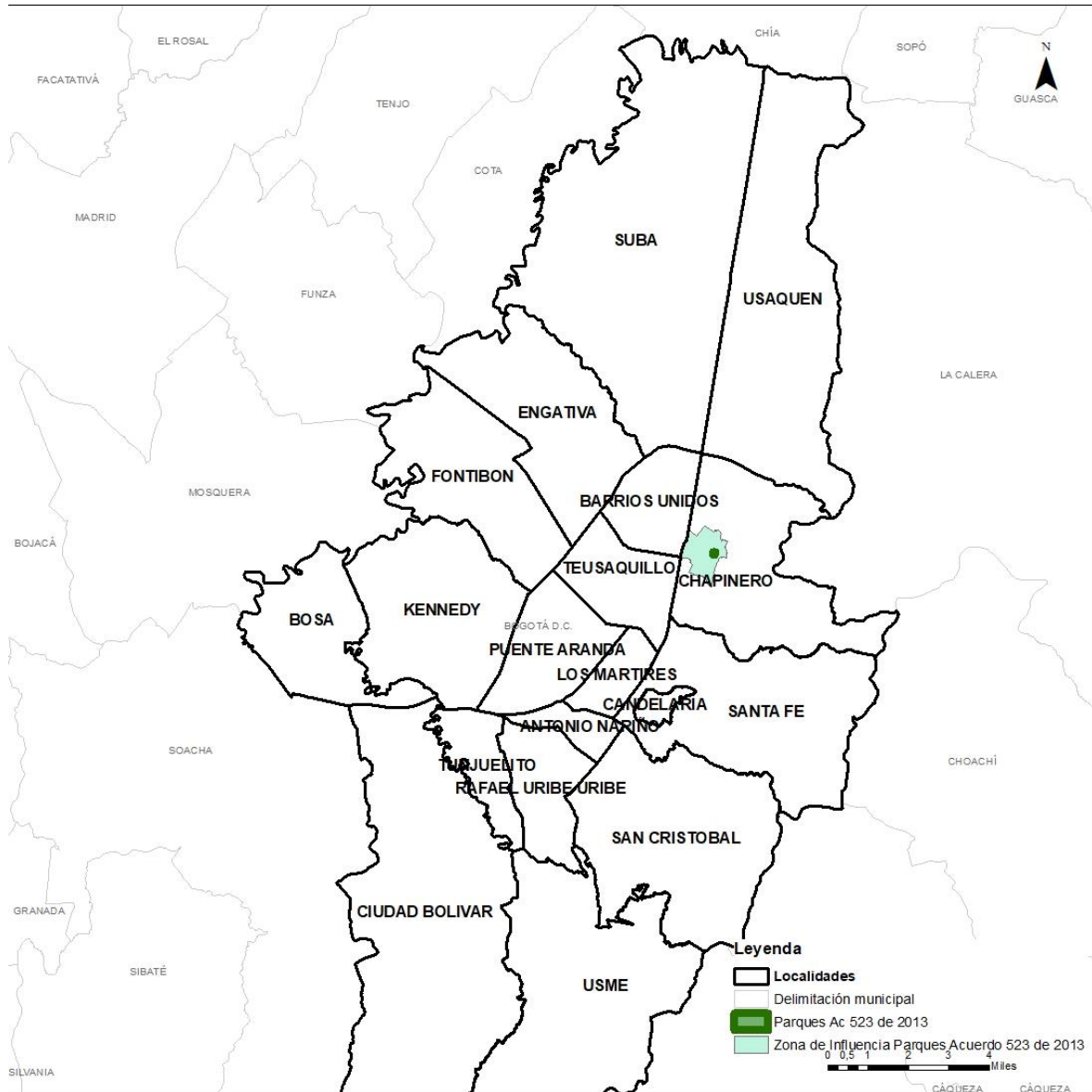


Ilustración 56. Zona de influencia Parque Gustavo Uribe Botero - Obras Acuerdo 523 de 2013

Fuente: Elaboración propia con información de IDU



Ilustración 57. Zona de influencia Parque Gustavo Uribe Botero - Obras Acuerdo 523 de 2013

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

A continuación, se presenta un cuadro que da cuenta de la distribución por uso o explotación económica en la zona de influencia de este parque.

Código Categoría	Nombre Categoría	Total Predios	%	Área Total	%	Área Promedio	Contribución Total	%	Contribución Promedio
1	RESIDENCIAL	27,765	70.63%	728,097	35.16%	26.22	\$ 1,159,789,805	38.45%	\$ 41,772
2	COMERCIAL	9,648	24.54%	474,920	22.93%	49.22	\$ 1,748,708,394	57.98%	\$ 181,251
4	DOTACIONAL	594	1.51%	327,087	15.79%	550.65	\$ 85,762,947	2.84%	\$ 144,382
5	LOTES	146	0.37%	46,904	2.26%	321.26	\$ 21,738,854	0.72%	\$ 148,896
6	EXCLUIDOS	1,036	2.64%	278,512	13.45%	268.83	\$ 0	0.00%	\$ 0
7	NO ASIGNABLES	123	0.31%	215,447	10.40%	1,751.60	\$ 0	0.00%	\$ 0
TOTAL		39,312	100.00%	2,070,967	100.00%	-	\$ 3,016,000,000	100.00%	-

- **NO ASIGNABLES: CORRESPONDEN A ESTA CATEGORÍA PREDIOS COMO MEJORAS, CONSERVADOS INDEFINIDOS, SOBRANTES DE FORMACIÓN, DISPERSOS, ETC.**

Tabla 47. Distribución por uso o explotación económica

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 523 de 2013

El cuadro evidencia la predominancia del uso residencial en la zona de influencia del parque. En efecto, el 70,63% de las unidades del sector, corresponden a unidades residenciales, que ocupan el 35,16% del área de influencia. Las unidades residenciales participan con el 38,46% del monto a financiar mediante la contribución de valorización. En este caso, a diferencia de lo que ocurría con los parques incluidos en el Acuerdo 180 de 2005, los mayores contribuyentes serían los propietarios de predios comerciales.

El 2,64% de los predios incluidos en la zona de influencia fueron excluidos del cobro con base en los resultados del estudio de capacidad de pago, que será detallado en el siguiente apartado. El porcentaje de predios excluidos es significativamente bajo debido a la decisión del Distrito de implementar este instrumento en áreas de estratos medios y altos, en los que la capacidad de pago es mayor.

En la zona de influencia se identifican 27.765 unidades prediales residenciales, de las cuales la mayor parte están localizadas en sectores con estrato 4 (45,86%), 5 (14,50%) y 6 (35,35%). Esto se evidencia en el siguiente cuadro.

Estrato	Total Predios	%	Área Total	%	Área Promedio	Contribución Total	%	Contribución Promedio
2	91	0.33%	17,122	2.35%	188.16	\$ 1,622,884	0.14%	\$ 17,834
3	1,100	3.96%	15,898	2.18%	14.45	\$ 7,473,495	0.64%	\$ 6,794
4	12,734	45.86%	320,762	44.05%	25.19	\$ 238,880,996	20.60%	\$ 18,759
5	4,026	14.50%	72,218	9.92%	17.94	\$ 150,578,814	12.98%	\$ 37,402
6	9,814	35.35%	302,098	41.49%	30.78	\$ 761,233,616	65.64%	\$ 77,566
TOTAL	27,765	100.00%	728,097	100.00%	-	\$ 1,159,789,805	100.00%	-

Tabla 48. Distribución por estrato en residenciales

Fuente: Memoria Técnica – Acuerdo 523 de 2013

2.2.4 Estudio de capacidad de pago

El estudio de capacidad de pago contratado por el IDU en el marco de la adopción del Acuerdo 523 de 2013 utilizó como base la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011. Con base en el IPC se indexa la información de la encuesta, relacionada con los ingresos y los gastos por hogar. Posteriormente, se define el umbral de la línea de pobreza²⁵ y se segmentan los hogares en dos grandes grupos: los que tienen capacidad de pago y los que no cuentan con la capacidad de pagar la contribución.

Para determinar si los hogares cuentan con la capacidad de pago, en este estudio se calculan los gastos totales de los hogares (destinados a vivienda y entorno, servicios domiciliarios, salud, educación, calidad del trabajo, movilidad espacial y comunicación y alimentación). Posteriormente se calcula el gasto per cápita de cada hogar y se compararon estos valores contra los de la línea de pobreza.

Con base en esta metodología, se estima que el 80% de los hogares incluidos en las zonas de influencia de las obras públicas, tendrían capacidad de pagar la contribución. Ahora bien, cabe precisar que el estudio cuenta con un margen de error del 1,4% a nivel total, y el margen de error para el dominio estratos o localidades está por debajo del 10%.

Si bien el estudio cuenta con un margen de error, su metodología es incluida de forma absolutamente transparente en la memoria técnica que justifica el cobro de la contribución, lo que facilita el acceso a la metodología implementada para identificar los hogares en los que existía capacidad de pago. La inclusión de este estudio como parte del documento técnico que soporta el acto administrativo propende por la realización de un cobro equitativo y progresivo.

2.2.5 Exclusión de obras del Acuerdo 180 de 2005

Las obras excluidas en el marco del Acuerdo 523 corresponden a obras de infraestructura que se habían incluido en el plan de obras del Acuerdo 80 de 2005. De acuerdo con la información suministrada por la Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización, mediante el oficio 2023560079661 del 23 de enero de 2023, en 2013 la Administración Distrital solicitó al Concejo Distrital, derogar el Acuerdo 180 de 2005. Los principales argumentos incluidos en la exposición de motivos son los siguientes:

“Mediante el Acuerdo 180 de 2005, se autorizó el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un conjunto de obras de los sistemas de movilidad y espacio público, contemplando su ejecución en cuatro (4) grupos y su cobro en cuatro (4) fases.”

“El Acuerdo 180 de 2005 autorizó la financiación de un Plan de ciento treinta y siete (137) Obras mediante la Contribución de Valorización por Beneficio Local, a través del modelo de financiación de los sistemas que

²⁵ En estadística, el umbral corresponde a el mínimo valor que es teóricamente posible para los datos de una distribución. En este caso el umbral de pobreza corresponde al máximo de ingresos que recibe un hogar para ser considerado pobre.

tienen relación con la conectividad, movilidad y el espacio público, acorde con la ideología de planeación integral propuesta por el Plan de Ordenamiento Territorial para cumplir los objetivos Ambientales, Económicos, Sociales, Físicos y de Armonización con los planes de desarrollo, propuestos en el Artículo 1 del POT.

Actualmente se adelanta por parte de la Administración Distrital en cabeza de la Secretaría Distrital de Planeación, la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 190 de 2004, la cual se prevé como una necesidad propia de la condición dinámica de la ciudad, que con el transcurrir del tiempo ha cambiado y se ha ido adaptando a las transformaciones de la sociedad que la habita. El Plan de Ordenamiento Territorial vigente para Bogotá tiene la obligación de prever con anticipación la manera de ordenar el territorio en función de una visión de largo plazo.

Es así que, dentro de las políticas de ordenamiento territorial en el suelo urbano formuladas en el Documento Técnico de Soporte de la propuesta de revisión excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial, en curso actualmente, la Política de Movilidad busca desarrollar acciones coordinadas para facilitar el acceso de toda la población a los bienes y servicios urbanos, reducir los niveles de congestión y generar modalidades integradas de movilidad, con el fin de asegurar condiciones de equidad en el acceso y disfrute de los beneficios que ofrece la ciudad.”

“De la misma manera, según el párrafo del artículo 59, con el fin de armonizar los programas y proyectos del presente Plan de Desarrollo con los planes de obras de los Acuerdos 180 de 2005 y 451 de 2010, la Administración Distrital podrá presentar un Proyecto de Acuerdo al Concejo de la Ciudad, que responda a criterios de capacidad de pago, eficiencia, beneficio y equidad, acorde con el modelo de Ciudad que se busca consolidar.

“Teniendo en cuenta lo anterior, es importante que el honorable Concejo de la ciudad, la Administración y la ciudadanía discutan la pertinencia de las obras planteadas en el año 2005, frente a las nuevas dinámicas de densificación urbana y de desarrollo regional que implican un desafío en la infraestructura que soporta la ciudad. Así, como los nuevos diseños urbanos que implican reevaluar el tipo de solución constructiva para los diferentes tipos de usuarios según las prioridades definidas en el sistema intermodal de transporte.”

(IDU, 2023)

De acuerdo con lo señalado por el IDU, para 2013 se adelantaba una revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad (Decreto 190 de 2004), en la que se incluía como política de ordenamiento territorial, una Política de Movilidad que buscaba asegurar condiciones de equidad en el acceso y disfrute de los beneficios que ofrece la ciudad. Asimismo, en el marco del Plan Distrital de Desarrollo (Acuerdo 489 de 2012), se define la posibilidad de reglamentar un nuevo cobro de contribución de valorización, orientado a

atender criterios de capacidad de pago, eficiencia, beneficio y equidad, y que responda al modelo de desarrollo de la ciudad.

Para responder al modelo de desarrollo de la ciudad, el Acuerdo 523 de 2013 excluye obras previamente reglamentadas en el Acuerdo 180 de 2005, norma mediante la cual se buscaba financiar un número considerable de obras públicas ubicadas a lo largo de toda la ciudad. El nuevo acto administrativo era menos ambicioso (debido a que su plan de obras era mucho más reducido), y tiene como principio que las obras ubicadas en la periferia de la ciudad (en donde por lo general hay mayor déficit de infraestructura y menor capacidad de pago) no debe realizarse mediante la contribución de valorización.

Este principio obedece a una lógica redistributiva según la cual, entre toda la ciudadanía se debe pagar la infraestructura de los sectores periféricos y deficitarios, mientras que el cono de renta de la ciudad y los sectores donde hay mayor capacidad de pago, debe ser autosuficiente en la financiación de obras públicas.

A continuación, se presenta una ilustración que dan cuenta de la localización de las obras excluidas en el marco del Acuerdo 523 de 2013, y evidencia la estratificación socioeconómica del suelo en el que se localiza esta infraestructura.

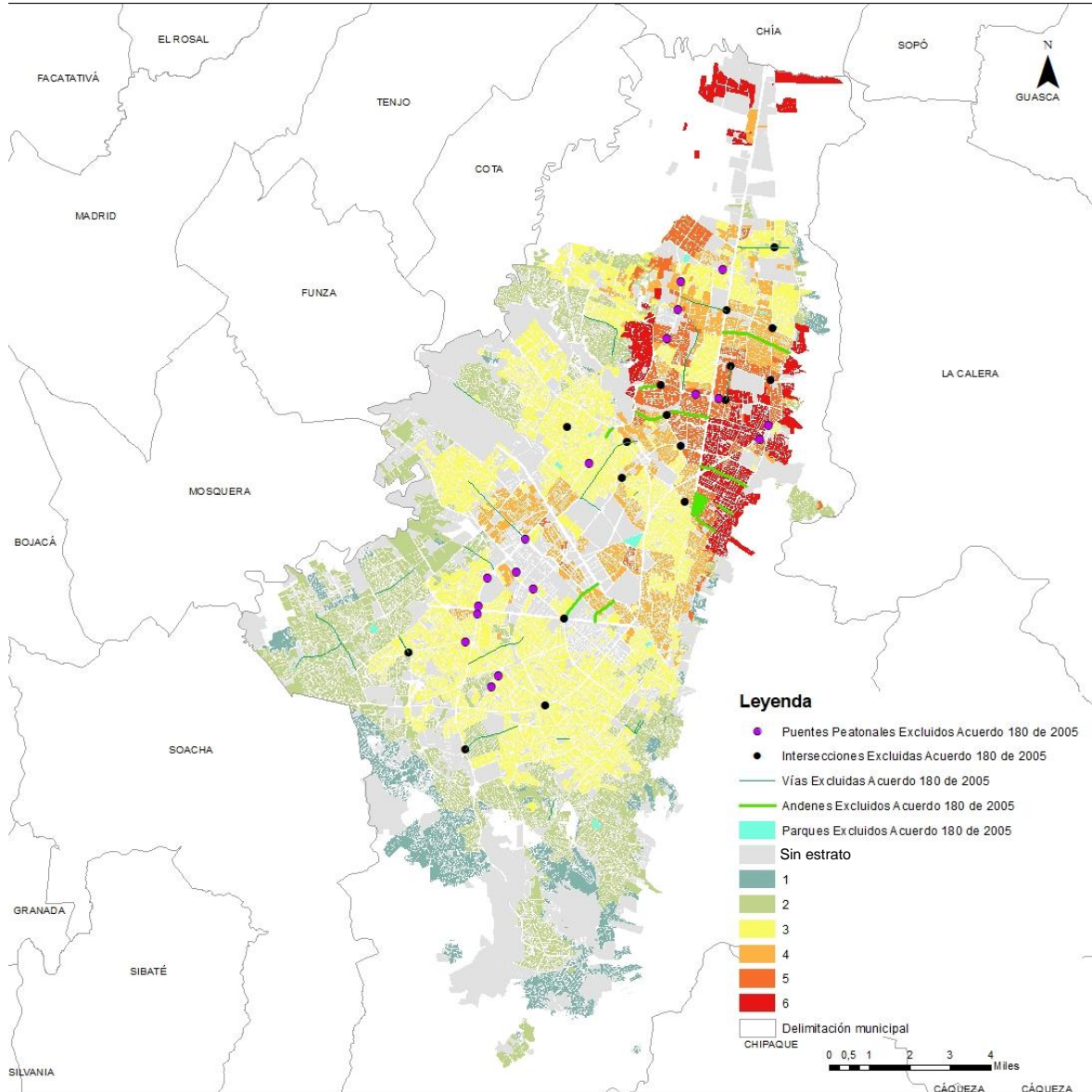


Ilustración 58. Obras excluidas en Acuerdo 523 de 2013 y estratificación

Fuente: Elaboración propia con información de IDU y SDP

Si bien el acuerdo 523 de 2013 busca que la financiación de obras públicas en la periferia de la ciudad y en los sectores de estratos más bajos se realice mediante otras fuentes de financiación (particularmente mediante endeudamiento), llama la atención que hay un número importante de obras excluidas en sectores de estrato medio y alto. A continuación, se presenta un gráfico que da cuenta de la distribución de las obras excluidas de acuerdo con el estrato socioeconómico predominante en el sector en el que se ubica.

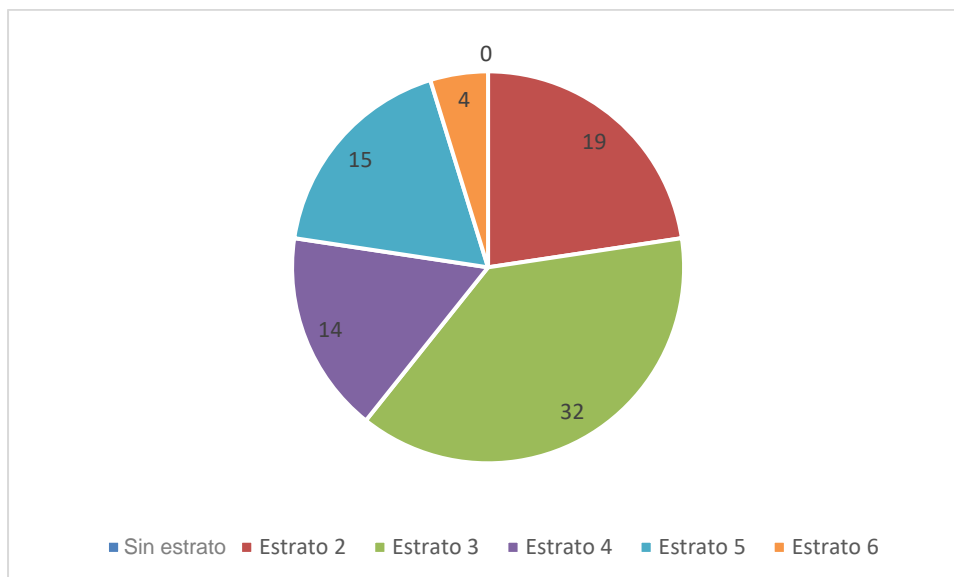


Ilustración 59. Obras excluidas en Acuerdo 523 de 2013 y estratificación

Fuente: Elaboración propia con información de IDU y SDP

Estrato	No obras	%
Sin estrato	0	0,00%
Estrato 2	19	22,62%
Estrato 3	32	38,10%
Estrato 4	14	16,67%
Estrato 5	15	17,86%
Estrato 6	4	4,76%
TOTAL	84	100,00%

Tabla 49. Acuerdo 523 de 2013 – Intersecciones viales por estrato

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Desarrollo Urbano y la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación

Esto evidencia que la mayor parte de las exclusiones se dio en sectores de estrato medio (el 54,77% de las exclusiones se dio en sectores en los que predomina el estrato 3 y 4), y no en barrios de estrato bajo como hubiera sido lógico, atendiendo al principio de progresividad del tributo.

2.2.6 Método de distribución de la contribución

El artículo 3 del Acuerdo 523 de 2013 define:

Método de distribución del beneficio. Para la reasignación de la fase 2 del Acuerdo 180 de 2005, manténgase el método establecido en el artículo 7 de dicho acuerdo, modificado por el artículo 12 del Acuerdo Distrital 398 de 2009.

(Concejo de Bogotá, 2013)

En este orden de ideas, se mantiene el método de factores de beneficio incluido en el marco del Acuerdo 180 de 2005, y explicado en el apartado anterior. Solo hasta 2018, mediante la adopción del Acuerdo 724 de 2018, se reemplazaría esta metodología por el método de avalúo por distancia, con el que se simplifica el cálculo, y se recurre a dos variables: distancia lineal a la obra, y avalúo catastral.

2.2.7 Exenciones y exclusiones

Como se mencionó en un apartado anterior, el Acuerdo 180 de 2005 había definido que los predios de uso residencia, que perteneciendo a los estratos 1, 2 y 3 les correspondía una asignación igual o menor a 45.000 pesos de 2005. Para la reasignación de la Fase 2, se debió tener en cuenta la variación porcentual del IPC entre junio de 2005 y noviembre de 2013 (correspondiente a un 36,36%).

Adicionalmente, el Acuerdo 523 de 2013 define dos nuevas categorías para los predios que serían excluidos del cobro. En efecto, el artículo 8 del Acuerdo 523 de 2013 establece:

ARTÍCULO 8. UNIDADES PEDIALES EXCLUIDAS. *Modificar el artículo 11 del Acuerdo 180 de 2005, en el sentido de no tener en cuenta para la distribución de la Contribución de Valorización, las siguientes unidades prediales:*

Los predios de uso residencial habitacionales edificados que tengan un valor catastral de hasta 135 smmlv. En todos aquellos eventos en los que una misma persona sea propietaria de más de un predio en la ciudad de Bogotá, e independiente del valor catastral de estos dejará de aplicarse esta causal de exclusión.

Los predios edificados que destinados al funcionamiento de las Juntas de Acción Comunal – JAC, se encuentren debidamente reportados como tal ante el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC. No podrá existir más de un predio reportado como sede de una JAC por barrio a menos que existan dos o más sectores diferentes por barrio, ello también ratificado por el IDPAC.

(Concejo de Bogotá, 2013)

En este orden de ideas, el acto administrativo excluye del cobro a los predios residenciales evaluados en menos de 135 salarios mínimos, así como los destinados a Juntas de Acción Comunal. Cabe precisar que, independientemente del valor de los lotes, en el caso en que un predio estuviera a nombre de una persona natural o jurídica registrada como propietaria de más de un predio, la excepción no aplicaría.

De acuerdo con la Memoria Técnica del acuerdo 523 de 2013, se entiende por propietario de un inmueble:

- (i) quien tenga el 100% de ese derecho de propiedad de manera exclusiva,
- (ii) o aquel propietario conjunto de un predio que lo posee con otro u otros en común y proindiviso,
- (iii) o aquel que es propietario de un porcentaje del predio.

Esto representó un problema para el Distrito, en cabeza del IDU, debido a la existencia de la figura del leasing habitacional. Hernando Arenas sostiene que:

En el caso del cobro realizado en 2013, gran parte de los predios que usted compra a crédito, los compra con una figura que se llama leasing, y el leasing no le confiere propiedad, ósea el banco es el dueño del predio. Entonces todos estos estrato 2, gran parte estaban a nombre del banco. En la letra menuda el banco si dice que todo lo que sean impuestos, eso sí lo paga usted. Entonces, claro, nosotros cogimos y metimos eso en la base, y empezaron a llegar las señoras. Y miramos en la base, y eran predios de Bancolombia, y como es multi propietario, quedaron adentro. Nada que hacer, absolutamente nada, tocó cobrarles. Aquí venía la señora y le decíamos, es que usted no figura en el listado de propietarios, claro pues es que el propietario es el banco. Entonces llegaron aquí con abogados, que cómo les íbamos a resolver el tema, y les dije no hay manera, porque usted no es el propietario, pero usted no se imagina la pelea. Entonces nos ponían en el periódico, claro nos veíamos muy mal, pero el problema es que el predio era del banco, y no hay cómo hacerle el esquince a la norma, si era multi propietario, quedaba ahí. Pero ahí es que uno se da cuenta de que la cantidad de predios que tienen los bancos es impresionante. En la reclamación venía, el que entre comillas era el propietario, pero ni siquiera podía interponer un recurso, porque para interponer un recurso usted tiene que ser propietario. No les aceptábamos los recursos, porque la ley no me lo permite, y solo puede interponer un recurso el propietario.

(Arenas Castro, 2022)

El artículo 8 del Acuerdo 523 de 2013 (que se refiere a la exclusión de unidades prediales), consideró de forma indistinta el potencial porcentaje de propiedad que podrían tener los contribuyentes. Además, desconoce la figura jurídica del leasing habitacional, y lleva a que la entidad deba hacer el cobro de este tributo, aún a familias que posiblemente no tendrían capacidad de pago. Esto da cuenta de la importancia de contar con una norma flexible, que se adapte a las distintas modalidades de ejercer la propiedad en el país. La toma de decisiones, en cabeza del IDU y del Concejo de Bogotá, debe responder a la existencia de figuras jurídicas creadas por el mismo Estado, para estimular a que las familias adquieran su vivienda. La rigidez de la norma, y el desconocimiento de las figuras jurídicas con las que las familias financian la adquisición de su vivienda, llevan a que se cometan desaciertos en el cobro del tributo.

2.2.8 Ejecución de las obras

En este apartado se evalúa la eficiencia en el recaudo y la ejecución de la infraestructura pública incluida en el plan de obras del Acuerdo 523 de 2013. Para esto, se revisa el histórico anual del recaudo por valorización, así como el estado de avance de las obras.

El acuerdo 523 de 2013 buscaba recaudar los recursos necesarios para ejecutar obras valoradas en 381.692.329.032 COP\$. Esta meta era significativamente menor a la definida en el Acuerdo 180 de 2005, que buscaba recaudar más de 2 billones de pesos. El recaudo realizado entre 2013 y 2018 corresponde al 87,58% de la meta definida mediante el Acuerdo 523 de 2013. A continuación, se presenta un análisis que da cuenta de la eficiencia del recaudo realizado en este intervalo de tiempo. Es preciso señalar que el año

inicial de este período (2014) corresponde al año siguiente a la aprobación del Acuerdo 523 (expedido en julio de 2013). La fecha de corte corresponde al año en el que se aprobó el Acuerdo 724 de 2018. Teniendo en cuenta lo anterior, se indexa con base en el IPC el recaudo anual de este intervalo de tiempo, llevando estas cifras a valor presente del año 2018.

VALOR DEL RECAUDO ACUERDO 523 DE 2013 (CON BASE EN IPC)						
AÑO	AÑO 2013	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018
IPC	0,01940	0,03660	0,06770	0,05750	0,04090	0,03180
	\$ -	\$ 174.372.993.825	\$ 186.178.045.507	\$ 196.883.283.124	\$ 204.935.809.403	\$ 211.452.768.142
	\$ -	\$ -	\$ 126.943.173.423	\$ 134.242.405.895	\$ 139.732.920.296	\$ 144.176.427.161
	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 26.623.270.688	\$ 27.712.162.458.77490	\$ 28.593.409.225
	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 24.019.649.002	\$ 24.783.473.840
	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 11.193.171.715
	TOTAL					\$ 420.199.250.084

Tabla 50. Valor recaudo Acuerdo 523 de 2013 (indexado con base en IPC)

Fuente: Elaboración propia con información IDU

Ahora bien, si se indexa con el IPC la meta del recaudo definida en este acto administrativo, se puede estimar el recaudo con valor presente neto correspondiente al año 2013.

META RECAUDO AC 523 DE 2013 (CON BASE EN IPC)						
AÑO	AÑO 2013	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018
IPC	0,01940	0,03660	0,06770	0,05750	0,04090	0,03180
	\$ 381.692.329.032	\$ 395.662.268.275	\$ 422.448.603.837	\$ 446.739.398.557	\$ 465.011.039.958	\$ 479.798.391.029

Tabla 51. Meta recaudo Acuerdo 523 de 2013 (indexado con base en IPC)

Fuente: Elaboración propia con información IDU

De acuerdo con el anterior cuadro, la meta de recaudo traída a valor presente de 2013 ascendía a 479.798.391.029 COP \$. Se puede afirmar que para el año 2018, la eficiencia en el recaudo de los recursos destinados a costear la infraestructura definida en el plan de obras del Acuerdo 523 de 2013 era 87,58 %.

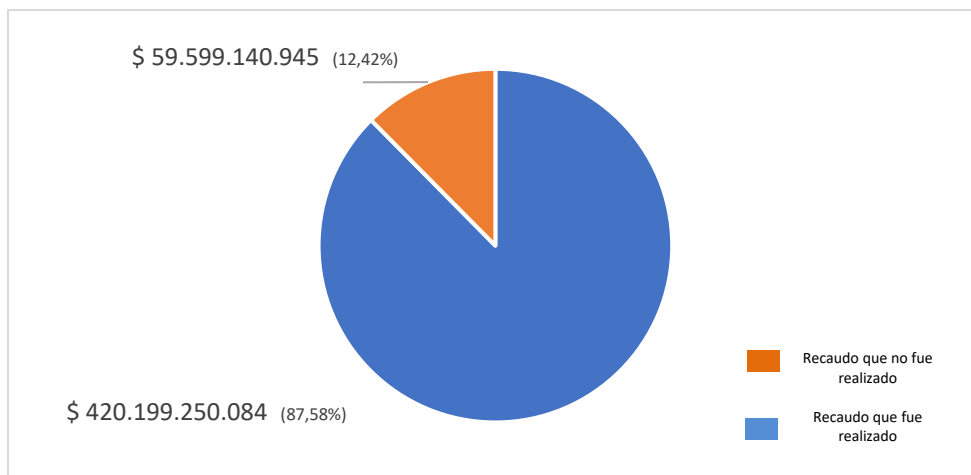


Ilustración 60. Recaudo Acuerdo 523 de 2013 (entre 2014 y 2018)

Fuente: Elaboración propia con información IDU

Recaudo anual traído a valor presente (2018)	Meta recaudo traído a valor presente (2018)	% Eficiencia (Recaudo anual indexado/ Meta recaudo indexada)
\$ 420.199.250.083,75	\$ 479.798.391.029	87,58%

Tabla 52. Porcentaje de eficiencia del recaudo - Acuerdo 523 de 2013 (entre 2014 y 2018)

Fuente: Elaboración propia con información IDU

Ahora bien, de acuerdo con la información suministrada por el IDU, se presenta un gráfico y un cuadro que da cuenta del estado de avance de cada una de las obras incluidas en el Plan de Obras incluidas en el Acuerdo 523 de 2013.

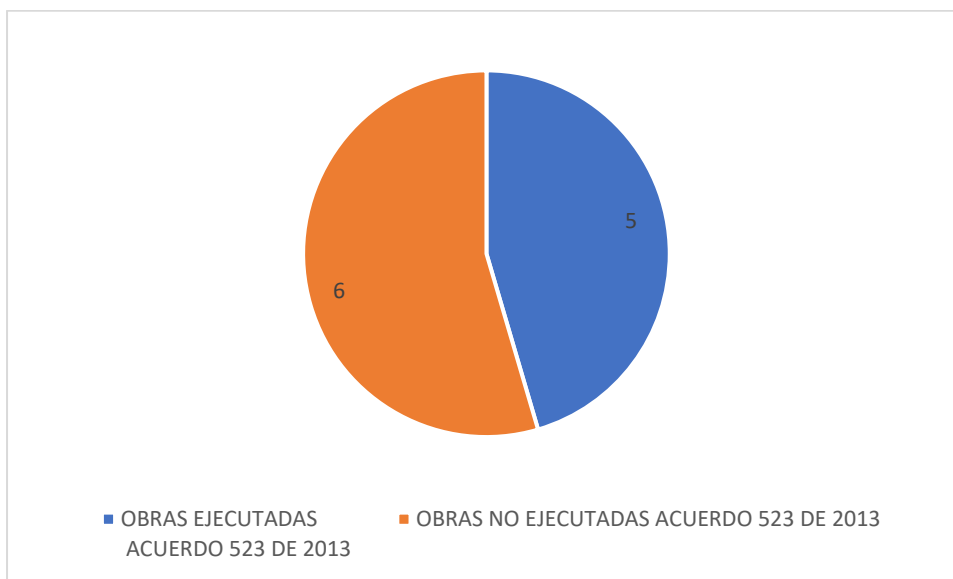


Ilustración 61. Ejecución de obras del Acuerdo 523 de 2013

Fuente: Elaboración propia con base en información de IDU

TOTAL OBRAS ACUERDO 1523 de 2011	OBRAS EJECUTADAS ACUERDO 523 DE 2013	OBRAS NO EJECUTADAS ACUERDO 523 DE 2013
11	5	6
100%	45%	55%

Tabla 53. Ejecución de obras del Acuerdo 523 de 2013

Fuente: Elaboración propia con base en información de IDU

Esta información da cuenta de que para enero de 2023 se había ejecutado menos de la mitad de las intervenciones planteadas en el marco del Acuerdo 523 de 2013. Ahora bien, las 5 obras ejecutadas tienen las siguientes características.

Tipo de obras	No obras terminadas	%
Intersección vial	1	20,00%
Vía	4	80,00%
TOTAL	5	100,00%

Tabla 54. Tipo de obras ejecutadas

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por IDU

Cabe aclarar que el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 excluye una obra con el objetivo de respetar la estructura ecológica principal de la Reserva Thomas Van der Hammen, y la reemplaza por la Avenida Cota. Esta decisión da cuenta de que instrumentos de financiación del desarrollo urbano como la contribución de valorización están sujetos a las decisiones de planificación que se tomen en la ciudad. Es importante que entidades cuyas labores se dirigen a planear el desarrollo de la ciudad (como la Secretaría Distrital de Planeación), se articulen con las entidades que ejecutan obra pública (como el IDU).

En cuanto a las obras que se encuentran en ejecución, la entidad estima terminarlas de acuerdo con lo siguiente:

No.	Acuerdo de valorización	Zona de influencia	Código obra	Nombre obra	Tipo de obra	Tiempo estimado para terminación
1	Acuerdo 523 de 2013	1	511	Avenida Boyacá (AK 72) desde la Avenida San José (AC 170) hasta la Avenida San Antonio (AC 183)	Vías	Finalización construcción en Septiembre de 2023
2	Acuerdo 523 de 2013	1	109	Avenida el Rincón por Avenida Boyacá	Intersección Vial	Finalización construcción en Noviembre de 2023
3	Acuerdo 523 de 2013	1	108	Avenida El Rincón desde Avenida Boyacá hasta la Carrera 91	Vías	Finalización construcción en Noviembre de 2023

4	Acuerdo 523 de 2013	1	513	Avenida Cota (Desde La Avenida San José (Ac170) hasta límite del Distrito Capital (Río Bogotá)	Vías	Se estima que en el último trimestre de 2023 se adjudicará el proceso de obra
---	---------------------	---	-----	--	------	---

Tabla 55. Programación de las obras - Ac 523 de 2013

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

En este orden de ideas, para finales de 2023 (año en el que se realiza este trabajo), se tiene como objetivo haber ejecutado 3 de las obras incluidas en el Acuerdo 523 de 2013. Resulta determinante que los entes de control y la ciudadanía hagan seguimiento a la ejecución de estas obras, para evitar demoras que puedan implicar sobrecostos e impacto en la movilidad de los ciudadanos.

En este caso también se evidencia que la ejecución de obras ha sido demorada, y no existen muchos casos en los que los contratistas cumplan con los plazos establecidos en los contratos. Como se mencionó en el apartado que se refiere al Acuerdo 180 de 2005, esto se explica en gran medida por la ausencia de estudios y diseños de detalle al momento de contratar una obra pública y la flexibilidad de los pliegos de condiciones con los cuales se realizan los concursos públicos.

2.3 Principios Orientadores de la Contribución de Valorización

Existen algunos fundamentos sobre los que se soporta el cobro de la contribución de valorización, en este trabajo se les denomina “principios orientadores”. Este apartado cuenta con una definición conceptual de dichos principios

De acuerdo con lo señalado por Diana Ricaurte en el artículo *“Principios y valores del sistema tributario colombiano – análisis desde la perspectiva ética”*:

la Constitución Política establece principios al sistema tributario, como son la legalidad, equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad de las leyes tributarias; así como el deber de toda persona de contribuir al financiamiento del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

(Ricaurte, (s.f.))

Con base en este texto, para este trabajo se definen 5 principios orientadores de la contribución de valorización: Legalidad; legitimidad; equidad; eficiencia; progresividad.

Legalidad

Toda decisión de cobrar un tributo debe tener como soporte un acto administrativo decretado por un órgano de representación popular, y debe ser clara para los ciudadanos. En cuanto al primer punto, el artículo 338 de la Constitución Política Nacional define:

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben

fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

(Constituyente, 1991)

En el caso de la Contribución de Valorización, el Concejo Distrital es el órgano que garantiza la representatividad de los ciudadanos, por lo que es fundamental que en esta instancia se propicien discusiones sobre la metodología y la operatividad del tributo, así como sobre el monto distribuible con el que se financiaría la ejecución de obras públicas.

Como se mencionó en los apartados anteriores, en Bogotá el Estatuto de Valorización define las reglas de juego para imponer el cobro de Contribución de Valorización a los propietarios de inmuebles beneficiados con la ejecución de obras públicas. Esta norma define el alcance y los contenidos mínimos de los acuerdos mediante los cuales se aprueba el cobro de la Contribución de Valorización. Contar con una norma en la que se definen las reglas de juego para la operación del instrumento, permite mayor claridad para los legisladores y la ciudadanía. Actualmente, la administración distrital trabaja en un proyecto de modificación del Estatuto de Valorización de Bogotá, que podría cambiar algunas de las condiciones para realizar un cobro de contribución de valorización, y deberá ser aprobado por el Concejo Distrital como órgano de representación popular.

Legitimidad

El principio de legitimidad representa la capacidad del Distrito para que la ciudadanía realice los aportes correspondientes a la contribución de valorización de forma voluntaria, sin la necesidad de recurrir a la coacción.

En términos generales este instrumento tiene una amplia legitimidad, debido a su amplia trayectoria, a su destinación específica y a que la ciudadanía puede percibir de forma muy clara la forma en que se invierten sus aportes. Sin embargo, con base en las experiencias de los cobros realizados en 2005 y 2013, se puede identificar algunos procedimientos y decisiones que afectan la legitimidad del instrumento (esto se detalla en el apartado “Lecciones aprendidas”).

La claridad sobre la delimitación de las zonas de influencia, el método de distribución de la contribución, el estudio de capacidad de pago, las exenciones y exclusiones, es determinante para consolidar un instrumento legítimo. Un factor importante para determinar la legitimidad del instrumento es la relación entre el número de reclamaciones interpuestas y el número de predios a los que se les realizó el cobro.

Ahora bien, un tributo como la contribución de valorización es legítimo en la medida en que atiende a otros principios como la legalidad, la equidad, la eficiencia y la progresividad.

Equidad

Los órganos representativos de la ciudad deben velar por consolidar tributos redistributivos, de manera que los recursos se repartan de manera equitativa entre toda la ciudadanía.

Tanto el Acuerdo 180 de 2005 como el Acuerdo 523 de 2013 buscaron cumplir con el principio de equidad, que debe ser propia a todos los tributos. Sin embargo, la forma en la que buscan garantizar dicho principio es distinta.

En el caso del Acuerdo 180 de 2005 con la contribución de valorización se buscaba financiar algunas obras públicas ubicadas en sectores en los que predomina el estrato medio y bajo. Con el objetivo de que se pudiera realizar el cobro, se ampliaron las zonas de influencia y producto de la elaboración de un estudio de capacidad de pago se excluye del cobro a determinados inmuebles. El inconveniente de esta forma de utilizar este tributo es que se termina por cobrar algunas obras, en sectores que no han sido directamente beneficiados.

El Acuerdo 523 de 2013 aprueba el cobro de una contribución de valorización que se centra en costear obras públicas localizadas en sectores de la ciudad en los que prevalece el estrato alto, por lo que cuentan con mayor capacidad de pago. Se buscó cofinanciar la infraestructura pública requerida, partiendo por reconocer las limitaciones de la contribución de valorización, y la conveniencia de acudir a otras fuentes de financiación en los sectores menos favorecidos. Esto resulta más equitativo en tanto se aboga por garantizar que el cono de renta de la ciudad sea autosuficiente en la financiación de las obras que requiere, y entre toda la ciudadanía se aporte a construir la infraestructura requerida en los sectores menos favorecidos.

Eficiencia

Este principio debe entenderse como la capacidad del Estado para recaudar recursos económicos e invertirlos en la construcción de obras públicas. En este sentido, la eficiencia del instrumento debe evaluarse en dos momentos: el recaudo y la ejecución de los recursos públicos.

Como se mencionó en apartados anteriores, la Contribución de Valorización es un instrumento mediante el cual se ha llegado a realizar un recaudo importante de recursos públicos, de forma relativamente eficiente. Sin embargo, la eficiencia en el recaudo no ha sido correspondida con la ejecución eficiente de obras públicas. A lo largo de este documento, se señala que la limitada ejecución de la infraestructura pública se debe principalmente a la ausencia de estudios y diseños de detalle al momento de contratar una obra pública y la flexibilidad de los pliegos de condiciones con los cuales se realizan los concursos públicos para contratar la ejecución de una obra.

Progresividad

La progresividad de un tributo se correlaciona con el principio de equidad. La revisión de la forma en que los actos administrativos abogan por dar cumplimiento a este principio deberá partir por considerar las características socio económicas de los contribuyentes.

Como se evidencia con la implementación del Acuerdo 523 de 2013, este tributo puede ser progresivo en la medida en que se combine con otras fuentes de financiación del desarrollo urbano. En este sentido, resulta necesario entender el alcance de la contribución de valorización, que no tiene un carácter redistributivo, pero puede ser utilizado de forma progresiva, como un complemento a otras fuentes de financiación. La implementación de instrumentos de financiación puede propender por cumplir con el principio de progresividad de los tributos, siempre y cuando se utilicen las herramientas adecuadas para que quienes puedan pagar por la provisión de infraestructura lo hagan, y a quienes se les dificulte puedan ser beneficiados de los demás contribuyentes.

2.4 Lecciones aprendidas

Con el objetivo de consolidar herramientas de financiación de la infraestructura pública más eficientes y legítimas, en este trabajo se identifican las lecciones aprendidas a partir de la reglamentación de Acuerdo 180 de 2005 y el Acuerdo 523 de 2013. Las lecciones aprendidas a partir de la puesta en marcha de estos actos administrativos, se constituyen en el último apartado del capítulo 2 del trabajo, y sirven como antesala para identificar los retos de la implementación de este instrumento.

Una vez realizada la revisión documental, el análisis geoespacial y el acercamiento a un informante clave, se procede a identificar los aspectos metodológicos y procedimentales que pudieron optimizar el uso de esta herramienta. Las lecciones identificadas a partir de la implementación de los acuerdos que son objeto de estudio se agrupan en 5 categorías:

1. Importancia de la legitimidad del instrumento
2. El instrumento como parte de una caja de herramientas
3. Potencial del instrumento para financiar espacio público y equipamientos
4. La limitada ejecución de las obras se debe a dificultades operativas y contractuales
5. Subordinación de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano

Importancia de la legitimidad del instrumento

La legitimidad de la contribución de valorización es determinante para contar con un instrumento robusto y eficiente, por lo que el Estado debe propender por generar confianza entre los ciudadanos. La forma en que se utiliza el instrumento debe ser fácilmente comprensible para todos los ciudadanos (especialmente para los contribuyentes), a quienes se les debe cobrar con base en el principio de progresividad de los tributos²⁶.

En el marco de la reglamentación y puesta en marcha del Acuerdo 180 de 2005 y del Acuerdo 523 de 2013, se identifican procedimientos y decisiones que afectan la legitimidad del instrumento.

- **La realización de un cobro por fases, en el que los contribuyentes no tenían claridad sobre la destinación específica de su aporte.**

Como se mencionó en los anteriores apartados, el Acuerdo 180 de 2005 definió grupos de obras y planteó un cobro progresivo, dividido en fases, y con el que se cobrarían determinados rubros en distintos momentos. Debido a que la ciudadanía no contaba con suficiente claridad de que el cobro sería realizado de forma progresiva y no tenían certeza sobre la destinación específica de sus aportes, el cobro de las fases 2, 3, 4 y 5 no fue bien acogido por parte de la ciudadanía.

²⁶ Este principio se detalla con mayor precisión en el apartado “2.3 Principios orientadores de la Contribución de Valorización”

La definición de fases puede prestarse para malentendidos por parte de la ciudadanía, por lo que en caso de que se decida recurrir a esta estrategia de financiación, se deberá propender por explicar de forma simple y clara la estrategia de financiación, de manera que los hogares puedan dimensionar la incidencia que tendrá en sus finanzas. Es conveniente coordinar jornadas de socialización para que los contribuyentes tengan claridad sobre asuntos técnicos, metodológicos, operativos y procedimentales.

Cabe señalar que la resolución de reclamaciones representa para el Distrito un gasto importante, en la medida en que la entidad debe invertir tiempo y esfuerzo para resolver las inconformidades, lo que perjudica la eficiencia de la herramienta.

- **La decisión de realizar un cobro con base en el método de factores, que se basa en supuestos cuestionables**

Como se mencionó anteriormente, la distribución de la contribución de valorización se realizó con base en el método de factores. Se trata de una metodología que ha sido cuestionada por expertos que consideran que es compleja, imprecisa y poco conveniente. Si bien cualquier metodología puede ser objeto de cuestionamientos, la legitimidad de la contribución se ha visto afectada debido a la facilidad con la que expertos han puesto en evidencia su inconveniencia. Acudir a una herramienta que pondera 6 variables (denominadas factores de beneficio) es particularmente inconveniente debido a que en la medida en que se incluya más variables, se genera un instrumento más cuestionable²⁷.

El proceso de estructuración de un proyecto de Acuerdo con el que se busque aprobar un cobro de Contribución de Valorización debe involucrar un número representativo de expertos, que junto con la ciudadanía puedan proponer una metodología fácil de comprender y difícilmente cuestionable. Este es un reto de una complejidad alta, que solo hasta el año 2018 fue subsanado mediante un cobro basado en el método del avalúo ponderado por la distancia.²⁸

- **La delimitación de amplias zonas de influencia para aumentar el número de contribuyentes que aportarían en la financiación de una obra pública.**

Como se mencionó en los apartados anteriores, teniendo en cuenta que el cobro aprobado mediante el Acuerdo 180 de 2005 se realizaría en áreas de la ciudad en las que prevalece el estrato medio y bajo, la administración amplía las zonas de influencia delimitadas, para así involucrar un mayor número de contribuyentes y reducir los montos a pagar.

²⁷ Las objeciones a los métodos de beneficios se presentan con mayor detalle en el apartado “Método de distribución de la contribución”.

²⁸ Este método tiene en cuenta únicamente dos variables, que son difícilmente cuestionables: el avalúo catastral del predio y la distancia en línea recta desde el predio hasta la obra que lo beneficia.

Esta decisión conlleva a que los propietarios de predios que no han sido valorizados terminen por financiar obras públicas que probablemente no les genere una externalidad positiva directamente. Lo anterior reafirma que no es conveniente cobrar este tributo en sectores de la ciudad con capacidad de pago reducida, especialmente si esto implica modificar las zonas de influencia de las obras.

La decisión de ampliar las zonas de influencia de las obras que se cobrarían mediante el Acuerdo 180 de 2005 fue notada por ciudadanos, que se cuestionaron el motivo por el que se les obligaba a pagar obras públicas distantes a sus inmuebles. Si bien la ciudadanía realiza sus aportes, no es conveniente cobrar por beneficios económicos inexistentes, y esto lleva a los ciudadanos a desconfiar del cobro que la administración realiza.

El instrumento como parte de un conjunto de instrumentos de regulación pública del mercado del suelo

A partir de la revisión de la forma en que se implementó el Acuerdo 180 de 2005 se evidencia que su progresividad fue limitada. Esto puede deberse a que, si bien para la fecha se habían reglamentado distintas herramientas de recuperación de plusvalías, aún no se contaba con suficiente conocimiento sobre su naturaleza y sus limitaciones.

Como se mencionó anteriormente, la contribución de valorización tiene como único objetivo asegurar los recursos para financiar obras públicas. Bogotá ha venido avanzando en las últimas décadas en la consolidación de un marco jurídico que ofrece al Distrito distintas herramientas, para recuperar plusvalías y captar recursos. Es por esto, que se continúa avanzando en definir cuando es conveniente utilizar la contribución de valorización, y cuando resulta mejor recurrir a otras fuentes de financiación como el endeudamiento, la emisión de bonos de deuda, los repartos equitativos de costos y beneficios del desarrollo urbano, la venta de derechos de edificabilidad o la participación en plusvalía.

La idea de financiar obras públicas a partir del cobro a algunas propiedades de estrato 2 y 3, localizadas de forma dispersa a lo largo de toda la ciudad, resulta loable en el sentido que se abogaba por construir infraestructura pública en sectores deficitarios. No obstante, cargar estas obras a quienes residen en barrios de estrato medio y bajo resulta poco conveniente, y va en contra de la progresividad del tributo. Es más conveniente utilizar este instrumento en el cono de renta de la ciudad, en barrios en los que prevalece el estrato 5 y 6, de manera que los ciudadanos con mayor capacidad de pago autofinancien las obras públicas de los sectores en los que residen, y contribuyan con otro tipo de tributos que podrían destinarse a financiar las obras públicas localizadas en donde reside la población con menor capacidad de pago.

Esto evidencia que la forma en que se buscó progresividad en el marco de la implementación del Acuerdo 180 de 2005 y la forma en que se buscaba robustecer un tributo progresivo en el marco del Acuerdo 523 de 2013, es distinta. Este último acto administrativo se estructura partiendo del hecho de que la contribución de valorización hace parte de un conjunto de instrumentos de regulación pública del mercado del suelo y de financiación del desarrollo urbano, agrupadas con el nombre de “Instrumentos de financiación del desarrollo urbano”. A su vez, estos instrumentos son parte de un conjunto más extenso de posibles alternativas para financiar el desarrollo de la ciudad.

La limitada ejecución de las obras se debe a dificultades operativas y contractuales

La ejecución de las obras públicas incluidas en el Acuerdo 180 de 2005 y en el Acuerdo 523 de 2013 ha sido limitada. Como se mencionó en los apartados anteriores, para enero de 2023, de las 62 obras incluidas en el Acuerdo 180 de 2005 ²⁹se había ejecutado 30 (correspondientes al 48,39%). Para la misma fecha, de las 11 obras incluidas en el Acuerdo 523 de 2013 se había ejecutado 5 obras (que corresponden al 45%). La limitada ejecución de obras públicas se debe principalmente a la ausencia de estudios y diseños de detalle al momento de contratar una obra pública y la flexibilidad de los pliegos de condiciones con los cuales se realizan los concursos públicos.

No contar con certeza sobre la complejidad y el costo de obras que serán contratadas con recursos públicos lleva a que se generen sobrecostos y demoras al momento de ejecutarlas. El Distrito debe propender por reducir al máximo la incertidumbre sobre la complejidad y el costo de las obras públicas, y comprometer recursos públicos cuando tenga un estimado del costo en el que debe incurrir. Para esto, podrá contratar la ejecución de la obra una vez haya realizado estudios y diseños de detalle, o podrá cobrar la contribución después de la ejecución de la obra.

En cuanto a la flexibilidad de los pliegos de condiciones, este es un asunto que trasciende la contribución de valorización, pero que lleva a plantear la necesidad de reflexionar sobre la contratación pública en Colombia. Los pliegos de condiciones deberían garantizar que los proponentes a los que se les adjudique la ejecución de una obra pública cuenten con la capacidad técnica y financiera para cumplir sus obligaciones contractuales en los tiempos pactados.

Subordinación de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano

La Ley de Desarrollo Territorial concibe instrumentos de planeación, gestión, regulación a la propiedad, y financiación del desarrollo urbano. Como se mencionó anteriormente, la contribución de valorización corresponde a un mecanismo de financiación del desarrollo de las ciudades, que representa para las administraciones la posibilidad de cobrar a los ciudadanos hasta la totalidad del monto de la ejecución de una obra pública que les genera externalidades positivas.

La experiencia reciente en la reglamentación y puesta en marcha de la contribución de valorización da cuenta de la subordinación de esta herramienta a instrumentos de planeación como el Plan Distrital de Desarrollo o el Plan de Ordenamiento Territorial. La subalternidad de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano frente a las decisiones de planificación urbana se hace evidente una vez se revisa el caso de Reserva Thomas Van der Hammen. Esta vía fue incluida en el plan de obras del Acuerdo 523 de 2013, y se extendía desde la Avenida San José (Calle 170) hasta el límite occidental de la ciudad (Río Bogotá). De acuerdo con la información suministrada por el IDU, el Acuerdo 761 de 2020 (Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024), define que esta obra llegaría hasta la Avenida Ciudad de Cali con el objetivo de respetar la estructura ecológica principal de

²⁹ Cabe precisar que de las 146 obras incluidas inicialmente en el Acuerdo 180 de 2005, 84 (58%) fueron excluidas por el Acuerdo 523 de 2013, por lo que se identifican 62 (42%) obras a ejecutar.

la ciudad, particularmente la Reserva Forestal Thomas Van der Hammen. El artículo 86 del Decreto 761 de 2020 define:

Artículo 86. *Alternativas de movilidad en el sector norte de la ciudad. Modificar el artículo 1 y el Anexo de Zonas de Influencia del Acuerdo 523 de 2013, en el sentido de reemplazar la obra con código 169 denominada “Avenida San José (AC 170) desde la Avenida Cota (AK 91) hasta Avenida Ciudad de Cali (AK 106)”, con el fin de garantizar las alternativas de movilidad en el sector norte de la ciudad, en un marco de respeto por la estructura ecológica distrital en el área de la reserva forestal Thomas Van der Hammen, la cual se identificará así:*

Código	Tipo de obra	Obra
513	Movilidad	Avenida Cota (Desde la Avenida San José (AC 170) hasta límite del Distrito Capital (Río Bogotá).

Parágrafo. *La presente autorización y orden se circunscribe estrictamente al reemplazo técnico de la obra a financiar con el código 169 dicha obra y ninguna circunstancia autoriza modificación al monto distribuible, la zona o área de influencia, o cobros nuevos o adicionales a los ya causados.*

Esta decisión da cuenta de que la contribución de valorización es una herramienta supeditada a instrumentos de planeación, y pone en evidencia que el IDU tiene competencias limitadas en cuanto a la toma de decisiones en la ciudad, y se limita a ejecutar obra pública. Cabe precisar que entendiendo el rol que ha adquirido esta entidad en el marco de la dotación de infraestructura pública en la ciudad, es relevante que exista articulación interinstitucional entre entidades cuyas funciones se orientan a la planeación del desarrollo urbano, y entidades que operan instrumentos como la contribución de valorización.

Capítulo 3: Retos de la implementación de la contribución de valorización como fuente de cofinanciación de infraestructura pública en Bogotá

Este trabajo identifica los principales desafíos que deberán ser solventados por la administración distrital de cara a nuevos cobros de la contribución de valorización. Como se mencionó anteriormente, esta publicación se realiza mientras la Alcaldía Mayor de Bogotá impulsa un proyecto de modificación del Estatuto de Valorización de Bogotá, por lo que este trabajo representa una oportunidad para identificar y corregir los inconvenientes que se han presentado en el marco de la reglamentación de la herramienta.

Este documento parte de la conceptualización y definición de aspectos clave asociados a la contribución de valorización, presenta el análisis comparativo de la reglamentación y puesta en marcha dos actos administrativos que reglamentan la herramienta, identifica de qué manera se atiende a los principios orientados de la herramienta, reconoce las principales lecciones aprendidas en la historia reciente del tributo, y en este capítulo señala los principales desafíos para optimizar el uso del instrumento.

Este apartado se elabora a partir del análisis documental realizado en los apartados anteriores, aunado al acercamiento a un informante clave. Constituye un aporte al debate sobre la optimización de la contribución de valorización, de manera que se consolide como una herramienta más efectiva y legítima, y en un antecedente para la reglamentación de otros instrumentos de recuperación de plusvalías.

3.1 Retos institucionales

En el texto *“Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones”*. Patricia Acosta afirma:

La CV en Colombia se encuentra documentada en la literatura internacional desde la década de los sesenta (Rhoads: 1967 y Doebele: 1979). Incluso entonces el caso llamó la atención como innovación en materia de gobernabilidad local frente a un contexto general de evolución apenas incipiente de instituciones y estructuras administrativas en las ciudades colombianas para enfrentar los enormes retos de producción de infraestructura (Doebele: 1979, Furtado: 2000 y Smolka: 2000). (Acosta Restrepo, 2010)

Esto da cuenta de la importancia de esta herramienta en el desarrollo de las ciudades a lo largo de la década de los sesenta, y de la importancia de contar con instituciones y estructuras administrativas maduras y que se renuevan de forma periódica. En este sentido, la capacidad de gestión de las instituciones adquiere un papel determinante en la consolidación de la herramienta.

La Contribución de Valorización ha sido fundamental para que los entes territoriales de Colombia puedan captar y ejecutar recursos destinados a financiar un plan de obras. Este

tributo cobra especial importancia en un país con tradición de entidades municipales fuertes, pues representa para los municipios una oportunidad para cobrar a los ciudadanos por la ejecución de obras que deberían beneficiarlos directamente.

Las ciudades han definido métodos y procedimientos diversos para administrar este tributo, y su institucionalidad ha sido determinante para consolidarlo. Patricia Acosta afirma

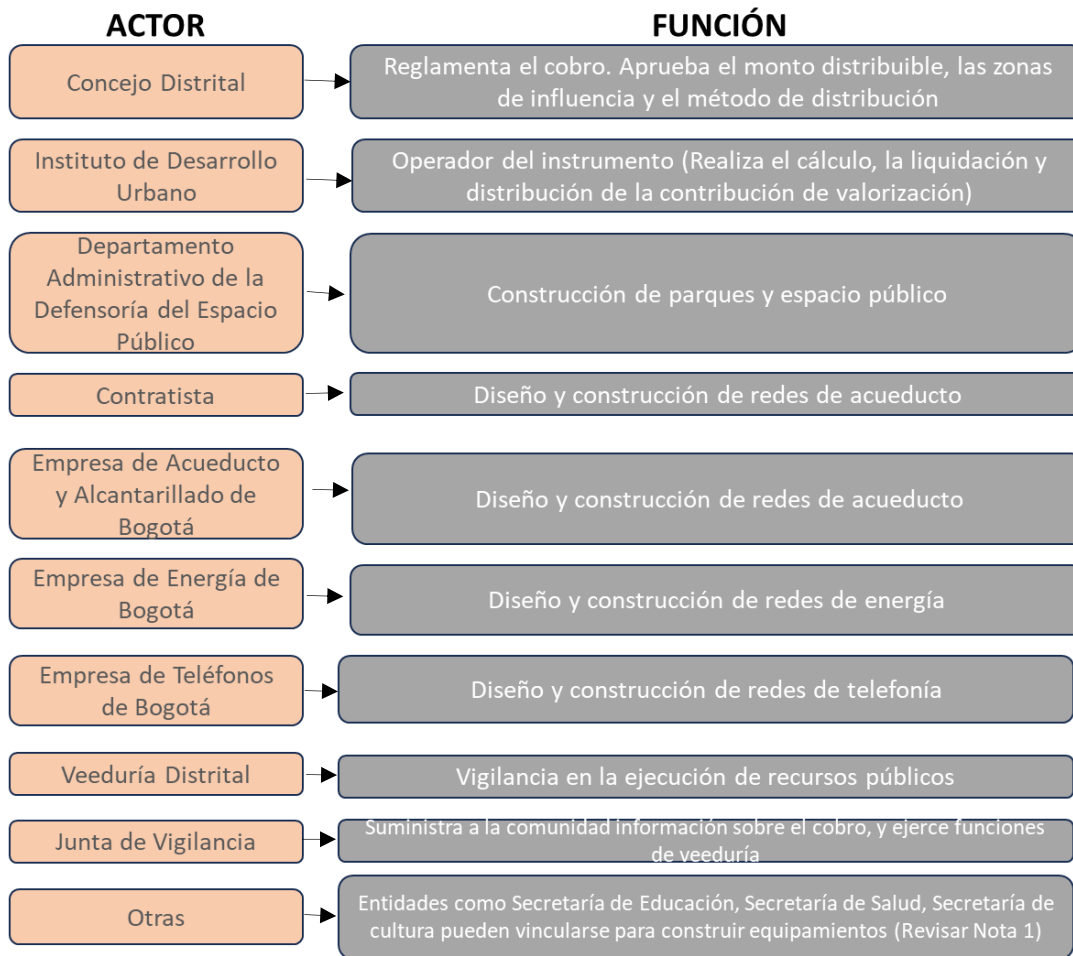
en el caso de Bogotá, a pesar de los tropiezos, el proceso en su conjunto ha resultado en la evolución técnica y administrativa no sólo del aparato institucional que se moviliza directamente alrededor de su aplicación, sino también en el desarrollo de la capacidad general de gestión urbana: anticipando la tendencia contemporánea a articular los procesos de planeación y financiación del desarrollo.

(Acosta Restrepo, 2010)

De acuerdo con lo anterior, la implementación de este instrumento ha incidido en la configuración del aparato institucional del Distrito, y ha puesto a prueba la capacidad de la ciudad para contar con instrumentos de planeación y financiación articulados.

3.1.1 Articulación institucional

La implementación de los acuerdos de Contribución de Valorización a los que se hace referencia en este trabajo da cuenta de que, en el proceso de reglamentar un cobro, realizar un recaudo y ejecutar obras públicas, se involucran distintos actores. A continuación, se presenta un esquema que da cuenta de las funciones de quienes participan directamente en la implementación de esta herramienta.



Nota 1. Solo hasta 2018 se realiza un cobro de valorización con el que se busca financiar un equipamiento de cultura, y en su ejecución se vincula a la Secretaría Distrital de Cultura

Ilustración 62. Mapa de actores

Fuente: Elaboración propia

El esquema ilustra la multiplicidad de entidades y organizaciones involucradas en el proceso. Es preciso señalar que los involucrados cuentan con distinta naturaleza, en la medida en que pueden ser parte de distintos sectores del gobierno distrital, parte de la rama ejecutiva del distrito, corporaciones públicas administrativas, órganos de control, u organizaciones cívicas que velan por proteger los intereses de la ciudadanía.

Es importante que el proceso en el que el IDU presenta ante el Concejo Distrital un proyecto de acuerdo para aprobar el cobro sea transparente y claro. En algunas ocasiones, los términos y las metodologías presentadas por la entidad, pueden ser muy técnicas, por lo que es indispensable realizar el esfuerzo de explicar de forma sencilla y transparente, el motivo que lleva a tomar determinada decisión.

Adicionalmente, es relevante que se genere coordinación interinstitucional entre quienes reglamentan el tributo, quienes lo operan, y quienes ejecutan obras públicas. En este orden de ideas, es importante que el IDU propenda por alinear el plan de trabajo de los involucrados, propiciando espacios de diálogo, coordinación interinstitucional, y definiendo cronogramas con los que se establezca una hoja de ruta para los actores vinculados a la implementación de la herramienta.

Por otra parte, si bien la Secretaría Distrital de Planeación no es un actor directamente involucrado con la reglamentación e implementación de este tributo, se debe generar coordinación institucional entre el IDU y dicha entidad (como máxima autoridad de la planificación de la ciudad, y encargada de la elaboración del Plan Distrital de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial). Los planes de obras deben ser consecuentes con las apuestas en infraestructura pública plasmadas en instrumentos de planificación como el Plan Distrital de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial. La contribución de Valorización tiene una relación de subalternidad con dichas herramientas, que será explicada con mayor detalle en los siguientes apartados, y por lo tanto es importante alinear los planes de obras con las apuestas de infraestructura pública definidas en los instrumentos de planeación.

Ahora bien, de acuerdo con lo señalado por Magda Montaña en la sección 2 del texto *“Contribución de Valorización. Análisis descriptivo de las metodologías para medir el beneficio o valorización generada y los sistemas de reparto o distribución”*:

En la Constitución Nacional Artículo 317, y desde el Decreto legislativo 1604 de 1966 Artículo 1 y 2, compilado por los decretos legislativos 1333 de 1986 Artículo 234 y 1222 de 1986 Artículo 176, Ley orgánica 128 de 1994, la contribución de valorización se extendió a los entes que ejecuten la obra, los niveles de entes que tienen potestad de cobro son los que tienen capacidad de disposición tributaria y son la nación, los departamentos, los municipios o distrito capital que ejecutan las obras

Como una situación excepcional a aquella en que los sujetos activos son los entes territoriales, la Ley 128 de 1994 y la Ley 99 de 1993 autorizan, respectivamente, el cobro del tributo a las áreas metropolitanas y a las corporaciones autónomas regionales (...)

(Borrero & Montaña, 2012)

Esto da cuenta de que las entidades territoriales que ejecutan obras públicas están facultadas para cobrar la contribución de valorización. En cada municipio de Colombia, hay distintas entidades encargadas del cálculo, la liquidación y distribución del tributo. En Colombia se debe destacar la consolidación de entidades como el IDU en Bogotá, el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín (Fonvalmed), y el Instituto de Valorización de Manizales (INVAMA).

En Bogotá, estas funciones están a cargo del IDU, entidad que estructura y ejecuta los proyectos de infraestructura vial, movilidad y espacio público. De acuerdo con la página en del IDU, la misión de la entidad es:

“estructurar y desarrollar proyectos de infraestructura vial y movilidad multimodal, de forma sostenible, incluyente, innovadora y eficiente, para contribuir al desarrollo urbano de Bogotá Región y mejorar la calidad de vida de su gente.”

(Instituto de Desarrollo Urbano, 2023)

La visión de la entidad es:

“Consolidarse en el 2030 como la entidad líder en estructuración, ejecución y conservación de proyectos integrales de infraestructura vial, transporte y movilidad multimodal para Bogotá región.”

(Instituto de Desarrollo Urbano, 2023)

Desde la misión y la visión de la entidad se precisa que el instituto se limita a la estructuración y el desarrollo de infraestructura asociada al sistema de movilidad, particularmente a obras de infraestructura vial.

Dentro de la estructura orgánica de la entidad se cuenta con una Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización, adscrita a la Subdirección General de Gestión Corporativa. Esto da cuenta de la importancia de esta herramienta en la financiación de infraestructura pública, y de la forma en que se destinan recursos hacia su ejecución. En cuanto al rol de esta dependencia, se busca que se constituya en un operador de la contribución de valorización, supeditado a decisiones de planeación que se toman en otras instancias.

Ahora bien, en el texto *“Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones”*, Patricia Acosta hace referencia al rol que ha adquirido el IDU en la construcción de obras públicas, y señala que:

la manera en que la organización fue articulando las funciones de diseño, recaudo y construcción en torno a los programas de la CV como eje de gestión de alguna manera ha terminado alineando a la organización completa para aprender a desempeñarse como gestora de un ciclo completo de producción de bienes públicos (Acosta: 2008). Moore, al referirse al potencial de creación de valor público desde el manejo de las organizaciones, denomina este tipo de apuesta estratégica una “proposición de valor” y, en esa línea de ideas, podría decirse que el IDU no solamente ha logrado cumplir con sus múltiples funciones, sino que ha creado en torno a la CV un logro de mayor trascendencia para la ciudad: el desarrollo de una forma singular de gestión integral de bienes públicos.

(Acosta Restrepo, 2010)

La existencia de una Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización evidencia que, desde la institucionalidad del Distrito, se ha facilitado a los ciudadanos y a los órganos políticos de la ciudad tener un interlocutor al cual dirigirse en caso de existir inquietudes sobre la forma en que opera la herramienta. Esto es determinante, pues permite a los ciudadanos resolver sus inquietudes sobre el cobro, lo que le brinda una mayor legitimidad.

La herramienta fue administrada y ejecutada exclusivamente por el IDU hasta el 2018, año en el que se expide el Decreto 724 de 2018 y se faculta a la Secretaría De Cultura, Recreación y Deporte para ejecutar la construcción del CEFE - Centro Felicidad Chapinero, un equipamiento cultural que contará con polideportivo, piscinas, restaurante, teatro, auditorios, gimnasio, ludoteca, entre otros espacios. En este caso, el recaudo estuvo a cargo del IDU, pero la ejecución quedó a cargo de la Secretaría. La definición de una entidad a cargo de realizar el recaudo y otra entidad a cargo de ejecutar los recursos, es una alternativa para vincular cabezas de sector en la ejecución de infraestructura pública.

3.1.2 Contratación para ejecutar obras públicas

Es recurrente que concejales y órganos de control se pronuncien sobre las demoras y los sobrecostos asociados a la construcción de las obras públicas financiadas por medio de la Contribución de Valorización. Este es un reto para la institucionalidad de la ciudad, pues se deja en manos de privados, el interés general de los ciudadanos.

Sobre este tema, Hernando Arenas afirma que:

En Colombia se puede plantear, sin temor a equivocarse por la cantidad de casos, que existe una crisis en la ingeniería civil asociada, principalmente, al tipo de gerencia de proyectos y al rol de algunas empresas dedicadas a la construcción de obras públicas en el país. Muchos ejemplos para reflexionar al respecto: Construcción de refinerías, de aeropuertos, de hidroeléctricas y una infinidad de proyectos viales de todo orden: Nacional, Departamental y Municipal; permiten evidenciar lo planteado. La contribución especial de valorización, en algunos de los proyectos mencionados, se ha utilizado como fuente de cofinanciación de los mismos. De manera equivocada, se asocia hoy en día la crisis de la ingeniería civil con el rol, en el financiamiento de algunos de estos proyectos, de la contribución especial de valorización.

(Arenas Castro, 2022)

De acuerdo con Arenas, si bien es evidente que hay retrasos y sobrecostos asociados a la ejecución de obras públicas, no es posible hablar de un instrumento en crisis. Por el contrario, la contribución de valorización ha cumplido en gran medida con su objetivo, recaudar recursos dinerarios, y destinarlos a la construcción de obras. Como se menciona en apartados anteriores, las demoras y sobrecostos se asocian a la ausencia de estudios y diseños de detalle al momento de contratar las obras, y a la flexibilidad de los pliegos de condiciones con los cuales se realizan los concursos públicos. Es por esto, que uno de los principales retos para la adecuada implementación del instrumento, trasciende el ámbito de la planeación urbana, y exige una reflexión sobre la forma de seleccionar contratistas idóneos.³⁰

³⁰ Por idoneidad de los contratistas se entiende su capacidad técnica y financiera para ejecutar las labores que se les encomienda (elaboración de estudios y diseños, o ejecución de obras públicas).

Es importante señalar que el proceso de contratación pública de las obras de infraestructura es el mismo, independientemente de la fuente de financiación a la que se recurra. Se trata de un concurso de méritos en el que distintos proponentes privados se postulan para que se les encomiende la labor de elaborar estudios y diseños o construir determinada obra. Para esto, se cuenta con unos pliegos de condiciones estándar, elaborados de forma genérica para evitar favorecer a determinados contratistas. Sin embargo, lo que se ha evidenciado en la experiencia reciente es que los requisitos que se incluyen en los pliegos tipo son flexibles, y no garantizan que quien gane dicho concurso de méritos tenga capacidad técnica y financiera para llevar a cabo las labores que se le encomiendan. En más de una ocasión, los contratos firmados inicialmente, son modificados, adicionados o prorrogados, pues los contratistas no cumplen con los plazos pactados.

Si bien la demora en la ejecución de obras públicas no es un problema inherente a la contribución de valorización como instrumento de financiación del desarrollo urbano, es necesario que la institucionalidad de la ciudad propenda por subsanar este problema para que el instrumento tenga mayor legitimidad y la destinación de los tributos sea transparente para la ciudadanía. El Distrito, representado por distintas autoridades competentes, debe abogar por reducir la incertidumbre que existe al construir sobre la ciudad construida. Esto significa actualizar periódicamente su catastro, realizar de forma expedita los avalúos requeridos para adquirir suelo, reglamentar y ejecutar instrumentos de gestión del suelo, y garantizar que los contratos públicos para construir infraestructura pública se celebren una vez se han realizado estudios y diseños de detalle.

Ahora bien, si los contratos no cuentan con cláusulas que obliguen al contratista a cumplir con su labor en los términos pactados inicialmente, y el Estado es permisivo con estas situaciones, los ciudadanos serán quienes asuman las consecuencias de las demoras en la construcción de obras públicas. La estructuración de los términos de referencia, y la licitación de contratos para ejecutar obras públicas son etapas determinantes para asegurarse de que los contratistas ejecuten sus labores en los términos pactados, o de lo contrario se expongan a fuertes sanciones. Es necesario que, durante la etapa de licitación y adjudicación de contratos, la administración pueda realizar un análisis detallado de la capacidad técnica y financiera de los proponentes.

3.2 Retos técnicos

Este apartado presenta algunos retos técnicos a los que se debe enfrentar el Distrito al realizar el cobro de la contribución de valorización. En el texto *“Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones”*, Patricia Acosta cita a Jorge Hernández, quien afirma:

“La gran parte de los problemas que históricamente se han enfrentado para lograr cumplir con los programas en los tiempos y con los recursos aprobados se han atribuido a: i) la incertidumbre en los presupuestos generada por la ausencia de diseños detallados, ii) los retrasos y las variaciones de los costos derivados de los procesos de adquisición de predios y iii) la desactualización de los catastros.”

(Acosta Restrepo, 2010)

Este apartado presenta como principales retos técnicos en la implementación de este tributo en Bogotá: la ausencia de diseños detallados, la desactualización del catastro, la definición de la capacidad de pago y la definición de zonas de influencia.

3.2.1 Subordinación al proceso de toma de decisiones

Los criterios con los que se toman decisiones para financiar obras públicas, o definir un plan de obras que atienda a las necesidades de la ciudadanía, no siempre son técnicos, ni se orientan a maximizar la eficiencia en la ejecución de recursos públicos. La toma de decisiones de los gobernantes de ciudades responde a variables, políticas, financieras, jurídicas y técnicas.

Los alcaldes deben responder a una ciudadanía que eligió un plan de gobierno, en el que se incluyen apuestas estratégicas de quienes aspiran a la alcaldía. Una vez se posesiona un alcalde, debe trabajar en la elaboración de un Plan Distrital de Desarrollo que responda a su plan de gobierno, y se constituya en una herramienta que promueva el desarrollo social en determinado territorio. Además, las decisiones de quienes gobiernan la ciudad atienden a variables financieras, relacionadas con su disponibilidad presupuestal, y los recursos de los que disponen para ejecutar sus proyectos. Asimismo, la toma de decisiones se fundamenta en aspectos jurídicos, pues los gobernantes deben velar porque sus decisiones se enmarquen en los términos definidos por la ley. En cuanto a las variables técnicas que inciden en un proceso de toma de decisiones, es importante señalar que la ciudad cuenta con herramientas de planeación y gestión urbana, así como con instrumentos de financiación del desarrollo urbano, que fundamentan la toma de decisiones de los gobernantes.

Sobre esto, Hernando Arenas sostiene:

Recuerdo mucho un alcalde cuando se comprometió con unos muchachos en Kennedy a hacerles una pista de monopatín. Pues eso no está escrito en ningún instrumento de planeación de esa manera tan concreta. Él es el alcalde, él tiene más de un millón de votos, y él quiere hacer eso. Entonces usted no puede decirle, ah que pena alcalde, pero en los instrumentos de planeación eso no está así, ahí hay una contradicción muy interesante.

. (Arenas Castro, 2022)

La estructuración de un plan de obras no siempre maximiza la eficiencia de la inversión pública. En términos prácticos, los dirigentes suelen asumir una serie de compromisos durante su campaña electoral, y deben velar por los intereses de sus representados y ejecutar proyectos que no siempre responden a un proceso de planificación. Si bien la planeación urbana se constituye en una disciplina orientada a mejorar el proceso de toma de decisiones, los dirigentes no se ciñen exclusivamente a criterios urbanísticos para tomar una decisión.

El acercamiento al funcionario invita a cuestionarse sobre el alcance de la planificación urbana en el gobierno de las ciudades. Los procesos de toma de decisiones pueden ser horizontales, verticales, y pueden asociarse a corrientes tecnocráticas, reformistas o progresistas de planificación urbana, pero siempre son permeados por criterios políticos

que llevan a los dirigentes a cuestionarse sobre la conveniencia de seguir al pie de la letra las recomendaciones de los técnicos que los asesoran. Además, es preciso señalar que, tal como se mencionó en apartados anteriores, los instrumentos de financiación del desarrollo cuentan con una relación de subalternidad frente a decisiones de planeación urbana.

Esto lleva a identificar que uno de los grandes desafíos para la adecuada implementación de la Contribución de Valorización, es reconocer su alcance. Se trata de una herramienta de la que dispone el Distrito para costear obras públicas, con un cobro que se realiza a la ciudadanía. Sin embargo, es tan solo un instrumento que se enmarca en complejos procesos de toma de decisiones por parte de quienes lideran y gobiernan la ciudad. Los déficits de infraestructura pública no siempre son resueltos a partir de la implementación de instrumentos técnicos, sino que en algunas decisiones son resueltos por decisiones políticas, financieras o jurídicas.

3.2.2 Ausencia de estudios y diseños de detalle

De acuerdo con la revisión bibliográfica y el acercamiento a un informante clave realizado en el marco de este trabajo, Hernando Arenas y Jorge Hernández coinciden en lo problemático de no contar con diseños de detalle al momento de adjudicar contratos para la ejecución de obras públicas financiadas mediante la contribución de valorización. La ausencia de diseños detallados representa imprecisión al dimensionar y estimar la complejidad de los proyectos, y por lo tanto inexactitud en la elaboración de presupuestos, y en la definición del suelo que se requiere adquirir.

Sobre esto, Hernando Arenas afirma:

Tenemos entonces que, además de las incertidumbres asociadas a los procesos de construcción de obras públicas (ausencia de catastros de redes, compra de predios, baja coordinación interinstitucional, mercados altamente fluctuantes de insumos para la construcción, etc.), algunas de las empresas del sector de la construcción evidencian una alta irresponsabilidad social respecto al rol que deben asumir asociado a la construcción de las obras públicas en el país.

Frente a esto, como se colige de lo anterior, la academia tiene varios roles importantes que asumir o reasumir. Algunos de ellos serían, en línea generales, los siguientes: profundización en el estudio de procesos integrales de planeación y gestión de obras públicas y trabajar en algunos aspectos éticos profesionales de sus egresados.

(Arenas Castro, 2022)

La ausencia de diseños detallados al momento de contratar estas obras lleva a que, en el proceso de ejecución, los contratistas puedan encontrar una serie de obstáculos que dilaten su ejecución, o que hagan que su construcción sea inviable (ya sea técnica o financieramente). Resulta importante que antes de celebrar contratos que comprometen

recursos públicos, el IDU cuente con estudios y diseños de detalle, que reduzcan el nivel de incertidumbre sobre la complejidad técnica y el costo de una obra pública.³¹

Por ejemplo, para contratar la ejecución de una obra de infraestructura vial el IDU debe contar con los siguientes estudios:

- Levantamiento topográfico
- Diseño geométrico
- Estudio de tránsito
- Estudio de títulos o identificación de la situación jurídica de los predios requeridos
- Identificación y propuesta de redes hidrosanitarias
- Identificación y propuesta de redes secas
- Estudios geotécnicos
- Estudio ambiental
- Estudio social
- Estudio arqueológico
- Presupuesto
- Programación
- Análisis de riesgos y alternativas para mitigarlos
- Documento Técnico de Soporte

La necesidad de contar con proyectos estructurados antes de comprometer recursos públicos ha tomado fuerza recientemente y ha llevado a los dirigentes a plantear la necesidad de modificar el Estatuto de Valorización, de forma que el Distrito cuenten con estudios y diseños antes de celebrar contratos públicos, evitando retrasos y sobrecostos durante su fase de ejecución.

3.2.3 Actualización del catastro

De acuerdo con la Resolución 70 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “*Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral*” el catastro inmobiliario es:

El catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

(Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2011)

Para este trabajo se considera relevante hacer referencia tanto al censo de bienes inmuebles, como a la red de servicios públicos domiciliarios. De acuerdo con la Ficha Estadística Básica de Inversión Distrital:

³¹ Para elaborar los estudios y diseños de detalle, la administración debe recurrir a otra fuente de financiación.

Un catastro de redes es un sistema de registro y archivo que contiene información relacionada con todos los detalles de ubicación y especificaciones técnicas de los elementos de una red y se utiliza como un instrumento para el análisis, evaluación, formulación y desarrollo de programas para la toma de decisiones.

(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023)

En ambos casos, se trata de sistemas de registro y archivo de información que facilitan la toma de decisiones del Distrito, y el ejercicio de veeduría que realizan los ciudadanos. Este apartado se divide en dos partes, y da cuenta de la importancia de actualizar el catastro inmobiliario y elaborar el catastro de redes para facilitar la implementación de la Contribución de Valorización como herramienta de financiación de la infraestructura pública.

3.2.3.1 Actualización del catastro inmobiliario

En Bogotá la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital trabaja permanentemente en la actualización del catastro inmobiliario, para que la administración, gestión y gobernanza del territorio parta del conocimiento detallado de la misma. La recopilación, el almacenamiento y la sistematización de los datos son fundamentales para los tomadores de decisiones que propenden por mejorar las condiciones del hábitat en la ciudad.

Como se mencionó anteriormente, el cobro de la Contribución de Valorización realizado en 2005 y en 2013 se realizó con base en el método de los factores de beneficio. La distribución del cobro entre los ciudadanos beneficiados tiene en consideración distintas características del inmueble considerado para realizar el cobro. Entre estas características consideradas se encuentran el área del lote, su estratificación socioeconómica, su nivel geoeconómico, su densidad o número de pisos, su explotación económica y su grado de beneficio. Las definiciones de estas variables se presentan en los apartados anteriores, pero a continuación se presenta un cuadro que da cuenta de su relación con la actualización del catastro de la ciudad:

RELACIÓN ENTRE LA ACTUALIZACIÓN DEL CATASTRO DISTRITAL Y LA APLICACIÓN DEL MÉTODO DE FACTORES DE BENEFICIO	
FACTOR	RELACIÓN CON LA ACTUALIZACIÓN DEL CATASTRO
Área del lote	La definición de esta variable depende directamente de la base de datos de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
Estratificación socioeconómica	Esta clasificación es realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística con base en su censo nacional de población y vivienda, y por lo tanto esta variable no está relacionada directamente con el catastro distrital.
Nivel geoeconómico	Este factor se basa en el valor por metro cuadrado de área de terreno que la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital UAECD, l asigna a todos los predios de la ciudad de Bogotá D.C.
Densidad o número de pisos	La definición de esta variable depende directamente de la base de datos de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
	Para definir esta variable, se tiene como base las principales normas sobre usos urbanos entre las que se encuentran Acuerdo 6

Explotación económica	de 1990, Decreto Distrital 619 de 2000, Decreto Distrital 469 de 2003, Decreto Distrital 190 de 2004 y sus decretos reglamentarios.
Grado de beneficio	Estas subzonas se obtienen por la superposición de las franjas de beneficio de cada obra individual y con el posterior análisis espacial, se define los grados de beneficio de cada zona de influencia.

Tabla 56. Relación entre la actualización del catastro distrital y la aplicación del método de factores de beneficio

Fuente: Elaboración propia con base en Memoria Técnica del Acuerdo 180 de 2005

El cuadro de cuenta de la importancia de que el Distrito cuente con herramientas que le permitan conocer de forma precisa el territorio, y contar con un inventario de los bienes inmuebles de la ciudad. Es precisamente por esto que la actualización periódica del catastro inmobiliario se constituye como un reto para implementar la Contribución de Valorización.

La experiencia más reciente de implementación de Contribución de Valorización en Bogotá (Acuerdo 724 de 2018), reemplazó el método de Factores de Beneficio por el método de avalúo ponderado por la distancia, en el que se reemplaza la ponderación de seis factores de beneficio. La liquidación de este tributo se realiza aplicando una fórmula matemática que considera únicamente dos variables: la distancia a la obra y el avalúo catastral de cada predio. En este caso, contar un catastro actualizado y detallado permite realizar un cálculo más preciso del monto a liquidar por cada contribuyente.

Lo anterior reafirma la importancia de que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital trabaje permanentemente para perfeccionar los sistemas de registro y archivo de información, de forma que dichos sistemas faciliten la toma de decisiones, la formulación de políticas públicas y el cobro de tributos.

3.2.3.2 Elaboración del catastro de servicios públicos

Como se mencionó anteriormente, en este trabajo se considera que la elaboración del catastro de servicios públicos es relevante para implementar la Contribución de Valorización. La experiencia reciente en la implementación del cobro del tributo da cuenta de la importancia de contar con información suficiente sobre las redes de servicios públicos, pues se han presentado múltiples casos en los que se contrata una obra pública, que se retrasa o incurre en sobrecostos debido a que durante la ejecución se encuentran redes de servicios públicos. La elaboración del catastro de redes permite contar con suficiente información técnica georreferenciada sobre los sistemas de saneamiento, energía y telecomunicaciones para facilitar la toma apropiada de decisiones, y determinar la viabilidad técnica de una obra de infraestructura pública.

La Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital (IDECA), es una plataforma administrada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) en la que se consolida la información de redes de servicios públicos del Distrito, a partir de los convenios de intercambio de información suscritos con las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios (ENEL-CODENSA, VANTI, ETB). Sin embargo, tal como lo informa la Alcaldía Mayor de Bogotá en la Ficha Estadística Básica de Inversión Distrital,

por fuera de estos convenios de información se encuentra un considerable grupo de operadores de telecomunicaciones y de servicios de valor agregado, lo cual implica que el mapa de redes de la ciudad se encuentra incompleto.

(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023)

Además, de acuerdo con lo señalado por IDECA, la información suministrada por las empresas prestadoras de servicios públicos con las que se han suscrito convenios de intercambio de información cuenta con inconsistencias, y desactualización de la información. Esto representa una dificultad para entidades como el IDU, encargada de ejecutar la obra pública de la ciudad, pues la ausencia de un catastro de redes unificado, y la desactualización de la información con la que cuenta, lleva a que se presenten sobrecostos y demoras en la ejecución de obras (entre ellas las financiadas mediante el cobro de la Contribución de Valorización).

Para que la ejecución de las obras financiadas mediante este instrumento de financiación sea más eficiente, es imprescindible que las Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, de la mano con todas las empresas prestadoras de servicios públicos, consoliden un único sistema de registro y archivo de información relacionada con la infraestructura de servicios públicos domiciliarios. Esto permite identificar posibles afectaciones para la construcción de obras públicas, de forma que antes de definir un plan de obras se evalúe su viabilidad técnica. La información debe ser sistematizada mediante sistemas de información geográfica y ser de fácil acceso para ciudadanos y funcionarios públicos, de tal manera que estos puedan ejercer veeduría y tomar decisiones acertadas.

3.2.4 Estudio de capacidad de pago

La definición de la capacidad de pago es determinante para realizar un cobro equitativo, progresivo, y que pueda ser asumido por los contribuyentes. Este cobro debe realizarse de forma transparente y contar con una metodología suficientemente robusta que lo soporte, de forma que se reduzcan las brechas socioeconómicas de la ciudad y se eviten reclamaciones (cuya resolución representa un costo adicional para el Distrito).

En los anteriores apartados se explicó la metodología aplicada a los estudios que soportaron el cobro de este tributo en el marco del Acuerdo 180 de 2005 y del Acuerdo 523 de 2013. Como se mencionó, el cobro realizado en 2005 tiene como fuente la encuesta de capacidad de pago, mientras que el cobro de 2013 se soporta en la Encuesta Multipropósito de Bogotá (realizada en 2011). En este último caso, se traen a valor presente los valores identificados en la encuesta, indexándolos con el índice de precios al consumidor.

En ambos casos se busca identificar la capacidad de pago de los contribuyentes, a partir de la revisión de indicadores socioeconómicos asociados a los ingresos y los gastos del hogar. De acuerdo con información incluida en la página web del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE):

En 2004 se realizó la primera Encuesta sobre Capacidad de Pago para Bogotá a cargo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia. El CID recomendó que la encuesta a ser realizada por la Administración Distrital, como segunda encuesta de capacidad de pago, se adelantara conjunta con la Encuesta de Calidad de Vida, también promovida por el

Distrito, en tanto las dos encuestas coincidían en gran parte de su contenido. Para finales de 2009, fue acogida la propuesta por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) con la formalización de un convenio interadministrativo con el DANE el cual tuvo como propósito la formalización y estructuración de la primera Encuesta Multipropósito para Bogotá a ejecutarse en 2011 (EMB-2011).

(Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2023)

El Distrito acogió la sugerencia del Centro de Investigaciones para el Desarrollo y realizó un convenio interadministrativo con el DANE que sirvió como preámbulo para la publicación de la primera Encuesta Multipropósito de Bogotá en 2011. Esta decisión representa para la ciudad la posibilidad de contar con suficientes datos para concluir si los hogares de la ciudad pueden asumir el pago de una contribución de valorización. Esto da cuenta de la importancia de invertir recursos y dinero en el levantamiento y la sistematización de información socioeconómica, y de actualizar periódicamente las herramientas que llevan a una toma de decisiones más acertada y rigurosa.

El estudio de capacidad de pago realizado en 2013 da cuenta de un limitante importante: la disponibilidad de información actualizada. Este estudio se adelantó con base en la Encuesta Multipropósito de Bogotá, cuyo listado de hogares y viviendas a nivel manzana es producto de la información levantada en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2005. Esto da cuenta de la importancia de actualizar periódicamente la información censal, y entender que existe un margen de imprecisión en estos datos.

La metodología y el detalle del estudio de capacidad de pago utilizado en 2013 se incluyó en la memoria técnica que soporta dicho acto administrativo. En el caso del estudio de capacidad de pago realizado para adelantar el cobro de la contribución de valorización en 2005, este no fue incluido dentro de la memoria técnica ni publicado en la red. La divulgación y el fácil acceso a esta información permite que se controvierta, discuta y genere conocimiento alrededor de la metodología más adecuada para determinar la capacidad de pago de los contribuyentes.

La implementación de un método adecuado, la disponibilidad de información actualizada con la que se estima la capacidad de pago de los hogares son retos técnicos para la adecuada implementación de la Contribución de Valorización. En la medida en que los equipos técnicos cuentan con información completa y actualizada, su labor se facilita, y esto lleva a que el resultado de la metodología implementada sea más contundente, y que la identificación de hogares en los que sería difícil asumir este cobro, sea más precisa.

Por último, cabe aclarar que, si bien la difusión clara de la información no es un reto de orden técnico, la explicación de los procedimientos que llevan a determinar que un hogar cuenta con la capacidad de pago de asumir un cobro de Contribución de Valorización, es relevante para contar con un instrumento más robusto y legítimo. Dicha explicación se debe realizar en un lenguaje lo más sencillo posible, de manera que los contribuyentes puedan visibilizar las variables consideradas por el Distrito para realizar el cobro.

3.2.5 Definición de zonas de influencia

Las obras públicas suelen contar con una zona de influencia y generan beneficios a los individuos o empresas localizados alrededor de ellas. Estos beneficios son finitos en el espacio, por lo que es importante determinar hasta dónde se generan externalidades positivas en los predios ubicados alrededor de la obra (dichas externalidades se reflejan en una variación sobre los precios del suelo). Dicha determinación se concreta a través de la definición de zonas de influencia.

Uno de los retos técnicos más importantes para implementar de forma eficiente la contribución de valorización, es determinar los criterios con los que se delimita una zona de influencia. Estas zonas deben corresponder a las áreas en las que se pueda evidenciar un aumento en los precios del suelo, asociado a una intervención pública, pues de lo contrario no debería realizarse el cobro.

La implementación del Acuerdo 180 de 2005 da cuenta de que la delimitación de zonas de influencia no respondió en estricto sentido a criterios técnicos, y se recurrió a ampliar dichas áreas con un criterio político. En este caso, el IDU logró que el Concejo Distrital aprobara unas zonas de influencia que se extendían más allá de los lugares en los que se podría haber evidenciado un plusvalor del suelo, pues se consideró que esta decisión permitiría a los contribuyentes con capacidad de pago limitada, tener que pagar un tributo menor. Esta interpretación lleva a que se incluya en el cobro a propietarios que probablemente no se vieron beneficiados por un aumento en el precio del suelo, y se extendieran amplias áreas de aferencia.

Esto evidencia que la delimitación de zonas de influencia, como el resto del procedimiento asociado al cobro de una Contribución de Valorización, no obedece exclusivamente a criterios técnicos. Se puede identificar una serie de determinantes políticas y socio económicas que lleven a determinar un polígono de influencia, en el que se realice un cobro. En este sentido, uno de los retos más importantes asociados a la implementación del tributo es que los gobernantes tomen decisiones fundamentadas desde una perspectiva técnica. Realizar un cobro en áreas en las que no se evidencia un incremento en el valor del suelo, significa contar con un tributo que no responde al principio de progresividad, no puede justificarse a partir de un aumento en el valor del suelo y contempla realizar un cobro a quienes no perciben un beneficio directo por la ejecución de una obra pública.

Capítulo 4: Conclusiones

Las conclusiones del trabajo final de maestría son resultado del análisis de la reglamentación y la implementación de la Contribución de Valorización como instrumento para financiar infraestructura pública. Estas se presentan en función de los hallazgos del trabajo para cada uno de los objetivos planteados en el primer apartado.

Evaluar los procedimientos y las metodologías definidas en el marco de la Contribución de Valorización reglamentada en 2005 y 2013 en Bogotá con el fin de establecer los principales retos en su implementación.

- La Contribución de Valorización ha cumplido con su objetivo de recaudar recursos para ejecutar obras públicas. Sin embargo, este trabajo pone en evidencia la importancia de subsanar problemas operativos que afectan la reputación de la herramienta (pues llevan a la demora en la ejecución de obras públicas, y a incurrir en sobrecostos). Estas dificultades operativas dan cuenta de la importancia de modificar el Estatuto de Valorización de forma tal que se garantice que antes de contratar una obra se cuente con estudios y diseños de detalle (pues esto evitaría sobrecostos y demora en la ejecución de infraestructura pública), se pueda compensar a los contribuyentes por las obras retrasadas o siniestradas, y se permita al concejo Distrital definir si resulta oportuno cobrar la contribución antes, durante o después de la ejecución de las obras.
- En algunas ocasiones las dificultades en la implementación de la herramienta trascienden el ámbito de la planificación y gestión urbana, pues están directamente relacionados con la forma en que se contratan obras públicas a nivel nacional. Es indispensable generar espacios en los que se debata alrededor de la forma en que se comprometen recursos públicos con contratistas que no tienen la capacidad técnica ni financiera para cumplir con sus obligaciones contractuales. Además, se debe discutir alrededor de la conveniencia de contratar a través de pliegos tipo, y la necesidad de implementar fuertes sanciones a los contratistas que incumplan sus obligaciones.
- La herramienta está supeditada a instrumentos de planeación urbana y al proceso de toma de decisiones de quienes gobiernan las ciudades. En este sentido, es necesario que desde el Plan Distrital de Desarrollo o el Plan de Ordenamiento Territorial se defina cuáles son las obras que serán financiadas a través de esta herramienta. Esto permitiría una mayor coordinación interinstitucional entre la Secretaría Distrital de Planeación (como máxima autoridad de planeación de la ciudad) y el IDU (como entidad encargada de la ejecución de infraestructura pública). Además, es preciso señalar que la definición de planes de obras, o las estrategias para reducir los déficits de infraestructura de una ciudad, no solo atienden a determinantes técnicas, sino a criterios políticos, jurídicos y financieros. Esto hace que el alcance de la herramienta sea aún más limitado, pues no se acude a la misma desde un enfoque exclusivamente técnico, y las decisiones que se tomen pueden ir en contravía de la eficiencia de este instrumento.

- Es imprescindible contar con sistemas de registro y archivo de información, que faciliten la toma acertada de decisiones. El adecuado levantamiento, almacenamiento y uso de los datos, es fundamental en una ciudad como Bogotá, cuyos avances en términos de infraestructura se realizan a diario, y cuya institucionalidad debe contar con la capacidad técnica de llevar un registro técnico y georreferenciado de la condición de sus inmuebles y sus redes de servicios públicos domiciliarios. En este sentido, resulta imperativo que se actualice periódicamente el censo inmobiliario, y que se construya un único catastro de redes.

Presentar la naturaleza de la Contribución de Valorización como un instrumento legítimo para recuperar plusvalías y cofinanciar infraestructura pública en Bogotá.

- Uno de los principales desafíos de la Contribución de Valorización es que dirigentes, funcionarios y ciudadanos reconozcan su alcance. Este trabajo evidencia que no corresponde a un instrumento redistributivo, y por el contrario puede generar segregación socioespacial. Es necesario entenderlo como parte de una caja de herramientas denominadas “Instrumentos de captura de valor”, cuya adecuada utilización puede generar efectos redistributivos. Entender que tan solo se trata de un instrumento, que se debe implementar junto a otras fuentes de financiación, permite que los gobernantes tomen decisiones que propendan por reducir la segregación socioespacial de la ciudad. La forma en que se aborda esta herramienta en 2017 evidencia que se puede utilizarla para que los sectores de la ciudad en los que potencialmente habría mayor capacidad de pago sean autosuficientes en el abastecimiento de infraestructura que requieren.

Este análisis se contrapone con el de autores como Gómez Jiménez, quien sostiene que:

Las modificaciones realizadas al Plan de Obras en el año 2013 concentraron, en su mayoría, la construcción de obras en la zona norte de la ciudad, específicamente alrededor de estratos más altos. Lo anterior, perpetúa los patrones de segregación espacial y acentúa la inequidad en el acceso a infraestructura, reproduciendo círculos de inequidad y profundizando las distancias existentes en la estructura social.
(Gómez Jiménez)

Si bien estudios como el de Gómez Jiménez son bien intencionados para construir conocimiento alrededor de la implementación de la Contribución de Valorización, desconocen las limitaciones del instrumento, y su necesidad de ser complementado con fuentes de financiación complementarias.

No resulta conveniente afirmar categóricamente que la concentración de obras en el norte de la ciudad perpetúa los patrones de segregación socioespacial, pues recurrir a subsanar el déficit de infraestructura en donde la capacidad de pago es reducida, mediante fuentes de financiación complementarias, resulta sensato y propende por reducir dicha segregación socioespacial. Es relevante entender que esta es tan solo una de las herramientas de las que dispone el Estado para resarcir el déficit de infraestructura de la ciudad, y este no corresponde a un instrumento redistributivo.

Comparar la reglamentación y la implementación de dos actos administrativos que aprueban un cobro de contribución de valorización para identificar los cambios metodológicos y procedimentales asociados al cobro de este tributo entre 2005 y 2013 en Bogotá.

- Esta herramienta se introduce en el marco normativo del país hace más de 100 años³², y desde su origen ha evolucionado de forma significativa. A lo largo de este estudio se demuestra que existen diversas formas de utilizar el instrumento, pero la justificación para realizar el cobro siempre ha sido la misma: es necesario que la ciudad participe en las plusvalías generadas a partir de un proyecto de infraestructura pública.

Este trabajo evidencia que, en el caso del cobro reglamentado en 2005, se recurrió a esta herramienta como forma de obtener un valor importante de recursos públicos, y poder subsanar algunos déficits de infraestructura pública. Sin embargo, se abordó el instrumento de forma que se buscó realizar cobros masivos a lo largo y ancho de toda la ciudad, para financiar un plan de obras ambicioso. Este caso demuestra que la implementación del instrumento no siempre ha estado bien justificada sobre la necesidad del Distrito de participar en las plusvalías derivadas de la construcción de obras públicas. El cobro realizado en 2005 buscaba recaudar recursos a partir del aporte de algunos contribuyentes que probablemente no se verían beneficiados directamente del incremento en el valor comercial de sus predios, y por lo tanto no eran beneficiados por un plusvalor asociado a una intervención Distrital. En este caso, no se evidencia proporcionalidad entre el monto cobrado y el beneficio obtenido por el contribuyente.

- Es necesario que el Distrito continúe trabajando en consolidar metodologías que permitan determinar con mayor nivel de precisión la capacidad de pago de los hogares, y la distribución de la contribución. Casos como la implementación del método de factores de beneficios, evidencian que, en algunas ocasiones, con el objetivo de elaborar un método sofisticado para distribuir un cobro, se incluye un número importante de variables, que pueden llevar a imprecisiones, y resultan fácilmente cuestionables por técnicos y ciudadanos. Es preciso anotar que, si bien se pueden desarrollar métodos técnicos sofisticados para realizar cálculos más precisos, es importante documentar y socializar de forma transparente las motivaciones que lleva a cobrar esta contribución, de forma tal que se favorezca la legitimidad del instrumento entre los ciudadanos.

Identificar las lecciones aprendidas a partir de la reglamentación reciente de un instrumento empleado como fuente de cofinanciación de infraestructura pública en Bogotá.

³² Como se explicó en apartados anteriores, el instrumento aparece con la reglamentación de la ley 25 de 1921.

- El trabajo evidencia la importancia de contar con un instrumento legítimo. Para esto, se requiere que la ciudadanía entienda de forma clara la importancia de contribuir con la financiación de una obra pública, y vea con claridad la destinación de sus aportes. La experiencia reciente evidencia que, si bien la reputación de la herramienta se ha afectado por las dificultades que se presentan para ejecutar las obras proyectadas, la mayor parte de la ciudadanía sigue contribuyendo. Es preciso señalar que esto no solo se debe a la legitimidad de un instrumento que lleva más de 100 años implementándose y permite a los ciudadanos ver materializados los proyectos, sino también al carácter coercitivo de la herramienta, que cuenta con un respaldo jurídico importante y lleva a los ciudadanos a optar por pagar (de lo contrario pueden llegar a ser embargados).
- Es conveniente que al elaborar un plan de obras o estructurar un proyecto de acuerdo que apruebe un cobro de Contribución de Valorización, se de preponderancia a criterios técnicos y financieros por encima de criterios políticos.
- La delimitación de amplias zonas de influencia y el cobro de obras a contribuyentes que no se ven directamente beneficiados por las externalidades positivas de una obra pública (reflejadas en el valor del suelo), significa contar con un tributo que no responde al principio de progresividad, y no es proporcional al beneficio que reciben los propietarios.
- Es necesario seleccionar metodologías sencillas y precisas para distribuir el monto requerido entre los distintos contribuyentes, de forma tal que se consolide un instrumento suficientemente legítimo. En el caso del Acuerdo 180 de 2005 y del Acuerdo 523 de 2013 se recurrió al método de factores de beneficio, que fue muy cuestionado por expertos y ciudadanos.

Bibliografía

- Acosta Restrepo, P. (2010). *Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución de valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021). Decreto 555 de 2021.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). *Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital*.
- Arenas Castro, H. (2021). *Redistribución espacial de los ingresos supletorios generados por las externalidades positivas asociadas a los bienes públicos locales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Arenas Castro, H. (07 de Octubre de 2022). (J. M. Sampedro, Entrevistador)
- Borrero, O., & Montaña, M. C. (2012). *Contribución de valorización. Análisis descriptivo de las metodologías para medir el beneficio o valorización generada y los sistemas de reparto o distribución*.
- Concejo de Bogotá. (1987). Acuerdo 7 de 1987.
- Concejo de Bogotá. (2013). *Acuerdo 523 de 2013*. Concejo de Bogotá.
- Concejo de Bogotá D.C. (2005). *Acuerdo 180 de 2005 "Por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la Construcción de un Plan de Obras*. Bogotá.
- Concejo de Bogotá D.C. (2011).
- Concejo Del Distrito Especial de Bogotá. (1987). Acuerdo No 7 de 1987.
- Congreso de Colombia. (1989). Ley 9.
- Congreso de Colombia. (1997). Ley 388.
- Congreso de Colombia. (2019). Ley 1955 .
- Congreso de la República. (2019). Ley 1955.
- Constituyente, A. N. (1991). *Constitución Política Nacional*.
- Corte Suprema de Justicia. (2022). *Sentencia SP 3807-2022*.
- Corte Suprema de Justicia. (2022). *Sentencia SP 3807-2022*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.). Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/servicios-informacion/estratificacion-socioeconomica#generalidades>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - Grupo de estratificación. (2015). *Metodología de estratificación socioeconómica urbana para servicios públicos domiciliarios*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023).
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Guía De Implementación Del Derecho Real Accesorio De Superficie*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Guía De Implementación Del Derecho Real Accesorio De Superficie*.
- Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización. (2013). *Memoria Técnica Acuerdo 523 de 2013*.
- El Concejo De Santa Fé De Bogotá Distrito Capital. (1992). Acuerdo 024 .
- El Espectador. (2011). En la página 28, dado que se están tratando temas relacionados con cuestionamientos o delitos asociados a contratación pública, se le solicita al estudiante ajustar este segmento de la tesis por tratarse de un asunto tan delicado. Por ejemplo, citar los m. *El Espectador*.
- Emmerich, G. E. (2004). *Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y*.

- Furtado, F. (1999). *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Garzón Ortega, F. (1993). *Examen acerca de la Contribución de Valorización en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- Geisse, G., & Sabatini, F. (1980). *Urban Land Market Studies in Latin America: Issues and Methodology*.
- Gómez Jiménez, M. A. (s.f.). *Contribución por valorización en Bogotá D.C.: El papel del enfoque de redistribución en la ejecución del Acuerdo 180 de 2005*. Bogotá: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo. Universidad de los Andes.
- IDU. (2023). *Oficio 2023560079661 del 23 de enero de 2023*.
- Instituto de Desarrollo Urbano - Dirección Técnica Financiera. (2007). *Memoria Técnica - Distribución de la contribución de valorización por beneficio local*.
- Instituto de Desarrollo Urbano. (Julio de 2023). <https://www.idu.gov.co/page/quienes-somos-2>. Obtenido de <https://www.idu.gov.co/page/quienes-somos-2>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2011). *Resolución 70*.
- Jaramillo, S. (2001). La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías. En M. Smolka, & F. Fuertado, *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Jaramillo, S. (2006). Precios inmobiliarios y método residual de estimación del precio del suelo. Propuesta del modelo simplificado y análisis de sus bases teóricas. *Universidad de Los Andes*.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Jaramillo, Samuel. (1997). *La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías: la Experiencia Colombiana*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). *Gúia de aprovechamiento económico del espacio público*.
- Presidencia de la República. (1993). Decreto Ley 1421 de 1993.
- Presidencia de la República. (1993). Decreto 1421.
- Ricaurte, D. ((s.f.)). *Principios y valores del sistema tributario colombiano – análisis desde la perspectiva ética*.
- Romero, E., & Romero, N. (2019). *Finanzas públicas. Para una mejor gestión de los recursos*. Bogotá.
- Secretaría Distrital de Hacienda. (2023). *Secretaría Distrital de Hacienda*. Obtenido de <https://www.haciendabogota.gov.co/es/impuestos/impuesto-predial-unificado>
- Smolka, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en américa latina. Políticas e instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Anexos

Anexo 1. Acercamiento a un informante clave

FRAGMENTOS DE LA CONVERSACIÓN CON HERNANDO ARENAS CASTRO

DIRECTOR DE VALORIZACIÓN

INSISTUTO DISTRITAL DE DESARROLLO URBANO

DOCTOR EN GEOGRAFÍA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

7 DE OCTUBRE DE 2022

¿Cuáles son las principales dificultades que se evidencian en la implementación de la contribución de valorización que merezcan ser revisados desde la academia?

En Colombia se puede plantear, sin temor a equivocarse por la cantidad de casos, que existe una crisis en la ingeniería civil asociada, principalmente, al tipo de gerencia de proyectos y al rol de algunas empresas dedicadas a la construcción de obras públicas en el país. Muchos ejemplos para reflexionar al respecto: Construcción de refinerías, de aeropuertos, de hidroeléctricas y una infinidad de proyectos viales de todo orden: Nacional, Departamental y Municipal; permiten evidenciar lo planteado. La contribución especial de valorización, en algunos de los proyectos mencionados, se ha utilizado como fuente de cofinanciación de los mismos. De manera equivocada, se asocia hoy en día la crisis de la ingeniería civil con el rol, en el financiamiento de algunos de estos proyectos, de la contribución especial de valorización.

(...)

Tenemos entonces que, además de las incertidumbres asociadas a los procesos de construcción de obras públicas (ausencia de catastros de redes, compra de predios, baja coordinación interinstitucional, mercados altamente fluctuantes de insumos para la construcción, etc.), algunas de las empresas del sector de la construcción evidencian una alta irresponsabilidad social respecto al rol que deben asumir asociado a la construcción de las obras públicas en el país.

Frente a esto, como se colige de lo anterior, la academia tiene varios roles importantes que asumir o reasumir. Algunos de ellos serían, en línea generales, los siguientes: profundización en el estudio de procesos integrales de planeación y

gestión de obras públicas y trabajar en algunos aspectos éticos profesionales de sus egresados.

¿Cuáles son las principales diferencias entre los cobros realizados mediante el Acuerdo 180 de 2005 y 523 de 2013?

(...)

En el caso del Acuerdo de 2005, el recaudo y la ejecución no iba tan mal, pero la gente empezó a confundirse sobre el cobro por etapas de una obra. Entonces, un ejemplo, yo ya le pagué la Cali, pero en la segunda fase la gente dice, no usted ya me cobró la Cali, ¿se volvió loco? Y vaya explíqueme a la gente que el cobro correspondía a una etapa de la obra.

(...)

En el caso del Acuerdo de 2005, como la capacidad de pago era limitada, las zonas de influencia eran enormes. Había que hacer una zona de influencia grande para que usted pudiera pagar medianamente. Entonces eran unas cosas descomunales, y la gente lo notaba.

(...)

¿Cuál es el rol de la planeación, y su relación con las decisiones políticas que se toma en la ciudad?

(...)

Recuerdo mucho un alcalde cuando se comprometió con unos muchachos en Kennedy a hacerles una pista de monopatín. Pues eso no está escrito en ningún instrumento de planeación de esa manera tan concreta. Él es el alcalde, él tiene más de un millón de votos, y él quiere hacer eso. Entonces usted no puede decirle, ah que pena alcalde, pero en los instrumentos de planeación eso no está así, ahí hay una contradicción muy interesante.

(...)

¿Cuáles son las principales dificultades que ha enfrentado el IDU para definir los predios excluidos del cobro y los ciudadanos exentos?

(...)

En el caso del cobro realizado en 2013, gran parte de los predios que usted compra a crédito, los compra con una figura que se llama leasing, y el leasing no le confiere propiedad, ósea el banco es el dueño del predio. Entonces todos estos estrato 2, gran parte estaban a nombre del banco. En la letra menuda el banco si dice que todo lo que sean impuestos, eso si lo paga usted. Entonces, claro, nosotros cogimos y metimos eso en la base, y empezaron a llegar las señoras. Y miramos en la base, y eran predios de Bancolombia, y como es multi propietario, quedaron adentro. Nada que hacer, absolutamente nada, tocó cobrarles. Aquí venía la señora y le decíamos, es que usted no figura en el listado de propietarios, claro pues es que el propietario es el banco. Entonces llegaron aquí con abogados, que cómo les íbamos a resolver el tema, y les dije no hay manera, porque usted no es el

propietario, pero usted no se imagina la pelea. Entonces nos ponían en el periódico, claro nos veíamos muy mal, pero el problema es que el predio era del banco, y no hay cómo hacerle el esguince a la norma, si era multi propietario, quedaba ahí. Pero ahí es que uno se da cuenta de que la cantidad de predios que tienen los bancos es impresionante. En la reclamación venía, el que entre comillas era el propietario, pero ni siquiera podía interponer un recurso, porque para interponer un recurso usted tiene que ser propietario. No les aceptábamos los recursos, porque la ley no me lo permite, y solo puede interponer un recurso el propietario.

(...)

Anexo 2. Cuadro Obras del Acuerdo 180 de 2005

GRUPO	ZONA DE INFLUENCIA	TIPO	NOMBRE	LOCALIDAD	SISTEMA
1	2	Puente peatonal	Avenida Boyacá (AK 72) por Calle 21	FONTIBON	Movilidad
1	2	Puente peatonal	Avenida Centenario por Carrera 75A	FONTIBON	Movilidad
1	1	Puente peatonal	Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7) por Calle 182	USAQUEN	Movilidad
1	1	Puente peatonal	Avenida Laureano Gómez (AK 9) por Calle 123	USAQUEN	Movilidad
1	1	Puente peatonal	Avenida Laureano Gómez (AK 9) por Calle 130B	USAQUEN	Movilidad
1	5	Puente peatonal	Avenida del Congreso Eucarístico (AK 68) por Calle 23 Sur	PUENTE ARANDA	Movilidad
1	2	Puente peatonal	Avenida Ciudad de Cali (AK 86) por Avenida Centenario Occidente	FONTIBON	Movilidad
1	2	Puente peatonal	Avenida Centenario por Avenida Ciudad de Cali (AK 86) Norte	FONTIBON	Movilidad
1	2	Puente peatonal	Avenida Centenario por Avenida Boyacá (AK 72)	FONTIBON	Movilidad
1	5	Puente peatonal	Avenida Boyacá por Calle 60 Sur Meisen	CIUDAD BOLIVAR	Movilidad
1	3	Puente peatonal	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) por Parque el Lago	BARRIOS UNIDOS	Movilidad
1	1	Intersecciones	Avenida Germán Arciniegas (AK 11) por Avenida	USAQUEN	Movilidad

			Laureano Gómez (AK 9)		
1	4	Intersecciones	Avenida Primero de Mayo por Avenida Poporo Quimbaya . Mejoramiento Geométrico	KENNEDY	Movilidad
1	1	Intersecciones	Avenida Laureano Gómez (AK 9) por Calle 94	CHAPINERO	Movilidad
1	5	Intersecciones	Avenida Ciudad de Villavicencio por Avenida Boyacá. Orejas y conectantes	TUNJUELITO	Movilidad
1	2	Intersecciones	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) por Avenida Ciudad de Cali (AK 86)	ENGATIVA	Movilidad
1	1	Intersecciones	Avenida Paseo del Country (AK 15) por Avenida Carlos Lleras Restrepo (AC 100)	CHAPINERO	Movilidad
1	2	Intersecciones	Avenida Ciudad de Cali (AK 86) por Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22)	FONTIBON	Movilidad
1	1	Vías	Avenida San José (AC 170) desde Avenida Boyacá hasta Avenida Cota (AK 91)	SUBA	Movilidad
1	5	Vías	Avenida Santa Lucía (TV 42) desde Avenida General Santander (DG 39A Sur) hasta Avenida Jorge Gaitán Cortes (AK 33)	TUNJUELITO, RAFAEL URIBE	Movilidad
1	3	Vías	Avenida Cundinamarca (AK 36) desde Avenida Ciudad de Lima (AC 19) hasta Avenida Américas (AC 24)	PUENTE ARANDA	Movilidad
1	2	Vías	Diseño, rehabilitación y ampliación de aproximadamente 2.3 km-carril de la Avenida del Ferrocarril de Occidente entre la Carrera 100 y Carrera 93	FONTIBON	Movilidad

1	3	Vías	Avenida Mariscal Sucre de la Calle 19 a la Calle 62: Avenida Mariscal Sucre (Carrera 20 y Carrera 22) desde la Avenida Jorge Eliécer Gaitán Calle 26 hasta la Avenida Calle 32.	TEUSAQUILLO, LOS MARTIRES	Movilidad
1	3	Vías	Avenida Mariscal Sucre de la Calle 19 a la Calle 62: Avenida Mariscal Sucre (Carrera 20 y Carrera 22) desde la Avenida Jorge Eliécer Gaitán Calle 26 hasta la Avenida Calle 32.	TEUSAQUILLO, LOS MARTIRES	Movilidad
1	4	Vías	Avenida Villavicencio (AC 43 Sur), desde Avenida Ciudad de Cali (AK 86) hasta Avenida Tintal (AK 89B) (Calzada Norte)	KENNEDY	Movilidad
1	1	Vías	Avenida Laureano Gómez (AK 9) desde Avenida San Juan Bosco (AC 170) hasta Avenida de los Cedritos (AC 147)	USAQUEN	Movilidad
1	1	Vías	Avenida Germán Arciniegas (AK 11) desde Calle 106 hasta Avenida Laureano Gómez (AK 9)	USAQUEN	Movilidad
1	3	Vías	Avenida Mariscal Sucre (Carreras 18 y 19) desde Avenida Jiménez de Quezada (AC 13) hasta Avenida de los Comuneros (AC 6)	LOS MARTIRES	Movilidad
1	3	Vías	Avenida Mariscal Sucre (Carreras 18 y 19) desde Avenida de los Comuneros (AC 6) hasta Avenida de la Hortúa (AC 1)	LOS MARTIRES	Movilidad
1	3	Vías	Avenida Mariscal Sucre (Carreras 18 y 19) desde Avenida de los Comuneros (AC	LOS MARTIRES	Movilidad

			6) hasta Avenida de la Hortúa (AC 1)		
1	3	Vías	Avenida Mariscal Sucre (Carreras 18 y 19) desde Avenida Jiménez de Quezada (AC 13) hasta Avenida de los Comuneros (AC 6)	LOS MARTIRES	Movilidad
1	2	Vías	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Avenida Ciudad de Cali (AK 86) hasta Traversal 93	ENGATIVA	Movilidad
1	3	Vías	Avenida Mariscal Sucre de la Calle 19 a la Calle 62: Tramos (Carreras 20 y 22) desde la Avenida Ciudad de Lima, Calle 19 hasta la Avenida Jorge Eliécer Gaitán Calle 26.	TEUSAQUILLO, LOS MARTIRES	Movilidad
1	3	Vías	Avenida Mariscal Sucre de la Calle 19 a la Calle 62: Avenida Mariscal Sucre (Carrera 19 y Carrera 20), en la Carrera 39 para empalmar con las Carreras 22 y 24 desde la Calle 41 hasta la Calle 45 (Avenida Francisco Miranda).	TEUSAQUILLO, LOS MARTIRES	Movilidad
1	3	Vías	Avenida Mariscal Sucre de la Calle 19 a la Calle 62: Avenida Mariscal Sucre (Carrera 19 y Carrera 20), en la Carrera 39 para empalmar con las Carreras 22 y 24 desde la Calle 41 hasta la Calle 45 (Avenida Francisco Miranda).	TEUSAQUILLO, LOS MARTIRES	Movilidad
1	3	Vías	Avenida Mariscal Sucre de la Calle 19 a la Calle 62: Avenida Colombia (Transversal 21 y 23), desde la Diagonal 63 hasta empalmar con	TEUSAQUILLO, LOS MARTIRES	Movilidad

			la Carrera 24 con Calle 62.		
1	3	Vías	Avenida Mariscal Sucre de la Calle 19 a la Calle 62: Avenida Colombia (Transversal 21 y 23), desde la Diagonal 63 hasta empalmar con la Carrera 24 con Calle 62.	TEUSAQUILLO, LOS MARTIRES	Movilidad
1	1	Andenes	Andenes Calle 122 entre Avenida Paseo del Country (AK 15) y Avenida Santa Bárbara (AK 19)	USAQUEN	Movilidad
1	1	Andenes	Andenes Avenida 19 entre Calle 134 y Calle 161	USAQUEN	Movilidad
1	1	Andenes	Andenes Avenida Paseo del Country (AK 15) entre Avenida Carlos Lleras Restrepo (AC 100) a Avenida Callejas (AC 127)	USAQUEN	Movilidad
1	1	Andenes	Andenes Calle 127 entre Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7) y Avenida Santa Bárbara (AK 19)	USAQUEN	Movilidad
1	1	Andenes	Andenes Avenida España (AK 68 – AC 100) entre Avenida Medellín (AC 80) y Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte)	ENGATIVA, SUBA, BARRIOS UNIDOS	Movilidad
1	1	Andenes	Andenes Calle 76 entre Avenida Paseo del Country (AK 15) y Avenida Caracas (AK 14)	CHAPINERO	Movilidad
1	1	Andenes	Andenes sector 1 (faltantes Zona Rosa Calle 77 y Avenida Calle 85 – Avenida Paseo del Country (AK 15) y Avenida Germán Arciniegas (AK 11)	CHAPINERO	Movilidad

1	1	Andenes	Andenes Avenida Carlos Lleras Restrepo (AC 100) entre la Avenida Santa Bárbara (AK 19) y Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte)	USAQUEN, CHAPINERO	Movilidad
1	3	Andenes	Andenes faltantes Carrera 13 entre Calle 26 y Calle 32 ambos costados, Carrera 13 entre Calle 32 y Calle 45 costado occidental, Carrera 13 entre Calle 63 y Calle 66 costado oriental, Carrera 13 entre Calle 66 y Calle 68 ambos costados	CHAPINERO, SANTA FE	Movilidad
1	3	Andenes	Andenes faltantes Carrera 13 entre Calle 26 y Calle 32 ambos costados, Carrera 13 entre Calle 32 y Calle 45 costado occidental, Carrera 13 entre Calle 63 y Calle 66 costado oriental, Carrera 13 entre Calle 66 y Calle 68 ambos costados	CHAPINERO	Movilidad
1	213	Parques	Parque Villa Mayor	ANTONIO NARIÑO	Espacio Público
1	212	Parques	Parque La Tingua Tibanica II	BOSA	Espacio Público
1	212	Parques	Parque La Tingua Tibanica II	BOSA	Espacio Público
1	204	Parques	Parque Country Club - Cancha de Polo	USAQUEN	Espacio Público
1	202	Parques	Parque Fontanar del Rio	SUBA	Espacio Público
1	215	Parques	Parque Zona Franca	FONTIBON	Espacio Público
2	1	Puente peatonal	Avenida Rodrigo Lara Bonilla (AC 125A) por Carrera 41	SUBA	Movilidad
2	3	Puente peatonal	Avenida Boyacá (AK 72) por Calle 11A (Villa Alsacia)	KENNEDY	Movilidad
2	3	Puente peatonal	Avenida Boyacá (AK 72) por Avenida	KENNEDY	Movilidad

			Américas Costado Norte - Calle 7A		
2	1	Puente peatonal	Avenida Callejas (DG 127A) por Carrera 31 (Clínica Reina Sofía)	USAQUEN	Movilidad
2	1	Puente peatonal	Avenida San José (AC 170) por Carrera 47 (Villa del Prado)	SUBA	Movilidad
2	3	Puente peatonal	Avenida Centenario (AC 13) por Avenida del Congreso Eucarístico (AK 68)	FONTIBON	Movilidad
2	3	Puente peatonal	Avenida Boyacá (AK 72) por Avenida Américas Costado Sur - Calle 5A	KENNEDY	Movilidad
2	1	Puente peatonal	Avenida Boyacá por Calle 152	SUBA	Movilidad
2	1	Puente peatonal	Avenida Boyacá por Calle 164	SUBA	Movilidad
2	1	Intersecciones	Avenida El Rincón por Avenida Boyacá	SUBA	Movilidad
2	2	Intersecciones	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) por Avenida Boyacá (AK 72)	ENGATIVA	Movilidad
2	3	Intersecciones	Puente Aranda (Carrera 50) por Avenida Américas, Avenida de los Comuneros, (AC 6) y Avenida Colón (AC 13)	PUENTE ARANDA	Movilidad
2	2	Intersecciones	Avenida Medellín (AC 80) por Avenida Colombia (AK 24)	BARRIOS UNIDOS	Movilidad
2	2	Vías	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Carrera 114 hasta Carrera 122	FONTIBON, ENGATIVA	Movilidad
2	4	Vías	Avenida de los Cerros (Avenida Circunvalar) desde Calle 9 hasta Avenida de los Comuneros.	SANTE FE, CANDELARIA	Movilidad
2	4	Vías	Avenida de La Hortúa (AC 1) desde la Carrera 6 hasta Avenida Fernando Mazuera (AK 10)	SANTA FE, SAN CRISTOBAL	Movilidad
2	4	Vías	PAR VIAL - Carrera 6 y Carrera 7 desde	SANTA FE	Movilidad

			Avenida de los Comuneros hasta Avenida de la Hortúa (AC 1)		
2	4	Vías	PAR VIAL - Carrera 6 y Carrera 7 desde Avenida de los Comuneros hasta Avenida de la Hortúa (AC 1)	SANTA FE	Movilidad
2	5	Vías	Avenida Bosa, desde Avenida Agoberto Mejía (AK 80) hasta Avenida Ciudad de Cali	BOSA	Movilidad
2	3	Vías	Carrera 63 (carrera 69 B) desde Avenida Boyacá (AK 72) hasta Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) con Diagonal 8 Sur.	KENNEDY	Movilidad
2	3	Vías	Diagonal 8 sur (Carrera 60) desde Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) hasta Avenida Ciudad Montes (AC 3)	PUENTE ARANDA	Movilidad
2	1	Vías	Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7)	USAQUEN	Movilidad
2	1	Vías	Avenida San José (AC 170) desde Avenida Cota (AK 91) hasta Avenida Ciudad de Cali (AK 106)	SUBA	Movilidad
2	1	Vías	Avenida El Rincón desde Avenida Boyacá hasta la Carrera 91	SUBA	Movilidad
2	2	Vías	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Avenida de la Constitución (AK 70) hasta Avenida Boyacá (AK 72)	ENGATIVA	Movilidad
2	2	Vías	Avenida Colombia (AK 24) desde la Calle 76 hasta	BARRIOS UNIDOS	Movilidad

			Avenida Medellín (AC 80)		
2	2	Andenes	Andenes y Cicloruta en la Calle 94, desde la Av. Alberto Lleras Camargo (AK 7) hasta la Av. Paseo de los Libertadores (Autopista Norte)	CHAPINERO	Movilidad
2	1	Andenes	Andenes Avenida Rodrigo Lara Bonilla (AC 125A) entre la Avenida Alfredo Bateman (Avenida Suba) y la Avenida Boyacá	SUBA	Movilidad
2	2	Andenes	Andenes Avenida Calle 85 entre Avenida Germán Arciniegas (AK 11) y Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7)	CHAPINERO	Movilidad
2	1	Andenes	Andenes Avenida de los Cedritos (AC 147) entre la Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7) y la Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte)	USAQUEN	Movilidad
2	2	Andenes	Andenes sector 1 (Sector Héroe) Calle 77 y Calle 85 – Avenida Paseo del Country (AK 15) y Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte)	CHAPINERO	Movilidad
2	1	Andenes	Andenes y Cicloruta en Av. Pepe Sierra, desde la Av. Paseo de Los Libertadores (Autopista Norte), hasta Av. Boyacá	SUBA	Movilidad
2	2	Andenes	Andenes y Cicloruta en la Av. Boyacá, desde la Av. Medellín (AC 80) hasta la Calle 76	ENGATIVA	Movilidad
2	2	Andenes	Andenes y Cicloruta en la Calle 76, desde Av. Paseo del	CHAPINERO	Movilidad

			Country (AK 15) hasta Av. Alberto Lleras Camargo (AK 7)		
2	3	Andenes	Andenes y Cicloruta en la Av. Pedro León Trabuchy (AK 42B), desde la Av. Jorge Eliécer Gaitán (AC 26) hasta Av. de las Américas (AC 24)	TEUSAQUILLO, PUENTE ARANDA	Movilidad
2	3	Andenes	Andenes y Cicloruta en la Av. Batallón Caldas (AK 50), desde Av. Jorge Eliécer Gaitán (AC 26) hasta Av. de las Américas	TEUSAQUILLO, PUENTE ARANDA	Movilidad
2	210	Parques	Parque Gustavo Uribe Botero	CHAPINERO	Espacio Público
2	214	Parques	Parque La Victoria	SAN CRISTOBAL	Espacio Público
2	211	Parques	Parque Las Margaritas	KENNEDY	Espacio Público
2	209	Parques	Parque Simón Bolívar - Sector Parque Los Novios	BARRIOS UNIDOS	Espacio Público
2	208	Parques	Parque Villa Luz	ENGATIVA	Espacio Público
2	206	Parques	Parque Morato	SUBA	Espacio Público
2	203	Parques	Parque La Vida	USAQUEN	Espacio Público
2	203	Parques	Parque La Vida	USAQUEN	Espacio Público
2	201	Parques	Parque San Jose de Bavaria	SUBA	Espacio Público
2	217	Parques	Parque La Esperanza	BOSA	Espacio Público
2	216	Parques	Parque Tabora	ENGATIVA	Espacio Público
2	219	Parques	Parque Cementerio Central Globo B	MARTIRES	Espacio Público
3	2	Puente peatonal	Avenida Boyacá (AK 72) por Calle 68B	ENGATIVA	Movilidad
3	3	Puente peatonal	Avenida del Congreso Eucarístico (AK 68) por Calle 31 Sur	KENNEDY	Movilidad
3	3	Puente peatonal	Avenida del Congreso Eucarístico (AK 68) por Calle 38A Sur	KENNEDY	Movilidad

3	1	Puente peatonal	Avenida Laureano Gómez (AK 9) por Calle 112	USAQUEN	Movilidad
3	2	Intersecciones	Avenida Chile (AC 72) por Avenida Ciudad de Cali	ENGATIVA	Movilidad
3	1	Intersecciones	Avenida Alfredo Bateman (Avenida Suba) por Avenida España (AC 100)	SUBA	Movilidad
3	1	Intersecciones	Avenida Alfredo Bateman (Avenida Suba) por Avenida Rodrigo Lara Bonilla (AC 125A)	SUBA	Movilidad
3	2	Intersecciones	Avenida Chile (AC 72) por Avenida del Congreso Eucarístico (AK 68). Orejas y conectantes	ENGATIVA	Movilidad
3	1	Intersecciones	Avenida Contador (AC 134) por Avenida Laureano Gómez (AK 9)	USAQUEN	Movilidad
3	1	Intersecciones	Avenida Alfredo Bateman (Avenida Suba) por Avenida Pepe Sierra (AC 116)	SUBA	Movilidad
3	1	Intersecciones	Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte) por Avenida la Sirena (AC 153). Calzada Norte	USAQUEN	Movilidad
3	3	Intersecciones	Avenida del Sur (Autopista Sur) por Avenida Primero de Mayo (AC 22 Sur)	PUENTE ARANDA	Movilidad
3	2	Intersecciones	Avenida de la Constitución por Avenida Medellín (AC 80)	ENGATIVA	Movilidad
3	1	Vías	Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Santa Bárbara (AK 19)	USAQUEN	Movilidad
3	1	Vías	Avenida Santa Bárbara (AK 19) desde Avenida Callejas (DG 127A)	USAQUEN	Movilidad

			hasta Avenida Contador (AC 134)		
3	1	Vías	Avenida El Rincón (KR 91 y AC 131A) desde Carrera 91 hasta Avenida La Conejera (TV 97)	SUBA	Movilidad
3	1	Vías	Avenida San Antonio (AC 183) desde Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte) hasta Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7)	USAQUEN	Movilidad
3	3	Vías	Avenida Jorge Gaitán Cortés, (AK 33) desde Avenida Boyacá hasta Avenida del Congreso Eucarístico	TUNJUELITO	Movilidad
3	4	Vías	Avenida Ciudad de Cali, desde Avenida Bosa hasta Avenida San Bernardino	BOSA	Movilidad
3	2	Vías	Avenida Constitución (AK 70) desde Avenida José Celestino Mutis (AC 63) hasta puente Río Salitre (incluye traslado línea alta tensión)	ENGATIVA	Movilidad
3	3	Vías	Avenida Jorge Gaitán Cortés (AK 33) desde Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) hasta Intersección Matatigres	TUNJUELITO, RAFAEL URIBE	Movilidad
4	3	Puente peatonal	Avenida Primero de Mayo por Calle 33 Sur	KENNEDY	Movilidad
4	1	Puente peatonal	Avenida Boyacá por Calle 136	SUBA	Movilidad
4	2	Puente peatonal	Avenida Centenario (AC 13) por Carrera 69 B	FONTIBON	Movilidad
4	1	Puente peatonal	Avenida Laureano Gómez (AK 9) por Calle 119	USAQUEN	Movilidad
4	2	Puente peatonal	Avenida Boyacá (AK 72) por Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22)	FONTIBON	Movilidad

4	1	Intersecciones	Avenida La Sirena (AC 153) por Avenida Laureano Gómez (AK 9)	USAQUEN	Movilidad
4	1	Intersecciones	Avenida Callejas (DG 127A) por Avenida Santa Bárbara (AK 19)	USAQUEN	Movilidad
4	4	Intersecciones	Avenida Jorge Gaitán Cortés por Avenida Boyacá	TUNJUELITO	Movilidad
4	1	Intersecciones	Avenida Santa Bárbara (AK 19) por Avenida Contador (AC 134)	USAQUEN	Movilidad
4	3	Intersecciones	Avenida Primero de Mayo por Avenida Villavicencio	KENNEDY	Movilidad
4	1	Intersecciones	Avenida San Antonio (AC 183) por Avenida Laureano Gómez (AK 9)	USAQUEN	Movilidad
4	3	Vías	Avenida Ciudad de Villavicencio desde Avenida Primero de Mayo hasta Avenida Agoberto Mejía	KENNEDY	Movilidad
4	3	Vías	Avenida Bosa desde Avenida Ciudad de Cali hasta Avenida Tintal	BOSA	Movilidad
4	1	Vías	Avenida Córdoba (AK 47) desde Avenida Rodrigo Lara Bonilla (AC 125A) a Traversal de Suba	SUBA	Movilidad
4	1	Vías	Avenida El Tabor desde Avenida La Conejera hasta Avenida Ciudad de Cali.	SUBA	Movilidad
4	2	Vías	Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22) de Avenida Boyacá (AK 72) hasta Avenida Ciudad de Cali (AK 86)	FONTIBON	Movilidad
4	2	Vías	Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22) desde Avenida Ciudad de Cali hasta Carrera 100 (Tramo faltante)	FONTIBON	Movilidad

4	4	Vías	Avenida Dario Echandía (AK 10) desde Avenida Villavicencio hasta Calle 48P Sur	RAFAEL URIBE	Movilidad
4	4	Vías	Avenida Mariscal Sucre (AK 24) desde Calle 27 Sur hasta Transversal 22	RAFAEL URIBE	Movilidad
4	2	Vías	Avenida Alsacia desde Avenida Boyacá (AK 72) hasta Avenida Ciudad de Cali (AK 86)	KENNEDY	Movilidad
4	3	Vías	Avenida Tintal (AK 89) desde Avenida Villavicencio hasta Avenida Manuel Cepeda Vargas - Calzada Occidental	KENNEDY	Movilidad
4	2	Vías	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) hasta Avenida De la Constitución (AK 70)	TEUSAQUILLO	Movilidad
4	2	Vías	Avenida La Esmeralda (AK 48) desde Avenida Chile (AC 72) hasta Avenida Gabriel Andrade Lleras (AC 68)	BARRIOS UNIDOS	Movilidad
4	1	Vías	Avenida La Sirena (AC153) desde Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte) hasta Avenida Boyacá. Calzada norte	SUBA	Movilidad

Anexo 2. Obras - Acuerdo 180 de 2005

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

Anexo 3. Cuadro Obras del Acuerdo 180 de 2005

GRUPO	ZONA	TIPO	NOMBRE	LOCALIDAD	SISTEMA
2	1	Vía	Avenida El Rincón desde Avenida Boyacá hasta la Carrera 91	SUBA	Movilidad
2	2	Vía	Avenida Jose Celestino Mutis (AC 63) desde Avenida de la Constitución (AK 70) hasta Avenida Boyacá (AK 72)	ENGATIVA	Movilidad
2	2	Vía	Avenida Colombia (AK 24) desde la Calle 76 hasta Avenida Medellín (AC 80)	BARRIOS UNIDOS	Movilidad
2	1	Vía	Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Santa Barbara (AK 19)	USAQUE	Movilidad
2	1	Vía	Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7)	USAQUE	Movilidad
2	1	Vía	Avenida San Jose (AC 170) desde Avenida Cota (AK 91) hasta Avenida Ciudad de Cali (AK 106)	SUBA	Movilidad
2	1	Vía	Avenida San Antonio (AC 183) desde la Avenida Boyacá (AK 72) hasta la Avenida Paseo Los Libertadores (Autopista Norte)	SUBA	Movilidad
2	1	Vía	Avenida Boyacá (AK 72) desde la Avenida San José (AC 170) hasta la Avenida San Antonio (AC 183)	SUBA	Movilidad
2	NA	Parques	Parque Gustavo Uribe Botero	CHAPIERO	Espacio Público
2	1	Intersecciones viales	Avenida El Rincón por Avenida Boyacá	SUBA	Movilidad
2	2	Intersecciones viales	Avenida Jose Celestino Mutis (AC 63) por Avenida Boyacá (AK 72)	ENGATIVA	Movilidad

Anexo 3. Obras - Acuerdo 523 de 2013

Fuente: Elaboración propia con información de IDU

Anexo 4. Oficio Instituto de Desarrollo Urbano 23/01/2023



DTAV

20235650079661

Información Pública

Al responder cite este número

Bogotá D.C., enero 23 de 2023

Señor

JOSE MATEO MENDEZ SAMPEDRO

CI 128 B 22 30 Ap 204

Email: mendezs.mateo@gmail.com

Bogotá - D.C.

REF: Respuesta al radicado 20231820026772 del 10 de enero de 2023 información de valorización

En atención a su solicitud de información, a continuación, se remite respuesta a cada una de sus inquietudes:

- **Documentación que dé cuenta del estado de avance de la ejecución de las obras incluidas en el Plan de Obras reglamentado mediante el Acuerdo 180 de 2005.**

Respuesta: Atentamente se remite el estado de avance en la ejecución de las obras incluidas en el Acuerdo 180 de 2005, complementado con las obras del Acuerdo modificatorio 398 de 2009:

No.	ACUERDO DE VALORIZACIÓN	ZONA DE INFLUENCIA	CÓDIGO OBRA	NOMBRE OBRA	TIPO DE OBRA	ESTADO OBRA
1	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	107	Av. San José (AC 170) desde Av. Boyacá hasta Av. Cota (AK 91)	Vías	Terminada
2	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	101	Av. Laureano Gómez (AK 9) desde Av. San Juan Bosco (AC 170) hasta Av. de los Cedritos (AC 147)	Vías	Terminada
3	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	103	Av. Germán Arciniegas (AK 11) desde Calle 106 hasta Av. Laureano Gómez (AK 9)	Vías	Terminada

1

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución No. 400 de marzo 11 de 2021

Calle 22 No. 8 - 27
Código Postal 11031
Tel: 3396660
www.idu.gov.co
Info Línea: 196
FO-DO-07_V11



ISO 22301
U.C. (Certificación)
572421





DTAV

20235650079661

Información Pública

Al responder cite este número

No.	ACUERDO DE VALORIZACIÓN	ZONA DE INFLUENCIA	CÓDIGO OBRA	NOMBRE OBRA	TIPO DE OBRA	ESTADO OBRA
4	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	102	Av. Germán Arciniegas (AK 11) por Av. Laureano Gómez (AK 9)	Intersección Vial	Terminada
5	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	160	Av. Paseo del Country (AK 15) por Av. Carlos Lleras Restrepo (AC 100)	Intersección Vial	Terminada
6	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	104	Av. Laureano Gómez (AK 9) por Calle 94	Intersección Vial	Terminada
7	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	302	Av. Alberto Lleras Camargo (AK 7) por Calle 182	Puente Peatonal	Terminada
8	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	305	Av. Laureano Gómez (AK 9) por Calle 130B	Puente Peatonal	Terminada
9	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	306	Av. Laureano Gómez (AK 9) por Calle 123	Puente Peatonal	Terminada
10	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	404	Andenes Av. 19 entre Calle 134 y Calle 163	Andenes	Terminada
11	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	411	Andenes Calle 127 entre Av. Alberto Lleras Camargo (AK 7) y Av. Santa Bárbara (AK 19)	Andenes	Terminada
12	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	403	Andenes Calle 122 entre Av. Paseo del Country (AK 15) y Av. Santa Bárbara (AK 19)	Andenes	Terminada
13	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	410	Andenes Av. Paseo del Country (AK 15) entre Av. Carlos Lleras Restrepo (AC 100) y Av. Callejas (AC 127)	Andenes	Terminada
14	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	402	Andenes Av. Carlos Lleras Restrepo (AC 100) entre la Av. Santa Bárbara (AK 19) y Av. Paseo de los Libertadores (Autopista Norte)	Andenes	Terminada
15	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	412	Andenes Av. España (AK 68 - AC 100) entre Av. Medellín (AC 80) y Av. Paseo de los Libertadores (Autopista Norte)	Andenes	Terminada
16	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	406	Andenes sector 1 (faltantes Zona Rosa Calle 77 y Av. Calle 85 - Av. Paseo del Country (AK 15) y Av. Germán Arciniegas (AK 11)	Andenes	Terminada

2

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución No. 400 de marzo 11 de 2021

Calle 22 No. 6 - 27
Código Postal 110311
Tel: 3386693
www.idu.gov.co
Info Línea: 195
FO-00-07_V11



ISO 22301
I.C. (Certificación)
572421





DTAV
20235650079661
Información Pública

Al responder cite este número

No.	ACUERDO DE VALORIZACIÓN	ZONA DE INFLUENCIA	CÓDIGO OBRA	NOMBRE OBRA	TIPO DE OBRA	ESTADO OBRA
17	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	1	414	Andenes Calle 76 entre Av. Paseo del Country (AK 15) y Av. Caracas (AK 14)	Andenes	Terminada
18	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	3	172	Av. Cundinamarca (AK 36) desde Av. Ciudad de Lima (AC 19) hasta Av. Américas (AC 24)	Vías	Terminada
19	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	3	122	Av. Mariscal Sucre: Carrera 22 entre Calle 22 y Calle 24, y Carrera 20 entre Calle 22 y Calle 26	Vías	Terminada
20	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	3	122	Av. Mariscal Sucre desde Calle 19 hasta Calle 62.	Vías	Terminada
21	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	3	123	Av. Mariscal Sucre (Carreras 18 y 19) desde Av. Jiménez de Quezada (AC 13) hasta Av. de los Comuneros (AC 6)	Vías	Terminada
22	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	3	124	Av. Mariscal Sucre (Carreras 18 y 19) desde Av. de los Comuneros (AC 6) hasta Av. de la Hortúa (AC 1)	Vías	Terminada
23	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	3	334	Av. José Celestino Mutis (AC 63) por Parque el Lago	Puente Peatonal	Terminada
24	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	3	401	Andenes faerentes Carrera 13 entre Calle 26 y Calle 32 ambos costados, Carrera 13 entre Calle 32 y Calle 45 costado occidental, Carrera 13 entre Calle 63 y Calle 66 costado oriental, Carrera 13 entre Calle 66 y Calle 68 ambos costados	Andenes	Terminada
25	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	4	117	Av. Villavicencio (AC 43 Sur), desde Av. Ciudad de Cali (AK 86) hasta Av. Tintal (AK 89B) (Calzada Norte)	Vías	Terminada
26	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	4	134	Av. Primero de Mayo por Av. Poporó Quimbaya . Mejoramiento Geométrico	Intersección Vial	Terminada
27	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	5	170	Av. Santa Lucía (TV 42) desde Av. General Santander (DG 39A Sur) hasta Av. Jorge Gaitán Cortes (AK 33)	Vías	Terminada

3

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución No. 400 de marzo 11 de 2021

Calle 22 No. 6 - 27
Código Postal 11001
Tel: 3386660
www.sib.gov.co
Info Línea: 196
FO-00-07_V11



BOGOTÁ



DTAV
20235650079661

Información Pública

Al responder cite este número

No.	ACUERDO DE VALORIZACIÓN	ZONA DE INFLUENCIA	CÓDIGO OBRA	NOMBRE OBRA	TIPO DE OBRA	ESTADO OBRA
28	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	5	130	Av. Ciudad de Villavicencio por Av. Boyacá, Orejas y conectantes	Intersección Vial	Terminada
29	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	5	324	Av. del Congreso Eucarístico (AK 68) por Calle 23 Sur	Puente Peatonal	Terminada
30	Acuerdo 180 de 2005 Fase I	5	337	Av. Boyacá por Calle 60 Sur Meissen	Puente Peatonal	Terminada
31	Acuerdo 398 de 2009	2	175	Avenida Ciudad de Cali (AK 86) por Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22)	Intersección Vial	Terminado Anticipadamente
32	Acuerdo 398 de 2009	2	190	Diseño, rehabilitación y ampliación de aproximadamente 2.3 km-carril de la Avenida del Ferrocarril de Occidente entre la Carrera 100 y Carrera 93	Vía	Terminado
33	Acuerdo 398 de 2009	2	317	Av. Boyacá (AK 72) por Calle 21	Puente Peatonal	Terminada
34	Acuerdo 398 de 2009	2	318	Av. Centenario por Av. Boyacá (AK 72)	Puente Peatonal	Terminada
35	Acuerdo 398 de 2009	2	112	Av. José Celestino Mutis (AC 63) desde Av. Ciudad de Cali (AK 86) hasta Traversal 93	Vías	Terminada
36	Acuerdo 398 de 2009	2	154	Av. José Celestino Mutis (AC 63) por Av. Ciudad de Cali (AK 86)	Intersección Vial	Terminada
37	Acuerdo 398 de 2009	2	315	Av. Centenario por Av. Ciudad de Cali (AK 86) Norte	Ciclopuentes	Terminada
38	Acuerdo 398 de 2009	2	314	Av. Ciudad de Cali (AK 86) por Av. Centenario Occidente	Ciclopuentes	Terminada
39	Acuerdo 398 de 2009	2	316	Av. Centenario por Carrera 78G	Puente Peatonal	Terminada

- Documentación que dé cuenta del estado de avance de la ejecución de cada una de las obras incluidas en el Plan de Obras reglamentado mediante el Acuerdo 523 de 2013. Esto con el objeto de complementar la información publicada en la página web de la entidad, en la que solo se incluye información de la ejecución de la Avenida Rincón y la Avenida Boyacá.

4

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución No. 400 de marzo 11 de 2021

Calle 22 No. 6 - 27
Código Postal 11031
Tel: 3386660
www.idu.gov.co
Info Línea: 195
FO-00-07_V11



ISO 22301
U.C. Certificación
573421





DTAV
20235650079661
Información Pública

Al responder cite este número

Respuesta: Atentamente se remite el estado de avance en la ejecución de las obras incluidas en el Acuerdo 523 de 2013:

No.	ACUERDO DE VALORIZACIÓN	ZONA DE INFLUENCIA	CÓDIGO OBRA	NOMBRE OBRA	TIPO DE OBRA	ESTADO OBRA
1	Acuerdo 523 de 2013	1	136	Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7)	Vías	Terminada
2	Acuerdo 523 de 2013	1	141	Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Santa Bárbara (AK 19)	Vías	Terminado
3	Acuerdo 523 de 2013	1	511	Avenida Boyacá (AK 72) desde la Avenida San José (AC 170) hasta la Avenida San Antonio (AC 183)	Vías	En ejecución etapa de construcción
4	Acuerdo 523 de 2013	1	512	Avenida San Antonio (AC 183) desde la Avenida Boyacá (AK 72) hasta la Avenida Paseo Los Libertadores (Autopista Norte)	Vías	Terminado
5	Acuerdo 523 de 2013	1	109	Avenida el Rincón por Avenida Boyacá	Intersección Vial	En ejecución
6	Acuerdo 523 de 2013	1	108	Avenida El Rincón desde Avenida Boyacá hasta la Carrera 91	Vías	En ejecución
7	Acuerdo 523 de 2013	1	513	Avenida Cota (Desde La Avenida San José (Ac170) hasta límite del Distrito Capital (Rio Bogotá)	Vías	En el 2020 el Acuerdo 761 Plan de Desarrollo Distrital 2020-2224, en un marco de respeto por la estructura ecológica distrital en el área de la reserva forestal Thomas Van der Hammen reemplaza la obra con código 169 por la obra Avenida Cota (Desde la Avenida San José (AC170) hasta límite del Distrito Capital (Rio Bogotá), actualmente en ejecución de la etapa de elaboración de la factibilidad, estudios y diseños.
8	Acuerdo 523 de 2013	2	115	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) por Avenida Boyacá (AK 72)	Intersección Vial	Terminado
9	Acuerdo 523 de 2013	2	116	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Avenida de la Constitución	Vías	Terminado

5

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución No. 400 de marzo 11 de 2021

Calle 22 No. 6 - 27
Código Postal 11031
Tel: 3386660
www.idu.gov.co
Info: Línea: 195
FO-DO-07_V11





DTAV

20235650079661

Información Pública

Al responder cite este número

No.	ACUERDO DE VALORIZACIÓN	ZONA DE INFLUENCIA	CÓDIGO OBRA	NOMBRE OBRA	TIPO DE OBRA	ESTADO OBRA
				(AK 70) hasta Avenida Boyacá (AK 72)		
10	Acuerdo 523 de 2013	2	106	Avenida Colombia (AK 24) desde la Calle 76 hasta Avenida Medellín (AC 80)	Vías	Terminada

- **Estudio de capacidad de pago que soporte el cobro de la Contribución de valorización, reglamentado mediante el Acuerdo 180 de 2005. En caso de que no exista dicho estudio, agradezco una aclaración mediante comunicación escrita.**

Respuesta: En cuanto al estudio de capacidad de pago contratado en el año 2005 por el Instituto de Desarrollo Urbano, a continuación, se informa:

El producto principal del estudio de capacidad de pago se logró utilizando la siguiente metodología: sobre el mapa digital utilizado por Planeación Distrital actualizado al año 2004 se establecieron los polígonos de beneficio definidos por el IDU para el proyecto de valorización local y se cruzaron con los polígonos de estratos a nivel de cada localidad definidos por el DAPD. Para cada una de las intersecciones de estos dos tipos de polígonos se estimaron las variables de ingreso y gasto de la encuesta de capacidad de pago.

Estas variables se proyectaron hasta el año 2019 y se estimaron elasticidades ingreso de la demanda las cuales no dieron resultados estadísticamente significativos debido a los bajos tamaños resultantes para los dominios, consecuencia del diseño original de la muestra de Capacidad de Pago, representativa por Localidad o por Estrato pero no para el cruce de los dos conceptos (Localidad y estrato). A cambio se establecieron dos umbrales de gasto y se compararon con las estructuras de gasto para los dominios y especialmente el gasto total y el gasto en alimentos como se explica en la nota metodológica anexa. A partir de estos resultados se construyeron escenarios que miden el impacto de la "contribución de valorización" sobre el ingreso y el gasto en forma diferenciada: el ingreso a nivel de las localidades y estratos.

6

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución No. 400 de marzo 11 de 2021

Calle 22 No. 6 - 27
Código Postal 11031
Tel: 3386660
www.idu.gov.co
Info: Línea: 195
FO-DO-07_V11



ISO 22301
U-C (Certification)
572421





DTAV

20235650079661

Información Pública

Al responder cite este número

El impacto del gasto se mide antes de la contribución de valorización sobre dos umbrales (gasto básico en alimentos y gasto básico en alimentos + otros bienes) en forma de porcentajes del ingreso o del gasto de los hogares según estrato sobre el ingreso y el gasto total. En esta forma se presenta el impacto de la contribución de valorización sobre el ingreso anual de los hogares y la capacidad de pago a partir de los gastos básicos del hogar.

La contribución de valorización se analiza también desde el punto de vista de la progresividad de la contribución. Para ello se construyó para cada uno de los dominios el índice de Éngel, que mide la participación del gasto en alimentos en el gasto total y se le enfrentó al valor promedio de la valorización para cada uno de los dominios.

Desde el punto de vista de la progresividad en el cobro de la contribución, se construyó un modelo exponencial alterno de cobro de tal manera que, con el mismo monto global de contribución, la distribución refleje más adecuadamente la estructura de gasto de los hogares.

Los resultados se complementan con un análisis georreferenciado a nivel de localidades y dominios.

Las principales conclusiones fueron:

1. La financiación de las obras a través del mecanismo de contribución por valorización es factible bajo el esquema propuesto por el IDU: cuatro fases a desarrollarse a lo largo de 12 años.
2. El esquema de financiación del IDU minimiza el cobro de los estratos bajos tanto en aportes como en número de predios.
3. La capacidad de pago frente a la contribución se estudió para los ingresos y para los gastos. En cuanto a los primeros la contribución anual tiene un impacto marginal muy bajo sobre el ingreso anual de todos los estratos.

7

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución No. 400 de marzo 11 de 2021

Calle 22 No. 6 - 27
Código Postal 11031
Tel: 3386660
www.idu.gov.co
Info: Línea: 196
FO-DO-07_V11



ISO 22301
U-C (Certification)
572421





DTAV

20235650079661

Información Pública

Al responder cite este número

4. En cuanto a los gastos, la capacidad de pago frente a la contribución de valorización se estudió para los dominios (estratos) de cada localidad por medio del establecimiento de dos umbrales: a), gasto básico en alimentos y b), gasto básico en alimentos y otros bienes. Con el primero se definen 21 dominios por debajo del umbral antes el cobro de la contribución: estratos 1 de todas las localidades. Estratos 2 de las localidades Chapinero, Usaquén, Kennedy, Bosa, Ciudad Bolívar, Santa Fe, Usme, San Cristóbal, Suba y Engativá ; y el estrato 3 de Rafael Uribe Uribe.
 5. En cuanto al segundo umbral, se definen 14 dominios por debajo del umbral antes del cobro de la contribución: Estrato 1 de Kennedy, Usme, Bosa, Ciudad Bolívar, Usaquén, Santa Fe, Suba y Engativá; y el Estrato 2 de Kennedy, Bosa, Chapinero, Usme, Ciudad Bolívar y Usaquén.
- **Comunicación escrita que explique el motivo por el que en el marco del Acuerdo 523 de 2013 se excluyen obras incluidas en el plan de obras del Acuerdo 180 de 2005.**

Respuesta: Atentamente se informa que en el año 2013 la Administración radica ante el Concejo Distrital solicitud de derogatoria del Acuerdo 180 de 2005, en cuya exposición de motivos se soportó la iniciativa, a continuación, se informan los principales argumentos:

"Mediante el Acuerdo 180 de 2005, se autorizó el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un conjunto de obras de los sistemas de movilidad y espacio público, contemplando su ejecución en cuatro (4) grupos y su cobro en cuatro (4) fases."

"El Acuerdo 180 de 2005 autorizó la financiación de un Plan de ciento treinta y siete (137) Obras mediante la Contribución de Valorización por Beneficio Local, a través del modelo de financiación de los sistemas que tienen relación con la conectividad, movilidad y el espacio público, acorde con la ideología de planeación integral propuesta por el Plan de Ordenamiento Territorial para cumplir los objetivos Ambientales, Económicos, Sociales, Físicos y de Armonización con los planes de desarrollo, propuestos en el Artículo 1 del POT.

8

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución No. 400 de marzo 11 de 2021

Calle 22 No. 6 - 27
Código Postal 11031
Tel: 3386660
www.idu.gov.co
Info: Línea: 195
FO-DO-07_V11



ISO 22301
U-C (Certification)
572421





DTAV

20235650079661

Información Pública

Al responder cite este número

Actualmente se adelanta por parte de la Administración Distrital en cabeza de la Secretaría Distrital de Planeación, la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 190 de 2004, la cual se prevé como una necesidad propia de la condición dinámica de la ciudad, que con el transcurrir del tiempo ha cambiado y se ha ido adaptando a las transformaciones de la sociedad que la habita. El Plan de Ordenamiento Territorial vigente para Bogotá tiene la obligación de prever con anticipación la manera de ordenar el territorio en función de una visión de largo plazo.

Es así que, dentro de las políticas de ordenamiento territorial en el suelo urbano formuladas en el Documento Técnico de Soporte de la propuesta de revisión excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial, en curso actualmente, la Política de Movilidad busca desarrollar acciones coordinadas para facilitar el acceso de toda la población a los bienes y servicios urbanos, reducir los niveles de congestión y generar modalidades integradas de movilidad, con el fin de asegurar condiciones de equidad en el acceso y disfrute de los beneficios que ofrece la ciudad."

"De la misma manera, según el parágrafo del artículo 59, con el fin de armonizar los programas y proyectos del presente Plan de Desarrollo con los planes de obras de los Acuerdos 180 de 2005 y 451 de 2010, la Administración Distrital podrá presentar un Proyecto de Acuerdo al Concejo de la Ciudad, que responda a criterios de capacidad de pago, eficiencia, beneficio y equidad, acorde con el modelo de Ciudad que se busca consolidar.

"Teniendo en cuenta lo anterior, es importante que el honorable Concejo de la ciudad, la Administración y la ciudadanía discutan la pertinencia de las obras planteadas en el año 2005, frente a las nuevas dinámicas de densificación urbana y de desarrollo regional que implican un desafío en la infraestructura que soporta la ciudad. Así, como los nuevos diseños urbanos que implican reevaluar el tipo de solución constructiva para los diferentes tipos de usuarios según las prioridades definidas en el sistema intermodal de transporte."

- **En caso de existir, un cronograma con los tiempos estimados para ejecutar las obras reglamentadas en el Acuerdo 180 de 2005 y en el Acuerdo 523 de 2013.**

Respuesta: La mayoría de las obras ya fueron construidas, razón por la cual en esta parte sólo informaremos sobre las obras que se encuentran en ejecución:

9

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución No. 400 de marzo 11 de 2021

Calle 22 No. 6 - 27
Código Postal 11031
Tel: 3386660
www.idu.gov.co
Info: Línea: 196
FO-DO-07_V11



ISO 22301
U-C (Certification)
572421





DTAV

20235650079661

Información Pública

Al responder cite este número

No.	ACUERDO DE VALORIZACIÓN	ZONA DE INFLUENCIA	CÓDIGO OBRA	NOMBRE OBRA	TIPO DE OBRA	TIEMPO ESTIMADO PARA TERMINACIÓN
1	Acuerdo 523 de 2013	1	511	Avenida Boyacá (AK 72) desde la Avenida San José (AC 170) hasta la Avenida San Antonio (AC 183)	Vías	Finalización construcción en Septiembre de 2023
2	Acuerdo 523 de 2013	1	109	Avenida el Rincón por Avenida Boyacá	Intersección Vial	Finalización construcción en Noviembre de 2023
3	Acuerdo 523 de 2013	1	108	Avenida El Rincón desde Avenida Boyacá hasta la Carrera 91	Vías	Finalización construcción en Noviembre de 2023
4	Acuerdo 523 de 2013	1	513	Avenida Cota (Desde La Avenida San José (Ac170) hasta límite del Distrito Capital (Río Bogotá)	Vías	Se estima que en el último trimestre de 2023 se adjudicará el proceso de obra

Esperamos de esta forma haber atendido de forma satisfactoria su solicitud. Quedamos atentos ante cualquier requerimiento o aclaración adicional al respecto.

Cordialmente,

Hernando Arenas Castro

Director Técnico de Apoyo a la Valorización

Firma mecánica generada en 23-01-2023 08:05 PM

Elaboró: Olga Lucia Torres Sarmiento-Dirección Técnica De Apoyo A La Valorización

10

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución No. 400 de marzo 11 de 2021

Calle 22 No. 6 - 27
Código Postal 11031
Tel: 3386660
www.idu.gov.co
Info: Línea: 195
FO-DO-07_V11



ISO 22301
LI-C (Certification)
572421



Anexo 5. Oficio Instituto de Desarrollo Urbano 19/09/2023



ORSC

202318501689601

Información Pública

Al responder cite este número

Bogotá D.C., Septiembre 19 de 2023

Señor

JOSE MATEO MENDEZ
AC 128 B 22 30 AP 204
110121
mendezs.mateo@gmail.com
Bogotá - Bogotá DC

REF: Respuesta al radicado 202318501588802 del 17 de julio de 2023.

Respetado señor Mendez,

En atención a la solicitud de la referencia mediante la cual solicita "Información sobre el número de reclamaciones interpuestas para los cobros de contribución de valorización realizados mediante la aprobación de los Acuerdos 180 de 2005 y 523 de 2013", amablemente, y de acuerdo con la información suministrada por la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales, según su competencia, le informo:

Una vez verificadas las bases de datos con que cuenta la Entidad se pudo constatar que respecto al Acuerdo 523 de 2013 se radicaron en el periodo comprendido entre las vigencias 2013 a 2015, 889 recursos de reconsideración en contra de la asignación de valorización autorizada por dicho Acuerdo.

En cuanto al Acuerdo 180 de 2005, actualmente la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales, se encuentra validando dicha información con el Archivo Central, ello teniendo en cuenta la antigüedad del acuerdo citado, así las cosas, una vez se cuente con dicha información se procederá a comunicársela.

Cordialmente,

LUCY MOLANO RODRIGUEZ

Jefe de Oficina de Relaciónamiento y Servicio a la Ciudadanía

Firma mecánica generada el 19-09-2023 09:50:23 PM autorizada mediante Resolución No. 400 de marzo 11 de 2021

Aprobó: JUAN GUILLERMO PLATA PLATA-Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales

Elaboró: ANGIE PAOLA BERMUDEZ PERDOMO-Oficina de Relaciónamiento y Servicio a la Ciudadanía

Te invitamos a hacer uso del formulario de Radicación Web

<https://www.idu.gov.co/page/radicacion-correspondencia>

Por esta opción puedes radicar tus comunicaciones generales y obtener tu número de radicado de manera inmediata.

Anexo 6. Oficio Instituto de Desarrollo Urbano 03/10/2023



ORSC

202318501780301

Información Pública

Al responder cite este número

Bogotá D.C., Octubre 03 de 2023

Señor

JOSE MATEO MÉNDEZ
CL. 128 B 22 30 AP 204
mendezs.mateo@gmail.com
Bogotá - Bogotá DC

REF: Respuesta al radicado 202318501588802 del 17 de julio de 2023.

Respetado señor Méndez,

En atención a su petición de la referencia, la cual fue respondida parcialmente mediante el radicado No. 202318501689601 del 19 de septiembre, pues en esta se le indicó únicamente el número de recursos interpuestos en contra de la asignación de valorización asignada en virtud del Acuerdo 523 de 2013 quedando pendiente suministrar la información respecto al Acuerdo 180 de 2005, amablemente, y de acuerdo con la información suministrada por la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales, según su competencia, le informo que una vez verificadas las bases de datos con que cuenta la Entidad se pudo constatar que respecto al Acuerdo 180 de 2005 se radicaron en el periodo comprendido entre las vigencias 2005 a 2009, 50.915 recursos de reconsideración en contra de la asignación de valorización autorizada por dicho Acuerdo.

De esta forma se da respuesta de fondo a su petición y quedamos atentos a suministrar cualquier información adicional que sobre el particular se ofrezca.

Cordialmente,

LUCY MOLANO RODRIGUEZ**Jefe de Oficina de Relacionamiento y Servicio a la Ciudadanía**

Firma mecánica generada el 03-10-2023 08:29:55 PM autorizada mediante Resolución No. 400 de marzo 21 de 2021.
Aprobó: JUAN GUILLELMO PLATA PLATA Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales.
Elaboró: ANGE PAOLA BERMUDEZ PERDOMO Oficina de Relacionamiento y Servicio a la Ciudadanía

Te invitamos a hacer uso del formulario de Radicación Web
<https://www.idu.gov.co/inep/radicacion-comunicacion>

Por esta opción pueden radicar sus comunicaciones generales y obtener su número de radicado de manera inmediata.

Calle 22 No. 6 - 27
Código Postal 110331
Tel: 3386000
www.idu.gov.co
Info Línea: 195
FO-DG-07_V13



1

