

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

Doctor

**CAMILO ERNESTO TORRES CASTAÑEDA**

Subsecretario de Despacho

Secretario Comisión de Hacienda y Crédito Público

Ciudad

Ref: Ponencia para Primer Debate a los Proyectos de Acuerdo Acumulados por Unidad de Materia así:

**P.A. 54 DE 2013:** “Por medio del cual se ordenan medidas urgentes para conjurar la crisis socioeconómica generada por el cobro de la valorización en Bogotá D.C.”

**P.A. 56 DE 2013:** “Por medio del cual se insta a la Administración Distrital a derogar parcialmente el Acuerdo 180 de 2005 y se dictan otras disposiciones”.

**P.A. 57 DE 2013:** “Por medio del cual suspende la asignación del monto distribuible para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público la Fase II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005”

**P.A. 58 DE 2013:** “Por el cual se derogan unos acuerdos del Concejo de Bogotá D.C.”

**P.A. 59 DE 2013:** “Por el cual se modifican 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”.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CONCEJO DE BOGOTA D.C.**

Honorables Concejales:

De conformidad con la designación de la Presidencia de la Corporación, me permito presentar ponencia para primer debate a los proyectos de Acuerdo de la referencia, los cuales han sido acumulados por Unidad de materia, en los siguientes términos:

Las iniciativas planteadas surgen dentro de la dinámica propia de los cuerpos normativos, ante la crisis suscitada por la inoperancia, mala gestión e indebida aplicación de las disposiciones contenidas en el Acuerdo 180 de 2005 y sus normas modificatorias, por parte de la Administración Distrital, en cabeza del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU en cuanto a la implementación y desarrollo de las formulas contentivas de la asignación del cobro de valorización a los capitalinos, correspondiente a la Fase II, del mencionado acuerdo.

El fundamento constitucional y legal de la iniciativa se encuentra normado acorde con lo dispuesto en los artículos 317 y 338 de la Constitución Política.



Históricamente el cobro de las contribuciones de valorización en el Distrito se fundamentan en:

**Acuerdos 7 de 1987-** Por el cual se adoptó el Estatuto de Valorización del Distrito Capital.

**Acuerdo 16 de 1990** Donde se desarrolló el concepto de Valorización por Beneficio General,

**Acuerdo 14 de 1992** por medio del cual se determinó la financiación y contratación del plan de obras viales 1993-1994.,

**Acuerdo 25 DE 1995** por medio cual se autorizó el cobro de Valorización por Beneficio Local para la ejecución de 44 obras agrupadas en 8 ejes del plan de Desarrollo Formar Ciudad.

**Acuerdo 9 de 1998 y Acuerdo 48 de 2001** por medio cual se modifican el articulado del Acuerdo 25 de 1995 y Acuerdo 9 de 1998 referente a la disminución del número de obras a financiar con valorización y modificación de los montos distribuibles respectivamente.



**Acuerdo 180 de 2005** autorizó la financiación de 137 obras mediante la contribución de valorización por beneficio local contemplando su ejecución en 4 grupos y su cobro en 4 fases

**Acuerdo 445 de 2010** se adoptó una Contribución de Valorización por Beneficio Local, con la destinación específica de financiar la construcción de un plan de obras conformado por el anillo vial 1 del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte-POZ Norte.

Las diferentes bancadas de los Partidos Liberal, Mira, Unidad Nacional, y Polo Democrático, coinciden en la presentación de una fórmula para la inaplicabilidad de los términos consagrados la Resolución 3801 de diciembre 26 de 2012, en concordancia con el Acuerdo 180 de 2005 y sus normas modificatorias, en lo que hace referencia a la asignación del monto a los contribuyentes de la Fase II; en el sentido de prorrogar o suspender el cobro de la mencionada contribución, tomando como base fundamental las inconsistencias presentadas en la asignación de la misma, que ha generado el levantamiento ciudadano en contra de la valorización por beneficio local, como consecuencia del descontento generalizado por los



cobros excesivos, la capacidad de pago y por sobre todo, la llamada incorrecta estimación de los beneficios económicos de las obras a los predios afectados.

El Decreto Ley 1421 de 1993, en su artículo 157, establece que compete al Concejo de Bogotá la contribución de valorización, indicando que es ésta quien debe precisar el tipo de beneficio, determinar los sistemas y métodos para fijar los costos y /o los montos que se deben distribuir, así:

**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.*

*La contribución de valorización por beneficio general únicamente se puede decretar para financiar la construcción y recuperación de vías y otras obras públicas. A título de valorización por beneficio general no se puede*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTA D.C.

*decretar suma superior al cincuenta por ciento (50%) de los ingresos corrientes del Distrito recaudados en el año anterior al de inicio de su cobro.*

**PARAGRAFO.** *Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, autorizase al Gobierno Distrital para introducir en las valorizaciones decretadas los ajustes y reducciones que fueren necesarios al monto distribuible y a los plazos y descuentos ordenados para su pago.*

En cuanto a competencia específica indica en el 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. (subrayo)*

Sin desconocer la premisa contenida en la Norma en cita, artículo 13, inciso segundo, que determina:

*Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales*

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### CONCEJO DE BOGOTA D.C.

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

La Corte Constitucional y el Consejo de Estado en reiteradas oportunidades han ratificado que la iniciativa en materia tributaria es **exclusiva** del gobierno local, por lo cual a pesar de las buenas intenciones que le puedan asistir a los proyectos radicados por los honorables concejales en este aspecto, no es menos cierto que la reserva constitucional y legal de estas iniciativas está en el Gobierno Distrital, lo cual es óbice para que la Corporación asuma una competencia que no le asiste.

El Consejo de estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección primera, Consejera ponente: Martha Sofía Sanz Tobón, del once (11) de octubre de dos mil siete (2007), **Radicación número: 25000-23-24-000-2003-00459-01, precisó:**



INICIATIVA EN LA PRESENTACION DE PROYECTOS DE ACUERDOS - Distrito Capital: Concejales y Alcalde / INICIATIVA DEL ALCALDE EN PRESENTACION DE PROYECTOS DE ACUERDOS - No tiene limitación alguna / PROYECTO DE ACUERDOS - Iniciativa de los Concejales y Alcalde

Ahora bien, la interpretación que debe dársele al inciso 2 del precitado artículo 13 no puede ser otra que la de que los proyectos de acuerdo que se contraen a las materias a las que se refieren los numerales 1, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 15, 18, 19, 20 y 22 del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 pueden ser presentados a iniciativa tanto de los concejales como del Alcalde Mayor de Bogotá, en tanto que los que se refieren a las materias contempladas en los numerales 2, 3, 4, 5, 8, 9, 14, 16, 17 y 21 del mismo artículo y los que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas sólo pueden ser presentados a iniciativa del Alcalde Mayor de Bogotá, **es decir, que los proyectos sobre tales materias no pueden ser presentados por los concejales, sin que ello signifique que éstos no puedan introducirle modificaciones. Lo anterior indica que el Alcalde Mayor no tiene limitación alguna para presentar proyectos de acuerdos, como sí la tienen los concejales,** que el artículo 38, numeral 13 del Decreto 1421 de 1993 expresamente le otorga al mencionado funcionario la atribución de “Presentar al Concejo los proyectos de acuerdo sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del Distrito”. (Subrayo)

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTA D.C.

A futuro se debe considerar seriamente racionalizar la presentación de propuestas que son de iniciativa exclusiva del Gobierno, para disminuir el desgaste administrativo y normativo que implica para Corporación.

Los proyectos radicados por los Honorables Concejales, incluyen propuestas modificatorias de la contribución de valorización Local en los siguientes aspectos:

Proyecto de Acuerdo No. 054 de 2013, pretende la suspensión del cobro y devolución de lo pagado por los contribuyentes de la Fase II y presentación por parte del alcalde del proyecto de acuerdo que modifique la valorización y del acuerdo 180 de 2005.

Proyecto de Acuerdo No. 056 de 2013, orientado a derogar parcialmente el acuerdo 180 de 2005 en lo concerniente a las fases III y IV, ordena a la Administración Distrital presentar un proyecto para actualizar técnica y financieramente el costo de las obras y revocar la asignación de la fase 2.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

Proyecto de Acuerdo 057 de 2013, está orientado a suspender la asignación del monto de la contribución de la fase II, III Y IV, hasta que se revise en su integridad el plan de obras, cronograma de obras, el costo distribuible, el método de distribución del beneficio, las zonas de influencia, el inventario predial, unidades prediales excluidas y la capacidad de pago.

Proyecto de Acuerdo 058 de 2013, se pretende la derogatoria de los acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009, 445 de 2010, 500 de 2012, a su vez permitir que contratos y obras contenidas en los acuerdos derogados continúen su ejecución y devolver lo recaudado a la fecha.

Proyecto de Acuerdo 059 de 2013, de iniciativa de la Administración tiene por objeto modificar parcialmente los acuerdos 180 de 2005 y sus acuerdos modificatorios acuerdos 398 de 2009 y 445 de 2010, y se deroga el acuerdo 451 de 2010”.

En la sustentación de las iniciativas los autores son reiterativos en afirmar que los inconvenientes que se han suscitado en la asignación de la Contribución de la fase II, conllevó a “la crisis de gobernabilidad” que ha venido afectando la credibilidad



de los ciudadanos en sus instituciones y que viene evidenciando la impopularidad del Alcalde Mayor en un 71% <sup>1</sup> según la última encuesta de percepción de la ciudadanía.

El Acuerdo 180 de 2005, incluyó un cronograma para la planificación y ejecución de las obras, el cual ha sido incumplido por las diferentes administraciones responsables de su implementación, desencadenando un sin número de dificultades, que van desde afirmación de varios sectores frente a la inviabilidad técnica, financiera y ambiental de las obras contenidas en el respectivo Plan, como en el sobrecosto de las mismas.

El Caos generado ante la ciudadanía Capitalina por los altos costos en la asignación de la Contribución de valorización, obedece a hechos externos ajenos al propio Acuerdo 180 de 2005, el cual se asignó en su primera Fase sin mayores contratiempos, lo que no compadece escudarse en ésta norma, para ocultar los errores administrativos en que han incurrido los gobiernos Distritales y especialmente el actual en la asignación del monto distribuible de la Fase II.

---

<sup>1</sup> <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/la-imagen-de-petro-en-su-peor-momento/20130225/nota/1848778.aspx>

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

Finalmente la presión ciudadana y los debates de control político adelantados, y que reivindica al Cabildo ante los bogotanos como primera autoridad administrativa, obligaron al Instituto de Desarrollo Urbano al aplazamiento del cobro de la Valorización contenido en la Resolución No. 3801 de diciembre 26 de 2012, mediante la expedición de la Resolución No. 494 del 24 de Febrero de 2013, que fue por su sugerencia del Concejo, más no porque haya sido su responsabilidad, quien orientó la solución para evitar ahondar la crisis social generada por la actuación del Gobierno Distrital; reiterando que se limitó a sugerir el aplazamiento del cobro, teniendo en cuenta que a éste es a quien le corresponde expedir estos Actos Administrativos; así se lee en los considerandos:

*“Que el día 21 de febrero de 2013, se reunieron en el despacho de la Alcaldía Mayor, los voceros de las bancadas del partido de la U, Cambio Radical, Partido Liberal, Partido Conservador, Partido Verde, Movimiento Mira, Polo Democrático y Progresistas del Concejo de Bogotá con el Alcalde Mayor y los directivos de la Secretaría de Hacienda, Secretaría General, Secretaria de Gobierno y el IDU con el fin de acordar una ruta para la modificación del Acuerdo Distrital 180 de 2005, la derogatoria del Acuerdo [451](#) de 2010 y la actualización del Estatuto de Valorización de Bogotá. De*

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

*conformidad con lo acordado, se estableció que la Administración tomaría una medida para modificar los términos del cobro actual de la contribución de valorización, en tanto el Concejo de Bogotá debate el acuerdo modificador de la Valorización presentado por la Administración Distrital.”*

A partir de la expedición de la mencionada resolución, se hace inocuo tramitar los proyectos de Acuerdo de iniciativa de los Honorables Concejales tal como se encuentran concebidos, sin desconocer su intención de conjurar la crisis y contribuir a enderezarle el camino en este aspecto a la Administración.

El Gobierno en ejercicio de sus facultades constitucionales y Legales, procedió a la presentación de una Iniciativa que pretende ajustar el Acuerdo 180 de 2005 a su Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” y a los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial.<sup>2</sup>

Esta iniciativa se identifica como el proyecto de Acuerdo 059 de 2013, acumulado por unidad de materia, producto de la publicitada concertación con la Corporación, que en mi

---

<sup>2</sup> Página 39. Exposición de Motivos



concepto solamente está dilatando, aplazando e incubando el inconformismo, violencia, protesta, levantamiento y /o desobediencia civil, que incrementará a corto plazo el disgusto de la ciudadanía, frente a una evidente improvisación por parte de la administración, para ejecutar el acuerdo 180 de 2005.

De acuerdo con la exposición de motivos que acompaña el Proyecto la Administración Distrital se plantea:

1. Modificación del plan de 33 obras de los sistemas de movilidad y espacio público previsto para el grupo 2 del Acuerdo 180 de 2005 , en el sentido de inviabilizar y excluir 2 obras, así como otras ejecutarlas utilizando para el efecto fuentes sustitutivas a la contribución por valorización como los recursos que se aprueben en el marco del cupo global de endeudamiento, que la Administración Distrital presentará al Concejo en el año 2013.
2. Excluye la intersección de Puente Aranda, carrera 50, por Avenida de las Américas, Avenida Comuneros, calle 6 y calle 13 y la intersección vehicular en la Avenida Medellín Calle 80 por Avenida Colombia, Carrera 24.



Según los estudios de factibilidad el costo de la intersección de Puente Aranda alcanzaría la suma de \$241 mil millones a precios de 2008, costo que la hace inviable financieramente.

En relación a la segunda obra excluida, se argumenta que pese a que la obra es viable, con base en el estudio de factibilidad realizado por el IDU, su ejecución puede postergarse en el tiempo para dar prelación a solución de movilidad estratégicas en el corto plazo.

3. Modifica integralmente 21 obras previstas para el grupo 3 y suprime el plan de obras del grupo 4 previstas en el Acuerdo 180 de 2005 con 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 lo que tendrá como consecuencia la modificación del monto distribuible total del plan de obras, lo mismo que la delimitación de algunas zonas de influencia.



4. Se propone reasignar a la fase II, el plan de obras previsto en el grupo 3. La reasignación del monto distribuible se hará hasta el mes de octubre de 2013 por un billón 412 mil millones de pesos
5. La Administración precisa la reconstrucción de 1.446 vías en las localidades de Chapinero, Usaquén y zona industrial de Puente Aranda por un valor de 782 mil millones de pesos mediante el cobro de valorización. .
6. Se propone la generación de pasos a desnivel en algunas intercesiones que cruzan la Troncal de Caracas deprimiendo calzadas exclusivas , a la altura de las calles 72, 69, 63, 53, 45, 19, y 1 por un valor 1 billón 882 mil millones.. Se señala en e la exposición de motivos que el plazo máximo para iniciar la etapa de construcción, 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.
7. Como método de distribución de la contribución se plantea el de la distancia –precio. Es decir se tendrá en cuenta el



avaluó catastral de los bienes inmuebles que se benefician con el plan de obras, multiplicado por el factor distancia.

8. Se proyecta un monto máximo de cobro para los predios urbanos el cual no podrá ser superior a dos veces el valor del cobro del impuesto predial. Los valores que excedan los límites anuales de cobro serán diferidos a las vigencias fiscales siguientes, sin que en ningún evento supere el término de tres años.
9. La iniciativa de la Administración contempla excluir de la distribución de la Contribución de Valorización los predios de uso residenciales edificados que tengan un valor catastral de hasta 135 smmlv. Además excluye a los predios de los entes de control y Metrovivienda., así como los predios que se encuentran en afectación vial de las obras del grupo 3 contenidas en el proyecto de Acuerdo.
10. En el texto del proyecto se señala la derogatoria del Acuerdo 451 de 2010 por el cual se adopta una contribución de valorización por beneficio local, en el marco



del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios del plan de ordenamiento zonal del norte, por cuanto no es viable, según los estudios técnicos del IDU, la construcción de algunos tramos viales del POZ norte.

En primer lugar es necesario recordar que la denominación de valorización por beneficio local se refiere al alcance específico de las obras en una zona parcial de la ciudad, de tal manera que un conjunto particular de estas sea financiado mediante los aportes de los propietarios que por su cercanía y accesibilidad del proyecto registran una mayor frecuencia de uso y que así mismo puedan beneficiarse directamente por la construcción de la infraestructura según el impacto en los avalúos y condiciones económicas de los inmuebles.

El propósito del proyecto de Acuerdo en estudio es exactamente el mismo que presentó la Administración Distrital en 2005 para autorizar la financiación de obras mediante la contribución de valorización por beneficio local buscando el desarrollo programado de la ciudad, integrando los sistemas que tienen relación con la conectividad, movilidad, y el

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

espacio público, contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial y armonizados con los planes de desarrollo de la ciudad.

La Administración Distrital buscaba, en ese entonces, atender el déficit de infraestructura en zonas periféricas, la reducción de las inequidades del desarrollo territorial, la provisión de vivienda de interés social y la protección integral del medio ambiente.

De la misma manera, en el texto de la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo en estudio, se señala el interés de la Administración de dar cumplimiento a los objetivos de la revisión del Plan de Ordenamiento y del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016 en lo que corresponde a la reducción de todas las formas de segregación social, económica y cultural, y a revitalización de los espacios urbanos y la defensa y fortalecimiento de lo público.

Sin embargo en la sustentación, el señor alcalde anota que después de analizar lo ordenado en el Acuerdo 180 de 2005 y sus Acuerdos modificatorios, la planificación de las obras a largo plazo, los métodos que estiman el beneficio y o la



distribución de la valorización no generaron las bondades que se buscaban para el desarrollo de la ciudad y la progresividad, equidad tributaria y eficiencia administrativa.

La posición del señor Alcalde es desconcertante; siembra en el cabildo un elemento de confusión cuando sujeta el costo de los estudios y diseños de las obras con su interventoría del grupo dos al cupo global de endeudamiento, que aún no hemos votado.

Debemos preguntar si la planificación de los nuevos proyectos de obra serán más completos ahora que en el pasado. Acaso se tienen realizados ya los estudios técnicos, financieros, institucionales, ambientales de predios y de gestión social.

Un proyecto fracasa cuando queda inconcluso o se desbordan los presupuestos o resulta en obras que operan de manera deficiente y que por lo tanto no prestan el servicio para el cual fueron diseñadas.

El tema de la planeación es de fundamental importancia y debe ser entendido como una parte de la ejecución de todo



proyecto y no como un simple trámite que se debe observar para obtener unos recursos, o una autorización de la entidad competente como es el Concejo de Bogotá.

Ahora bien, la iniciativa nos permite ahondar en temas álgidos para la ciudad, y de gran relevancia para el futuro de ésta, como a continuación se expresa.

Por su parte, el IDU en cabeza de su Directora, sintetizó la iniciativa en 11 puntos así:

1. Se realizan las siguientes exclusiones:
  - A. Los predios de uso residenciales edificados que tengan un valor catastral de hasta 135 SMMLV.
  - B. Predios que estén en reserva de afectación vial
  - C. Predios que tengan decreto de motivo de utilidad pública para comprar por el distrito.
  
2. El monto para la contribución del grupo 2 de obras se financia a través de cupo de endeudamiento.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

3. Se modifica el Plan de Obras del grupo 3 planteado, se incluyen las obras de Malla Vial local y Arterial de Usaquén, Chapinero, Puente Aranda y la Troncal de la Caracas que se financia por valorización.
4. En la actual asignación, se elimina el cobro de las obras del grupo 2 y 3, se asigna el cobro de las nuevas y se realiza el cruce de cuentas correspondiente.
5. Se suprime el grupo 4 del Acuerdo 180 de 2005
6. Se suprimen las fases III y IV del Acuerdo 180 de 2005
7. Se plantea un nuevo método de distribución con base directa en el avalúo catastral (UAECD) y la distancia a las obras.
8. Se establece como tope máximo anual de la contribución la proporción de 2 veces el predial.
9. Se reducen 53% los costos de administración y recaudo (4% del monto distribuido)



10. Las devoluciones se realizarán previo CRUCE DE CUENTAS.
11. Se deroga el acuerdo 451 de 2010 – POZ norte.

La exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo en estudio indica que los métodos que estiman el beneficio y/o la distribución de la valorización como se encuentran concebidos, en la práctica resultan casi imposibles, por cuanto el precio de un inmueble depende en gran medida del mercado inmobiliario, y así como está concebido es difícil determinar qué porcentaje es el atribuible<sup>3</sup>.

Así las cosas, resulta incomprensible que haya procedido el IDU a expedir la Resolución No. 3801 del 26 de Diciembre de 2012, a sabiendas de la inviabilidad de la formula y teniendo la administración dudas “razonables” para no haber asignado la contribución, que fue el detonante que hacía falta para que estallara el inconformismo evidente de los Bogotanos al manejo negligente y arrogante que se le viene dando a la ciudad; que generó las protestas, marchas y en algunos casos la quema de las facturas enviadas a los contribuyentes.

---

<sup>3</sup> Página 10 . Exposición de Motivos



Por otro lado, sustenta el proyecto que:

*“A partir de todos los elementos anteriores, la Administración Distrital realizó un análisis de este Acuerdo Distrital, siendo necesario: (i) La modificación del plan de obras previsto para el Grupo 2 del Acuerdo 180 de 2005, en el sentido de inviabilizar y excluir unas obras, así como otras ejecutarlas utilizando para el efecto fuentes sustitutivas a la contribución por valorización (ii) La exclusión de todas las obras contenidas en los Grupos 3 y 4. (iii) La conformación de un nuevo plan de obras acorde a las necesidades de la Ciudad y en armonía con el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2012- 2016 – Bogotá Humana.”,*

Pero no concluye en la iniciativa que se deban revisar las fórmulas y métodos para asignar la contribución como un requerimiento fundamental de la propuesta y que ha sido el eje central de toda la crisis creada por la asignación del monto; se limita a modificar los planes, plantear la necesidad de buscar



otras fuentes de financiación sustitutivas a la valorización y presentar un nuevo plan de obras armonizándolo con su Plan de Desarrollo, y la nueva fórmula la presenta como un artículo más de la propuesta modificatoria, con cambios agresivos y que de viabilizarse, transformará drásticamente la asignación de la contribución, generando un gran impacto en la ciudad y en los bolsillos de los contribuyentes.

Analizando el proyecto de acuerdo se evidencia un cálculo irresponsable del valor de las obras; se identifica **que no serán** definitivos los costos presentados y tendrán un déficit presupuestal a precios del 2013, máxime cuando se prevén fuentes adicionales de financiación, porque como lo dice el proyecto, únicamente con la contribución no se podrá llevar a término las vías y obras proyectadas.

El párrafo del artículo 4º, específicamente para el grupo 3 expresa que los valores son **“indicativos”**, porque se supeditarán a los estudios técnicos pertinentes que la administración deberá realizar, se confirma con esta afirmación la debilidad e improvisación de la propuesta; la ciudad merece que con

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

claridad y transparencia se indique en el texto que la totalidad de los valores son simples referencias, porque a la fecha no existe certeza del costo final de las obras.

No se presenta la inclusión de cálculos de los montos que implicarían los estudios técnicos, jurídicos, financieros y diseños que viabilizarían las obras que hoy se afirma son fundamentales para la ciudad y que reemplazarían el plan de obras aprobado en el 2005.

Es importante recordar que en la sustentación del Proyecto que concluyó con el Acuerdo 180 de 2005, el gobierno de la época también soportó las obras que se aprobaron con argumentos de factibilidad y de orden social, indispensables para el desarrollo vial de la ciudad, y que en la propuesta de un solo tajo se propone suprimir, sin calcular que de ser aprobada la iniciativa como se encuentra planteada, podría desprenderse un posible detrimento patrimonial al Distrito Capital y a sus ciudadanos cuyos predios han sido afectados por motivo de utilidad pública y que llevan varios años con esta restricción.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTA D.C.

Lo anterior hace indispensable para el trámite de la iniciativa, contar con el pronunciamiento previo de los organismos de control “Contraloría, Personería y Veeduría Distrital”, para que con soportes jurídicos y fiscales, se garantice la viabilidad de las modificaciones, supresiones y derogatorias que se pretenden realizar.

Se propone un monto distribuible a pesos de junio de 2005, sin ser coherente con la propia iniciativa que elimina obras establecidas en el acuerdo 180 de 2005 y las sustituye por unas nuevas, las cuales deben ser financiadas con recursos a precio de 2013 en adelante; de aprobarse la iniciativa es evidente que estarían desfinanciadas los costos de planificación, diseño y ejecución que deben estar calculados a la fecha de radicación de la iniciativa sin lugar a dudas.

Propone la administración la exclusión de un universo amplio de la base de los contribuyentes del cobro de la valorización referida a aquellos predios de uso residenciales edificados que tengan un valor catastral de hasta 135 smmlv, sin mayor sustentación, salvo indicando que son unos 400.000 predios que están por debajo de éste valor y que se beneficiarían con la

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

medida; no refiere el sobrecosto que en realidad deben asumir los predios que llevaran la carga de la contribución de quienes dejarían de cancelar.

Se propone sustituir la disposición contenida en numeral 10 del artículo 11 del Acuerdo 180 de 2005, que dispone exclusión de “predios de uso residencial que perteneciendo a los estratos 1,2 y 3, les corresponda un asignación o menos o igual a \$45.000 de Junio de 2005, los cuales serán indexados por el índice de Precios al Consumidos IPC, en cada fase al momento de la asignación”, disposición que claramente muestra su independencia del avalúo catastral que hoy se propone.

La propuesta de ser aprobada, acentuará el inconformismo de la ciudadanía, teniendo en cuenta la débil sustentación y viabilidad, que reitero no ha indicado cuál será el valor final de las obras y quienes tendrán que asumir el costo de la contribución de los propietarios excluidos, que por supuesto serán más de los contemplados en el acuerdo 180 de 2005.



Al reducirse el número base de contribuyentes beneficiados, qué sucederá con los ciudadanos que verán acrecentado el valor a cancelar por la contribución de valorización y que tendrían que afectar sus ingresos para cancelar mayores valores por la contribución al reducirse el número de propietarios gravados; se les impondrá pagar el beneficio de otros?

Es indudable que la exclusión presentada no contiene un análisis técnico, jurídico y financiero; no se puede pasar por alto que a los **PROPIETARIOS DE ESTOS INMUEBLES**, su predio se les valorizaría con la construcción de nuevas obras, pero gracias a la Bogotá Humana, el valor de la contribución la asumirán otros ciudadanos propietarios, lo que constituye una verdadera inequidad tributaria; deja de ser voluntaria la contribución y se transforma en un impuesto a favor de terceros.

Se evidencia un desconocimiento de la norma contributiva que grava la propiedad y no el ingreso del propietario, situaciones jurídicas diferentes, pero que en este caso se están mezclando para obtener el beneficio para otros.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

Los ciudadanos con mayor capacidad económica ya están gravados con impuestos como la renta, el Estado ya los obliga a pagar sobre sus ingresos; para que hoy desdibujando la figura y tomando como referencia “el que más tiene más paga”, se desconoce el carácter fundamental de “**pago voluntario**” que le caracteriza a la contribución.

Ahora bien, se presenta como la panacea de la solución a la crisis generada, la eliminación de las obras de las Fase III y IV, la supresión del grupo 4 y en su reemplazo se propone la armonización de nuevas obras, contenidas en el Plan de Desarrollo del actual Gobierno, incluyendo grandes proyectos y vías que no presentan estudios que hayan concluido en la necesidad de ser financiados con la contribución de valorización, derogando de tajo las ilusiones de las comunidades que veían proyectada una valorización de sus predios con el desarrollo del sector, con las obras aprobadas desde el 2005.

No dice nada la exposición de motivos sobre los estudios de factibilidad, ni se ha desvirtuado los argumentos presentados



por el gobierno del año 2005, que concibió como prioritarias las obras contenidas en el Acuerdo 180 del mismo año.<sup>4</sup> , y así logró que la mayoría de los concejales viabilizaran la propuesta.

El Proyecto de Acuerdo 264 de 2005, expreso:

**“ ...OBRA POR TU LUGAR**

*Son los recursos provenientes del programa diseñado por el IDU, para que con la participación y aprobación de la comunidad y la administración, y sin consultas o aprobaciones distintas a éstas, se puedan desarrollar proyectos que solucionen problemas y/o necesidades locales de espacio público y movilidad, los cuales serán financiados por toda la comunidad beneficiada mediante un mecanismo de valorización particular y específico diseñado por el IDU para el efecto. Este programa se encuentra amparado en el Artículo 126 de la Ley 388 de 1997.”*

La concepción de ciudad que presentó la administración Distrital en el año 2005 para la construcción de su plan de obras fue argumentada en el Proyecto de Acuerdo 264 de 2005, acorde con el Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Hambre”, destacando que en el proyecto en estudio no se evidencia ningún tipo de análisis que desvirtúe los argumentos allí planteados, se limita a la supresión de las fases III y IV y expresar su inviabilidad.

---

<sup>4</sup> Pág. 31 . Exposición de Motivos Proyecto de Acuerdo 264 de 2005



La exposición de motivos del Proyecto referido, sustentó el plan de obras así:

**“CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE OBRAS**

*El Plan de Obras será construido en cuatro grupos de obras en forma sucesiva, así:*

*La asignación del monto distribuible para la financiación de las obras del sistema de movilidad, se hará por fases así:*

CONCEPTO	VALOR incluye administración 10,76%
GRUPO 1 2006 - 2008	480.621.071.045
GRUPO 2 2009 - 2012	381.685.754.753
GRUPO 3 2013 - 2016	587.067.125.264
GRUPO 4 2017 - 2019	630.273.164.119
<b>TOTAL</b>	<b>2.079647.115.181</b>

Valores en pesos constantes de junio 2005

*Fase I – se asignará en el año 2006 por un monto distribuible de \$630.217.410.130 pesos de junio de 2005, el cual incluye los siguientes componentes: i) el costo total del grupo 1 de obras, que comprende el costo de administración del recaudo, equivalente a 10.76%; el costo de los estudios y diseños y su interventoría, el costo de predios y las indemnizaciones sociales y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 10.76%, del grupo 2 de obras.*

*Fase II - se asignará en el año 2009 por un monto distribuible de \$558.106.646.996 pesos de junio de 2005, el cual incluye los siguientes componentes: i) el costo de construcción e interventoría del grupo 2 de obras y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 10.76%; ii) el costo de los estudios y diseños y su interventoría, el costo de predios y las indemnizaciones sociales y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 10.76% del grupo 3 de obras.*

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

*Fase III – se asignará en el año 2013 por un monto distribuible de \$642.036.521.239 pesos de junio de 2005, el cual incluye los siguientes componentes: i) el costo de construcción e interventoría del grupo 3 de obras y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 10.76%; ii) el costo de los estudios y diseños y su interventoría, el costo de predios y las indemnizaciones sociales y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 10.76% del grupo 4 de obras.*

*Fase IV – se asignará en el año 2017 por un monto distribuible de \$219.286.536.816 pesos de junio de 2005, el cual incluye el costo de construcción e interventoría del grupo 4 de obras y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 10.76%.*

<b>CONCEPTO</b>	<b>VALOR</b> incluye administración 10.76%
FASE I 2006 - 2008	\$ 630.217.410.130
FASE II 2009 - 2012	\$ 588.106.646.996
FASE III 2013 - 2016	\$ 642.036.521.239
FASE IV 2017 - 2019	\$ 219.286.536.816
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 2.079.647.115.181</b>

*Los criterios para la definición del proyecto por fases fueron los siguientes:*

### ***factibilidad predial***

*Evaluación adelantada por el IDU que permitió establecer un diagnóstico con el fin de clasificar las obras de acuerdo a dificultades en la adquisición de predios<sup>5</sup> que se podrían presentar para la ejecución de los proyectos. Este diagnóstico, estableció que se priorizarán en la Fase I las obras que presentan menor problemática predial y así permitir mayor plazo para la adquisición de predios en las obras con mayor problemática predial ubicándolas en las siguientes fases. Lo anterior, le permitirá al IDU adelantar la compra de los predios en la fase*

<sup>5</sup> Problemas con la tenencia predial tales como: Posesiones, falsa tradición, Sucesiones ilíquidas entre otros.



*inmediatamente anterior a la fase de ejecución de las obras; es decir, en Fase I se adelantarán los estudios, diseños y la compra de predios correspondiente a la Fase II, siguiendo este mismo esquema para la totalidad de las fases que componen el proyecto.*

### **estudios y diseños**

*Complementario al anterior criterio, el IDU adelantará la ejecución de los estudios y diseños de cada fase en la fase inmediatamente anterior. Además, los estudios y diseños serán acompañados de los respectivos censos de población y diagnóstico sociales con el fin de atender las respectivas compensaciones y acompañamiento en términos de asesoría inmobiliaria a las unidades sociales que se requieran atender producto de la ejecución de las obras. Los dos criterios expuestos hasta el momento, se constituyen en una nueva estrategia integral que busca atender la problemática predial y de las unidades sociales que históricamente se han constituido en la ruta crítica para la ejecución de los proyectos del IDU. Además de lo anterior, para la Fase I se priorizaron aquellas obras que ya cuentan con estudios y diseños.*

### **Capacidad de Pago**

*Debido a que la fuente de financiación del proyecto es producto de la valorización generada a un grupo de predios localizados en el área de influencia de beneficio de cada obra, el IDU utilizó este criterio para distribuir las obras en cada una de las fases que componen el proyecto. Lo anterior garantiza que los predios estarán en capacidad de pago por cuanto realizarán su contribución de acuerdo con las Fases de ejecución de las obras, evitando que el pago de las obras de una misma zona de influencia se concentre en una misma fase.*

*Como valor agregado, podemos mencionar que con esta distribución de la contribución en el tiempo se están creando las condiciones para generar cultura de pago en torno al tema de valorización.*

### **Manejo de tráfico**

*El desarrollo de proyectos urbanos de la envergadura que presenta este proyecto - 135 obras - y con la cobertura espacial del mismo<sup>6</sup>, exige que cada intervención puntual, en este caso cada ejecución de obra con su respectivo plan de manejo de*

---

<sup>6</sup> Las obras que componen el proyecto se localizan en 19 localidades de la ciudad; exceptuando la localidad de Sumapaz.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

tráfico y desvíos, se estudie de manera integral con el fin de no causar traumatismos en la movilidad general de la ciudad y en la movilidad específica del sector. Por lo anterior, para la selección de las obras que componen cada fase el IDU aplicó criterios de vecindad de tal manera que las obras no se traslapen, en lo posible, con la ejecución de otras obras que componen el proyecto o con ejecuciones futuras como la fase III de Transmilenio, que comprende la adecuación como Troncal de la Carrera Séptima conjuntamente con la Carrera Décima y la Calle 26 – Av. El dorado.

Dentro de los temas a evaluar para determinar la ejecución de las obras en fases, la incidencia que presenta la ejecución de una obra, con sus respectivos planes de desvíos y manejo de tráfico, en la accesibilidad a los predios con usos comerciales o que prestan algún tipo de servicio.

Por lo anterior, las distribución de las obras en fases también responde a un criterio de lógica de la movilidad de tal manera que los predios con relaciones de vecindad a la ejecución de una obra vean mitigados los impactos de la ejecución de la obra en la movilidad del sector y, de nuevo en la medida de lo posible, el IDU determinó que obras con incidencia en la movilidad local se deberían ser ejecutas en fases diferentes.

La ejecución de las obras por cada una de las fases se presenta a continuación:

PROYECTO VALORIZACIÓN FASE I							
CONCEPTO	No.	%	GRUPO 1	GRUPO 2		Administración (10.76%)	TOTAL FASE I
				Estudios, diseños, interventoría	Predios e indemnizaciones		
VIAS	Construcción	2	185.585.387.644	4.293.977.912	94.724.650.680	30.623.392.147	315.227.408.383
	Rehabilitación y Ampliación	10					
	Rehabilitación	0					
	Total	12					
INTERSECCIONES	6	29%	142.193.179.910	3.109.320.000	22.475.920.779	18.052.958.066	185.831.378.756
PARQUES	2	2%	9.769.110.438	0	0	1.051.156.283	10.820.266.721
PEATONALES	13	9%	42.188.824.621	659.382.635	8.262.489.527	5.499.510.974	56.610.207.756
ANDENES	9	10%	54.193.680.706	1.537.764.323	0	5.996.703.485	61.728.148.515
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 433.930.183.320</b>	<b>\$ 9.600.444.870</b>	<b>\$ 125.463.060.985</b>	<b>\$ 61.223.720.955</b>	<b>\$ 630.217.410.130</b>

Valores en pesos constantes de junio de 2005

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

PROYECTO VALORIZACIÓN FASE II								
CONCEPTO		No.	%	GRUPO 2	GRUPO 3		Administración (10.76%)	TOTAL FASE II
				Construcción, interventoría, gestión social y ambiental en obra	Estudios, diseños, interventoría	Predios e indemnizaciones		
VIAS	Construcción	4	43%	\$ 78.859.217.377	\$ 4.901.342.224	\$ 144.130.026.399	\$ 24.521.027.054	\$ 252.411.613.054
	Rehabilitación y Ampliación	4						
	Rehabilitación	4						
	Total	12						
INTERSECCIONES		4	45%	\$ 69.388.679.900	\$ 4.441.871.128	\$ 162.645.162.042	\$ 25.444.786.726	\$ 261.920.499.796
PARQUES		10	5%	\$ 26.974.536.420	\$ 0	\$ 0	\$ 2.902.460.119	\$ 29.876.996.538
PEATONALES		9	4%	\$ 15.896.188.826	\$ 324.552.367	\$ 4.988.276.724	\$ 2.282.090.328	\$ 23.491.108.246
ANDENES		4	3%	\$ 18.424.006.285	\$ 0	\$ 0	\$ 1.982.423.076	\$ 20.406.429.361
TOTAL		40	100%	\$ 209.542.628.808	\$ 9.667.765.719	\$ 311.763.465.166	\$ 57.132.787.303	\$ 588.106.646.996

Valores en pesos constantes de junio de 2005

PROYECTO VALORIZACIÓN FASE III								
CONCEPTO		No.	%	GRUPO 3	GRUPO 4		Administración (10.76%)	TOTAL FASE III
				Construcción, interventoría, gestión social y ambiental en obra	Estudios, diseños, interventoría	Predios e indemnizaciones		
VIAS	Construcción	2	47%	\$ 88.932.257.175	\$ 5.981.536.539	\$ 176.740.322.426	\$ 29.229.982.897	\$ 300.884.099.036
	Rehabilitación y Ampliación	4						
	Rehabilitación	2						
	Total	8						
INTERSECCIONES		9	49%	\$ 102.743.044.551	\$ 3.550.465.970	\$ 178.161.465.384	\$ 30.607.355.407	\$ 315.062.331.313
PARQUES		3	2%	\$ 10.359.593.373	\$ 0	\$ 0	\$ 1.114.692.247	\$ 11.474.285.620
PEATONALES		4	2%	\$ 6.569.198.379	\$ 534.221.312	\$ 6.092.504.171	\$ 1.419.881.408	\$ 14.615.805.270
ANDENES		0	0%	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
TOTAL		24	100%	\$ 208.604.093.478	\$ 10.066.223.821	\$ 360.994.291.981	\$ 62.371.911.959	\$ 642.036.521.239

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

PROYECTO VALORIZACIÓN FASE IV						
CONCEPTO		No.	%	construcción, interventoría, gestión social y ambiental en obra GRUPO 4	Administración (10.76%)	TOTAL FASE IV
VIAS	Construcción	3	55%	\$ 108.531.810.558	\$ 11.678.022.816	\$ 120.209.833.374
	Rehabilitación y Ampliación	9				
	Rehabilitación	1				
	Total	13				
INTERSECCIONES		7	41%	\$ 81.363.506.369	\$ 8.754.713.285	\$ 90.118.219.654
PARQUES		0	0%	\$ 0	\$ 0	\$ 0
PEATONALES		5	4%	\$ 8.088.194.103	\$ 870.289.685	\$ 8.958.483.788
ANDENES		0	0%	\$ 0	\$ 0	\$ 0
TOTAL		25	100%	\$ 197.983.511.029	\$ 21.303.025.787	\$ 219.286.536.816

Valores en pesos constantes de junio de 2005

Lo anterior, sin perjuicio de aclarar, que como concejal de la ciudad, no apoye la iniciativa presentada a consideración de la Corporación, con argumentos que iban desde la invitación a reflexionar, sobre la conveniencia de aprobar un proyecto de acuerdo de tan amplias magnitudes económicas y que trascendería varias administraciones y sobre la necesidad de establecer el momento político que estaba viviendo la ciudad, y la incoherencia en los planteamientos expuestos en campaña por el entonces candidato a la Alcaldía, y la iniciativa que estaba en discusión:

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### CONCEJO DE BOGOTA D.C.

*...”por qué el señor Alcalde no viene a la discusión pública, por qué rehúye el debate público, por qué no viene a explicarle al Concejo cual es el alcance de esta iniciativa, por qué no le explica a los ciudadanos su cambio de posición, por qué vulnera esas promesas electorales, creo que esa era buena oportunidad que él tenía más que para estar hoy pidiendo una platica para el programa Bogotá sin hambre, si es que la logra conseguir, estar aquí detrás de dos billones cien mil millones de pesos, esa es una responsabilidad mayor que ha debido ejercer en esta Corporación e señor Alcalde.*

*Entonces, ha quedado claro que la actitud del ciudadano Luis Eduardo Garzón como activista sindical, adversario cerril de los gravámenes, de los impuestos y promotor en no pocas veces de paros en búsqueda de incrementos salariales ha cambiado y ahora posa de un eficaz administrador público y desde luego lo quiere hacer montado bajo los supuestos pedestales que este Concejo de la ciudad le pueda dar.*

*“Pienso que lo más sensato es hacer una propuesta alrededor de este tema y que el Concejo tenga alguna posibilidad de opinar en relación con el contenido de fondo de esta iniciativa que es ese plan de obras y el monto distribuible.*

*Por qué razón este proyecto tiene que trascender honorables concejales el período de este Alcalde y no solamente de este sino de uno o dos alcaldes o de uno o de dos concejos, en otras palabras con qué criterio este Concejo adopta esta decisión comprometiendo la voluntad política de posteriores administraciones y de posteriores concejos, por qué no fueron un poco más sensatos en la iniciativa y por qué no presentaron entonces un plan de obras que respondiera al modelo de manejo que hoy tiene la Administración con un monto distribuible más sensato y razonable.<sup>7</sup>*

<sup>7</sup>

Comisión Tercera Permanente de Presupuesto – Acta 074 de 2005 Cintas magnetofónicas del 01 al 16 – AMB – MLC- YDR – GIC – OJG – pág 27



Igualmente, expresé la pertinencia de reducir el monto distribuible y **replantear el plan de obras porque no quedaba claro el criterio de selección y de priorización de las mismas**, en la medida en que se debería incluir obras que realmente se pudieran hacer, mi posición fue clara frente a la inconveniencia de gravar más a los bogotanos.<sup>8</sup>

*...” reducir ostensiblemente el monto distribuido y replantear el plan de obras por qué no me quedó claro el criterio de selección y de priorización de las mismas, me parece que ahí fueron muy rápidos en la explicación de esas consideraciones y pienso que vale la pena replantearlo, por qué tenemos que ir más allá de otras administraciones, y de otros concejos, ah! Es que son planificadores de largo plazo, me van a decir, es que la ciudad tiene que pensarse a quince a veinte o más años, pero se olvidan de un punto de vista y es que también hay que hacer las cosas en la medida en que realmente se puedan hacer y por eso sustentaría una propuesta en ese sentido...”<sup>9</sup>*

Finalmente exprese la impertinencia de gravar con una contribución a las familias bogotanas, ante la crisis y dificultades económicas que estaba sometida la ciudad.

*“ ...Así las cosas uno pensaría que la responsabilidad de este Concejo, por supuesto es con el desarrollo, pero es también con la economía familiar y el gran argumento es que esto no*

---

<sup>8</sup> Comisión Tercera Permanente de Presupuesto – Acta 074 de 2005 Cintas magnetofónicas del 01 al 16 – AMB – MLC- YDR – GIC – OJG –

<sup>9</sup> Comisión Tercera Permanente de Presupuesto – Acta 074 de 2005 Cintas magnetofónicas del 01 al 16 – AMB – MLC- YDR – GIC – OJG – pag.28

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

*tiene mayor afectación para las familias y los ciudadanos y pensaría que si la tiene, pensaría que de acuerdo con los cuadros que nos mostraban ayer es un monto importante que puede tener una incidencia en familias, especialmente de los estratos tres y cuatro, que serán los de mayor afectación en la exacción que ahora se llama valorización que se pretende con este proyecto de acuerdo.”<sup>10</sup>*

Por otro lado, no se sustenta el cumplimiento de la concertación ciudadana para la exclusión de unas obras y la inclusión del nuevo plan, se limita a garantizar el control social sobre la gestión, recaudación e inversión de la contribución, no se supone, que debe existir una verdadera participación de las comunidades y que son ellas las que de primera mano conocen sus necesidades en materia vial y de infraestructura.

No se denota la participación ciudadana, acorde con lo establecido en el artículo 126 de la Ley 388 de 1997, que dispone:

**Artículo 126º.-** *Cuando una obra urbanística cuente con la aprobación de la entidad territorial o de desarrollo urbano correspondiente y sea solicitada por el 55% de los propietarios de predios o de unidades habitacionales beneficiados por la obra; o sea requerida por la Junta de Acción Comunal, la corporación de barrios o la entidad comunitaria que represente los intereses ciudadanos de quienes puedan beneficiarse, bajo el entendido y con el compromiso de que la comunidad participe en la financiación de la obra en un*

---

<sup>10</sup> Comisión Tercera Permanente de Presupuesto – Acta 074 de 2005 Cintas magnetofónicas del 01 al 16 – AMB – MLC- YDR – GIC – OJG – pag.28

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

*25% por lo menos, la entidad de desarrollo urbano podrá adelantar la obra según el esquema de valorización local que diseñe para tal efecto para financiar la obra. La comunidad podrá organizarse en Veeduría para supervisar la ejecución de la obra que ha promovido.*

Más allá de mencionar un control social posterior, no dice nada el proyecto en estudio.

No se está identificado el costo de los estudios técnicos para la realización de las mismas y qué sucederá con los bogotanos que por más de 7 años han mantenido una expectativa de progreso y desarrollo de sus localidades y hoy irresponsablemente la administración las excluye y con una decisión “humana”, los que no tienen como pagar no tendrán obras.

Se hace énfasis en el proyecto en localidades como Chapinero, Usaquén, Puente Aranda y el centro ampliado, zonas que con las nuevas proyecciones de adjudicación de la contribución es previsible que disparara su aporte. Por qué insiste la administración en condicionar a la corporación e inducirla a avalar iniciativas con la excusa de estar incluidas en el Plan de desarrollo que se aprobó al iniciar el periodo constitucional,



pero que con el proyecto en estudio demuestra la grave improvisación de ésta.

Se incluyen la intervención de la Avenida Caracas y al respecto se ha dicho que esa “megaobra costaría 857.000 millones de pesos, según el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). El precio ascendería a más de 1 billón de pesos si se incluyen las obras de redes de servicios públicos”.<sup>11</sup>

En este aspecto es evidente que las vías que soportan el sistema Integrado de transporte público deben entrar en una etapa de revisión en cuanto al mantenimiento y construcción por métodos diferentes de financiación que no sean los ciudadanos; teniendo en cuenta que el negocio en que se ha convertido para los particulares debe repetir en algún modo como un beneficio para la ciudad, y no seguir cargando al contribuyente ni destinando recursos públicos que pueden ir a otros sectores como salud y educación.

Qué estudios se realizaron para concluir la reasignación de la fase II del 2012 a un nuevo plan de obras del grupo 3 del actual proyecto, y como se adelantaría el cruce de cuentas con la



que se asignaría en el 2013. Indica el parágrafo del artículo 5° que solo se procederá a la devolución de mayores valores cobrados de valorización, cuando esta se realice. Pero nada se dice sobre los valores pagados y que expresó el IDU que habían prescrito para los propietarios, qué sucede con el cobro de multas y sanciones por no haber cancelado la valorización, cuando hoy las obras se van a modificar o suprimir en algunos casos, se devolverán y cruzaran también estos valores, hasta nos llevaría el cruce de cuentas propuestos, a aumentar el detrimento patrimonial y déficit presupuestal del plan de obras?

En la propuesta se indica que se cambiaría el método de distribución del beneficio de Área de terreno, factor de uso, factor geoeconómico, factor beneficio, factor piso, factor conversión por el método distancia-precio, con base en el avalúo catastral de cada predio, sin tener en cuenta que los predios se encuentran en su mayoría registrados con valores irrisorios, lo que llevaría a hacer cada vez más pequeño el número de contribuyentes que cancelarían la contribución.

---

<sup>11</sup> [http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-12623960.html](http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12623960.html)



Se sustenta la propuesta de modificación del método para la asignación de la contribución aplicando un tope para los predios de uso residencial de 1 predial y para los usos no residenciales 2 prediales<sup>12</sup> y sin embargo en el artículo 7° del Proyecto que constituiría la norma vinculante que tendría la administración, no se especifica la propuesta, lo cual no permitiría dar un trato diferente en los dos tipos de contribuyente, qué intencionalidad le asiste a la administración frente a esta omisión, por qué en la parte motiva quedó establecida dicha postura y por qué no fue transcrito en su tenor en el artículo correspondiente?

Como se encuentra concebido el método, denota que está mal planteado el criterio de asignación y se desdibuja el concepto esencial de la contribución, que debe ir ligado de manera directa y proporcional con el beneficio obtenido por la intervención de obras y no con la capacidad de pago del ciudadano.

Al asignar la contribución sobre el valor del avalúo catastral, se estaría gravando doblemente la propiedad y al propietario,

---

<sup>12</sup> Exposición de Motivos . Página 16.



quien además de cancelar el impuesto predial deberá contribuir al erario público no por el beneficio que perciba de las obras, sino por el valor de su bien, esta dualidad puede prestarse para mayores confusiones, que podría ser considerada doble tributación, que puede traer consecuencias para el Distrito que se vería avocado en múltiples demandas, ya que se evidencia el daño antijurídico del caso en examen.

Se establece que los ciudadanos podrán proponer la ejecución de las obras públicas y que el Control Social lo realizará la ciudadanía, encargada de ejercerlo sobre las gestiones de recaudación, cobro e inversión de la contribución de valorización, pero no sustenta cómo participó está en la exclusión de obras y en la inclusión de un nuevo plan, como se indicó anteriormente.

Es tan grande el desconocimiento de la administración que se condiciona en el artículo 13 del proyecto para que en el plazo máximo de seis (6) meses presente al Concejo la modificación al Estatuto de Valorización, cuando por constitución sus facultades son ilimitadas.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTA D.C.

En el artículo 11 de la iniciativa en cuanto a destinación de excedentes y remantes, dispone que estos se destinarán a la financiación de obras en la misma zona de influencia en la cual se originaron, siendo contradictorio con lo expuesto en la exposición de motivos, en donde indican claramente que se requerirán recursos adicionales para culminar obras de infraestructura y malla vial, manifestando de manera descarada que deberán ser las personas de mayor capacidad económica (industriales y empresarios) quienes asumirían los costos adicionales, así:

*“Considerando el déficit del estado de la malla vial de la ciudad, el Distrito deberá hacer una mayor inversión de recursos que permitan llevar a cabo la ejecución de programas de conservación adecuados, que permitan poner en óptimas condiciones la malla vial de la ciudad.*

*Sin embargo, los recursos que se utilizan para la conservación de la malla vial de la ciudad provienen de la sobretasa de la gasolina, siendo estos insuficientes para lograr el nivel óptimo, por lo cual, **es necesario explorar nuevas fuentes de financiación, como por ejemplo: cobro de valorización por beneficio local, peajes, costos por congestión, aumento en impuestos de carros, etc.***

*La valorización por beneficio local debe redireccionarse hacia las zonas de la ciudad con mayor capacidad de pago entre las cuales se encuentran las localidades de Usaquén, Chapinero y la zona industrial de la localidad de Puente Aranda, donde una de las mayores problemáticas es el mal estado de la malla vial” (Subrayado Nuestro)*

Todo el caos generado con la contribución de valorización se ha originado por la capacidad de pago de los ciudadanos, a

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

quienes se les asignó por el “beneficio” recibido y negado por muchos ciudadanos, quienes no han sido escuchados en concertación de obras, y ahora se les modificaría por el valor del bien, sin tener en cuenta que en más del 50% de los propietarios en la ciudad son dueños de un único bien, el cual está fuera del comercio por constituirse en su vivienda vital y esencial, la supuesta riqueza de los contribuyentes se está sobreestimando en el caso que nos ocupa.

Cuando el propietario de un inmueble no tiene la mínima intención de sacar al comercio su bien, qué interés le puede asistir si vale más o vale menos, se ha demostrado que las actualizaciones catastrales que constituyen la herramienta para percibir mayores ingresos tributarios la ciudad, siempre genera el descontento de aquellos capitalinos que tiene su vivienda mínima vital y como recibirá la ciudadanía otro gravamen a su predio, es evidente que el método propuesto debe ser analizado con lupa.

Seguir gravando al sector formal de la economía que genera la mayor fuente de empleo en la ciudad y que como es de conocimiento público, que cualquier propuesta tributaria que



se pretenda imponer a los empresarios y a este sector de la economía capitalina, desestimaría la creación de nuevas empleos y aumentaría la brecha de pobreza y miseria en la ciudad.

En cuanto a destinación de excedentes y remanentes que se propone, no se entiende el objeto de esta disposición, es una norma que distrae y genera falsas expectativas.

Presentar una norma de excedentes, cuando es evidente que no existirán, y que el resultado será el desfinanciamiento de la propuesta, que como es obvio surgiría para este gobierno la imperiosa necesidad de contar con fuentes adicionales como recursos de crédito, peajes, y así lo enuncia en el articulado.

El mantenimiento y conservación de la malla vial actualmente se costea con Sobretasa a la Gasolina y Transferencias Ordinarias, y se propone incluir como fuente la contribución de valorización, iniciativa que desvirtúa totalmente la esencia del gravamen; que como es sabido ésta debe ser por una sola vez y una obra específica, y la malla vial requiere intervenciones permanentes a corto, mediano y largo plazo, lo que nos



condicionaría a aprobar valorizaciones cada vez que se requiera intervenir las vías de la ciudad que han sido incluidas en el Plan de Obras propuesto en el Proyecto 59.

En el artículo 3. Del plan de obras, específicamente determina que para el grupo 2, **“debe”**, siendo este un imperativo, construirse utilizando fuentes sustitutivas a la contribución de valorización, pudiendo ser **prioritariamente de los recursos que se aprueben en el marco global de endeudamiento que la Administración Distrital** presentará al Concejo en el año 2013. Es decir, que es tan incierto el monto de recaudo que se asignaría a la ciudadanía, como la aprobación del cupo de endeudamiento por parte de la Corporación.

El cupo de endeudamiento está concebido para megaproyectos y obras de infraestructura, y como se presenta el proyecto, los recursos de crédito terminarían siendo destinados para mantenimiento de malla vial, que como ya sabemos, debe ser cubierto por otras fuentes de financiación, por constituirse en gastos recurrentes.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

La deuda que hoy soporta la ciudad, cuenta con destinación específica, se ha planteado que se solicitaría una nueva para complementar los recursos faltantes para contar con un óptimo sistema de movilidad en la ciudad, ya sea el tranvía, metro, etc.; hoy no tenemos certeza que otro proyecto se planea financiar con esta fuente; pero proponer que la malla vial se cubra con deuda, es como sostener la canasta familiar solo tarjetas de crédito, una bola de nieve que crece y crece sin parar, los bienes de consumo se extinguen, como se desgastan las vías con el uso; invertimos, construimos, gastamos nos endeudamos , reparamos y en el menor tiempo, vamos a necesitar nuevamente acceder al endeudamiento para reparar la malla vial.

El artículo 17 que se refiere a las facultades para compilar las normas contenidas en el acuerdo 180 de 2005 y las normas que lo modifican y /o reglamentan, constituye una norma de desgaste normativo, teniendo en cuenta que como está concebida la iniciativa, se requerirá la expedición un acuerdo totalmente diferente, que derogaría toda la normatividad existente.



En cuanto a los plazos máximos para iniciar las etapas de construcción de obras, se continúan manejando los tiempos del acuerdo 180 de 2005, es decir, términos de 2 años, cuando la experiencia ha demostrado que las complejidades de los proyectos que hacen referencia a la contribución de la valorización, llevan en etapa de estudio o planificación más años y la incapacidad de gestión administrativa y de ejecución presupuestal es demasiado baja, lo que dilata ostensiblemente todos los procesos de contratación como la experiencia lo ha demostrado, se deberían proponer términos ajustados a la realidad contractual de la ciudad.

La administración presenta una lista de vías a intervenir y elimina otras sin presentar mayor sustento, salvo para unos pocos casos en particular, lo que nos cuestiona sobre la importancia o no de las obras contenidas en el plan de obras del Acuerdo 180 de 2005, que en su momento fue sustentado por el Gobierno Distrital como una prioridad y su viabilidad de ser incluidas para ser financiadas con la contribución de valorización.

Al respecto, se insiste, en donde está la voz de la ciudadanía, se les ha expuesto a los propietarios de los predios que iban a ser



beneficiados con las obras del Acuerdo 180 de 2005, que sus vías e infraestructura ya no van y que ahora los sectores con mayor necesidad son otros y no ellos?

Se castiga el levantamiento ciudadano por una asignación injustificada de la fase II, con la eliminación de la Fase III y IV, trasladando la “priorización” a otras comunidades de mayor importancia para la actual administración?

La iniciativa como se encuentra planteada, insisto, carece de soportes técnicos, jurídicos, financieros y de conveniencia, que le permita al Concejo de la ciudad, dar trámite, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, que le obligan a expedir normas orientadas a garantizar las necesidades de la ciudad y sus habitantes, y en especial a sopesar la crisis generada por la asignación de la Contribución de la Fase II.

La administración aprovechó la coyuntura para traer una nueva Valorización, sin tener en cuenta el impacto que tendría para la ciudadanía; que sin lugar a dudas de ser aprobada, deberá cancelar mayores costos.



La Corporación debe tener la certeza que a futuro no se le endilgará participación en un posible detrimento patrimonial y que con la modificación de los acuerdos (eliminación del plan de obras y derogatoria del POZ Norte, específicamente) presentados por el Gobierno capitalino, no existirá daño antijurídico que implique responsabilidades disciplinarias, pecuniarias ó de otro orden.

En mi condición del ponente del Proyecto de Acuerdo 241 de 2010 y que se convirtió en el Acuerdo 451 de 2010 denominado "POZ – NORTE", rendí ponencia positiva, por considerar que estaban sustentados por la administración los presupuestos de carácter jurídico, ambiental, técnicos y económicos, que viabilizaban la Contribución de Valorización, el cual se sintetizan así;

**CONCEPTOS EN RELACION CON EL PROYECTO DE ACUERDO EN ESTUDIO**

*El Plan de Ordenamiento Zonal del Norte - POZ NORTE-, está concebido como un instrumento de planeamiento que determina los principios elementales del desarrollo del componente urbano del norte de la ciudad.*

*La ciudad venía reclamando un adecuado desarrollo urbanístico, que se adaptará al crecimiento de la ciudad, que garantizará además la*

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

*consecución de los recursos financieros necesarios, que permitieran una verdadera dotación de infraestructura en servicios públicos domiciliarios, sistema vial, y sin dejar de lado el componente ambiental específico para la zona.*

*Manifiesta la administración en la exposición de motivos, que en esencia la importancia del borde norte, se fundamenta en la ausencia de espacios libres en la ciudad, y al hecho de ser una de las zonas con suelo disponible para ser urbanizado, pues concentra una parte significativa de las áreas de expansión y de las zonas de desarrollo de la ciudad.*

*Además, que la zona norte cuenta con elementos significativos de la Estructura ecológica principal, dentro de los cuales se destacan humedales, cerros orientales, la conejera, canales, quebradas y el proyectado parque metropolitano Guaymaral; con ineficiencias en el uso del suelo, espacios en los cuales se ha generado contaminación de las fuentes hídricas, entre otras afectaciones, que requieren intervención como las establecidas en el POZ-Norte.*

*Con una extensa explicación de los componentes del desarrollo urbano contenido en el Plan Zonal Norte, la administración ha presentado a consideración de la Corporación, la implementación de la contribución de valorización por beneficio local.*

*En cuanto al articulado del Proyecto de Acuerdo, se destaca la aceptación por parte de la administración de una serie de aspectos jurídicos y técnicos presentados en la discusión en el periodo de sesiones extraordinarias del mes de julio pasado, que permitieron contar con un texto que se acerca más a la realidad de la implementación de la contribución de valorización, acorde con la asignación equitativa de las cargas a los contribuyentes.*

*En las discusiones al proyecto de acuerdo que se adelantó, se presentaron modificaciones y aclaraciones, orientadas a clarificar el contenido del mismo, respetando la iniciativa que le asiste a la administración.*

*Es pertinente recalcar que la ejecución de las obras contenidas en el anillo 1 contribuye ostensiblemente en el desarrollo del norte de la ciudad, y que ha sido reclamada por la propia ciudadanía.*

*Los capitalinos requieren de manera urgente superar la congestión vial y garantizar una mayor movilidad en la zona norte en el futuro próximo, al*



*igual que la dotación de infraestructura en servicios públicos y servicios ambientales, acorde con las necesidades del sector.*

*Es racional contribuir en el desarrollo de la ciudad, por lo cual para la administración debe quedar claro que los ciudadanos deben pagar lo justo, sin someter a excesos al contribuyente, especialmente en las zonas de influencia, se debe clarificar que las comunidades que ya cancelaron una contribución de valorización por otras obras en ejecución o a ejecutar, no se vuelvan a afectar, o que por menos los pagos no coincidan en el tiempo”<sup>13</sup>.*

Así las cosas, resultaría contrario a la lógica, que hoy acepte la derogatoria del POZ NORTE, como está concebido, máxime cuando los argumentos presentados por la anterior administración para el trámite de la iniciativa fueron tan contundentes uno a uno de sus artículos que obtuvo la aprobación de la Corporación.

No se entiende como en la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo en estudio del Gobierno expresa que:

**“2.3.3.2.ARMONIZACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO DE LA CIUDAD CON PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL Y LA VALORIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE FINANCIACIÓN**

*.... Esta revisión, que se adelanta en un proceso amplio de participación y consulta con la ciudadanía, organizaciones sociales,*

---

<sup>13</sup> Ponencia Positiva Proyecto 241 de 2010.

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

*gremios y academia, formula para la política de movilidad los siguientes lineamientos:*

*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.*

Los Argumentos que hoy se han presentado son solo débiles sustentaciones, que denota un amplio populismo y ánimo de aprovechar como bandera política por parte de la actual administración el tema de la valorización, sin tener coherencia en el manejo de la ciudad, y en las proyecciones que se han estimado a largo plazo con el entorno regional.

Es tan desactualizada la información que se trae, que el IDU presenta al Concejo de la ciudad las necesidades de inversión en el Subsistema vial a Diciembre de 2011, lo que ratifica la improvisación en el Plan de Obras presentado, nos aproximamos a la mitad del primer semestre de 2013 y seguimos manejando información del anterior Gobierno para soportar el proyecto de acuerdo 59, esto evidentemente acrecienta la duda sobre las fuentes de información y si el Plan de Obras obedece



realmente a la armonización y priorización del actual Plan de Desarrollo, o a una ruleta para ver que aprueba y que no el Concejo.

Finalmente para dar trámite a una derogatoria del Acuerdo 180 de 2005 y dejar de manejar la contribución de la valorización como un rompecabezas, al que al final siempre le van a faltar piezas, sugiero que primero se debe tramitar prioritariamente la modificación al Estatuto de valorización, que ha sido subestimado, desconociendo que las normas valiosas que contiene y fueron concebidas bajo el amparo de la constitución, la Ley y la realidad de la ciudad.

Se puede concluir que frente a la crisis generada por la actual administración y que para sopesar su impopularidad ante la ciudad, involucró a la Corporación, es imperativo que en el Concejo de la ciudad se logre en consenso una propuesta que solucione la crisis social y que evidentemente estará muy alejada de la presentada por Gobierno Distrital en el Proyecto de Acuerdo 59 de 2013; quien aprovechó la coyuntura para desdibujar la figura de la Contribución de Valorización por

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTA D.C.

beneficio Local del Acuerdo 180 de 2005, y así incluir las obras de su Plan de Desarrollo, sin mayores estudios de viabilidad técnica, jurídica y financiera.

Mientras el Concejo no tome una decisión frente a la presentación de una propuesta que conjure la crisis social generada por la indebida asignación y que tenga realmente en cuenta la capacidad de pago de los bogotanos, de nada servirá hacerle modificaciones a los acuerdos de valorización vigentes.

En el momento respectivo cuando se tramite el articulado, plantearé posibles escenarios que contribuyan realmente a superar el problema social de la asignación de valorización y que represente para la ciudad una solución clara y concreta sobre el monto que debe cancelar y la pertinencia real del plan de obras que involucran la contribución.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTA D.C.

Por las anteriores consideraciones rindo **PONENCIA NEGATIVA** a los proyectos de Acuerdo No. 054-056-057, 058 y 59 de 2013, acumulados por unidad de materia.

Cordialmente,

**OMAR MEJIA BAEZ**  
Concejal de Bogotá