



Bogotá, D.C.

Doctor

**CAMILO ERNESTO TORRES**

Secretario

Comisión Tercera Permanente de Hacienda y

Crédito Público

Concejo Distrital

Bogotá

Referencia: Ponencia para primer debate del Proyecto de Acuerdo No.119 de 2013: ***"POR EL CUAL SE DEROGA PARCIALMENTE EL ACUERDO 180 DE 2005 Y SUS ACUERDOS MODIFICATORIOS 398 DE 2009 Y 445 DE 2010, SE DEROGA EL ACUERDO 451 DE 2010 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"***.

De conformidad con la designación efectuada por la Mesa Directiva del Concejo de Bogotá como ponente del Proyecto de Acuerdo No. 119 de 2013, y actuando dentro del término reglamentario, de conformidad con el artículo 72 del Acuerdo 348 de 2008, por medio del presente escrito me permito rendir ponencia para primer debate a la iniciativa de la referencia, presentado por la Administración Distrital en los siguientes términos:

## I. ORIGEN Y TRAMITE

El proyecto de acuerdo presentado es de autoría de la Administración Distrital de Bogotá D.C., fue radicado en la secretaria general del Concejo de Bogotá D.C., y repartido originariamente por la naturaleza del asunto a la comisión de Hacienda.

## II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE ACUERDO

El objetivo de este proyecto de acuerdo es derogar parcialmente el acuerdo 180 de 2005 y sus acuerdos modificatorios 398 de 2009 y 445 de 2010 y derogar el acuerdo 451 de 2010 y dictar otras disposiciones. En sentido que:

Consistiendo la derogatoria parcial del Acuerdo 180 de 2005 y sus modificatorios 398 de 2009 y 445 de 2010, los siguientes:

a.- La exclusión del Grupo 2 de valorización de todas las obras listadas.

b.- Del listado de obras excluidas (todas las del grupo 2), financiar los costos de construcción e interventoría de las siguientes 15, con recursos de endeudamiento, que este:



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Código	Tipo	Proyecto
115	Intersección	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) por Avenida Boyacá (AK 72)
110	Vía	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Carrera 114 hasta Carrera 122
116	Vía	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Avenida de la Constitución (AK 70) hasta Avenida Boyacá (AK 72)
143	Vía	Avenida Bosa, desde Avenida Agoberto Mejía (AK 80) hasta Avenida Ciudad de Cali
125	Vía	Avenida de los Cerros (Avenida Circunvalar) desde Calle 9 hasta Avenida de los Comuneros.
126	Vía	PAR VIAL - Carrera 6 y Carrera 7 desde Avenida de los Comuneros hasta Avenida de la Hortúa (AC 1)
127	Vía	Avenida de La Hortúa (AC 1) desde la Carrera 6 hasta Avenida Fernando Mazuera (AK 10)
106	Vía	Avenida Colombia (AK 24) desde la Calle 76 hasta Avenida Medellín (AC 80)
108	Vía	Avenida El Rincón desde Avenida Boyacá hasta la Carrera 91
109	Intersección	Avenida El Rincón por Avenida Boyacá
320	Puente peatonal	Avenida Boyacá (AK 72) por Calle 11A (Villa Alsacia)
322	Puente peatonal	Avenida Boyacá (AK 72) por Avenida Américas Costado Norte - Calle 7A
323	Puente peatonal	Avenida Boyacá (AK 72) por Avenida Américas Costado Sur - Calle 5A
332	Puente peatonal	Avenida Boyacá por Calle 152
333	Puente peatonal	Avenida Boyacá por Calle 164

c.- La exclusión de todas las obras previstas en los grupos 3 y 4.

d.- La devolución (previo al cruce de cuentas conforme lo señala el Estatuto Tributario Nacional) de los recaudos obtenidos en la Fase I de valorización, correspondientes a las siguientes obras del



“UN CONCEJO PRESENTE CON LA CIUDAD”



GD-PR002-FO3



Grupo 2:

Código	Proyecto
105	Avenida Medellín (AC 80) por Avenida Colombia (AK 24)
120	Puente Aranda (Carrera 50) por Avenida Américas, Avenida de los Comuneros, (AC 6) y Avenida Colón (AC 13)

e.- La devolución (previo al cruce de cuentas conforme lo señala el Estatuto Tributario Nacional) de todos los recaudos obtenidos en la Fase II de valorización.

### III. FUNDAMENTO JURÍDICO

Las disposiciones constitucionales y legales que sustentan el Proyecto de Acuerdo No.095 de 2013 son, de conformidad con lo presentado dentro del contenido del mismo, las siguientes:

#### FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

Por mandato de los artículos 317 y 338 de la Constitución Política, compete al Concejo de Bogotá, D. C., en el ámbito territorial del Distrito Capital y de conformidad con las previsiones legales, gravar la propiedad inmueble e imponer contribuciones fiscales o parafiscales, incluida la contribución de valorización, siendo los acuerdos expedidos por esa Corporación donde se deben fijar los sujetos activos y pasivos, los hechos, las bases gravables y las tarifas de los tributos, así como el sistema y el método para definir los costos y beneficios de las contribuciones y la forma de hacer su reparto.

Igualmente, el artículo 157 del Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se dicta el Estatuto Orgánico del Distrito Capital de Bogotá, régimen especial para la Ciudad de conformidad con lo señalado en el artículo 332 de la Constitución Política, atribuyó a la mencionada Corporación, la competencia para establecer la Contribución de Valorización, el tipo de beneficio, así como la determinación de los sistemas y métodos para definir los costos y beneficios de las obras o la fijación del monto de las sumas que se pueden distribuir a título de valorización y como recuperación de tales costos o de parte de los mismos; y la forma de hacer su reparto.

De conformidad con el numeral 3° del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, corresponde al Concejo Distrital *"Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas; ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquellos."*

El artículo 13 del citado Decreto Ley, dispone que *"Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del Alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2o., 3o., 4o., 5o., 8o., 9o., 14, 16, 17 y 21 del artículo anterior. Igualmente, sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del Alcalde los acuerdos que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, autoricen enajenar sus*





**CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.**

*bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas. El Concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Alcalde."*

El Capítulo Segundo, artículo 4° del Acuerdo 7 de 1987, expresa que corresponde al Concejo de Bogotá D. C., ordenar la ejecución y cobro de las obras que hayan de realizarse por el sistema de valorización.

De manera consecuente es competencia de esta Corporación, adoptar las modificaciones que sean necesarias dentro del desarrollo de los acuerdos de valorización.

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 artículo 1° del Acuerdo 180 de 2005, ordenó el cobro de la Contribución de Valorización por Beneficio Local, en el Distrito Capital de Bogotá, con la destinación específica de financiar la construcción del plan de obras que se encuentra relacionado en el Anexo No. 1 que forma parte del citado acto administrativo, anexo que fue modificado por el artículo 1° del Acuerdo 398 de 2009.

En aplicación del Acuerdo 7 de 1987, el Concejo de Bogotá aprobó en el año 2010 el Acuerdo 451, "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 Acuerdo señala la determinación de la contribución y el monto distribuible, así como las obras a ejecutar, lo mismo que las condiciones para el cobro de la contribución de valorización y el inicio de las obras.

#### **IV. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES SOBRE LA INICIATIVA**

##### **GENERALES**

Es el tiempo de dar mérito al importe que ha tenido la valorización como herramienta de financiación para las obras públicas en Bogotá D.C.; en este sentido cabe destacar el inmenso esfuerzo que han hecho los habitantes de la ciudad para hacer posibles los proyectos de mejoramiento en el sistema de movilidad y espacio público.

El instrumento de la valorización, consultadas las peripecias económicas de la población, se ha convertido en un mecanismo de integración y reconciliación que garantiza un equilibrio social ya que ha permitido por estar mayores servicios a la comunidad y ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes. De igual manera los bogotanos le devuelven a la Ciudad parte del beneficio que reciben por las obras de interés general que se construyen.

Es evidente que la contribución de valorización ha forjado el desarrollo de la infraestructura vial de Bogotá D.C., que por su grado, carácter, magnitud y costos no permiten que los particulares y los entes administradores puedan adelantar esta labor individualmente. Por esta razón, como herramienta legal y eficaz, la valorización afronta los retos del desarrollo de la ciudad, su progreso urbano y su inclusión en los procesos de proyección futura.





**CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.**

Continuando con la normatividad existente sobre la contribución de valorización en Bogotá D.C., el Concejo Distrital creó mediante el acuerdo 19 de 1972, el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, y como lo señala la misma práctica, para atender obras de desarrollo urbanístico ordenada dentro del Plan General de Desarrollo y los planes y programas sectoriales, así como las operaciones necesarias para la distribución, asignación y cobro de las contribuciones de valorización y de pavimentaciones.

Se le vincularon otras funciones al Instituto, además de la ejecución de las obras de interés público que dan lugar al recaudo de la contribución de valorización, cuales fueron la de construcción de edificios, instalaciones para servicios comunales, administrativos, salud, educativos y culturales lo mismo que el mantenimiento y conservación de vías.

Ya para el año 1987 el Concejo de Bogotá D.C., facultado por el artículo 43 de la Constitución Nacional y en las leyes 195 de 1936 y 63 de 1968, expidió el Estatuto de Valorización del Distrito Capital de Bogotá D.C., lo que busca una concepción más técnica y viable, ACUERDO 7 DE 1987.

Con la entrada en vigencia de la ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial en Colombia, se inicia un proceso de planificación Integral convenida y a largo plazo donde se reconoce la función pública del urbanismo y que tiene como uno de sus principios “posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos y su destinación al uso común, y hacer efectivo los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios”. Se abren las puertas a los municipios para formular los Planes de Ordenamiento Territorial, P.O.T., como instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal que para Bogotá es Distrital, donde se definen los objetivos, las políticas, las estrategias, los programas... Y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y utilización del suelo.

También establece que el ordenamiento no solo depende de la correcta aplicación de una norma que privilegie el bien común sobre el particular sino que requiere además de la coordinación territorial de la inversión pública del P.O.T. y el Plan de desarrollo actual.

No obstante lo anterior, es responsabilidad del sector público en el caso específico del IDU, seguir dinamizando la economía con su inversión programada y objetiva en la construcción de infraestructura, mantenimiento de la existente y adicionalmente buscar fuentes alternativas técnicas y financieras, que permitan construir la ciudad soñada.

Para concluir, continuando con los aspectos analizados, se considera que se debe ajustar el proyecto de acuerdo presentado, a una base técnica que disminuya el margen de error, con el fin de que se dé solución al crítico despliegue social en contra de los altos cobros de la contribución por el acuerdo 180 de 2005 pero teniendo en cuenta que esta solución debe acogerse a todas las normas existentes mas aun a los intereses ciudadanos donde existe un factor común por el no incremento de las obras por errores administrativos o por factores externos a los de los estudios y la ejecución de las obras, lo que produce un menoscabo o detrimento su patrimonio.





## TECNICAS

En efecto, a la fecha y con ocasión de los debates que se han suscitado incluso en la discusión por parte de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de este Concejo

Se observa, como la Administración de esta ciudad y el Concejo de Bogotá, han buscado producir alternativas que permitan revisar integralmente, tanto el conjunto de obras, los grupos y las fases en lo que se determinó su cobro y ejecución; los tiempos para ejecutarlas; las áreas o zonas en las que se distribuyó el cobro; la capacidad de pago de los hogares propietarios de inmuebles objeto del cobro; etc, a fin de dar cumplimiento a los siguientes objetivos:

- (i) Disminuir el malestar ciudadano de una parte de los hogares de la ciudad que hacen parte de las zonas en las que se distribuyó el cobro, frente al cobro de la Fase II,
- (ii) Precaver inconvenientes adicionales, por los posibles cobros que por vía del Acuerdo 180 de 2005, debían producirse en el futuro próximo por la asignación de las Fases III y IV, y,
- (iii) el cobro que se impone por vía del Acuerdo 451 de 2010.

Este trabajo ha llevado a que se produzca una serie de estudios y análisis por parte de esta Corporación, con la finalidad, de llegar a las verdaderas causas técnicas y jurídicas de la problemática que se ha enunciado y a partir de ella, contar con los suficientes elementos de juicio que lleven a la mejor decisión en lo referente a la derogatoria o no de los Acuerdos 180 de 2005 y 451 de 2010.

Por lo anterior, esta ponencia se centrará en analizar los aspectos específicos que fundamentan el articulado propuesto en el Proyecto de Acuerdo No. 095 de 2013 así:

### **1. EN CUANTO AL PROYECTO DE LA DEROGATORIA PARCIAL DEL ACUERDO 180 DE 2005 Y SUS ACUERDOS MODIFICATORIOS 398 DE 2009 Y 445 DE 2010.**

Revisada esta intención ella se concreta en:

#### **1.1 La exclusión del Grupo 2 de valorización de todas las obras listadas ordenando que se financien con recursos de endeudamiento la construcción e interventoría de las siguientes 15:**



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Código	Tipo	Proyecto
115	Intersección	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) por Avenida Boyacá (AK 72)
110	Vía	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Carrera 114 hasta Carrera 122
116	Vía	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Avenida de la Constitución (AK 70) hasta Avenida Boyacá (AK 72)
143	Vía	Avenida Bosa, desde Avenida Agoberto Mejía (AK 80) hasta Avenida Ciudad de Cali
125	Vía	Avenida de los Cerros (Avenida Circunvalar) desde Calle 9 hasta Avenida de los Comuneros.
126	Vía	PAR VIAL - Carrera 6 y Carrera 7 desde Avenida de los Comuneros hasta Avenida de la Hortúa (AC 1)
127	Vía	Avenida de La Hortúa (AC 1) desde la Carrera 6 hasta Avenida Fernando Mazuera (AK 10)
106	Vía	Avenida Colombia (AK 24) desde la Calle 76 hasta Avenida Medellín (AC 80)
108	Vía	Avenida El Rincón desde Avenida Boyacá hasta la Carrera 91
109	Intersección	Avenida El Rincón por Avenida Boyacá
320	Puente peatonal	Avenida Boyacá (AK 72) por Calle 11A (Villa Alsacia)
322	Puente peatonal	Avenida Boyacá (AK 72) por Avenida Américas Costado Norte - Calle 7A
323	Puente peatonal	Avenida Boyacá (AK 72) por Avenida Américas Costado Sur - Calle 5A
332	Puente peatonal	Avenida Boyacá por Calle 152
333	Puente peatonal	Avenida Boyacá por Calle 164

Según la exposición de motivos la Administración Distrital, señala y fundamenta la exclusión de las obras del Grupo 2 de valorización en atención a las siguientes razones:

1.1.1- Las que fundamentan la exclusión de las obras del sistema vial

“(..)



“UN CONCEJO PRESENTE CON LA CIUDAD”



GD-PR002-FO3

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Cód. Obra	Sistema	Proyecto
136	Vías	Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7)
169	Vías	Avenida San José (AC 170) desde Avenida Cota (AK 91) hasta Avenida Ciudad de Cali (AK 106)
147	Vías	Diagonal 8 sur (Carrera 60) desde Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) hasta Avenida Ciudad Montes (AC 3)
148	Vías	Carrera 63 (carrera 69 B) desde Avenida Boyacá (AK 72) hasta Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) con Diagonal 8 Sur.

Según concepto remitido por la Secretaría Distrital de Planeación al IDU vía correo electrónico del día 9 de Abril de 2013:

*“Se recomienda aplazar la intervención sobre la Avenida San José (AC 170) desde Avenida Cota (AK 91) hasta Avenida Ciudad de Cali (AK 106), código proyecto 169, fundamentalmente porque su construcción contribuiría a la expansión de suelos urbanos en la periferia, en contravía de la estrategia de densificación para el centro ampliado, y el uso eficiente del suelo urbano y la protección de los suelos con importancia ambiental y ecosistémica.*

*Se excluye la Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7), código proyecto 136, porque este corredor ya existe y la intervención prevista se concentraba en el mantenimiento y la consolidación del perfil transversal de la vía. Se identifica viable postergar la intervención, debido a que la infraestructura se encuentra en una zona consolidada de la ciudad, en la cual se debe privilegiar el desarrollo de proyectos de transporte masivo y estrategias para desincentivar el uso del vehículo particular en concordancia con el Plan de Desarrollo Bogotá Humana y el Plan Maestro de Movilidad.*

*Finalmente los corredores, de la Diagonal 8 sur (Carrera 60) desde Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) hasta Avenida Ciudad Montes (AC 3), código proyecto 147, y la Carrera 63 (carrera 69 B) desde Avenida Boyacá (AK 72) hasta Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) con Diagonal 8 Sur, código proyecto 148, se excluyen del proyecto de Acuerdo dado que estos corredores son existentes, y eran una alternativa para el desvío del transporte público, desde la zona de Kennedy y Bosa hacia la Zona Central de la ciudad. Dada la evaluación de un proyecto de Alianza Publico Privada para un sistema férreo sobre el corredor del SUR que conecta los mismos orígenes y destinos de viaje y da prevalencia a un modo de transporte público que opera con energías alternativas, se recomienda aplazar la intervención prevista, contribuyendo a consolidar lo consignado en el programa de Movilidad Humana del PDD Bogotá Humana”.*

Igualmente, en concepto remitido por la Secretaría Distrital de Movilidad al IDU, vía correo electrónico, de los días 9 y 10 de Abril de 2013 y en referencia a las siguientes obras:

*(136) Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Alberto Lleras Camargo, (147) (AK 7) Diagonal 8 sur (Carrera 60) desde Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) hasta Avenida Ciudad Montes (AC 3) y (148) Carrera 63 (carrera 69 B) desde Avenida Boyacá (AK 72) hasta Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) con Diagonal 8 Sur.*



“UN CONCEJO PRESENTE CON LA CIUDAD”



GD-PR002-FO3

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Señala que:

*“Estos corredores, actualmente en funcionamiento, cuentan -desde el punto de vista de la movilidad- con niveles de servicios aceptables y/o con recorridos alternativos para alcanzar los mismos puntos. En una perspectiva fiscal, la rehabilitación puede llegar a resolverse con recursos propios, con la destinación de sobretasa a combustibles, participación sobre ingresos generales u otros ingresos.”*

*Finalmente y de acuerdo con varias mesas de trabajo técnicas entre la Secretaría Distrital de Movilidad, Planeación, Hacienda y el IDU en decisión del CONFIS del 8 de abril de 2013, se definió que del actual Grupo 2 del Acuerdo 180 de 2005, se seleccionaría este grupo de obras para ser financiadas por endeudamiento:*

<b>Cód. Obra</b>	<b>Sistema</b>	<b>Proyecto</b>
106	Vías	Avenida Colombia (AK 24) desde la Calle 76 hasta Avenida Medellín (AC 80)
126	Vías	PAR VIAL - Carrera 6 y Carrera 7 desde Avenida de los Comuneros hasta Avenida de la Hortúa (AC 1)
127	Vías	Avenida de La Hortúa (AC 1) desde la Carrera 6 hasta Avenida Fernando Mazuera (AK 10)
108	Vías	Avenida El Rincón desde Avenida Boyacá hasta la Carrera 91
109	Intersecc	Avenida El Rincón por Avenida Boyacá
143	Vías	Avenida Bosa, desde Avenida Agoberto Mejía (AK 80) hasta Avenida Ciudad de Cali
125	Vías	Avenida de los Cerros (Avenida Circunvalar) desde Calle 9 hasta Avenida de los Comuneros.
110	Vías	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Carrera 114 hasta Carrera 122
116	Vías	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Avenida de la Constitución (AK 70) hasta Avenida Boyacá (AK 72)
115	Intersecc	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) por Avenida Boyacá (AK 72)

(...)"

A partir de lo anterior, queda expuesta la plataforma adoptada por la administración: técnicamente, desde la política fiscal, por la necesaria armonización con el actual Plan de Desarrollo y los proyectos estratégicos para la ciudad que allí se prevén y con la posibilidad de proceder a dicha exclusión de las obras, siendo ello certificado por la



“UN CONCEJO PRESENTE CON LA CIUDAD”



GD-PR002-FO3



**CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.**

Secretaría de Planeación Distrital, la Secretaría de Movilidad y el CONFIS Distrital, señalando que diez de las obras originalmente previstas, que se identifican con los códigos 106, 126, 127, 108, 109, 143, 125, 110, 116, y 115, por consolidar los propios programas y finalidades previstas en el Plan de Desarrollo vigente y aprobado por el Concejo de la ciudad, sean financiadas en cuanto a su construcción e interventoría, por endeudamiento.

“(….)

1.1.2- Las que fundamentan la exclusión de los puentes peatonales:

Según concepto remitido vía correo electrónico por la Secretaría Distrital de Planeación al IDU del día 9 de Abril de 2013:

*“La implementación de soluciones a desnivel, para paso peatonal, desconoce los lineamientos del PDD Bogotá Humana, que prioriza en el Sistema de Movilidad al peatón como actor en mayor condición de vulnerabilidad en relación con otros modos de transporte y privilegia su circulación a nivel.*

*Por lo anterior se deben priorizar soluciones semaforizadas para disminuir tiempos de desplazamiento de los peatones y facilitar las posibilidades de accesibilidad al espacio urbano para las personas en condición de discapacidad, así como para los actores con movilidad reducida, como adultos mayores, niños y mujeres embarazadas.*

*Los pasos a desnivel que en ese contexto se excluyen del proyecto de Acuerdo al no considerarse prioritarios, son:*

<b>Cód. Obra</b>	<b>Sistema</b>	<b>Proyecto</b>
304	Peatonales	Avenida San José (AC 170) por Carrera 47 (Villa del Prado)
307	Peatonales	Avenida Rodrigo Lara Bonilla (AC 125A) por Carrera 41
321	Peatonales	Avenida Centenario (AC 13) por Avenida del Congreso Eucarístico (AK 68)
308	Peatonales	Avenida Callejas (DG 127A) por Carrera 31 (Clínica Reina Sofía)

Igualmente, en concepto remitido vía correo electrónico por la Secretaría Distrital de Movilidad al IDU de los días 9 y 10 de Abril de 2013 y en referencia a las mismas obras arriba referidas:

*“Ante la necesidad de revisar estructuralmente la contribución decretada en el Acuerdo 180 de 2005, resulta necesario examinar alternativas que contribuyan a conseguir la provisión de condiciones de seguridad vial para los peatones, pero presenten una relación costo-beneficio acorde a la disponibilidad de recursos de los contribuyentes y del erario distrital.*





**CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.**

*Las soluciones peatonales diseñadas e implementadas en los últimos años han establecido una tendencia en la construcción de soluciones a desnivel a través de puentes peatonales, los cuales resuelven el conflicto vehículos-peatones con un mayor recorrido segregado y seguro para estos últimos. En los últimos 10 años la ciudad experimentó la llegada a su entorno de grandes infraestructuras metálicas con las cuales se pretende proteger la vida de los peatones pero de igual forma se impone la necesidad de recorrer mayores distancias, implicando a su vez mayor esfuerzo para evitar la detención de los vehículos, con algún riesgo de seguridad para los peatones en horas de la noche. Si bien el puente peatonal es una forma de solución, hay otra que protege la vida de los peatones en aquellos cruces donde se ha detectado la necesidad de paso de flujo peatonal, con cruces que pueden ser diseñados a nivel, privilegiando a los peatones acorde con lo establecido en el Plan Maestro de Movilidad y el actual Plan de Desarrollo – “Bogotá Humana”, este último ha ESTABLECIDO como prioridad de las decisiones el Ser Humano. Dentro de las obras del Grupo 2 del Acuerdo 180 se incluyó la solución tipo puente peatonal en sectores de la ciudad en que se presentaban conflictos por el paso continuo de peatones, algunas de estas situaciones -es el caso de los proyectos 321, 308, 304 y 307- han sido atendidas a través de implementación de intersecciones con semáforo peatonal. Esta actual condición permite postergar la construcción de los puentes peatonales en estos sectores, como solución que también permite resolver el conflicto peatón – vehículo garantizando la seguridad vial para los transeúntes en tanto la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial establezca los criterios para soluciones de largo plazo. Por otro lado estas obras actualmente presentan un déficit de 10.312.576.256 millones de pesos que no podrían cargarse como costo adicional a una contribución ya bastante alta. Esta nueva condición hace necesario replantear la infraestructura prevista con soluciones semaforizadas e implementar en el corto plazo adecuaciones y mejoramiento del entorno de los pasos peatonales a nivel ya existentes, en particular se debe revisar mejoramientos geométricos, construcción de pompeyanos, rampas, señalización, canalización de flujos peatonales, ubicación de barreras vivas, obras civiles y amueblamientos que complementen la semaforización, que deben desarrollarse por parte del Instituto de Desarrollo Urbano y de la Secretaría Distrital de Movilidad.”*

*De acuerdo con varias mesas de trabajo técnicas entre la Secretaría Distrital de Movilidad, Planeación, Hacienda y el IDU y en sesión del CONFIS del 8 de abril de 2013, se decidió que los puentes peatonales sobre la Avenida Boyacá, se incorporen y armonicen dentro de los diseños definitivos que se desarrollen para la Troncal Boyacá, actualmente en proceso de ejecución de la factibilidad del proyecto por parte del IDU y se ejecute la obra de forma integral.*

<b>Cód. Obra</b>	<b>Sistema</b>	<b>Proyecto</b>
320	Peatonales	Avenida Boyacá (AK 72) por Calle 11A (Villa Alsacia)
323	Peatonales	Avenida Boyacá (AK 72) por Avenida Américas Costado Sur - Calle 5A
322	Peatonales	Avenida Boyacá (AK 72) por Avenida Américas Costado Norte - Calle 7A
333	Peatonales	Avenida Boyacá por Calle 164
332	Peatonales	Avenida Boyacá por Calle 152

(...)"

Frente a este tipo de obras, se evidencia como la administración fundamenta la exclusión por el necesario ajuste de la ejecución de obras al Plan de Desarrollo vigente a partir de buscar en materia de puentes peatonales reemplazar los pasos a desnivel por pasos semaforizados que privilegien al peatón a excepción de los puentes identificados con los códigos 106, 126, 127, 108, 109, 143, 125, 110, 116, y 115, que se imponen como única





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

alternativa en la avenida Boyacá y deben integrarse como parte de la troncal, máxime cuando se evidencia como en los últimos días en esa vía se ha acrecentado los atropellamientos, todo lo anterior debidamente señalado por la Secretaría de Planeación Distrital, la Secretaría de Movilidad y el CONFIS Distrital.

1.3.- Las que fundamentan la exclusión de los andenes:

“(…)

Según concepto remitido vía correo electrónico por la Secretaría Distrital de Planeación al IDU del día 9 de Abril de 2013:

“Los andenes y las ciclorrutas en algunos sectores de la ciudad, se excluyen del proyecto de Acuerdo al no considerarse prioritarios porque las zonas donde se localizan cuentan con una buena Infraestructura en el soporte urbano del sector, además de ser áreas que tienen índices de motorización altos, y por tanto alternativas de desplazamiento diferentes a la peatonal. Estos andenes y ciclorrutas son:

Cód. Obra	Sistema	Proyecto
415	Andenes	Andenes Avenida Calle 85 entre Avenida Germán Arciniegas (AK 11) y Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7)
418	Andenes	Andenes y Ciclorruta en la Calle 76, desde Av. Paseo del Country (AK 15) hasta Av. Alberto Lleras Camargo (AK 7)
421	Andenes	Andenes y Ciclorruta en la Calle 94, desde la Av. Alberto Lleras Camargo (AK 7) hasta la Av. Paseo de los Libertadores (Autopista Norte)
407	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)
413	Andenes	Andenes Avenida Rodrigo Lara Bonilla (AC 125A) entre la Avenida Alfredo Bateman (Avenida Suba) y la Avenida Boyacá
416	Andenes	Andenes y Ciclorruta en Av. Pepe Sierra, desde la Av. Paseo de Los Libertadores (Autopista Norte), hasta Av. Boyacá

Los andenes y ciclorruta en la Av. Batallón Caldas (AK 50), desde Av. Jorge Eliécer Gaitán (AC 26) hasta Av. de las Américas, código proyecto 420, también se excluyen del proyecto de acuerdo dado que para esta zona se tiene previsto por la SDM y el IDU habilitar los carriles BICI, buscando intervenciones más inmediatas y económicas al realizar la señalización de ciclorruta en calzada. Para el componente de la red de andenes, se cuenta con una buena Infraestructura en el soporte urbano del sector.

Para los andenes y ciclorruta en la Av. Pedro León Trabuchy (AK 42B), desde la Av. Jorge Eliécer Gaitán (AC 26) hasta Av. de las Américas (AC 24), código proyecto 409, y andenes sector 1 (Sector Héroes) Calle 77 y Calle 85 – Avenida Paseo del Country (AK 15) y Avenida Paseo de los





**CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.**

*Libertadores (Autopista Norte), código 419, se espera que a través del Instrumento de Renovación Urbana se transformen las calidades urbanísticas del sector, contemplando el reordenamiento del espacio urbano y la generación de espacio público.*

*Finalmente los andenes y la ciclorruta en la Av. Boyacá, desde la Av. Medellín (AC 80) hasta la Calle 76, código proyecto 417, enmarcados en el área de influencia del proyecto Troncal Boyacá, se excluyen del proyecto de Acuerdo porque en los estudios y diseños de esta Troncal se definirá la sección y priorización de intervención en el componente urbano de la zona“.*

*Desde el punto de vista jurídico, la Administración propone al Concejo de Bogotá la exclusión de los puentes peatonales y andenes antes citados, con fundamento en los conceptos expuestos por la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital de Movilidad, los cuales responden a criterios de eficiencia, beneficio y equidad, en armonía con el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012- 2016 – Bogotá Humana (artículo 59 Acuerdo 489 de 2012).*

(...)”

Frente a este tipo de obras, de lo transcrito se evidencia como la administración fundamenta la exclusión por no considerarse prioritarias dichas obras, en la medida que en los lugares donde se ubican esas obras cuentan con soportes urbanos suficientes, no existir suficiente demanda peatonal y sí altos índices de motorización, y en algunos casos no ser prioritarias. Lo anterior debidamente señalado por la Secretaría de Planeación Distrital y la Secretaría de Movilidad.

**1.2.- La exclusión de todas las obras previstas en los grupos 3 y 4.**

(...)

*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.*

*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 del 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.*



# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Esta revisión, que se adelanta en un proceso amplio de participación y consulta con la ciudadanía, organizaciones sociales, gremios y academia, fórmula para la política de movilidad los siguientes lineamientos:

1. Promover la intermodalidad de los distintos componentes de transporte de la ciudad para conformar una red completa de movilidad, sustentada en el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) y en la red de transporte interurbano y en especial, que responda a las exigencias de movilidad y conecte eficazmente las diferentes zonas de la ciudad con el centro ampliado.
2. Conformar una red vial con criterios de complementariedad que responda a la jerarquización y especialización de la infraestructura vial, en función de las formas de organización de las actividades urbanas y de su conexión con la región, y de la implementación de la estrategia de ordenamiento territorial.
3. Garantizar la conectividad de la ciudad con su entorno regional y nacional mediante la localización y dimensionamiento adecuado de infraestructuras viales y de transporte que hagan eficiente la articulación del territorio en la escala regional.
4. Desarrollar e implementar acciones y proyectos complementarios a la puesta en marcha del SITP en cada zona urbana, con el fin de dinamizar procesos de transformación urbana en articulación con el sistema de espacio público y con el de equipamientos, minimizando el consumo de suelo.
5. Priorizar el transporte sostenible no motorizado, peatonal y en bicicleta, mediante la reformulación de la red de ciclorrutas y la construcción de redes peatonales articuladas al sistema urbano de movilidad, especialmente en las áreas de actividad económica intensiva, zonas de aglomeración de economía popular y otras zonas con primacía del tráfico peatonal.
6. Ajustar la red de estacionamientos públicos y las exigencias de estacionamientos en función de la oferta de transporte público, la consolidación del SITP y la congestión en la red vial arterial.
7. Priorizar los proyectos que conforman la red de circuitos de movilidad para mejorar la conectividad con la malla vial arterial.
8. Promover proyectos viales que mejoren las condiciones de accesibilidad y conectividad de las diferentes zonas industriales del Distrito Capital.
9. Incorporar en todos los proyectos de infraestructura vial y de oferta de transporte público, las condiciones necesarias para el acceso a la población en condición de discapacidad y movilidad reducida.
10. Facilitar el desarrollo de las actividades cotidianas de la ciudadanía, propiciando la adecuada interconexión en términos de distancias, tiempos y costos desde los niveles locales a los niveles regionales, según la demanda y los patrones de movilidad de la población, y con un enfoque de género y diferencial.
11. Estimular gradualmente el uso de medios de transporte público y masivo que no generan gases efecto invernadero (GEI).

Por otro lado, la política de productividad, proyecta entre otros, el siguiente lineamiento:

Cualificar las áreas industriales de la ciudad mediante la definición de acciones urbanísticas concretas que enmarquen la gestión pública para mejorar las condiciones de accesibilidad de los bienes, insumos y productos resultantes de los procesos industriales y orienten las actuaciones privadas para la transformación positiva del espacio urbano y faciliten la localización de actividades complementarias que contribuyan con el



“UN CONCEJO PRESENTE CON LA CIUDAD”



GD-PR002-FO3

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

*aumento de la productividad, tales como, el fortalecimiento de las cadenas de insumos y los servicios de apoyo especializado a la producción para la ciudad y la región.*

*De otra parte, en el marco de la política urbana de movilidad, entre los lineamientos de la modificación del POT, se determina entre otros, el de “garantizar proyectos eficientes, seguros y económicos”, constituyéndose el sistema de movilidad en el elemento base de la articulación funcional de la ciudad, priorizando el transporte sostenible no motorizado, peatonal y en bicicleta en áreas centrales de la ciudad, implementando el transporte masivo y la desmotivación hacia el uso del transporte privado y densificando a lo largo de los corredores de transporte.*

*Es así como dentro de los objetivos y acciones que debe prever el sistema de movilidad se proponen las siguientes acciones, entre otras:*

*Conformar una red vial que se complemente, la cual atienda la jerarquización de la malla vial arterial, en relación con las formas de organización de las actividades de la ciudad y de la implementación y puesta en marcha de la Estrategia Espacial que pretende este Plan.*

*Reformular el plan vial, su jerarquización y especialización de acuerdo con la estrategia espacial definida como prioridad en este plan, articulando el desarrollo de la malla vial con el subsistema de transporte y la regulación del tráfico.*

*De otra parte, mediante el Acuerdo 489 de 2012 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012 - 2016 Bogotá Humana se estableció lo siguiente:*

*Artículo 5, numeral 4. Define como uno de sus objetivos: “Incrementar la capacidad financiera y económica de los más pobres. Potenciar la capacidad de las familias para acceder a bienes que consideren valiosos en el marco de sus proyectos de vida. Se pretende incrementar el ingreso disponible de los hogares de menores recursos, mediante la reducción del gasto en aquellos componentes de la canasta familiar que dependen del gobierno distrital y la carga impositiva de los pobres, en un contexto de sostenibilidad financiera de la ciudad”.*

*Artículo 6, numeral 8. Define como una de sus estrategias: “Mejorar la progresividad en los subsidios y tarifas, que permita ofrecer a las personas en condición de pobreza menores cargas tributarias, mayor acceso a servicios por la vía de la eficiencia y las tarifas, así como garantía de consumos básicos en algunos bienes esenciales, de modo que puedan liberar recursos para destinar a bienes y servicios distintos a la canasta de subsistencia”.*

*Artículo 28. Movilidad humana dará prioridad en el siguiente orden: a las y los peatones, las y los ciclistas, al transporte masivo sobre el vehículo particular ...*

*Adicionalmente, dentro de los proyectos prioritarios de este programa, se establece en el numeral 6. Ampliación, mejoramiento y conservación del subsistema vial de la ciudad (arterial, intermedia, local y rural):*

*Se avanzará decididamente en la construcción, rehabilitación y mantenimiento de obras viales y de espacio público con el propósito de ampliar y cualificar la infraestructura para mejorar la movilidad en zonas con mayor densidad poblacional; mejorar la conectividad de áreas con altos niveles de concentración de actividades económicas, educativas, recreativas y culturales; y mejorar la accesibilidad a zonas de la periferia urbana y poblados rurales. Se avanzará especialmente en el mantenimiento y construcción de vías, puentes vehiculares y peatonales, pontones, intersecciones y andenes.*

*De la misma manera, según el parágrafo del artículo 59, con el fin de armonizar los programas y proyectos del*



**“UN CONCEJO PRESENTE CON LA CIUDAD”**



**GD-PR002-FO3**



**CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.**

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.

Acorde con lo aquí expuesto, la modificación que se presenta al Acuerdo 180 relacionada con excluir el Plan de Obras de los grupos 3 y 4 del Acuerdo 180 de 2005, tiene el propósito fundamental de contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas de la revisión excepcional del Plan de Ordenamiento territorial y del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, en lo que corresponde a la reducción de todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la Ciudad, a la revitalización de los espacios urbanos como expresión del uso democrático del suelo y al fortalecimiento de lo público como principio del Estado Social de Derecho en lo relacionado con la eficacia y eficiencia administrativa.

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.

**1.2.1 DESBALANCE FINANCIERO DEL PLAN DE OBRAS DE LOS GRUPOS 3 Y 4**

El IDU ha avanzado la prefactibilidad de los proyectos del Plan de Obras de los grupos 3 y 4 del Acuerdo 180 de 2005, ejercicio que permitió un primer dimensionamiento y valoración de las obras, determinando de forma aún más precisa a la inicialmente contemplada en el Acuerdo, el valor de las mismas y por ende el costo de los diseños y el alcance de la afectación predial, ajustando la información con la base catastral actualizada al año 2012 por la Unidad Administrativa de Catastro Distrital y por lo tanto determinando a la vez con mayor rigor el valor factible a pagar por adquisición y compensación.

Es así que, se identificó un déficit en el monto aprobado para los diseños y adquisición de predios de las obras del grupo 3 por aproximadamente 134 mil millones a pesos 2012 y se pudo determinar que la construcción de las obras del grupo 3 tendría un déficit aproximado de 381 mil millones de pesos al año 2012, déficit que la administración distrital tendría que cubrir con otras fuentes de financiación.

De otra parte, en obra se identificó un déficit en el monto aprobado para los diseños y adquisición de predios de las obras del grupo 4 por aproximadamente 32 mil millones a pesos 2012 y se pudo determinar que la construcción de las obras del grupo 4 tendría un déficit aproximado de 362 mil millones de pesos al año 2012, déficit que la administración distrital tendría que cubrir con otras fuentes de financiación.

Dado que, por costo de la obra, plan o conjunto de obras se entiende “el valor de todas las inversiones y gastos que ella requiera hasta su terminación, entre otros, estudios, diseños, proyectos, ejecución, financiación, adquisición predial, indemnizaciones, construcciones, instalaciones, reajustes, imprevistos, interventoría, obras de ornato y amoblamiento”, el costo actualizado de las obras correspondientes a los grupos 3 y 4 del Acuerdo 180 de 2005 fue estimado por el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, con base en:

- ✓ Evaluación y análisis del presupuesto de obra de un conjunto de veinticuatro (24) obras del grupo 1 terminadas y once (11) en ejecución. Evaluación y análisis del presupuesto de obra de un conjunto de treinta y tres (33) obras del grupo 2, producto de la ejecución de los diseños y estudios técnicos.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- ✓ *Estudios de prefactibilidad que se adelantaron para el efecto, al conjunto de veintiun obras (21) del grupo 3, como la fase I de la ejecución de la factibilidad de los proyectos, la cual se trabaja con información secundaria, y cuyo propósito es la aproximación inicial, exploratoria sobre los aspectos generales que componen y afectan a los proyectos, para determinar la viabilidad o no de los mismos y limitar los costos de un proceso incremental, durante el cual se puede rechazar la idea del proyecto en cualquier momento. Durante esta fase I, se realizó un estudio financiero de los proyectos que determinó la estimación de costos unitarios de construcción y de los costos globales de cada alternativa, en todos sus componentes.*

*De la misma manera, durante el proceso de ejecución de los esquemas básicos de los proyectos del grupo 3, a nivel de prefactibilidad, se evidenció la necesidad de realizar algunas obras complementarias a las mismas, y por lo tanto, en proyectos del grupo 4, relacionadas con:*

- ✓ *Solución de intersección, cuando dos o más proyectos de la malla vial arterial se intersectan entre sí y la evaluación preliminar de tránsito la justifica, correspondientes al mismo grupo o entre diferentes grupos de obra, no contempladas por el Acuerdo 180 de 2005 o por otras fuentes de financiación.*
- ✓ *Solución para el cruce de proyectos viales sobre canales de agua, no contempladas por el Acuerdo 180 de 2005 o por otras fuentes de financiación.*
- ✓ *Solución para el cruce peatonal en las intersecciones elevadas.*
- ✓ *Solución de perfiles viales diferentes a los propuestos por el Acuerdo 180 de 2005, donde estos se demanda consolidar, como resultado de la dinámica actual de la ciudad.*
- ✓ *Dimensionamiento preliminar del componente de redes de servicios públicos.*

*Así mismo, durante el tiempo transcurrido entre la aprobación del Acuerdo, año 2005 y hoy se han dado cambios tendientes a obtener mejores prácticas en el desarrollo de este tipo de infraestructura. La evolución de las Normas Técnicas de Construcción que a la fecha obligan a plantear estructuras viales de mejor especificación en cuanto a calidad de materiales implicando esto un incremento en los costos de los proyectos. De igual manera en el transcurso del tiempo mencionado surgieron para el componente predial cambios, basados entre otros, en los siguientes aspectos:*

- ✓ *La dinámica del mercado inmobiliario, en los últimos 8 años, ha ocasionado que el valor del terreno y de la construcción de los predios que se requieren para este plan de obras está muy por encima de lo aprobado inicialmente.*
- ✓ *La construcción de nuevas edificaciones en las zonas de reserva vial requeridas para la construcción de estas obras, esto en razón a la inexistencia de una norma que impida el desarrollo de diferentes tipos de proyectos urbanísticos dentro de estas zonas.*
- ✓ *Crecimiento de las unidades sociales en los predios residenciales de estratos bajos de la ciudad, trayendo consigo que los costos de reasentamientos de población sean mayores a los inicialmente aprobados.*

*En ese sentido, la Administración de la ciudad, propone excluir las obras de los grupos 3 y 4 del Acuerdo 180 de 2005, bajo las siguientes premisas:*

- ✓ *Evaluar la su ejecución en el tiempo, acorde la actual revisión excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial POT, Decreto 190 de 2004, una vez este se adopte y determine la condición en que las*



# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

*mismas continuarían a la luz del mismo.*

- ✓ *Evaluar en tal sentido, cuáles de las obras referidas podrían ejecutarse en el marco de los objetivos del actual Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012 – 2016, financiadas a través de endeudamiento que para tal fin gestione la actual administración y cuáles pueden programarse de formar ulterior en el tiempo, para ejecución a través de diferentes fuentes de financiación.*
- ✓ *Optimizar los costos de la infraestructura, analizando detenidamente los valores de construcción y adquisición predial de los factibles proyectos a realizar por cupo de endeudamiento, brindando un conjunto de obras integrales con una mirada de austeridad y racionalidad en la inversión pública y en armonía con los ejes estratégicos trazados por el Plan de Desarrollo:*
  - *Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo.*
  - *Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua.*
  - *Una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público.*
- ✓ *Replantear los diseños que alteren o impacten el espacio del agua de Ríos, quebradas, humedales y demás elementos de la estructura ecológica principal, así como replantear materiales y procesos constructivos que permitan permear más al suelo y mantener el drenaje urbano en lugar, y procesos de reciclaje de escombros y nuevas tecnologías limpias.*
- ✓ *Repensar la plusvalía por el beneficio de la obra enfocada a los nuevos usos del suelo diferentes a la vivienda que se promoverán por el desarrollo de las obras y las nuevas edificabilidades que se deriven, anticipándose a la captura de esas rentas como retorno al a inversión pública.*

*Por todo lo precedente, se considera necesario excluir el plan de obras aprobado para los grupos 3 y 4 del Acuerdo 180 de 2005.*

*(...)*”

Frente al sustento técnico que hace la Administración, de las obras de los grupos tres y cuatro se observa que de conformidad con lo expresamente señalado por la Secretaría de Planeación Distrital, la Secretaría de Movilidad y el CONFIS distrital, ellas (i) no se imponen como prioritarias, además hacen mención a que el análisis de los costos de estos dos grupos el IDU hace indica que la asignación realizada junto con la proyección para la asignación de las fases subsiguientes, NO alcanzara para cubrir los costos de la construcción de las obras.

### **1.2.3.- Las siguientes devoluciones de dineros recaudados en el marco de cobros de Fases del Acuerdo 180 de 2005:**

(i) La devolución (previo a la compensación conforme lo señala el Estatuto Tributario Nacional) de los recaudos obtenidos en la Fase I de valorización, correspondientes a las



“UN CONCEJO PRESENTE CON LA CIUDAD”



GD-PR002-FO3



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

siguientes obras del Grupo 2:

Código	Proyecto
105	Avenida Medellín (AC 80) por Avenida Colombia (AK 24)
120	Puente Aranda (Carrera 50) por Avenida Américas, Avenida de los Comuneros, (AC 6) y Avenida Colón (AC 13)

(ii) la devolución (previo al cruce de cuentas conforme lo señala el Estatuto Tributario Nacional) de todos los recaudos obtenidos en la Fase II de valorización.

Las anteriores órdenes se tornan obligaciones legales en tanto las obras que se ordenen excluir del Acuerdo 180 de 2005, hayan sido cobradas parcialmente (en su componente de estudios y diseños y/o predios y/o costos administrativos) y se decida no ejecutar dichas obras.

Lo anterior, previo verificar si debe procederse o no al proceso compensatorio previsto en el artículo 861 del Decreto Nacional 624 de 1989<sup>1</sup> “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de los Impuestos Nacionales”:

“(…)

**2.- EN CUANTO A LA DEROGATORIA DEL ACUERDO 451 DE 2010.**

De conformidad con lo señalado en la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo y soportado en diversos pronunciamientos y/o estudios de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la Secretaría Distrital de Ambiente, la Secretaría Distrital de Planeación e incluso referencias a pronunciamientos del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional, se señalan cinco tipos de causas que impiden el efectivo cobro de dicha contribución, siendo ellas:

(i) De tipo ambientales,

(ii) Imposibilidad concreta de intercambio de suelos por derechos de edificabilidad adicional como parte del financiamiento de las obras del POZ norte y en tal sentido riesgo de que el cobro de valorización se torne inane,

(iii) Necesidad de replantear las obras a financiar por valorización (e incluso el POZ Norte)

<sup>1</sup> Modificado por el Decreto Nacional 3258 de 2002 y las Leyes 383 de 1997, 488 de 1998 y 863 de 2003 y reglamentado parcialmente por los Decretos Nacionales: 422 de 1991; 847 , 1333 y 1960 de 1996; 3050 , 700 y 124 de 1997; 841 , 1514 y 2201 de 1998; 558 , 1345 , 1737 y 2577 de 1999; 531 de 2000; 333 y 406 de 2001; 4400 de 2004





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

ordenadas en el Acuerdo 451 de 2010 a partir de los lineamientos de política previstos en el Acuerdo Distrital 489 de 2012, actual Plan de Desarrollo de Bogotá,

(iv) Ausencia de financiamiento real de la infraestructura de acueducto y alcantarillado sanitarios y del sistema de drenaje pluvial del Borde Norte de Bogotá, lo que afectaría la posibilidad de ejecución de obras a financiarse por Valorización,

(v) El plazo de inicio de obras y el déficit presupuestal actual.

Las que desagrega la exposición de motivos así:

“(…)

*En aplicación del Acuerdo 7 de 1987, el Concejo de Bogotá aprobó en el año 2010 el Acuerdo 451, "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 Acuerdo señala la determinación de la contribución y el monto distribuible, así como las obras a ejecutar, lo mismo que las condiciones para el cobro de la contribución de valorización y el inicio de las obras.*

*El Instituto de Desarrollo Urbano en septiembre 27 de 2011, mediante Resolución VA 017 asignó la contribución de Valorización por Beneficio Local con la destinación específica de financiar la construcción del plan de obras conformado por el anillo vial 1 del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte al que hace referencia el Decreto 043 de 2010.*

*Respecto al cobro de la contribución, este no se ha iniciado por cuanto no se han cumplido las condiciones establecidas en los artículos 16 y 19 del Acuerdo, que al tenor disponen.*

## 2.1 ASPECTOS AMBIENTALES

*El borde Norte de la ciudad ha estado presente en una serie de discusiones en relación con el desarrollo de este sector de la ciudad de Bogotá, especialmente por los temas ambientales, prediales y sociales.*

*En el marco del Acuerdo 043 de 2010, luego modificado por el Decreto 464 de 2011 y como compromiso adquirido por el IDU en el artículo 26 del mismo, se realizó un estudio de Factibilidad donde se indicó la inviabilidad de algunos tramos viales del POZ Norte, tal y como quedó documentado en el párrafo que a continuación se transcribe, tomado de las conclusiones y recomendaciones del estudio, en su componente urbanístico:*

*“Preliminarmente se ha determinado la inviabilidad de proyectar algunas vías del anillo 2A y 2B fundamentalmente por temas de gestión predial, ambiental y social expuestas ampliamente ante la Secretaría de Planeación en las mesas de Trabajo, de igual forma a la fecha de terminación de este documento no se ha recibido aclaración por parte de la SDP, en cuanto a los (i) mecanismos que se deberían utilizar para recuperar los terrenos requeridos para la construcción del proyecto vial (ii) dependiendo de los mecanismos, las entidades encargadas de la ejecución (iii) cronograma de tiempos para la recuperación de terrenos (iv) normas aplicables para las alternativas analizadas. Los tramos de vías que no son factibles y su Grado de complejidad (GC) son:*

Anillo 2A



# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Tramo 36: Avenida Low Murtra entre Av. el Polo y Av. Arrayanes – GC: alto.

Tramo 34: Avenida las Villas entre Av. el Polo y Av. los Arrayanes - GC: medio.

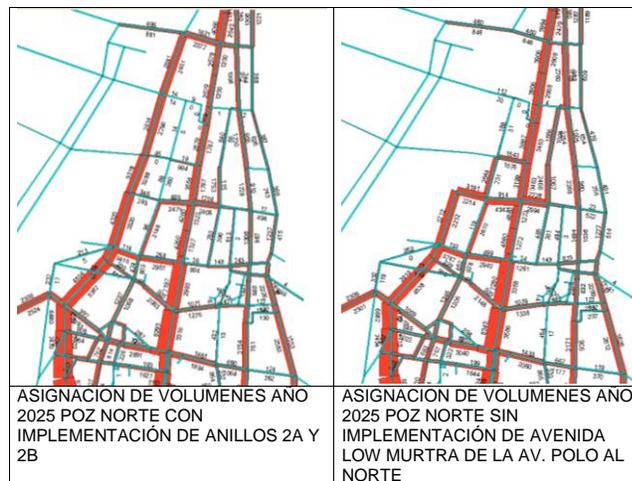
Tramo 11: Av. Santa Bárbara entre Av. El Polo y Av. Jardín - GC: Bajo.

Anillo 2B:

Tramo 49: Avenida Low Murtra entre Av. Jardín y Av. Guaymaral -(Por fuera del Pozn)- GC: Alto.”

Adicionalmente en el mismo estudio, en el componente de tránsito y transporte, con el fin de determinar el volumen vehicular en las vías del Plan Zonal del Norte en cada uno de los escenarios, se realizó la Macro-modelación del sector por la Dirección Técnica de Proyectos del IDU, para lo cual se tuvo en cuenta las secciones viales propuestas por la Secretaría Distrital de Planeación, y los posibles desarrollos de los Planes parciales en la zona.

A continuación se presentan los resultados para el año 2025, donde se puede observar que en el escenario con anillos 2A y 2B, el volumen se distribuye en forma similar en todos los corredores, sin embargo en el escenario de la derecha donde no se incluye la Av. Low Murtra de la Av. El Polo hacia el norte, los vehículos no cuentan como enlazar el occidente con el oriente y el norte del sector razón por la cual la Av. El Polo aumenta su volumen de 2470 a 4340 vehículos, lo que conlleva a una congestión en esta vía.



Fuente: Dirección Técnica De Proyectos. IDU, 2013.

No obstante, los corredores no son las únicas infraestructuras que se afectan con la no construcción de los anillos 2A y 2B, las intersecciones también son afectadas especialmente la intersección de la Av. El Polo con Autopista Norte, en los siguientes esquemas se presentan los volúmenes direccionales en los dos escenarios para esta intersección.

Como se puede observar, el volumen que proviene del occidente por la Av. El Polo y toma hacia el norte por la Autopista Norte aumenta de 461 con anillos 2A y 2B a 2191 vehículos sin estos anillos.

Asignación de volúmenes año 2025 para la intersección de la avenida el polo con autopista norte con implementación de anillos 2a y 2b del POZ norte.



“UN CONCEJO PRESENTE CON LA CIUDAD”



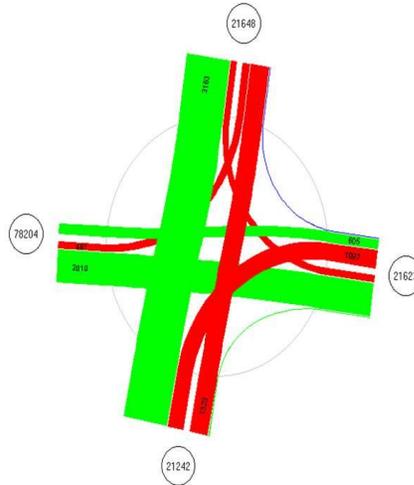
GD-PR002-FO3

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Intersección nodo 21622:			
Econ:	no:	volu	volad
78204	78204	0	25
78204	21648	462	0
78204	21623	2038	52
21648	21623	393	0
21648	21242	2163	190
21623	78204	605	52
21623	21648	2	0
21623	21242	1897	50
21242	21648	2123	200
21242	21623	4	30

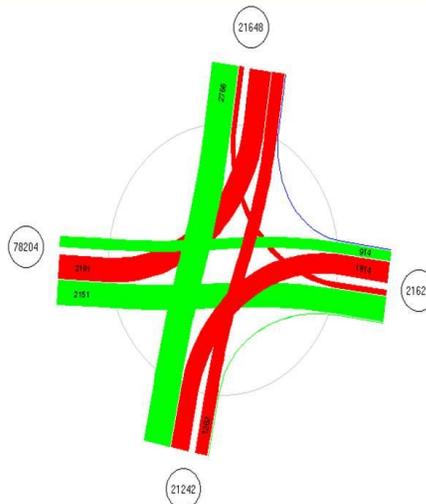


Node 21622

Fuente: Dirección Técnica De Proyectos. IDU, 2013.

Asignación de volúmenes año 2025 para la intersección de la avenida el polo con autopista norte sin implementación de anillos 2a y 2b del POZ Norte.

Intersección nodo 21622:			
Econ:	no:	volu	volad
78204	78204	0	25
78204	21648	2191	0
78204	21623	2251	52
21648	78204	0	40
21648	21242	400	0
21648	21242	2766	190
21623	78204	914	52
21623	21648	0	0
21623	21242	1818	50
21242	21648	1262	200
21242	21623	10	30



Node 21622

Fuente: Dirección Técnica De Proyectos. IDU, 2013.

Es de anotar que para los prediseños elaborados en la etapa de factibilidad del anillo 1, se tuvo en cuenta que para el año 2025 estaría construido en su totalidad el Plan Zonal del Norte, incluyendo los anillos 2A y 2B, razón por la cual al no ser viable la construcción de la Avenida Low Murtra entre la Av. El Polo y la Avenida



“UN CONCEJO PRESENTE CON LA CIUDAD”





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Guaymaral, las condiciones de tránsito a tener en cuenta cambian radicalmente, lo que implica que los prediseños realizados, tanto para la Avenida El Polo como para la intersección de esta misma vía con la Autopista Norte, no cuentan con la capacidad suficiente y deben ser revisados y ajustados.

Adicionalmente en el marco de la revisión excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, uno de los temas de revisión, entre otros, es el Borde Norte y el componente rural ajustado a las nuevas directrices nacionales y a la Política de Ruralidad. El Decreto 190 de 2004 tiene lógicas típicamente urbanas. Por ende hasta no armonizar estas discusiones con el Concejo de Bogotá al nuevo POT y al Plan de Desarrollo vigente el Acuerdo 489 de 2011, es indispensable derogar el Acuerdo 451 de 2010.

Así mismo, mediante Resolución.2923 del 04 de noviembre de 2011 la CAR declaró que del suelo Rural y de Expansión Urbana, 125.500 Ha. estuvieran bajo su jurisdicción y no hubo acuerdo sobre cerca de 103.8 Ha.

Reserva Forestal del Norte: Declarada mediante Acuerdo CAR No 11 de 2011 (1.412 ha)



Fuente: CAR 2012

Cabe resaltar que dada la concepción del POZ Norte, como un proyecto Integral y teniendo las determinantes jurídicas ambientales, prediales y sociales anteriormente expuestos hacen necesaria la revisión del Plan de Ordenamiento en el Borde Norte con el fin de actualizarla con la normativa de ordenamiento ambiental vigente y determinar la viabilidad del POZ Norte, fundamento del Acuerdo 451 de 2010, tal cual como fue aprobado.

**2.1.1.1 INTERCAMBIO DE SUELOS POR DERECHOS DE EDIFICABILIDAD ADICIONAL COMO PARTE DEL REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS, EN EL ÁMBITO DEL POZ NORTE.**

En este mismo sentido la Secretaría Distrital de Planeación informó al IDU con oficio Radicado IDU No. 20125260314492 “que el pasado 14 de febrero el director de la Corporación Autónoma Regional de





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Cundinamarca –CAR- solicitó al Señor alcalde Mayor de Bogotá:

*“(…) analizar la posibilidad de modificar las decisiones contenidas en el Decreto 043 de 2010, pues consideramos que esta norma, entre otras falencias, no se ajustó a las determinantes expedidas por el entonces Ministerio del Medio ambiente mediante resoluciones 475 y 621 de 2000, ni surtió el proceso de concertación previo obligatorio sobre los asuntos ambientales de competencia de esta corporación”.*

*Atendiendo esta solicitud, la Secretaría distrital de Planeación inició la revisión de los aspectos de orden técnico y jurídico, relacionados con el alcance y aplicación de los actos administrativos expedidos en el marco del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte. En desarrollo de esta revisión, la administración distrital expidió el Decreto Distrital 140 del 28 de marzo de 2012, por medio del cual derogó el Decreto Distrital 537 de 2011, cuyas disposiciones guardaban relación directa con el desarrollo de las actividades previstas en el artículo 89 del Decreto Distrital 043 y que inciden sobre el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios, y consecuentemente, sobre los mecanismos de gestión previstos para la adquisición de los suelos requeridos para la construcción de la infraestructura vial del POZ Norte.*

*Los determinantes anteriormente expuestos hacen necesaria la revisión del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte y los instrumentos que lo desarrollan, cambios que generan dificultades de orden ejecutorio por parte del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU-, ya que la gestión de suelo para la construcción del anillo 1 del POZ Norte previstas en el Acuerdo 451 de 2010 estaba soportada en dicho mecanismo de intercambio de suelo por derechos de edificabilidad adicional.*

**2.1.1.2 ACUERDO 489 DE 2012 “POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. 2012-2016.**

*La actual administración establece como objetivo principal en su Artículo 5. Numeral 7 “Construir un territorio donde se garantice el acceso equitativo a la ciudad. La distribución de redes estructurantes –acueducto y alcantarillado, malla vial, redes de energía y gas–, los equipamientos educativos, de salud, culturales, deportivos, administrativos, la cobertura de los sistemas de transporte y la localización de sus puntos de acceso, la ubicación de la vivienda y los centros de atención social y de justicia, deben contribuir a la reducción de la segregación, facilitando el acceso a toda la población sin importar sus niveles de ingreso, la ubicación de su residencia, edad, condición física o identidad.”*

*Adicionalmente en su Artículo 22 establece lo siguiente:*

*“Programa revitalización del centro ampliado. Recuperar la vitalidad y significado cultural de la ciudad construida por generaciones. La revitalización de la ciudad consiste en intervenir zonas deterioradas o con precarias condiciones urbanísticas y ambientales, con el propósito de actualizar las infraestructuras de servicios públicos, aprovechar la oferta de transporte público, aumentar la oferta de espacio público y equipamientos, recuperar su significado como bien colectivo y patrimonial, potenciar su dinámica socioeconómica, aumentar el verde urbano y mejorar las oportunidades de la ciudadanía en el acceso a un hábitat humano.”*

*El Acuerdo 489 de 2012 por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016, en su Artículo 28. Programa de Movilidad Humana establece:*

*“Movilidad humana dará prioridad en el siguiente orden: a las y los peatones, las y los ciclistas, al transporte masivo sobre el vehículo particular y a la introducción de la energía eléctrica en el transporte masivo, con el fin de reducir emisiones y de esta manera contribuir a mitigar el cambio climático y a disminuir las causas de las*





**CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.**

*enfermedades cardiorrespiratorias que afectan especialmente a las niñas, los niños y adultos mayores. Esta prioridad además ayudará a disminuir los niveles de accidentalidad...*

*En los proyectos prioritarios de Construcción e Integración de la Red Férrea como eje Estructurador del Sistema de Transporte Público y Ampliación e Integración de Troncales, se contempla la red de metro ligero que comprende un anillo férreo urbano con una longitud de 78.3 kilómetros conformado por los corredores férreos existentes: del norte (NQS), el corredor de occidente desde la carrera Séptima por calle 13, hasta la Avenida Ciudad de Cali. Por el borde oriental, un corredor sobre la Carrera Séptima, iniciando desde el Portal 20 de Julio hasta la Calle 193, cruzando al occidente sobre la Avenida San José (calle 170) donde se conecta con la Avenida Longitudinal de Occidente, hasta el Portal de Las Américas y la construcción de la Troncal de la Avenida Boyacá, desde Yomasa hasta Avenida San José (Calle 170) con Autopista Norte.*

*De igual forma es en el Art. 59. "Proyectos de infraestructura de movilidad priorizados para ejecutar durante la vigencia del Plan de Desarrollo Bogotá Humana". En su párrafo establece que "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 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 desarrollo de la ciudad."*

**2.1.1.3 INFRAESTRUCTURA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO SANITARIOS Y SISTEMA DE DRENAJE PLUVIAL DEL BORDE NORTE DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ.**

*Los estudios y diseños fueron adelantados por la Consultoría de la EAAB – Borde Norte, mediante contrato N° 1-02-25500-0626-2009 cuyo objeto fue la "Factibilidad Técnica, Ambiental, Económica y Financiera para el Desarrollo de la Infraestructura de Acueducto y Alcantarillado Sanitario y Sistema de Drenaje Pluvial del Borde Norte de la Ciudad de Bogotá".*

*Cabe señalar, que dichas infraestructuras prioritarias para la ejecución del proyecto deben ser construidas como parte del reparto de cargas y beneficios a cargo de los desarrollos urbanísticos de la zona de expansión del borde Norte de Ciudad, que soporta los proyectos viales incluidos en el plan de obras del acuerdo 451 de 2010, situación que a la fecha no ha sido concertada lo que hace inviable su concreción.*

**2.1.1.4 PLAZO DE INICIO DE LAS OBRAS Y DÉFICIT PRESUPUESTAL ACTUAL.**

*El artículo 6 del Acuerdo 451 de 2010 ordena que el plazo máximo para iniciar la etapa de construcción de las obras a las que se refiere el presente Acuerdo, no podrá exceder el término de dos (2) años contados a partir del momento en que se expida el acto administrativo que ordena asignar el valor del monto distribuible. Por ende, el 27 de Septiembre de 2013, será la fecha límite para iniciar dicha etapa.*

*Teniendo en cuenta que el momento de la asignación puede ser diferente al del inicio del cobro, como en efecto ya se dio en aplicación de la norma vigente, ya que el Acuerdo 451 es de fecha septiembre 28 de 2010 y por lo tanto el IDU dando cumplimiento a su obligación expidió la resolución VA 017 de septiembre 27 de 2011 dentro del término establecido, sin embargo el IDU no puede iniciar el cobro de la contribución de valorización ordenada por el Acuerdo 451 de 2010 hasta que no cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 16 y 19:*

*"Artículo 16. Recaudo. La entidad competente recaudará la contribución de valorización prevista en el*



# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

presente Acuerdo una vez se haya iniciado una de las obras de que trata el presente Acuerdo.

**Artículo 19.** *Fecha de pago.* La entidad competente recaudará el pago de la contribución de valorización o de la cuota correspondiente en el curso del segundo semestre de cada año”.

Así las cosas, tenemos que para el inicio de las obras se han realizado las siguientes actividades:

Una vez aprobado el Acuerdo 451 de 2010 en septiembre de 2010 el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, inició el estudio de factibilidad del Anillo Vial 1, terminado en abril de 2011 y entregado a la Secretaría Distrital de Planeación.

En dichos estudios de factibilidad, se estudiaron diferentes aspectos técnicos como estudios de tránsito, diseño geométrico, estudio urbanístico y de espacio público, estudios de suelos, evaluación ambiental y social, inventario de redes de servicios públicos y evaluación de alternativas de solución entre otros aspectos principales, incluyendo los análisis presupuestales correspondientes.

A través de la Resolución 593 de 2011, la SDP adoptó la reserva vial en mayo del mismo año.

Con los resultados de la etapa de factibilidad, se podrán ejecutar los diseños detallados de cada uno de los proyectos.

Desde enero 30 de 2012 mediante Contrato IDU -038 de 2011 se adelantan los diseños del tramo correspondiente a la Avenida Laureano Gómez entre Calles 170 y 183.

Teniendo en consideración los aspectos ambientales, prediales, sociales y de déficit económico señalados anteriormente para la construcción de las obras de infraestructura vial señaladas en el Acuerdo 451 de 2010, que se derivan de las modificaciones legales de aspectos legales del borde norte de la ciudad, la no reglamentación del Intercambio de suelos por derechos de edificabilidad adicional como parte del reparto equitativo de cargas y beneficios, en el Ámbito del POZ Norte, la inexistencia del financiamiento de la Infraestructura de Acueducto y alcantarillado Sanitarios y sistema de drenaje pluvial del Borde Norte de la ciudad de Bogotá, Así como la armonización al Acuerdo 489 de 2012 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016, aunado con las fechas y plazo de inicio de las obras y déficit presupuestal actual, se considera inconveniente e improcedente la ejecución del Acuerdo 451 de 2010.

Una de las estrategias planteadas para la aplicación de la política de corresponsabilidad orientada a la implementación de las decisiones plasmadas en el POT es “Propiciar la articulación entre las instancias de participación ciudadana de los diferentes escenarios territoriales en la elaboración, gestión, seguimiento, control social y evaluación de las normas e instrumentos de planeación”

Adicionalmente, una de las condiciones que ameritan la revisión de un Plan de Ordenamiento Territorial, que como ya se explicó debe ser coordinado con los acuerdos es la “necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de gran impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o equipamientos colectivos”, según se previó en el artículo 152 del POT vigente, situación que en efecto se presenta actualmente en Bogotá, con la programación de proyectos tales como Primera Línea de Metro, 78 Km. de Metro Ligero y las nuevas y extensión de corredores existentes de las Troncales de TransMilenio, proyectos que hacen parte de las metas del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, que se establecieron en el artículo 59 del Acuerdo 489 de 2012.

Esta es una oportunidad de importancia para armonizar todos los proyectos de infraestructura vial y de espacio público, que aunque hoy programados por los tres acuerdos mencionados, no se han desarrollado, tal



“UN CONCEJO PRESENTE CON LA CIUDAD”



GD-PR002-FO3



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

como ocurre con la construcción de los proyectos del grupo dos y los estudios y diseños, adquisición de suelo, compensaciones a que haya lugar y construcción de las obras de los grupos tres y cuatro del Acuerdo 180.

El proceso de armonización se previó en el párrafo del artículo 59, del Acuerdo 489 de 2012, Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, respecto de las obras determinadas por los acuerdos 180 de 2005, 451 de 2010 y el mismo Plan de Desarrollo, de manera que exista coherencia entre las actuaciones de la Administración Distrital, para lo cual previó la presentación al Concejo de la ciudad, de un proyecto de Acuerdo en donde se plasme esta intención, en el marco de "...criterios de capacidad de pago, eficiencia, beneficio y equidad, acorde con el modelo de desarrollo de la ciudad..." Tomado del párrafo del artículo 59 del Acuerdo 489 de junio 14 de 2012.

Todo lo antes explicado es congruente con uno de los principales objetivos de la Actual Administración Distrital, que es "Construir un territorio donde se garantice el acceso equitativo a la ciudad. La distribución de redes estructurantes –acueducto y alcantarillado, malla vial, redes de energía y gas –, los equipamientos educativos, de salud, culturales, deportivos, administrativos, la cobertura de los sistemas de transporte y la localización de sus puntos de acceso, la ubicación de la vivienda y los centros de atención social y de justicia, deben contribuir a la reducción de la segregación, facilitando el acceso a toda la población sin importar sus niveles de ingreso, la ubicación de su residencia, edad, condición física o identidad."

Es indispensable reconocer que las determinantes Ambientales emitidas por el Ministerio de Medio Ambiente desde el año 2000, fueron materializadas en las **resoluciones 2921 de 2012 y 0129 de 2013**, emitidas por la autoridad ambiental encargada, en este caso la CAR. Que asu vez, son parte fundamental dentro de la de la revisión extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial, POT. Los anteriores actos administrativos repercuten directamente en tres factores fundamentales dentro del POZN:

(i) La estructura Funcional del Poz Norte (ii) el Suelo de Producción y (iii) las Zonas Productivas.

En este contexto la estructura funcional hace parte directa del sistema vial entre otros del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, teniendo que reformular los componentes técnicos establecidos en el año 2010, ya que las nuevas determinantes implican reformular las obras descritas en el anexo 1 del Acuerdo 451 de 2010.

Respecto del Anillo 1 del POZ Norte que se pretendía construir por valorización con un área de influencia que no demostraba un beneficio real, así como el cobro en una misma bolsa a suelo rural, de reserva forestal y de expansión, la necesidad de reformular el POZ Norte por las determinantes ambientales de las resoluciones del Ministerio de Ambiente dictadas desde el 2000 y recientemente reconocidas por la CAR a la luz de la actual concertación de la revisión del POT, llevan a reformular el proceso de adquisición del suelo de esas obras, su replanteamiento técnico para respetar dichas determinantes y a reformular la figura de la valorización que además no recargue aún más los hogares de Usaquén, Suba y Barrios Unidos sin capacidad de pago, lo que hace necesario en este momento de igual forma la derogatoria del Acuerdo 451 de 2010.

Finalmente los análisis de tránsito realizados en conjunto entre la Secretaría Distrital de Movilidad, SDM, y el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, para los diferentes escenarios propuestos, la revisión del componente ambiental del POZ Norte que se requiere adelantar y teniendo en cuenta los proyectos prioritarios y metas del programa Movilidad Humana del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, adoptado mediante el Acuerdo 489 de 2012, se concluyó que es necesario derogar el anillo uno del borde Norte de la ciudad.

(...)"

A partir de las anteriores conclusiones técnicas que señala la administración distrital donde manifiesta una serie de motivos, mediante los que brinda elementos adicionales





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

para lo propuesto y que debo señalar a la honorable Comisión y a los demás colegas Concejales con el fin de que el mismo se remita a un estudio más profundo sobre los temas que aquí se trata, en razón que aún quedan dudas de índole financiero, político y social que podrían llevarnos a incurrir en un error.

**2.1.- En cuanto a argumentos financieros adicionales para la derogatoria parcial del Acuerdo Distrital 180 de 2005 y la derogatoria absoluta del Acuerdo 451 de 2010.**

Para finalizar, la administración distrital manifiesta una serie de motivos que denomina financieros, adicionales a los ya expresados, mediante los que brinda elementos adicionales para lo propuesto en el artículo 195 de 2013, siendo necesaria su revisión. Dichos argumentos son los siguientes:

“(…)

*El Acuerdo 180 de 2005 en su Artículo 1 – Determinación de la Contribución, establece “el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local en el Distrito Capital de Bogotá, con la destinación específica de financiar la construcción del Plan de Obras que integran los sistemas de movilidad y de espacio público, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus Operaciones Estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo”.*

*A través del establecimiento de una contribución de valorización estipulada en un Acto Administrativo (Acuerdo 180 de 2005), se impugna una obligación contingente a la ciudadanía que obtiene un beneficio local por la construcción de unas obras del sistema de movilidad y espacio público.*

*El Instituto de Desarrollo Urbano teniendo en cuenta un conjunto de variables, factores y etapas de ejecución de los proyectos, realizó una estimación de la contribución en el período de aprobación del Acuerdo, contemplándose que dicho valor se actualizaría año tras año con el Índice de Costo de la Construcción Pesada – ICCP, con el fin de traer a valor presente dicha estimación.*

*Teniendo en cuenta lo anterior se establece que a la fecha de la aprobación del Acuerdo, la contribución pasa a ser una obligación con cierto grado de incertidumbre para la realización de un suceso futuro.*

*Las obligaciones contingentes son obligaciones pecuniarias que pueden tener un impacto adverso representativo, afectando la situación financiera de las entidades territoriales dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*El Decreto 175 de 2004 “Por el cual se dictan disposiciones para la gestión de obligaciones contingentes en Bogotá, D.C.” se aplica con la entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998 que da origen al marco regulatorio para el tratamiento de las obligaciones contingentes.*

*En el Artículo 1 – Cobertura del Decreto se establece en el literal b. las obligaciones contingentes generadas por Operaciones de Crédito Público y Otros Contratos Administrativos, cuyas obligaciones pueden tener un impacto adverso representativo sobre las finanzas del Distrito y de la Entidad Regulada que en este caso es el Instituto de Desarrollo Urbano, a través del cual se cumple la siguiente condición:*

*b) La obligación contingente puede afectar la estabilidad financiera de la entidad regulada. Cuando la obligación contingente se valore y se determine que en el evento de su exigibilidad, la entidad regulada por sí misma no estará en capacidad de responder con su propio presupuesto por la obligación, generando un requerimiento inesperado de recursos presupuestales para la Administración Distrital, se considerará como*





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

*obligación de impacto adverso representativo.*

*El proceso básico que se debe desarrollar para las obligaciones contingentes se enmarca dentro de cinco (5) procedimientos que consisten en:*

*1. Identificación*

*La construcción de las Fases II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005 Y EL ANILLO 1 DEL ACUERDO 451 DE 2010, establecen unas obligaciones contingentes que tienen un impacto adverso representativo sobre las finanzas del Distrito y del Instituto de Desarrollo Urbano como entidad ejecutora, en razón a que la capacidad de pago de la ciudadanía es insuficiente y las etapas de ejecución de los proyectos (estudios y diseños, adquisición predial y construcción) presentan un déficit con respecto a lo presupuestado en la estimación.*

*Empleando la clasificación de riesgos definida en el Documento CONPES 3107 de 2001, se identifican y analizan a continuación los riesgos que generan la existencia de estas obligaciones contingentes.*

*La evaluación de los proyectos en infraestructura, así como su estructura y viabilidad financiera se realiza sobre la base de una proyección probable de flujos, esto es, de los costos de las fases de intervención, así como de los ingresos esperados.*

*Una asignación adecuada de los riesgos es aquella que minimiza el costo de su mitigación. Los riesgos de un proyecto se refieren a los diferentes factores que pueden hacer que no se cumplan los resultados previstos y los respectivos flujos esperados. Para determinar cuáles son los riesgos asociados al Plan de Obras del Acuerdo 180 de 2005 y del Acuerdo 451 de 2010, se debe identificar las principales variables que determinan estos flujos:*

*Riesgo Comercial*

*El Riesgo Comercial se presenta cuando los ingresos que provienen de la operación de asignación y recaudo por la contribución de valorización difieren de los costos reales de los proyectos. Es decir, la fuente de financiación es insuficiente para atender la ejecución total del proyecto, conllevando a generar inviabilidad por la disposición de la financiación en la cual los costos son superiores a los ingresos.*

*Adicionalmente, la imposibilidad de cobrar mayores tarifas por la capacidad de pago y el no pago o evasión de la contribución que se traducen en flujos de caja menores, son factores de mercado negativos para que el proyecto no se pueda emprender con las características esenciales.*

*El nivel de servicio y la demanda de este Plan de Obras, no cumple con las expectativas iniciales, por el reordenamiento y nuevo modelo de desarrollo de la ciudad.*

*Riesgo de adquisición de predios*

*Este riesgo está asociado al costo de los predios, a su disponibilidad oportuna y a la gestión necesaria para la adquisición. El riesgo surge de la necesidad de disponer de predios para el desarrollo de los proyectos.*

*Riesgos de Construcción*

*El monto y el costo de la inversión no se financian el 100% con la contribución. Este riesgo tiene tres componentes: i) Cantidades de Obra: sucede cuando la inversión requiera cantidades de obra distintas a las previstas; ii) Precios: sucede cuando los precios unitarios de los diferentes componentes de la inversión son distintos a los previstos; iii) Plazo: sucede cuando las obras se realizan en un tiempo distinto al inicialmente previsto.*

*Durante la etapa de preinversión y de estructuración de los proyectos (Factibilidad), con los estudios previos y actividades que generan un nivel de información, se ha analizado la inviabilidad del Plan de Obras del*



# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Acuerdo 180 de 2005 y del Acuerdo 451 de 2010, en razón a que no se pueden cubrir los sobrecostos por las complejidades presupuestales

### Riesgos de Operación

El riesgo de operación se refiere al no cumplimiento de los parámetros de desempeño especificados; a costos mayores a los proyectados; a disponibilidad y costos de los insumos.

El riesgo de operación incide sobre los costos y los ingresos del proyecto debido a que implica menores niveles de productividad e induce un incremento de los costos.

### Riesgos Financieros

Este riesgo tiene dos componentes: i) el riesgo de consecución de financiación; ii) riesgo de las condiciones financieras (plazos y capacidad de pago). Este tipo de riesgo es muy alto cuando se obtienen condiciones que no se adecuen al plazo de maduración del proyecto y por ende a su generación de caja.

Las entidades estatales podrán diseñar soportes de liquidez para los proyectos, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 14 del Decreto 423 de 2001, por un periodo de tiempo limitado y así facilitar la obtención de financiación en condiciones más favorables.

### Riesgos de Fuerza Mayor

Los riesgos de fuerza mayor son definidos como eventos que están fuera del control de las partes, y su ocurrencia otorga el derecho de solicitar la suspensión de las obligaciones estipuladas. Eventos graves de fuerza mayor pueden conducir a la interrupción de la ejecución del proyecto.

### Riesgo de Norma o Político

Se refiere a diferentes eventos de cambios de ley, de situación política o de condiciones territoriales que tienen impacto negativo en el proyecto.

## 2. Valoración

Teniendo en cuenta la Metodología de Valoración de las Obligaciones Contingentes definida por la Secretaría Distrital de Hacienda y los modelos y análisis que ha estructurado el Instituto de Desarrollo Urbano con respecto a la contribución de la valorización, se establece a continuación la valoración:

DEFICIT PRESUPUESTAL ACUERDO 180 DE 20105		
GRUPO	DISEÑOS Y PREDIOS	OBRA
2		280
3	134	381
4	32	362
DEFICIT PRESUPUESTAL ACUERDO 451 DE 2010		
ANILLO 1	PREDIOS Y OBRA	
	60	

NOTA: Valores aproximados en miles de millones de pesos a 2013 para grupo 2 y a 2012 para grupos 3 y 4 y POZN



“UN CONCEJO PRESENTE CON LA CIUDAD”



GD-PR002-FO3



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

3. Registro Contable

*En los libros contables del Instituto de Desarrollo Urbano y en los documentos y soportes que amparan el registro presupuestal para la ejecución de las etapas de intervención del Plan de Obras del Acuerdo 180 de 2005, se evidencia que la asignación para atender la intervención programada es insuficiente, considerando adicionalmente que el recaudo tiene un factor de error y pérdida aproximadamente del 5% por descuentos y obligaciones no canceladas, lo que conlleva a que la Entidad tenga que establecer fuentes alternativas como las Transferencias Ordinarias para financiar el 100% de la ejecución de la fase de intervención.*

*Generar un requerimiento inesperado de recursos y desplazar la intervención de proyectos estratégicos de la Administración por el traslado de una fuente y presupuesto que estaba destinado a la ejecución de otros proyectos fuera del Plan de Obras del Acuerdo 180 de 2005 y del Acuerdo 451 de 2010, origina que la obligación tenga un impacto adverso representativo.*

4. Mitigación

*Para contrarrestar el efecto adverso de las obligaciones contingentes, la Administración Distrital considera la derogatoria parcial del Acuerdo 180 de 2005 y sus reglamentarios y total del Acuerdo 451 de 2010, los cuales contemplan el mecanismo de Contribución de Valorización por Beneficio Local y solicita la financiación por endeudamiento de algunas obras que cumplen con el modelo de desarrollo de la ciudad y son indispensables para la conectividad y accesibilidad.*

#### IV. COMPETENCIA DEL CONCEJO

Sea pertinente indicar que revisada la iniciativa presentada por la Administración Distrital e igualmente las competencias del Honorable Concejo de la ciudad para avocar competencia, ellas se fundamentan en el siguiente marco normativo:

a.- La Constitución Política de 1991 en el artículo 317 señala la competencia exclusiva de los municipios para gravar la propiedad inmueble y de igual forma el artículo 338 ibidem prevé que “... 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. ...”.

b.- El Decreto Ley 1421 de 1993 – Estatuto Orgánico de Bogotá en su artículo 12, numeral 3º asigna al Concejo la facultad de establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, ordenar exenciones y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquellos; siendo esta facultad de iniciativa del alcalde de conformidad con lo expresamente señalado por el artículo 13 ibidem.





**CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.**

En esta mismo Decreto Ley en su artículo 157 asigna la competencia del Concejo en materia de establecer y en tal sentido modificar la valorización en los siguientes términos: “... *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 la sumas que se pueden distribuir 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 ...*”

c.- El Decreto Nacional 1333 de 1986 “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, en su artículo 242 asigna a los departamentos, municipios y a Bogotá la competencia para establecer “... *los recursos administrativos sobre las contribuciones de valorización en la vía gubernativa y señalarán el procedimiento para su ejercicio*”

d.- El artículo del Decreto Nacional 1604 de 1996 “*Por el cual se dictan normas sobre valorización*” reitera lo señalado por el artículo 242 del Decreto Nacional 1333 de 1986.

e.- El Acuerdo Distrital 7 de 1987<sup>2</sup> “*Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá*”, en su artículo 4, expresa que corresponde al Concejo de Bogotá D. C. la ordenación de la ejecución y cobro de las obras que hayan de realizarse por el sistema de valorización.

Siendo este el fundamento legal y normativo para que esta Corporación pueda conocer el Proyecto de Acuerdo No. 119 de 2013 y que este hubiere sido de iniciativa de la Administración en cabeza del Alcalde Mayor.

**V. IMPACTO FISCAL**

En concordancia a las directrices nacionales con respecto al impacto fiscal de las iniciativas normativas presentadas para el trámite de aprobación respectiva, se hace una revisión con base en la Ley 819 de 2003, cuyo artículo 7º prevé que como requisito en todo momento, se debe contar con el impacto fiscal de cualquier proyecto que ordene gastos o costos, lo cual debe hacerse explícito en el documento de la exposición de motivos y en las ponencias respectivas, lo que igualmente deberá ser compatible y acorde con el Marco Fiscal de mediano plazo con su respectiva fuente de ingreso o fuente sustitutiva.

Así las cosas, es de reconocer que gran parte del grupo de las obras que se pretende derogar, ha tenido ya sea por estudio, diseño o compra de predios, una costo, un gasto una inversión, lo que se concluye el riesgo, que de ser aprobado el proyecto de acuerdo propuesto por la administración, por

<sup>2</sup> Modificado por el Acuerdo Distrital 16 de 1990 y reglamentado por el Decreto Distrital 287 de 1991.





CONCEJO DE BOGOTA, D.C.

el Honorable Concejo, se esté generando detrimento patrimonial para el distrito, lo traería un mayor malestar de la sociedad.

**VI. CONCLUSIÓN**

Según lo planteado, el proyecto de Proyecto de Acuerdo No.119 de 2013: **"POR EL CUAL SE DEROGA PARCIALMENTE EL ACUERDO 180 DE 2005 Y SUS ACUERDOS MODIFICATORIOS 398 DE 2009 Y 445 DE 2010, SE DEROGA EL ACUERDO 451 DE 2010 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**. Se podría constituir está, en una norma inviable legalmente, toda vez que se generaría detrimento a la ciudad y un mal mensaje a la cultura contributiva de los ciudadanos, pues es menester recordar que los Bogotanos ya hemos hecho unos pagos por la contribución de la valorización, y hay una expectativa creada sobre los beneficios que recibiremos por la misma, de manera que no basta con que la administración "ordene la casa y cambie la fuente de financiación", puesto que los recursos ciudadanos son sagrados, y de la misma manera los acuerdos que promulga el Concejo de Bogotá D.C.

No obstante por lo planteado, y de acuerdo con la decisión tomada por la BANCADA DEL PARTIDO LIBERAL, en cuanto a las consideraciones de la presente ponencia relacionadas con duplicidad de normas ya expedidas, y por considerar que la misma carece de respuestas técnicas en la materia, me permito rendir **PONENCIA NEGATIVA**, a la iniciativa presentada por la Administración Distrital en cabeza del Doctor GUSTAVO FRANCISTO PETRO URREGO.

Cordialmente,

GERMAN GARCIA ZACIPA  
Concejal de Bogotá

