MIGUEL URIBE TURBAY
CONCEJAL DE BOGOTA D.C.
2012-2015

Bogotá, D.C., 17 de octubre de 2012

Doctor
CAMILO ERNESTO TORRES CASTAÑEDA
Secretario
Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público
Concejo de Bogotá, D.C.

Referencia: Ponencia Proyecto de Acuerdo No. 261 de 2012

Respetado señor Secretario:

Teniendo en cuenta la designación que me fue efectuada, presento ponencia sobre el Proyecto de Acuerdo No. 261 de 2012, ***"POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ACUERDO 180 DE 2005 QUE AUTORIZA EL COBRO DE UNA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DE OBRAS MODIFICADO POR LOS ACUERDOS 398 DE 2009 Y 445 DE 2010"***.

I. PRESENTACIÓN

En el año 2005, el Acuerdo 180 autorizó la financiación de un plan de ciento treinta y siete (137) obras dentro del marco de la Contribución de Valorización por Beneficio Local, como modelo de financiación de los Sistemas que tienen relación con la Conectividad, Movilidad y el Espacio Público, y acorde con la ideología de planeación integral contenida en 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 citado Plan.

El Acuerdo 180 de 2005 estableció la contribución y el monto distribuible, así como las obras a ejecutar, las cuales se enfocan al fortalecimiento de dos de los Sistemas Generales que contiene el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá:

a) el Sistema de Movilidad, en sus Subsistemas de Vías, Intersecciones Viales, Puentes Peatonales y Andenes; y

b) el Sistema de Espacio Público en su componente de Parques.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO:

El proyecto de Acuerdo 261 de 2012 sobre el que se rinde ponencia propone modificar el Acuerdo 180 de 2005, mediante el cual se autorizó el cobro de una Contribución por Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de Obras, en los artículos relacionados con:

a. La asignación del monto distribuible,
b. El plazo para el inicio de algunas de las obras y,
c. Predios excluidos del cobro.

De la exposición realizada por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–[1], se concluye que la modificación propuesta por la Administración se centra en:

1. los **Predios Excluidos** del cobro por valorización,
2. los **Plazos** para 3 obras,
3. los **Recursos** adicionales por el incremento del valor de las obras,
4. el **Traslado del Incremento** del costo de las obras a los contribuyente y,
5. las **Zonas de Influencia** de 11 parques.

III. MARCO JURÍDICO Y ANTECEDENTES:

MARCO NORMATIVO VALORIZACIÓN:

La contribución por valorización se fundamente en:

-**Constitución Política**:

Artículo 82: *Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público que por su destinación al uso común prevalece sobre el interés particular.*

Artículo 317: *Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.*

[1] REUNIÓN EFECTUADA EL 4 DE OCTUBRE DE 2012. SALÓN PRESIDENTES CONCEJO DE BOGOTÁ. Funcionarios Instituto de Desarrollo Urbano y Presentación del proyecto de Acuerdo 261 de 2012, Comisión de Hacienda y Crédito Público de la misma fecha.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y la conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Artículo 338: *Compete al Concejo de Bogotá, D.C., imponer contribuciones fiscales y parafiscales, fijar los sujetos activo y pasivo, los hechos y las bases gravables y las tarifas de las mismas.*

-Decreto Ley 1421 de 1993:

Artículo 157: Corresponde al Concejo establecer la contribución de valorización por beneficio local, o general; determinar los sistemas y métodos para definir los costos y beneficios de las obras o fijar el monto de las sumas que se pueden 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.

-Acuerdo 7 de 1987 (Estatuto de Valorización):

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

Podrán causar contribución de valorización las obras, planes o conjunto de obras que se adelanten por el sistema de inversión concertada entre el sector público y privado, caso en el cual la Junta Directiva del IDU ordenará las obras y reglamentará la distribución y cobro. (Art. 2º)

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

Según el artículo 4º del Acuerdo, la ejecución y cobro de las obras que se realicen por el sistema de valorización serán ordenadas por el Concejo.

Los cobros por valorización (liquidación y recaudo) ***pueden hacerse antes, durante o después de la ejecución de las obras.***

ANTECEDENTES DE LA MODIFICACIÓN SOLICITADA:

En el año 2005 se expidió el Acuerdo 180, mediante el cual se autorizó el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de Obras.

Posteriormente, el Concejo de Bogotá aprobó en el año 2009 el Acuerdo 398, *"Por medio del cual se modifica el Acuerdo 180 de 2005 y se dictan otras disposiciones"* el cual ordenó entre otros aspectos, modificar el plan de obras de la Zona de Influencia 2 del Grupo 1 del Subsistema de Movilidad del Acuerdo 180 de 2005. Igualmente aprobó en el año 2010 el Acuerdo 445, modificatorio de los Acuerdos 180 de 2005 y 398 de 2009, que ordenó, entre otros aspectos, que la contribución de valorización correspondiente a las Fase II, se asignará en el año 2012.

En cumplimiento de lo ordenado en el Acuerdo 398, el IDU emitió la Resolución VA 016 de octubre 30 de 2010, que asignó la contribución de valorización correspondiente a la zona de influencia 2 del grupo 1 de los subsistemas de movilidad.

De acuerdo con lo anterior, el plazo máximo para iniciar las obras correspondientes a la zona de influencia 2 del grupo 1 del subsistema de movilidad es el 29 de octubre de 2012.

Así mismo, la asignación de la Fase II se efectuará en el año 2012 incluyendo:

a) el costo de construcción e interventoría del grupo 2 de obras y el costo de administración del recaudo proporcional;

b) el costo de los estudios y diseños con su interventoría, el costo de predios y las indemnizaciones sociales del grupo 3 de obras y el costo de administración del recaudo proporcional.[2]

Según lo manifestado por la Administración[3] la asignación de la Fase II se hará mediante resolución en el mes de diciembre del año 2012.

[2] Acuerdo 445 de 2010, modificatorio del Acuerdo 180 de 2005.
[3] REUNIÓN EFECTUADA EL 4 DE OCTUBRE DE 2012. SALÓN PRESIDENTES CONCEJO DE BOGOTÁ. Funcionarios Instituto de Desarrollo Urbano.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO Y FINANCIERO DE LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN:

Con el propósito de elaborar una ponencia objetiva, propositiva e integral, se enviaron oficios solicitando mayor información a las entidades pertinentes y convocando a una reunión en la Corporación con la presencia de los funcionarios responsables del Instituto de Desarrollo Urbano, del Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDRD, de la Secretaría Distrital de Hacienda, y del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público[4]. A partir de la respuesta del IDU mediante radicado DATV **20125650677611** y la reunión efectivamente celebrada el 4 de octubre de 2012, se solicitó mayor información a las mismas entidades con el propósito de absolver las dudas generadas con la información suministrada en primera instancia. A la fecha de la radicación de esta ponencia sólo se recibió respuesta por parte del Instituto de Desarrollo Urbano DTAV **20125650688851.**

1. ANÁLISIS VIABILIDAD JURÍDICA DEL PROYECTO DE ACUERDO

Es preciso hacer referencia a la viabilidad del proyecto de Acuerdo 261 de 2102. De este modo, se hará referencia al Estatuto de Valorización (Acuerdo 7 de 1987).

NO SE HA REFORMADO EL ACUERDO 7 DE 1987 (ESTATUTO DE VALORIZACIÓN DEL DISTRITO)

Estatuto de Valorización y estructura de pagos de la Contribución de Valorización

El Artículo 8º del Acuerdo 398 de 2009, que modificó el Acuerdo 180 de 2005 y dictó otras disposiciones, dispuso que dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición del mismo, la Administración Distrital debía presentar un proyecto de Acuerdo para modificar el Estatuto de Valorización (Acuerdo 7 de 1987) en el cual se definirían mecanismos para que el recaudo de la contribución de valorización se efectuara durante la construcción de las obras públicas de las Fases II, III y IV y que su estructura de pagos no superara en un año un determinado porcentaje del impuesto predial que corresponda a la respectiva vigencia.

[4] El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público no asistió a la reunión.

Dicho artículo señala lo siguiente:

"Articulo 8º. OPORTUNIDAD DEL RECAUDO.

En el plazo máximo de tres meses a partir de la aprobación del presente Acuerdo, la Administración Distrital presentará a consideración del Concejo de Bogotá un proyecto de modificación al Estatuto de Valorización, que defina los mecanismos para que el recaudo de la contribución se efectúe durante la construcción de las obras públicas de las fases II, III y IV a financiarse con este instrumento y que su estructura de pagos no supere en un año un determinado porcentaje del impuesto predial que corresponda a la respectiva vigencia ."

La Administración Distrital radicó el respectivo proyecto de Acuerdo en una primera oportunidad (P.A. No. 428 de 2009) y éste no fue discutido por el Concejo Distrital, posteriormente fueron presentados los proyectos de Acuerdo 195 y 249 de 2010 que tampoco surtieron trámite de aprobación. Finalmente, la Administración presentó el proyecto de Acuerdo 269 de 2010 que fue aprobado en primer debate, pero no lo ha sido en segundo debate.

No puede perderse de vista que para la Administración persiste la obligación de presentar el referido proyecto de Acuerdo. En este caso, como ya fue presentado y aprobado en primer debate, debe continuarse con su trámite para segundo debate en la Plenaria del Concejo.

La modificación establecida por el Acuerdo 398 de 2009 debe ser aprobada antes de proceder a autorizar aumentos en los costos de las obras y en los costos de administración del recaudo del Grupo 2, y en cuanto a los estudios y diseños, adquisición de predios, interventorías, indemnizaciones sociales y costos de administración del recaudo de las obras del Grupo 3 que son objeto del proyecto de Acuerdo 261 de 2012.

En este orden de ideas no sería conveniente la aprobación de aumentos en los costos de las obras financiadas con la contribución de valorización, en la medida en que al aumentar dichos costos se corre el riesgo de superar los topes que pueda establecer el Acuerdo respectivo y ello obligaría a la Administración a presentar un nuevo proyecto de Acuerdo para ajustar el valor de las obras y, por ende, el valor del monto distribuible nuevamente, lo cual podría generar mayores costos y desgaste administrativo.

La necesidad de resolver esta situación está asociada con el hecho de que en el evento de aprobarse un nuevo Acuerdo para ajustar el cobro de la contribución de valorización a un determinado porcentaje del impuesto predial

podría obligar a la Administración a reliquidar los pagos que hayan efectuado los contribuyentes y a efectuar la devolución de algunos dineros, lo cual haría que el IDU tenga que asumir una carga administrativa adicional además de gastos adicionales para atender este proceso.

2. ANÁLISIS DE FONDO SOBRE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS:

2.1. AJUSTES ASOCIADOS A PREDIOS EXCLUIDOS DEL COBRO DE VALORIZACIÓN:

El Acuerdo 180 de 2005 prevé que no se tendrán en cuenta para la distribución de la contribución de valorización una lista de unidades prediales, entre ellas las de propiedad del Estado, las embajadas, los predios de uso público, monumentos nacionales cuyo titular sea una entidad de derecho público, entre otros.

De acuerdo con la información entregada por el IDU[5], los predios que serán adquiridos por el Distrito con el fin de ejecutar las obras programadas no deben ser contribuyentes en las obras por valorización. Sobre estos predios, de acuerdo con la configuración del Acuerdo 180 de 2005, se están generando recibos correspondientes a la contribución por valorización cuando en realidad estos recursos no ingresarán al tesoro del Distrito. Aparecerá como cartera por cobrar generando desgaste administrativo innecesario para la ciudad.

Este primer punto de la modificación propuesta consiste en excluir estos predios para que no se les genere cobro y no se les envíe recibo.

Adicionalmente, al IDU se le pidió ampliar esta categoría a los demás predios de la administración distrital que presentan el mismo inconveniente, lo harán vía procedimiento, antes de generarse la asignación respectiva se oficiará a las entidades del distrito para que manifiesten frente a cuáles predios se está generando trámite de compra y así se puedan excluir de la contribución por valorización.

En la actualidad, como lo que se distribuye es el valor de la obra, y se sabe que esos predios no van a pagar la contribución, se genera que la asignación entre desfinanciada.

[5] REUNIÓN EFECTUADA EL 4 DE OCTUBRE DE 2012. SALÓN PRESIDENTES CONCEJO DE BOGOTÁ. Funcionarios Instituto de Desarrollo Urbano.

CONCLUSIÓN A LAS MODIFICACIONES ASOCIADAS A PREDIOS EXCLUIDOS:

Frente a este primer punto de la modificación solicitada no se advierten inconvenientes, se entiende claramente la explicación del IDU y la conveniencia de esta modificación y por tanto se considera debe ser aceptada por este Concejo.

2.2. AJUSTES ASOCIADOS A PLAZOS PARA TRES OBRAS:

De conformidad con el Acuerdo 180 de 2005, una vez se da la asignación mediante acto administrativo oficializando el monto que se cobrará por valorización, el IDU tiene 2 años para iniciar la obra. Esta disposición, por una parte se fundamenta en la necesidad de garantizar al ciudadano la ejecución transparente, responsable y oportuna de los recursos. Por otra parte, exige a la Administración a planear de forma integral las intervenciones con el propósito de generar el menor impacto negativo en la ciudad y salvaguardar los recursos públicos.

Por lo anterior, el Acuerdo 180 está diseñado para que en una primera fase se efectúen estudios y diseños sobre un proyecto y en la siguiente fase se desarrolle lo constructivo. De esta manera, sólo se inicia el cobro después de haber realizado los estudios correspondientes y tener todo preparado para comenzar la construcción propiamente dicha de la obra.

Por ser mandatorio este plazo para el IDU, la Administración Distrital solicita modificar algunos plazos con el fin de cumplir con los tiempos programados, por las razones que a continuación se exponen:

2.2.1. <u>OBRA 190: VÍA (Av. Ferrocarril de Carrera 93 a Carrera 100)</u>

A. CONFIGURACIÓN DE LA OBRA:

La obra consiste en destapar dos tramos del corredor de la Av. Ferrocarril entre la carrera 93 y la carrera 100 que actualmente están cerrados. La vía está compuesta por dos calzadas con dos carriles cada una.

Los dos tapones existentes se encuentran así:

Uno en el costado norte, entre las carreras 96 y 100. En este punto hay algunos predios que han presentado problemas para su adquisición, por estos

inconvenientes dentro del plazo solicitado para esta obra se incluye el proceso de adquisición de predios y terminar los estudios y diseños necesarios para poder licitar la construcción de la misma. Al destapar este tapón se puede dar continuidad a los dos carriles existentes.

En el costado sur, el tapón corresponde a la zona donde está la reserva para la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO). Están los carriles construidos hasta la carrera 93 en donde se encuentra cerrado y se pierde continuidad.

Desde ya debe tenerse en cuenta que con posterioridad, dentro del grupo 4 está prevista la construcción de un tercer carril para finalizar todo el tramo. En su momento se consolidará el perfil para lograr las 2 calzadas con 3 carriles cada una.

Frente a este tema se preguntó al Instituto de Desarrollo Urbano ¿por qué dividir estas obras, si nuevamente se va a causar un impacto negativo para la movilidad del sector cuando se inicien las obras para el tercer carril?, frente a lo que el IDU[6] respondió que si bien en la ciudad ha sido una práctica común el desarrollo progresivo, la Directora del IDU actual ha manifestado que no está de acuerdo con esa práctica. Sin embargo, para el momento de configuración de estas obras, el flujo de caja de la ciudad no daba para hacer toda la obra completa (dos calzadas, tres carriles).

No obstante, sostiene la Administración[7] que debe reconocerse que el Acuerdo 180 de 2005 prevé el corredor vial completo. Se definió así el tercer carril para el grupo 4 porque para la última fase se programaron desarrollar las obras más complejas. De esta manera, en las primeras fases, así expuesto en el acuerdo original, se incluyeron las obras que tenían menos inconvenientes, en términos prediales, de alcance de obra, etc. La construcción del tercer carril tiene una afectación mayor.

En conclusión, la obra 190 en esta fase consistirá únicamente en dar continuidad a las dos calzadas (con dos carriles cada una) existentes en la Av. Ferrocarril, desde la carrera 96 hasta la carrera 100.

[6] REUNIÓN EFECTUADA EL 4 DE OCTUBRE DE 2012. SALÓN PRESIDENTES CONCEJO DE BOGOTÁ. Funcionarios Instituto de Desarrollo Urbano.
[7] REUNIÓN EFECTUADA EL 4 DE OCTUBRE DE 2012. SALÓN PRESIDENTES CONCEJO DE BOGOTÁ. Funcionarios Instituto de Desarrollo Urbano.

B. ANTECEDENTES DE LA DEMORA QUE MOTIVAN LA EXTENSIÓN:

Un primer antecedente afectó el plazo de ejecución tanto de la obra 190 correspondiente a este numeral, como la 175 que se estudiará en el numeral siguiente.

Dentro del desarrollo de la primera Fase del Acuerdo 180 de 2005, se presentó un inconveniente en una de las áreas de influencia donde se encontraba el Aeropuerto El Dorado, que en aquel momento era un predio excluido de cobro por Valorización[8]. En esa área de influencia había 2 vías que afectaban directamente al aeropuerto. Los contribuyentes de la localidad de Fontibón se opusieron a pagar por esas vías por cuanto su finalidad principal es soportar la operación del Aeropuerto El Dorado y no un beneficio directo para esa comunidad.

La valorización funciona básicamente como un prorrateo y el Aeropuerto El Dorado tenía una longitud extensa dentro del área de influencia fijada en el Acuerdo 180 de 2005. Como el Aeropuerto, para el año 2005 no era sujeto de cobro por valorización, a los contribuyentes de la Localidad de Fontibón les tocaba asumir un porcentaje muy alto dentro del cobro.

Se modificó entonces el Acuerdo 180 de 2005 mediante el Acuerdo 398 de 2009, se retiraron 2 vías y dos obras cuyo objeto era construir puentes peatonales:

[8] En la actualidad el Aeropuerto El Dorado es sujeto de contribución de valorización de acuerdo con las siguientes precisiones:

a. La Ley 633 de 2000 (Reforma Tributaria) en su artículo 134 excluyó a los aeropuertos privatizados ó que operen en concesión de la exención tributaria reconocida a éstos en el artículo 160 del Decreto Ley 1421 de 1993.
b. El Consejo de Estado mediante radicado No. 1469 de 2002, Sala de Consulta y Servicio Civil, manifestó que "…Los aeropuertos y demás bienes que forman parte de la infraestructura aeronáutica de propiedad de la Nación, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en tanto por su destinación so bienes de uso público se encuentran excluidos de la contribución de valorización y del pago de impuesto predial unificado…. a menos que dichos bienes se encuentren en manos de particulares y que el respectivo concejo municipal o distrital los haya gravado en forma expresa.
c. El Aeropuerto El Dorado fue otorgado por la Aeronáutica Civil en agosto de 2006 en Concesión a la firma OPAIN.
d. El Concejo de Bogotá mediante Acuerdo 398 de 2009 incluyó al Aeropuerto El Dorado como sujeto pasivo de la contribución de valorización.

113	Vías	Avenida El TAM (AK 129) desde Avenida Luis Carlos Galán Sarmiento (AC 24) hasta Avenida Centenario.
114	Vías	Avenida Luis Carlos Galán Sarmiento (AC 24) desde Avenida Fontibón (AK 97) hasta Avenida El TAM (AK 129)
312	Puente Peatonal	Avenida Centenario por Carrera 124
313	Puente Peatonal	Avenida Centenario por Carrera 111

Se incluyeron en su lugar 2 vías que hacían parte de la Grupo 4 del Acuerdo 180 de 2005. Estas obras fueron traídas a presente:

190	Vías	Avenida Ferrocarril de Occidente de Carrera 93 a Carrera 100
175	Intersección Vial	Avenida Ciudad de Cali (AK 86) por Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22)

Según información del IDU[9], estas obras (190 y 175) entraron vía negociación y no vía prefactibilidad en tal Instituto.

Para estas dos obras el proyecto de Acuerdo 261 de 2012 solicita una extensión de 2 años teniendo en cuenta que no se ha iniciado la etapa de construcción por motivo de las demoras presentadas y el plazo para su inicio es el 28 de octubre de 2012. En caso de no ejecutarse una obra financiada con una contribución por valorización se tendría que devolver el dinero recaudado, pues estos recursos son de destinación específica.

En el estado actual de ejecución ya se adelantaron estudios y diseños para estas obras, pero como la construcción de las mismas debe iniciarse a más tardar el 29 de octubre de 2012 y el Instituto de Desarrollo Urbano aún no ha culminado los trámites necesarios para su inicio, se tendría que devolver el dinero.

En conclusión, la razón principal de la demora es que tanto la Obra 190 como la 175 fueron adicionadas al Plan de Obras del Acuerdo 180 de 2005 hasta el año 2009 con la expedición del Acuerdo 398, sólo hasta este momento fueron priorizadas dentro del Grupo I.

[9] REUNIÓN EFECTUADA EL 4 DE OCTUBRE DE 2012. SALÓN PRESIDENTES CONCEJO DE BOGOTÁ. Funcionarios Instituto de Desarrollo Urbano.

Adicionalmente, frente a la obra 190 hay un segundo antecedente que genera demoras en su ejecución. Según el IDU[10] hay unos predios que aun no han sido adquiridos por el Distrito lo que licitar la construcción correspondiente. Para el proceso de adquisición la Administración solicita una extensión del plazo de 2 años.

C. FUNDAMENTOS DE LA PONENCIA:

En la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo se hace referencia a que la adquisición del 17% del área total de predios necesarios está en proceso de adquisición por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB ESP. Teniendo en cuenta que será por vía de expropiación judicial, este proceso que puede tardar hasta 5 años para obtener la materialidad de los mismos. Una vez se hayan adquirido el 100% de los predios, se debe realizar la gestión para la transferencia correspondiente para la ejecución de cada proyecto.

"Es de anotar que los procesos de expropiación por vía judicial, que adelanta la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP., están supeditados a los términos y condiciones que el respectivo Juzgado Civil del Circuito de Bogotá de cada proceso, por lo tanto, no se tiene certeza de la fecha probable de entrega a la EAAB y posteriormente al Instituto de Desarrollo Urbano de los inmuebles antes identificados". [11] (Subrayado fuera del texto original)

De acuerdo con la información suministrada por el IDU[12], el instrumento jurídico existente para la adquisición de predios permite expropiar un predio rápidamente (aproximadamente 2 años). Sin embargo, en este proceso actúan las veedurías y la personería, pues si bien el instrumental jurídico permite que se pueda adelantar todo el proceso en dos años, el control que hacen estos organismos en cuanto al restablecimiento de la calidad de vida de las personas a las que se expropia, ha llevado a que se requiera de un tiempo mayor al inicialmente estimado.

[10] REUNIÓN EFECTUADA EL 4 DE OCTUBRE DE 2012. SALÓN PRESIDENTES CONCEJO DE BOGOTÁ. Funcionarios Instituto de Desarrollo Urbano.
[11] Respuesta con Radicado: DTAV 20125650688851, radicada en el Concejo de Bogotá el 12 de octubre de 2012.
[12] REUNIÓN EFECTUADA EL 4 DE OCTUBRE DE 2012. SALÓN PRESIDENTES CONCEJO DE BOGOTÁ. Funcionarios Instituto de Desarrollo Urbano.

Este tiempo, sin embargo, no podría determinarse exactamente para cada caso, dependerá entre otros factores de la condición de cada uno de los sectores afectados. En algunos corredores ha sido un proceso expedito pero en otros no.

En consecuencia, para analizar si la extensión en tiempo solicitada debe o no aprobarse por parte de este Concejo es necesario tener en cuenta la información que envía la Dirección Técnica de Predios del IDU y que figura en la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo. De esta manera, se puede concluir que el proceso podría demorarse más de dos años, hasta cinco, no obstante que la información suministrada durante la reunión efectuada el pasado 4 de octubre con esta entidad, sea que como ya se tiene adelantado el proceso de adquisición de predios frente a las otras obras, no deberían tenerse problemas de tiempo en este caso.

Teniendo en cuenta que la proyección de tiempo (5 años) responde a un cálculo basado en la experiencia sobre los tiempos que ha demorado la adquisición de predios para casos similares, puede afirmarse que no es conveniente aprobar una adición en tiempo de 2 años, si de por medio está un proceso de adquisición de predios que al menos en un porcentaje del área total se considera de difícil gestión.

Aunque el Instituto de Desarrollo Urbano dentro de su exposición[13] manifestó que ese sería el escenario más pesimista y en el más optimista considera que con dos años adicionales se logre cumplir los cronogramas, de aprobarse esta ampliación de sólo dos años se estará, una vez se cumpla ese plazo, frente al escenario de tener que conceder otra ampliación.

En este orden de ideas, al no conceder el plazo solicitado se pretende hacer efectiva la garantía que tienen los contribuyentes y así evitar que siga la costumbre de aplazar sin consideración alguna los cronogramas inicialmente establecidos. No obstante, teniendo en cuenta la importancia de dicha obra, se recomienda a la Administración que durante los próximos meses presente una modificación el plan de obras y la incluya en el Grupo 4, integrándola con la construcción del tercer carril de la misma vía y minimizando así el impacto en la movilidad del sector.

[13] REUNIÓN EFECTUADA EL 4 DE OCTUBRE DE 2012. SALÓN PRESIDENTES CONCEJO DE BOGOTÁ. Funcionarios Instituto de Desarrollo Urbano.

OBRA 175. INTERSECCIÓN VIAL- (Avenida Ciudad de Cali (AK 86) por Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22)).

A. CONFIGURACIÓN DE LA OBRA:

Consiste en la intersección sobre la Av. Ciudad de Cali a la altura de la Avenida Ferrocarril. Como se mencionó es una obra que fue incluida en el Grupo I al momento de retirar las 2 obras en donde tenía incidencia el Aeropuerto El Dorado durante la ejecución de la primera Fase del Acuerdo 180 de 2005.

Esta intersección consiste en la construcción de dos puentes vehiculares paralelos que elevan la Av. Ciudad de Cali sobre la Av. Ferrocarril.

Los diseños están prácticamente terminados, sin embargo hubo inconvenientes con algunos ductos de Ecopetrol ubicados en este sector. La coordinación con esa entidad se tomó un tiempo importante, primero para establecer dónde estaban los ductos, después para establecer cuáles eran las especificaciones técnicas y las distancias mínimas de seguridad que exigían para proteger sus ductos.

Ecopetrol revisó la información radicada por el IDU y evaluó las alternativas presentadas del Diseño y concluyeron que es necesario realizar el traslado de las tuberías para los proyectos 190 y 175.

Ecopetrol adquirió con el IDU el compromiso de entregar el presupuesto, especificaciones técnicas, normativa vigente para la ejecución de las obras de la Intersección de la Avenida Ciudad de Cali por la Avenida Ferrocarril de Occidente tanto para la obra como para la interventoría de la misma.

Hasta el momento se ha determinado hacer un desvío para proteger el poliducto y el jetducto que se ubican dentro del área.

El IDU se encuentra en la espera de la entrega por parte de Ecopetrol de los insumos necesarios que harían parte de los diseños que está elaborando su firma Consultora, para poder cumplir con las obligaciones contractuales en el tiempo pactado del

contrato. Por esta circunstancia se está presentando mayor dilación en el tiempo para el inicio del proceso licitatorio para la ejecución de las obras. [14]

Como el proceso ya va bastante avanzado, el objetivo del Distrito es dejar la licitación en curso este año para adjudicarlo en los primeros meses del año 2013.

B. ANTECEDENTES DE LA DEMORA QUE MOTIVAN LA EXTENSIÓN:

La demora por el proceso de negociación con Ecopetrol se presentó de la siguiente forma según el IDU[15]:

Dentro del proceso de prefactibilidad para la obra se consultó a Ecopetrol sobre la viabilidad de la misma en consideración a los ductos que esta empresa tiene ubicados dentro de esta zona de influencia (poliducto y jetducto). Desde el momento de la solicitud por parte del IDU y las respuestas por parte de Ecopetrol ha transcurrido aproximadamente 1 año y 5 meses.

Al momento de iniciarse el proceso de socialización y de gestión del proyecto, Ecopetrol emitió concepto estableciendo ciertas exigencias para la realización de la obra, exigencias que obligaron al IDU a efectuar varias mesas de trabajo para buscar soluciones definitivas. Las especificaciones fijadas por Ecopetrol obligaron a la modificación de los diseños existentes para su configuración cumpliendo, entre otras condiciones, que el desarrollo del proyecto se hiciera a no menos de 11 metros de la ubicación de los ductos.

En la actualidad, de acuerdo con lo manifestado por el IDU, esta obra prácticamente está lista para iniciar construcción a comienzos del año entrante, pero en la solicitud de modificación se englobaron las dos obras (190 y 175) para referirse a un mismo plazo de extensión.

Para el año 2013 en el mes de julio se tiene previsto iniciar la etapa de construcción de la obra.

[14] Respuesta con Radicado: DTAV 20125650688851, radicada en el Concejo de Bogotá el 12 de octubre de 2012.
[15] REUNIÓN EFECTUADA EL 4 DE OCTUBRE DE 2012. SALÓN PRESIDENTES CONCEJO DE BOGOTÁ. Funcionarios Instituto de Desarrollo Urbano.

C. FUNDAMENTOS DE LA PONENCIA:

La aprobación de este tiempo adicional no tiene objeción dentro de esta ponencia, en efecto es una obra que fue incluida dentro del Grupo I sólo hasta el año 2009 y el proceso de negociación con Ecopetrol ha retrasado la ejecución del proyecto. Por otra parte, se ha requerido de un tiempo adicional para ajustar los diseños de la obra y así proceder al inicio de la etapa de construcción.

2.2.2. OBRA 120. INTERSECCIÓN VIAL (Puente Aranda (Carrera 50) por Avenida Américas, Avenida de los Comuneros, (AC6) y Avenida Colón (AC 13)):

A. CONFIGURACIÓN DE LA OBRA:

En esta intersección confluyen varias vías arterias, están la vía de la Av. Américas, la Av. Batallón Caldas (50), la Av. Colón (13) y la Av. Comuneros que termina en esta intersección.

Para este proyecto se adelantaron los primeros estudios de factibilidad entre mediados del año 2007 y el primer semestre del año 2008 en los cuales la intersección se abordó de una manera demasiado amplia y se consideraba la demolición total de las estructuras existentes (dos puentes, uno sencillo y uno con dos ramales). La solución de esta factibilidad daba como resultado una intersección que superaba ampliamente el presupuesto establecido en el Acuerdo 180 de 2005 ($177.798 millones de pesos 2005, cuando lo programado por el Acuerdo 180 de 2005 era $25.734 millones de pesos 2005). De acuerdo con la información suministrada por el IDU[16], quienes tomaron la decisión de adelantar esta factibilidad le dieron un alcance demasiado amplio y fuera de alcance.

Por lo anterior la administración desde el segundo semestre de 2008 y aún hasta el primer semestre de 2012 adelantó una revisión de la solución de alta complejidad resultado de la primera factibilidad. Fruto de lo anterior, en la actualidad se está realizando una nueva factibilidad por parte del IDU (a partir

[16] REUNIÓN EFECTUADA EL 4 DE OCTUBRE DE 2012. SALÓN PRESIDENTES CONCEJO DE BOGOTÁ. Funcionarios Instituto de Desarrollo Urbano.

de Julio de 2012 y hasta mediados del 2013 según cronograma), sobre la cual se está trabajando y para cuya ejecución se solicita la ampliación en plazo. La obra propuesta en el proyecto de Acuerdo 261 de 2012 es completamente diferente a la planteada desde el año 2007.

Por otra parte, teniendo en cuenta que en el área hay 3 puentes vehiculares, en la nueva factibilidad el IDU plantea una obra que no afecte de ninguna manera la estructura existente y que se pueda dar dentro del alcance del Acuerdo 180.

La propuesta consiste en la construcción de un puente de tercer nivel (pasaría por encima de los existentes), los 3 puentes ya tienen entre 30 y 35 años de antigüedad aproximadamente. El IDU pretende mantener esas estructuras que cuando completen su vida útil (a los 50 años aprox.) ya deberán ser demolidas y reemplazadas, no se sabe si con la misma configuración o una similar, esto no podría determinarse en la actualidad.

El puente a construir pasaría sobre la Av. Batallón Caldas o Carrera 50. Que sea de tercer nivel significa que está pasando encima de los puentes existentes. Es un puente que lo que hace es descargar el flujo que va hacia los retornos existentes en la Av. Américas, porque muchas de las personas que vienen a hacer esa conexión tienen que hacer dos retornos para hacer un movimiento que debería ser directo. Al implantarse el puente también se va a hacer una glorieta pequeña para solucionar un problema de cruce.

Los demás ajustes son los necesarios para llegar a la funcionalidad actual, no se modifica ni la estructura de los puentes ni mucho menos los accesos originales a la Carrera 50.

De acuerdo con lo planeado por el IDU[17], la asignación de esta obra se haría el 1 de diciembre de 2012 y el recibo estaría llegando a los contribuyentes aproximadamente el 15 de diciembre. La fecha prevista para la contratación de los estudios y diseños de detalle será durante el segundo semestre de 2013 y la ejecución de los mismos a partir de enero y hasta diciembre de 2014. Siendo aprobados los estudios y diseños de detalle durante el primer semestre de 2015, la contratación de las obras sería aproximadamente en el segundo semestre de 2015.

[17] REUNIÓN EFECTUADA EL 4 DE OCTUBRE DE 2012. SALÓN PRESIDENTES CONCEJO DE BOGOTÁ. Funcionarios Instituto de Desarrollo Urbano.

Debe resaltarse que esta vía es de gran importancia por cuanto está pensada como un corredor alterno a la carrera 30, para descongestionar esta vía.

B. ANTECEDENTES DE LA DEMORA QUE MOTIVAN LA EXTENSIÓN:

Como se manifestó en el punto anterior, para este punto se adelantaron estudios de factibilidad en los años 2007 y 2008 en los cuales la intersección se abordó de una manera muy amplia y consideraban estos estudios la demolición total de las estructuras existentes (dos puentes, uno sencillo y uno con dos ramales). La solución de esa factibilidad daba como resultado una intersección que superaba ampliamente el presupuesto establecido en el Acuerdo 180 de 2005.

La administración entró en un proceso de revisión de esa solución porque se salía de alcance presupuestal, se revisó si seguiría siendo financiado por valorización o si se buscaban recursos adicionales. El resultado es que finalmente las acciones de la administración anterior consistieron, además de la revisión, en emprender unos reforzamientos estructurales a los puentes en el año 2010, porque como producto de esa factibilidad además de plantear una solución vial estaba hacer un reforzamiento estructural a estas estructuras.

Esta administración dio inicio a una nueva factibilidad, considerando aspectos de la anterior factibilidad, es decir, contemplando una solución que se adapte en mayor medida al presupuesto del Acuerdo 180 de 2005 ($48.578 millones de pesos 2005). Luego de esta factibilidad se dará lugar a unos estudios y diseños detallados, para posteriormente dar inicio a la etapa de construcción. De acuerdo con este nuevo cronograma, resultado de la nueva factibilidad, la administración solicita modificar el plazo para que le sean otorgados dos años adicionales.

Aquí el proceso fue bastante largo en la toma de decisiones de qué hacer con el proyecto. En todo este tiempo no hubo decisiones concretas en ese sentido excepto en hacer el reforzamiento de las estructuras de los puentes existentes, que se hizo en el 2010, sólo en desarrollo de la presente administración se tomó una decisión definitiva (primer semestre del año 2012), y en la actualidad se ha adelantado la factibilidad, que terminaría a mediados del año 2013.

Entregados esos estudios y diseños se podría contratar la obra a finales del año 2015.

C. FUNDAMENTOS PONENCIA:

La aprobación del tiempo adicional solicitado no tiene objeción dentro de esta ponencia. Si bien se puede observar una gran ineficiencia por parte de las administraciones anteriores frente a la definición de una solución a la luz del Acuerdo 180 de 2005, que además se ajustara a las necesidades de movilidad y organización de la ciudad, las razones de la demora justifican la ampliación del plazo de 2 años que propone la actual administración.

Debe además considerarse que si bien la solución de alta complejidad objeto de la primera factibilidad adelantada desde el año 2007 será una solución definitiva y necesaria en un futuro para la ciudad.

Como otra consideración, debe tenerse en cuenta que esta solución de alta complejidad no podría enmarcarse dentro de un cobro por valorización local ya que la intersección no sólo servirá como el conector más importante del Distrito, sino que al tener vías que conectará a Bogotá con la región esta es una solución que debe pensarse en una mesa de discusión dentro del marco de Bogotá-Región y cuya financiación, por supuesto, debe ser asumida por la Nación – Distrito - Departamento.

No obstante, por la gran importancia que tiene este conector se hace urgente una solución inmediata para mitigar los problemas de movilidad existentes. Vale la pena resaltar que, de ser aprobada esta ponencia con las modificaciones propuestas, el cobro de esta obra deberá hacerse después de terminada la misma, pues aún no se ha realizado la asignación.

AJUSTES ASOCIADOS A LOS RECURSOS:

ANÁLISIS POR GRUPOS:

2.3. **PARA EL GRUPO 1.**

2.3.1. La aprobación de un eventual incremento en los costos de las obras de los Grupos 2 y 3, previstas en el Acuerdo 180 de 2005 no puede efectuarse sin antes revisar cuál ha sido el balance en la ejecución de las obras del Grupo 1. En este contexto es preciso indicar que de acuerdo con la información suministrada en la presentación elaborada por el IDU, se observa que para un total de 8 obras del

Grupo 1 se presentó un mayor recaudo por valor de $13.396.162.562. En consecuencia es necesario que se aclare por parte del IDU que uso tendrá el mencionado sobrante: si se destinará para otras obras, si se reintegrará o si se devolvió a los contribuyentes. (Anexo: VER TABLA 1)

2.3.2. Con respecto a la ejecución física de las obras del Grupo 1, según la información que aparece en la presentación efectuada por la Directora del IDU en la Comisión de Hacienda, cabe señalar que después de casi 5 años de haberse iniciado el cobro de las mismas aún quedan en ejecución 3 obras (Códigos 107,104 y 122) y 1 caducada (Código 170). La información anterior no es consistente con la suministrada por la misma Entidad en una reunión efectuada el 4 de octubre, en la cual se indicó que las obras con códigos 107 y 122 se encuentran en servicio, la 104 suspendida y la 170 caducada.

Esta situación pone en tela de juicio la capacidad institucional para acometer con la debida celeridad la ejecución física de las obras y evidencia una deficiente planeación de las mismas; por tal razón se hace necesario que el IDU explique los ajustes y los cambios de tipo administrativo y técnico adoptados para evitar que este tipo de situaciones se vaya a repetir en la ejecución de las obras de los Grupos 2 y 3. (Anexo: VER TABLA 2)

2.3.3. En la medida en que de acuerdo con las cifras suministradas por el IDU el valor de los sobrecostos de las obras correspondientes al Grupo 1 se sitúa en $69.607,5 millones pesos de 2005 (15% del monto distribuible según Acuerdo 180 de 2005), es preciso que se aclare si tales dineros serán asumidos con cargo al presupuesto de la entidad o se trasladaran en el futuro a los contribuyentes mediante la presentación de un Proyecto de Acuerdo a esta Corporación.

2.4. PARA EL GRUPO 2.

2.4.1. **MAYOR VALOR SOLICITADO Y DESTINACIÓN:** El valor solicitado como ajuste para este Grupo es de $150.820.7 Millones de pesos de 2005 que se destinarán a la construcción de obras. Este incremento

es fundamentado por la Administración en la necesidad de actualización de los presupuestos de las obras asociadas con mayores cantidades de obra -no contempladas en los estudios y diseños que sirvieron como base para la presentación del proyecto de Acuerdo 264 de 2005 que dio lugar a la expedición del Acuerdo 180 de 2005-, principalmente en cuanto a andenes, bocacalles, redes, cambios en el perfil vial, implementación de giros, recuperación de áreas destinadas para otros usos (parqueaderos, ventas ambulantes), plazoletas de acceso a ciclopuentes, así como adecuación del espacio público.

2.4.2. **OBSERVACIÓN SOBRE LA INFORMACIÓN SUMINISTRADA:** Según el Proyecto de Acuerdo 261 de 2012 en la exposición de motivos, para el Grupo 2 no se hace necesaria una etapa de adquisición predial y en consecuencia no se requiere modificar los valores para dicha adquisición.

No obstante en el Anexo 1 de la respuesta No. 20125650677611 radicada el 8 de octubre de 2012 por parte del IDU, se asegura que para los proyectos 105,169 y 307 la razón para solicitar mayor presupuesto es "mayor valor de los predios a adquirir" o "mayor valor de adquisición predial", lo que a todas luces va en contravía con la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo 261.

2.5. PARA EL GRUPO 3.

2.5.1. **MAYOR VALOR SOLICITADO Y DESTINACIÓN:** El valor solicitado como ajuste para este Grupo es de $98.086 Millones de pesos de 2005 que requiere el IDU para estudios, diseños, interventorías, indemnizaciones sociales y costos de administración del recaudo de las Obras del Grupo 3. Conviene señalar que para dicha Entidad tal incremento obedece, entre otros factores, a la inclusión de actividades relacionadas con los componentes social, predial y ambiental, cálculos más precisos en los costos de predios e indemnizaciones, modificaciones derivadas de la factibilidad de las obras, requerimiento de mayores franjas de terreno frente a las

estimadas inicialmente y cambios en la metodología de valorización de los costos directos e indirectos de los contratos, derivados de la concertación con el gremio de la construcción.

2.5.2. **OBSERVACIÓN SOBRE LA INFORMACIÓN SUMINISTRADA:** El monto del ajuste correspondiente al Grupo 3 ($98.086.037.738 pesos 2005) presentado en la respuesta No. 20125650677611 radicada el 8 de octubre de 2012 por el IDU, coincide con el monto distribuible que se solicita ajustar según el Proyecto de Acuerdo, por lo anterior no hay observación frente a la correspondencia entre la información suministrada por la Administración tanto en el proyecto de Acuerdo como en las respuestas remitidas. (Anexo: VER TABLA 2).

No obstante lo anterior, las modificaciones solicitadas se considera que responden en gran medida a la ineficiencia de la Administración en la ejecución de los proyectos propuestos, si bien de la explicación técnica que se le da a los mayores valores se puede concluir que todos ellos son necesarios para la correcta ejecución de las obras, no puede desconocerse que en su mayoría responden a la falta de planeación al momento de desarrollar los estudios de pre factibilidad y factibilidad para cada proyecto (GRUPO 2 Y 3).

No se puede seguir castigando a los ciudadanos con el traslado de la responsabilidad que corresponde a la Administración por su falta de planeación, estos mayores costos deberían asumirse por parte de la Administración como sobrecostos al culminar la construcción de las obras.

CONCLUSIÓN GENERAL AJUSTES ASOCIADOS CON RECURSOS:

Frente a la solicitud para el incremento de los costos se puede afirmar que los recursos solicitados se presentan como un mayor valor a las obras (para el caso del Grupo 2) y de la etapa de adquisición de predios, estudios y diseños (para el caso del Grupo 3). En caso de ser aprobado este Acuerdo como fue presentado por la Administración, dicho costos serán trasladados a los contribuyentes al momento de efectuar la asignación del monto distribuible

antes de iniciar las obras. En caso de no ser aprobados estos ajustes, se convertirán en sobrecostos de las obras y deberán ser asumidos por el IDU.

Adicionalmente, la información complementaria (principalmente en cuanto a cifras se refiere) suministrada por el IDU para justificar la aprobación del Proyecto de Acuerdo 261, tanto en la presentación realizada en la Comisión de Hacienda el 28 de septiembre de 2012 como en la respuesta No. 20125650677611 radicada el 8 de octubre de 2012 en muchos casos no coincide con la incluida en la iniciativa, se puede advertir que existe falta de coordinación y planeación al interior de dicha Entidad, y que no se revisan con el debido rigor y cuidado los documentos que se someten a consideración del Concejo de Bogotá. (Ver Anexo)

ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD DE PAGO DE LOS CONTRIBUYENTES

Para justificar y demostrar que los contribuyentes que se verían afectados como consecuencia de los ajustes por 248.906,7 millones de pesos de 2005 (cerca de $332.725 millones de pesos de 2012) tienen capacidad de pago para asumirla, el IDU presenta dos estudios: El primero, de septiembre de 2005, elaborado por el consultor Hugo Torres Arias, en el cual se analiza la capacidad de pago de los hogares; y el segundo, de octubre de 2008, elaborado por el mismo consultor mediante el cual se actualiza el estudio realizado en 2005.

En cuanto lo que hace referencia al estudio del año 2005 conviene señalar que se sustentó en la base de datos del predial de 2004 elaborada por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital y en la encuesta de capacidad de pago de 2004 elaborada por el Centro de Investigación para el Desarrollo –CID de la Universidad Nacional de Colombia y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD. Por su parte, el estudio de capacidad de pago de 2008 se elaboró tomando como base la Encuesta de Calidad de Vida 2007 elaborada por la Secretaría Distrital de Planeación y el DANE y la Encuesta de Capacidad de Pago 2004.

Conviene señalar que los estudios de 2005 y 2008 sólo se limitan a establecer la capacidad de pago de los hogares, vale decir de los propietarios de predios de uso residencial, y no hacen ninguna evaluación de la capacidad de pago de los propietarios de inmuebles de usos empresariales (predios no residenciales) no obstante que éstos contribuyentes asumirían el 65% del total de la contribución de valorización local correspondiente a la Fase II (Obras del Grupo 2 y estudios, diseños y predios del Grupo 3), incluidos los ajustes. Esto en términos sencillos significa que los estudios que presenta el IDU sólo respalda

la capacidad de pago de quienes asumirían el 35% del valor de la contribución de valorización local correspondiente a la Segunda Fase de asignación del Monto Distribuible.

Adicional a lo anterior, conviene cuestionar hasta qué punto los dos estudios mencionados puedan servir para sustentar la capacidad de pago actual de los contribuyentes que deben financiar el costo inicial y los ajustes de las obras de valorización local incluidas en el Acuerdo 180 de 2005. Para sustentar este punto se deben tener en cuenta los siguientes aspectos incluidos en el estudio de capacidad actualizado elaborado en 2008:

- *"Dada una situación donde el Estado ha realizado intervenciones en infraestructura de movilidad y espacio público asociado a esta infraestructura, como las realizadas por el IDU, es fundamental establecer qué hogares o unidades empresariales están en capacidad de financiar esa inversión, que redundará en aumento del valor de su propiedad."*
- *"El interés del IDU es contar con un instrumento periódico (bianual en este caso), que permita estimar los gastos, los ingresos y el tamaño de los hogares. En la primera opción, la actualización debería realizarse a partir de la encuesta de capacidad de pago."*
- *"Bajo las anteriores condiciones, la actualización de la capacidad de pago se realizaría cada dos años. Los modelos definidos a nivel de dominio en 2009 se utilizarían sin cambio en 2011, 2013 y 2015."*
- *"Base de* (datos de) *"usos y pisos": esta base la construyó el IDU en 2006 y se considera indispensable su actualización en 2009, 2011, 2013 y 2015. La utilidad de esta base no se limita a la estimación de la capacidad de pago de los propietarios de inmuebles con uso residencial. Con algunos ajustes (en especial áreas, número de empleados, renta del suelo) podría utilizarse para estimar la capacidad de pago de los propietarios de inmuebles con usos empresariales (industria, comercio, servicios)."*
- *"Ahora bien, el interés del IDU en la estimación de la capacidad de pago de los propietarios de inmuebles radica en la necesidad social de garantizar al máximo posible la equidad en el cobro de la contribución de valorización. Esta necesidad implica que la estimación de la capacidad de pago debe llevarse al mínimo nivel geográfico posible* (Barrio, por ejemplo) *bajo las restricciones económicas que impone la disponibilidad de la información necesaria. La estimación de la capacidad de pago a nivel de localidad o estrato se expresa en la práctica en valores promedios de rangos muy amplios (con varianzas altas) a tal punto que podría ponerse en riesgo el objetivo de equidad en el cobro de la contribución de valorización."*

- *"Por otra parte, el IDU estaría interesado en una muestra de "hogares" y otra de "establecimientos empresariales" (industria, comercio, servicios). Naturalmente, esto aumentaría los tamaños de muestra."*

Con base en lo antes señalado, se puede advertir que los estudios presentados por el IDU no podrían servir de base para establecer si los actuales contribuyentes cuenta con capacidad de pago para asumir los mayores pagos de la contribución de valorización local que propone el proyecto de Acuerdo 261 de 2012, debido a que:

1. No se establece la capacidad de pago de las unidades empresariales (predios residenciales: Industria comercio y servicios), a pesar de que el estudio señala que debe determinarse la capacidad de pago de ese tipo de contribuyentes.

2. Mientras el estudio de 2008 indica que la actualización de la capacidad pago debe efectuarse cada 2 años, la Administración presenta un estudio que se elaboró hace exactamente 4 años.

3. Ante la carencia de un nuevo estudio actualizado, no se atiende la recomendación de hacer estimaciones de capacidad de pago al mínimo nivel geográfico posible, vale decir a nivel de barrio, lo cual no permite para garantizar, al máximo posible, la equidad en el cobro de la contribución de valorización.

Dadas las anteriores consideraciones, puede concluirse que los estudios presentados por el IDU no sirven de sustento para respaldar la capacidad de pago de los contribuyentes que serían afectados con los incrementos en los valores de las Obras de los Grupos 2 y 3; toda vez que tales estudios están desactualizados, son incompletos y su nivel de estimación por estrato y localidad (dominio) no garantiza equidad en el cobro de la contribución de valorización.

3. AJUSTES ASOCIADOS CON ÁREAS DE INFLUENCIA

ESTUDIO (DIAGNÓSTICO) - TRABAJO DE CAMPO PARQUES

Es indiscutible que el estado actual de los parques requiere de una intervención inmediata para su apropiación y pleno disfrute por parte de la comunidad.

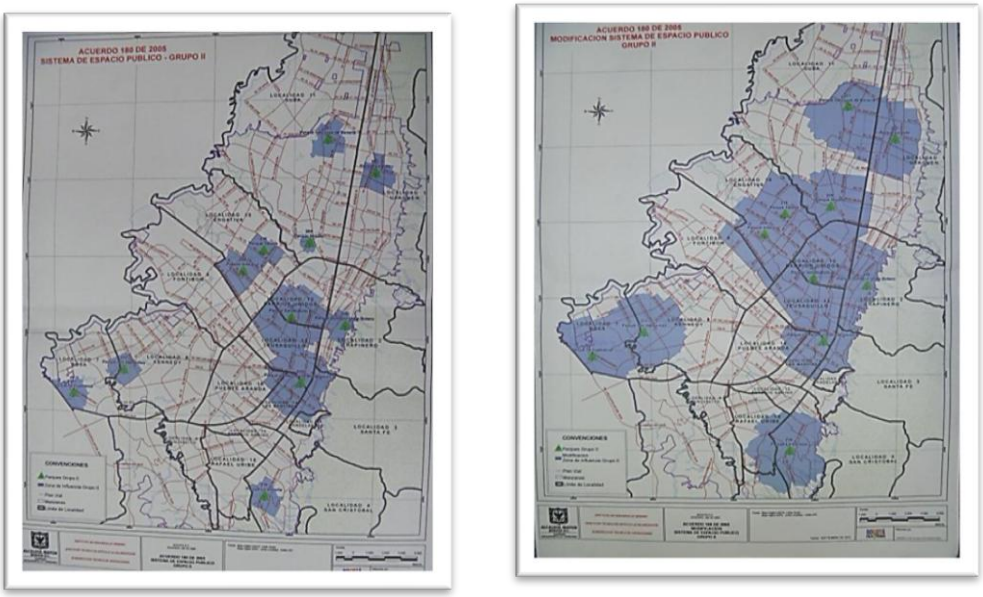
Parque Público Zonal Gustavo Uribe Botero

Con el fin de obtener los recursos requeridos para la realización de las obras en el Proyecto de Acuerdo 261 se incluye una propuesta para ampliar los radios de influencia (radio de acción directa de los parques distritales) para realizar el cobro de valorización, así:

Tipo de Parque	Área de Cobertura (m)	
	Anterior	Propuesta
Metropolitano	2.000	2.332
Zonal	1.000	2.332

Esta ampliación impacta a un mayor número de ciudadanos que a su vez tendrán que pagar por la intervención de parques lejanos a su lugar de residencia. Al aumentar las zonas de influencia de cada parque a intervenir se traslapan y se fusionan bajo el modelo de valorización actual: de 8 zonas de influencia, en donde se incluyen los 11 parques del Grupo II, se pasan a 4 con un área influencia total mayor. Así que, por ejemplo, algunos habitantes de Engativá (localidad 10) tendrán que pagar por la intervención del Parque

Renacimiento (localidad Mártires), como se muestra en las imágenes a continuación:



(Imagen Izquierda: zona de influencia Grupo II actual; Imagen Derecha: zona de influencia Grupo II propuesta)

Al efectuar cuestionamientos sobre esta decisión, el IDRD justifica la afectación a partir del **"Diagnóstico general de la cobertura del sistema de equipamientos deportivos y recreativos**", realizado por dicha entidad. Entre los resultados de las encuestas se incluyen las **Tendencias de movilidad hacia los parques (Cuadro 5; Pg. 13)**, así:

Duración de recorrido casa - parque	Metropolitano	Zonal	Vecinal
Menos de 5 minutos	15,4%	26,2%	56,0%
De 6 a 10 minutos	22,6%	30,4%	24,7%
De 11 a 15 minutos	16,9%	16,6%	9,2%
De 16 a 20 minutos	13,1%	10,4%	3,5%
Más de 20 minutos	32,0%	16,7%	6,6%

A primera vista, teniendo en cuenta las áreas de cobertura propuestas por el Proyecto de Acuerdo 261, estos resultados no justifican la decisión del IDRD. Según la duración de los recorridos, son menos los bogotanos que tardan más de 20 minutos para desplazarse a su parque de preferencia. Este tiempo contrasta con las distancias propuestas entre algunos barrios y parques de una

misma radio de acción directa (Ejemplo: Barrios Localidad Santa Fe – Parque Morato).

Adicionalmente, los resultados incluyen el **Medio utilizado en el desplazamiento hacia el parque (Cuadro 7, Pg. 14**). Estos determinan que el medio más utilizado por los bogotanos es el desplazamiento a pie, seguido por la bicicleta o los patines.

En consecuencia, la decisión del IDRD no está claramente soportada en los hábitos de los bogotanos. Teniendo en cuenta que la gran mayoría de los visitantes a los parques se trasladan a pie y por tiempos menores a 20 minutos. No es claro entonces cómo un habitante de la localidad de Santa Fe se traslada hasta el Parque Morato en la localidad de Suba. Por lo tanto, el diagnóstico no sirve como justificación para ampliar el radio de acción directa de los parques para el cobro de la valorización.

Finalmente, en el análisis realizado por el IDRD se presenta la **Síntesis del cálculo para establecer el área de influencia de los parques (Tabla 6; Pg. 37)**.

Síntesis del cálculo para establecer el área de influencia de los parques					
Tipo de Parque	**Tiempo máx. adecuado en min**	**Tendencia de desplazamiento**	**Velocidad Km/h**	**Velocidad m/min**	**Distancia máx. en m**
Vecinal Pasivo	5	Caminar	5	83,3	416,6
Vecinal Comb	5 y 10	Caminar	5	83,3	416 – 833
Vecinal Activo	10	Caminar	5	83,3	883
Zonal	20	Patin – Bici	7	116,6	2.332
Metropolitano	20	Patin – Bici	7	116,6	2.332

De acuerdo con los datos de la tabla de cálculo del área de influencia, el IDRD argumenta que en el caso de los parques zonales y los parques metropolitanos la tendencia es el desplazamiento en bicicleta o en patines. Así, a partir de una velocidad baja fijada por el IDRD en 7 km/hora, la entidad calcula que la distancia máxima recorrida para llegar a este tipo de parques es de 2.332 metros (2,3 km). Dicha distancia corresponde al área de cobertura propuesta en el Proyecto de Acuerdo 261.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la minoría de las personas que se trasladan a los parques lo hace en Bicicleta o en Patines, no es clara la

conveniencia de aumentar el radio de acción directa de los parques, debido a las implicaciones que tiene frente al cobro de valorización. Por lo tanto, la justificación argumentada por el IDRD no es consistente.

En este contexto, se realizó un *trabajo de campo* con el objetivo de medir las distancias y los tiempos de los recorridos entre los barrios y los parques que están incluidos en dos de las zonas de influencia Grupo II, a las que se les va a realizar el cobro de valorización, esto con el fin de conocer el interés de las personas del sector para desplazarse a un parque sin importar las distancias.

Para ello se trazaron cinco rutas que fueron recorridas caminando y en bicicleta entre el 6 y 7 de octubre de 2012. Adicionalmente, se realizaron un total de 26 entrevistas dentro de los recorridos fijados, así:

Zona	Ruta		No. Entrevistas
	Origen	Destino	
1	Centro. Carrera 7 - Calle 19	Parque Morato (Suba)	3
	Bulevar Niza. Calle 127 - Av. Suba	Parque Simón Bolívar (Teusaquillo)	4
	Pablo VI.	Parque Renacimiento (Mártires)	6
2	Codabas. Carrera 7 - Calle 180	Parque San José de Babaría (Suba)	7
	San José de Babaría	Parque La Vida (Usaquén)	6

Observaciones Entrevistas.

Preguntas:

1. ¿Lugar de residencia?
2. ¿Frecuencia con la que hace deporte?
3. ¿Parque que frecuenta?
4. ¿Distancia que recorre caminando/en bicicleta/en patines (km)?
5. ¿Iría al parque XXX[18] ?
6. ¿Qué opinión tiene sobre pagar una contribución por valorización por un parque de otra localidad (lejano)?

A continuación se presentan las observaciones de esta actividad:

[18] Sector de acuerdo con cada recorrido realizado por la UAN.

- La totalidad de los entrevistados opinan que pagar una contribución por valorización de un parque fuera de su localidad es injusto, en razón a que no se beneficia directamente de ese equipamiento.
- El 88.5% de los entrevistados no se desplazaría a un lugar lejano de su residencia bajo el argumento que el tiempo es una variable determinante y más si es entre semana.
- El 42.3% de los entrevistados señalaron que no conocen los parques a los cuales se hace referencia para el cobro por valorización.

Observaciones Rutas.

En total se trazaron cinco rutas que fueron recorridas caminando y en bicicleta entre el 6 y 7 de octubre de 2012. Se realizaron en total 11 recorridos. En cada ruta, el punto de origen y el destino de los recorridos fueron los mismos. A continuación se presentan los resultados y las observaciones de esta actividad:

Recorrido			Distancia (K/m)	Tiempo	
Origen	Destino			Caminando	Bicicleta
Centro. Carrera 7 - Calle 19	Parque	Morato	12,65	3 horas 30 minutos	1 hora 5 minutos 14 segundos
Bulevar Niza. Calle 127 - Av. Suba		Simón Bolívar	7,2	2 horas 5 minutos	28 minutos 23 segundos
Pablo VI.		Renacimiento	4,47	53 minutos	20 minutos 30 segundos
Codabas. Carrera 7 - Calle 180		San José de Babaría	6,02	1 hora 46 minutos	22 minutos 46 segundos
San José de Babaría		La Vida	5,9	1 hora 57 minutos	32 minutos 1 segundo
Rosales – Cra. 5 con calle 72		Morato	7,12	2 horas 15 minutos	N/A

- Los tiempos de cada recorrido (caminando y en bicicleta) sobrepasaron, por mucho, los 20 minutos que es el límite de tiempo de recorrido para la mayoría de bogotanos que visitan parques.
- Las distancias recorridas sobrepasaron la cobertura propuesta de 2.330 metros.
- La infraestructura de la red de andenes y ciclovías entre los barrios y los parques de cada zona de influencia no es continua y su estado es

deficiente (estructura vial); dificulta y demora los traslados entre barrios y parques.

- Los trayectos entre los barrios y los parques de cada zona de cobertura se ven afectados por la percepción de inseguridad.

Conclusión:

1. No hay percepción de justicia: Las distancias existentes entre algunos de los barrios y los parques que componen la zona de influencia sobrepasan los 2.330 metros propuestos por la administración.

   Adicionalmente, la infraestructura existente, que permitiría a los ciudadanos desplazarse de manera eficiente y segura, es insuficiente y/o deficiente.

2. Los ciudadanos no están dispuestos a desplazarse desde su lugar de residencia hasta la ubicación de ciertos parques. Algunos recorridos entre los barrios y los parques de la misma zona de influencia sobrepasan el tiempo máximo de desplazamiento para parques zonales (20 minutos de acuerdo con el diagnóstico efectuado por el IDRD)

3. Los ciudadanos entrevistados no sólo no usan algunos de los parques que componen la zona de influencia, sino que ni siquiera conocen algunos de ellos. ¿Cómo se justificaría para los ciudadanos sujetos de contribución el cobro de una valorización como la propuesta?

4. CONCLUSIONES GENERALES DE LA PONENCIA:

4.1. En cuanto a la aprobación de los plazos objeto del proyecto de Acuerdo bajo estudio, se considera que la norma es muy clara en establecer que el plazo para iniciar la ejecución de obras será de dos años a partir de la asignación del monto distribuible de la contribución de valorización. Esta norma tiene el espíritu de exigir a la Administración Distrital la adecuada planeación así como la ejecución responsable, oportuna y transparente de los recursos públicos. Es una garantía para los ciudadanos que genera certeza sobre el destino final de sus contribuciones, así como los plazos de ejecución de las obras.

Según el Estatuto de Valorización, en los casos en que la contribución se imponga antes de iniciar una obra (como ha ocurrido con el Plan de Obras contenido en el Acuerdo 180 de 2005 y sus modificatorios), el Instituto de Desarrollo Urbano *tendrá un plazo máximo de dos (2) años para iniciar la construcción de la obra, transcurridos los cuales si no se iniciare, se procederá a devolverla incrementada con la misma tasa de interés de financiación con que se haya recaudado.*

La exigencia de tenerse que devolver los dineros cuando haya transcurrido un plazo de 2 años luego de ser impuesta la contribución, tiene como propósito sancionar a la administración por su ineficiencia. No se puede adoptar por parte de las entidades distritales la postura de eludir el cumplimiento de la norma solicitando la modificación de los plazos cada vez que no se logre el cumplimiento de los cronogramas previstos, como lo ha demostrado la experiencia desde el 2005 con el Acuerdo 398 de 2009 y el Acuerdo 445 de 2010.

4.2. Teniendo en cuenta un análisis de los estudios de capacidad de pago que soportan la iniciativa de la Administración, puede concluirse que los estudios presentados por el IDU no sirven de sustento para respaldar la capacidad de pago de los contribuyentes que serían afectados con los incrementos en los valores de las Obras de los Grupos 2 y 3, toda vez tales estudios están desactualizados, son incompletos y su nivel de estimación por estrato y localidad (dominio) no garantiza equidad en el cobro de la contribución de valorización. Lo anterior no permite a este Concejo la aprobación de ajustes en los recursos objeto de contribución.

4.3. En cuanto al ajuste de las Zonas de Influencia de los 11 parques mencionados en el proyecto de Acuerdo, una propuesta como la que presenta la Administración hace pensar en que se está imponiendo una contribución a los ciudadanos no basada en el beneficio real que tendrán por la construcción o adecuación de los parques de la ciudad, sino que se trata de persuadir a los mismos para que usen estos parques en razón a que van a tener que asumir un costo alto por su construcción.

Promover el uso de los parques con contribuciones por valorización no se considera como la forma adecuada para inducir a los ciudadanos al uso de los bienes del Distrito. Para promover el uso los

parques, la Administración debe generar la infraestructura adecuada para el acceso a los equipamientos, condiciones favorables para la movilidad, mayor capacidad de las entidades para la ejecución de obras con calidad y celeridad, entre otros.

4.4. De conformidad con el análisis de la iniciativa se puede concluir que en el proyecto de Acuerdo 261 de 2012 se están incluyendo ajustes tanto en tiempos como en valores que no se encuentran plenamente justificados. Debemos cuidarnos de no repetir la misma situación del Acuerdo 180 que ha sido objeto de varias modificaciones para su correcta ejecución. Se deben tomar determinaciones de fondo que permitan disminuir la presencia y los efectos de una gestión ineficiente. Por tanto:

- El cobro por valorización debe imponerse a los ciudadanos una vez culminadas las obras que dan lugar al mismo. Esto está permitido por el Acuerdo 7 de 1987 (Estatuto de Valorización del Distrito) y garantizaría:

- Que no se lleve al contribuyente a efectuar pagos de las contribuciones cuando las obras no se realizarán sino varios años después.
- Que los cobros sean coherentes con la realidad de las obras ejecutadas, sin dar lugar a diversos ajustes tanto a plazos como a recursos.
- Que se acabe con la costumbre de aplazar la construcción de las obras establecidas en Plan de Obras del Acuerdo 180 de 2005.

- Debe aumentarse la credibilidad de los ciudadanos en la capacidad de las instituciones del Distrito de planear y ejecutar correctamente sus planes y proyectos.

  Esa campaña puede lograrse mostrando a los bogotanos que las entidades harán un esfuerzo mayor por financiar las obras que beneficiarán a la comunidad sin trasladarle bajo ningún caso, los costos económicos y sociales derivados de posibles retrasos.

  No puede desconocerse que las medidas que adopten las entidades del Distrito deben siempre estar encaminadas a proteger a los ciudadanos, por ello deben buscarse las mejores alternativas para que éstos no tengan que asumir cargas excesivas.

4.5. Es preciso resaltar que la aprobación de esta iniciativa podría ser inconveniente para la ciudad sin conocer los efectos de la Reforma Tributaria Distrital y Nacional que sin duda aumentarán la carga tributaria y afectarán la capacidad de pago de los ciudadanos.

V. PROPUESTA DE MODIFICACIONES

COBRO DE LAS OBRAS UNA VEZ CONSTRUIDAS: "PAGO CONTRAENTREGA"

ANALISIS DE CONVEVIENCIA

De acuerdo con las conclusiones de esta Ponencia se propone que el cobro de las obras por Contribución de Valorización por Beneficio Local se efectúe una vez estas estén terminadas. Es necesario un cambio de fondo que permita acabar la costumbre de presentar modificaciones a los plazos para iniciar las obras de las obras de los Grupos 2,3 y 4 del Acuerdo 180 de 2005 que aún se encuentran pendientes de construir. De la misma manera debe prevenirse que el Instituto de Desarrollo Urbano tenga que devolver dineros cobrados por concepto de contribución de valorización por no haber iniciado la construcción de las obras respectivas dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en de expedición del acto que asigna el monto distribuible. Y así mismo, debe promoverse la correcta planeación y la ejecución responsable, transparente y oportuna de los recursos públicos.

Esta propuesta se considera necesaria y pertinente de acuerdo con las dos modificaciones que ha tenido el Acuerdo 180 de 2005 y la que hoy se tramita ante este Concejo, en la medida en que protege los intereses de la ciudadanía a la cual no se le debe trasladar el costo social y financiero producto de la gestión de la Administración.

Los bogotanos han sido sujetos de cobros por obras que se han ejecutado muchos años después, o en su defecto, nunca fueron ejecutadas. Es necesario recuperar la confianza y la credibilidad en la Administración Distrital, de manera que los contribuyentes paguen con agrado por una obra terminada.

ANALISIS NORMATIVO

Desde el punto de vista normativo, esta propuesta haría necesario modificar el Artículo 6o. del Acuerdo 180 de 2005 en sentido de indicar que la contribución de valorización correspondiente a las Fases II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005 se asignará una vez estén totalmente construidas las obras respectivas, y no antes de iniciarlas en los años 2012, 2014 y 2016 como lo señala actualmente el Art. 4o. del Acuerdo 445 de 2010 que modificó el Art. 7º del Acuerdo 398 de 209, que a su vez modificó el Art. 6º. del Acuerdo 180 de 2005.

El hecho de proponer que las obras financiadas con la contribución de valorización local se deban pagar después de construidas haría necesario derogar el parágrafo del artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005, por cuanto ya no habría que devolver dinero a los contribuyentes debido a que para el IDU desaparece la obligación de iniciar la construcción de las obras dentro de los años siguientes a la fecha en que se expida la Resolución mediante la cual se asigne la contribución de valorización de cada grupo de obras.

Dado lo anterior, se propone incluir en el proyecto de Acuerdo dos artículos nuevos, cuya redacción sería la siguiente:

> *"**Artículo (Nuevo)**. La Contribución de valorización correspondiente a las Fases II, III y IV del Acuerdo 180 de 2002 se asignará una vez construidas las obras respectivas.*
>
> *"**Artículo (Nuevo)**. Deróguese el inciso primero del Parágrafo 2º del Artículo 6º del Acuerdo 180 de 2005."*

ANALISIS FINANCIERO Y PRESUPUESTAL DE LA PROPUESTA

El Instituto de Desarrollo Urbano deba cobrar las obras de valorización una vez culmine su construcción, lo cual obligaría a la Administración a recurrir a los recursos de capital o a sus ingresos corrientes para financiarlas mientras recibe los dineros por parte de los contribuyentes.

VI. COMPETENCIA DEL CONCEJO:

Las normas que facultarían al Concejo para aprobar el proyecto de Acuerdo No. 261 de 2012, son el artículo 338 de la Constitución Política, así mismo, el numeral 3 del artículo 12 y el artículo 157 del Decreto Ley 1421 de 1993, que establecen lo siguiente:

-**Constitución Política**:

Artículo 338: *Compete al Concejo de Bogotá, D.C., imponer contribuciones fiscales y parafiscales, fijar los sujetos activo y pasivo, los hechos y las bases gravables y las tarifas de las mismas.*

-Decreto Ley 1421 de 1993:

Artículo 12. Atribuciones. *Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:*

(…)

3 . 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 aquéllos.

Artículo 157. Valorización*. 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 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.*

(…)

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta lo estipulado por el Artículo 13 del mismo Decreto Ley, que fija que la iniciativa para este proyecto es del Alcalde Mayor.

VII. IMPACTO FISCAL:

Según lo señalado en el Artículo 7o. de la Ley 819 de 2003, el impacto fiscal de cualquier proyecto de Acuerdo deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual en la respectiva Exposición de

Motivos deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional que se generaría para financiar tales costos.

Aunque en la Exposición de Motivos del proyecto de Acuerdo 261 de 2012, radicado por la Administración, no se hace ninguna referencia al impacto fiscal, cabe indicar que dicha iniciativa tendría un impacto fiscal neutro en la medida en que los incrementos en los costos asociados con las Obras de los Grupos 2 y 3, a efectuar con cargo al Presupuesto de Gastos e Inversiones del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, se financiarán con los ajustes en los cobros que pagarían los contribuyentes de la contribución de valorización local ordenada por el Acuerdo 180 de 2005.

No obstante lo anterior, es conveniente que la Administración, en el curso del primer debate del proyecto de Acuerdo, que se realice en la Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público, demuestre la compatibilidad que tiene la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

VIII. **CONCLUSIÓN**:

Tomando como base todos los argumentos anteriormente expuestos, se rinde ponencia **POSITIVA** para primer debate (con pliego de modificaciones) al proyecto de Acuerdo 261 de 2012 "***Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 180 de 2005 que autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras modificado por los Acuerdos 398 de 2009 y 445 de 2010"***, según la descripción que sigue y el articulado propuesto que se incluye en documento anexo.

Cordialmente,

MIGUEL URIBE TURBAY
Concejal de Bogotá, D.C.

Anexo: Lo anunciado a Once (11) folios

Elaboró: Adriana Montealegre
Reinaldo Leyton

Revisó: Miguel Uribe Turbay