

CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN EN BOGOTÁ D.C.: EL PAPEL DEL  
ENFOQUE DE REDISTRIBUCIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL ACUERDO 180 DE 2005

María Alejandra Gómez Jiménez

Directora

Angélica Camargo Sierra

Maestría en Planificación Urbana y Regional

Universidad de los Andes

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo

Bogotá

Contenido:

<b>1. Resumen</b> .....	3
<b>2. Introducción</b> .....	4
<b>3. Análisis del problema.</b> .....	7
<b>3.1 Déficit de infraestructura</b> .....	7
<b>3.2 Retos de la financiación de infraestructura en contextos de desigualdad.</b> .....	8
<b>4. Caracterización del instrumento y Foco de Análisis: Acuerdo 180 de 2005 de Contribución por Valorización</b> .....	10
<b>4.1 Caracterización del instrumento</b> .....	10
<b>4.2 Foco de Análisis</b> .....	13
<b>5. Marco de Conceptual de Análisis</b> .....	15
<b>5.1 Redistribución</b> .....	15
<b>5.2 Dimensión institucional: Discontinuidad en la aplicación de políticas e instrumentos.</b> .....	16
<b>5.3 Dimensión territorial: Desigualdad social y Segregación espacial</b> .....	18
<b>5.4 Dimensión cuantitativa: Ejercicio estadístico de impactos del Acuerdo 180 de 2005</b> 19	
<b>6 Análisis de la política o programa organizado por categorías</b> .....	20
<b>6.1 Discontinuidad institucional: Interpretación del precepto redistributivo a través del tiempo.</b> .....	20
<b>6.2 Distribución Geográfica de la infraestructura pública</b> .....	23
<b>6.3 Impactos Cuantitativos del Plan de Obras: Construcción efectiva vs Especulación.</b> .....	26
<b>7 Conclusiones</b> .....	31
<b>8 Recomendaciones</b> .....	33
<b>9. Anexos</b> .....	35
<b>9.1 Anexo 1</b> .....	35
<b>9.2 Anexo Técnico</b> .....	43
<b>Lista de Referencias</b> .....	47

## **1. Resumen**

El rezago en la provisión de infraestructura pública en Bogotá es una problemática urbana y social apremiante. Los altos niveles de desigualdad que experimenta la ciudad se traducen en un patrón de desequilibrio en la distribución de bienes públicos que refuerza la segregación de los más vulnerables. Este documento de política realiza un análisis del enfoque redistributivo en la ejecución del Acuerdo 180 de 2005 “Por el cual se autoriza el cobro de Contribución de Valorización por beneficio local” que pretendía financiar 137 obras de infraestructura pertenecientes al Sistema de Malla Vial y Espacio Público en la ciudad de forma integral.

Lo anterior, a partir del estudio de la trayectoria del instrumento a través del tiempo y de los criterios usados para justificar las modificaciones posteriores del Acuerdo. El documento parte de un análisis cualitativo de los instrumentos de planificación que se conjugaron a través del tiempo y compara la efectividad en el recaudo del instrumento con la ineficiencia señalada por los entes de control en la provisión de infraestructura. De esta manera, se evidencia una fuerte ruptura en el entendimiento del enfoque redistributivo a través del tiempo. También hace uso de Sistemas de Información Georreferenciada para ubicar las obras planteadas y las características socioeconómicas de las zonas circundantes y de un ejercicio estadístico que emula la metodología del estimador de Diferencias en Diferencias para cuantificar el impacto de la ejecución del Plan de Obras del Acuerdo 180 de 2005 y sus posteriores modificaciones sobre el valor de referencia del metro cuadrado en las manzanas afectadas en Bogotá.

Palabras clave: Contribución por Valorización; redistribución; infraestructura pública

## 2. Introducción

Una de las principales problemáticas del actual contexto regional radica en el rezago de provisión de infraestructura pública a nivel urbano. De acuerdo con los datos del Banco Mundial (2021), en Latinoamérica la tasa de urbanización incrementó de 25% en 1925 a 80% en 2020. Esta alta concentración de personas dentro de las ciudades trajo consigo grandes desafíos para los gobiernos frente al ordenamiento territorial y la capacidad de provisión oportuna, eficiente y equitativa de condiciones de vida digna a sus habitantes.

Así, la disponibilidad de infraestructura pública es uno de los mayores retos que enfrentan las ciudades, ya que es un factor determinante en la productividad de la economía, los niveles de pobreza y desigualdad, y el acceso a mercados en las regiones. Actualmente existe una insuficiencia crónica de oferta de infraestructura en las ciudades de la región y altos niveles de pobreza y desigualdad urbana (Smolka, 2013).

El alto nivel de desigualdad en el acceso a bienes públicos es un factor predominante de las ciudades latinoamericanas, las personas con mayores ingresos suelen ocupar las zonas más privilegiadas en términos de localización y acceso a servicios e infraestructura, en tanto que las clases populares se concentran en las zonas urbanizadas marginales (Oslzlak, 1983). En este sentido, las zonas marginales cuentan con un menor acceso a bienes y servicios, experimentando mayores costos en tiempo y dinero para realizar desplazamientos. Esto genera una trampa de inequidad y pobreza, toda vez que estos patrones dificultan o impiden la interacción, el reconocimiento y la cooperación entre clases (CEPAL, 2018). Lo anterior es un hecho preocupante, ya que cuando la pobreza y la desigualdad coexisten con altos niveles de riqueza existe un alto riesgo de tensiones locales, fracturas sociales y políticas, y de una redistribución violenta de la propiedad con un malestar social generalizado (ONU-Hábitat, 2008).

Ahora bien, la capacidad de financiación de los recursos municipales impone un tope al número, cantidad y calidad de los proyectos de infraestructura que las ciudades pueden costear, creando brechas considerables en la provisión de servicios. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2014), la capacidad de inversión de los municipios

se encuentra sujeta a transferencias del gobierno central, recaudo del impuesto predial, y cobro de mecanismos de financiación como la Contribución por Valorización, Derechos de Edificabilidad y Participación en Plusvalías, Impuesto de Industria y Comercio, y Sobretasa a la gasolina, entre otros.

Tal como lo menciona Smolka (2013), una de las metas de las políticas de suelo urbano es el aumento de ingresos públicos para la financiación de obras de infraestructura. Tradicionalmente, se ha adoptado la idea de recuperación de plusvalías como un mecanismo para recuperar costos y compensar la escasez de ingresos. Sin embargo, esta no garantiza, por sí misma, la reducción de desigualdad socioespacial acumulada. En este sentido, Furtado (1997) planteó la función redistributiva como un factor vital en el diseño de instrumentos que asegure la distribución equitativa de beneficios del desarrollo urbano y contribuya activamente a reducir las brechas de inequidad en las ciudades.

Uno de estos instrumentos es la Contribución por Valorización, una carga impositiva cobrada a los propietarios de bienes inmuebles con el fin de financiar el costo de una intervención o un conjunto de obras de infraestructura pública. En el caso específico de Bogotá, este ha sido utilizado por más de cincuenta años, y se ha aplicado en numerosas ocasiones, evidenciando efectividad y dinamismo en el recaudo de los recursos (Borrero, 2013). En el año 2005 el Concejo de Bogotá D.C. autorizó el cobro más ambicioso que se ha hecho del instrumento a través de la historia. Así, el Acuerdo 180 de 2005 aprobó el cobro de una Contribución por Valorización por beneficio local para la construcción de un Plan de Obras destinadas al Sistema de Malla Vial y Espacio Público de la ciudad. Este Acuerdo contempló la realización de 137 obras divididas en cuatro grupos y previstas para ejecutarse en un lapso de nueve años (2007-2016), que luego fue ampliado a doce (2007 a 2019). La Administración Distrital tenía proyectado un recaudo de COP \$2,1 billones para construir andenes, vías, intersecciones viales, puentes y parques distribuidos de manera equilibrada por toda la ciudad. Posteriormente, mediante el Acuerdo 398 de 2009 fueron incluidas tres obras y fue eliminada una, después el Acuerdo 523 de 2013 excluyó ochenta y dos obras del cobro y eliminó tres. Es decir, finalmente cincuenta y cuatro obras fueron estructuradas para su ejecución.

La Exposición de Motivos que la Administración Distrital presentó al Concejo de Bogotá D.C. (2005) señaló que el cobro de Contribución por Valorización tenía por objetivo la financiación de obras que mejoraran la productividad y calidad de vida de los habitantes. Adicionalmente, la construcción del Plan de Obras pretendía “subsanan la creciente segregación espacial que se presentaba en vastos sectores de las ciudades del país” (p.2.). Sin embargo, pese a que el nivel de recaudo de recursos fue satisfactorio, la modificación al Plan de Obras disminuyó la cantidad de obras para edificación y su ejecución presentó fallas y demoras. Lo anterior, entorpeciendo la provisión efectiva y eficiente de infraestructura en la ciudad.

Actualmente, la literatura disponible del tema se compone de estudios que abordan la efectividad del instrumento en cuanto a recaudo de recursos y estructuración de metodología (Borrero, 2011; 2013 y Hernández, 2007, Procuraduría General de la Nación). Sin embargo, sus implicaciones e impactos a nivel urbano aún carecen de estudio a nivel académico, no se han realizado estudios ex post que evalúen el enfoque de redistribución en la ejecución del instrumento y su impacto en la ciudad. Por lo anterior, este documento de política analiza la trayectoria del instrumento de Contribución por Valorización del Acuerdo 180 de 2005 para identificar el papel que el enfoque redistributivo tuvo en la dotación de infraestructura pública en Bogotá. El foco de análisis de este trabajo es precisamente el efecto del enfoque de redistribución en la ejecución del Acuerdo 180 de 2005 y sus modificaciones posteriores.

De esta manera, la primera categoría de análisis parte de la revisión de los instrumentos de planeación territorial que se conjugaron a través del tiempo para dar origen al instrumento y sus modificaciones e identifica discontinuidad en la manera en que cada administración entendió y ejecutó el precepto redistributivo. La segunda categoría hace uso de herramientas de Sistemas de Información geográfica -SIG- para evaluar la distribución espacial de la ejecución del Plan de Obras a través del tiempo y examina los criterios usados por la Administración para justificar en la exclusión de obras. En esta categoría se puede evidenciar que la modificación realizada al Acuerdo 180 de 2005 contribuyó a la concentración de infraestructura en las áreas más privilegiadas de Bogotá.

La tercera categoría de análisis parte de ejercicio estadístico que busca emular la metodología del estimador de Diferencias en Diferencias para cuantificar el impacto de la ejecución del Plan de Obras del Acuerdo 180 de 2005 y sus modificaciones sobre el valor de referencia del metro cuadrado en las manzanas afectadas en Bogotá. Lo anterior, para identificar el efecto redistributivo en términos de los beneficios que recibieron los predios impactados por la aplicación del Instrumento. Lo anterior, provee evidencia estadística para reafirmar que la modificación al Plan de Obras tuvo un efecto perjudicial sobre los habitantes de las zonas afectadas, no en el sentido de daño percibido sino en el de ganancia adicional negada.

### **3. Análisis del problema.**

#### **3.1 Déficit de infraestructura**

América Latina es la región en desarrollo que más concentra habitantes en sus ciudades, la tasa de urbanización incrementó de 25% en 1925 a 75% en 2020 (Banco Mundial, 2021), un proceso de acelerado crecimiento demográfico que recibió la mayor cantidad de migrantes en las áreas metropolitanas (Cerrutti y Bertonecello, 2003; Lattes, Rodríguez y Villa, 2002). Glaeser (2012) planteó que los altos niveles de urbanización pueden traducirse en mayores niveles de desarrollo, beneficios de economías de escala, aglomeraciones y atracción de nuevas inversiones. Sin embargo, el rápido crecimiento urbano también se asocia, de manera frecuente, con una sobrecarga en la provisión de servicios públicos, altos niveles de pobreza y desigualdad y un déficit de infraestructura cada vez mayor (ONU-Hábitat 2016). En este sentido, el acceso a infraestructura es uno de los principales indicadores de bienestar y cohesión social en las ciudades, en la medida en que las personas cuentan con acceso a estos bienes y servicios, se potencian dinámicas virtuosas que aumentan los niveles de bienestar individual y colectivo (Stiglitz, 2013). Así mismo, la calidad y disponibilidad de la infraestructura afecta la productividad de la economía, los niveles de pobreza y el acceso a mercados en las regiones (BID, 2020).

En Bogotá, la población se multiplicó veinte veces entre 1940 y 2000, más de la tercera parte del crecimiento de la mancha urbana y cerca de la mitad del stock de vivienda corresponden a soluciones informales (Blanco, 2012). Así mismo, mientras que Bogotá, Colombia y

Curitiba, Brasil tuvieron aproximadamente el mismo crecimiento poblacional entre 1990 y 2015 (cerca del 3% anual), el crecimiento de la superficie edificada en Bogotá fue entre tres y cuatro veces menor que en Curitiba (1,4% versus 4,8% por año) (Vargas et al, 2017). La escasez de recursos es un elemento primario de la economía latinoamericana, y esto hace que los gobiernos se enfrenten todos los días a decisiones en las que deben distribuir sus pocos recursos en una amplia variedad de necesidades que experimentan sus habitantes. Estas decisiones implican la priorización de requerimientos y grupos poblacionales que a menudo suscita diferentes discusiones y debates. En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación (2014) demostró que los ingresos corrientes de las ciudades usualmente son insuficientes para cubrir los gastos en provisión de infraestructura y servicios públicos. Por consiguiente, este tipo de inversión termina supeditada a las transferencias nacionales, y con algunas excepciones, a la recuperación de plusvalías de suelo.

### **3.2 Retos de la financiación de infraestructura en contextos de desigualdad.**

Los mecanismos de captura de plusvalías presentan una oportunidad para aumentar los ingresos públicos, financiar infraestructura e influir en un desarrollo urbano más ordenado (Blanco, Fretes, Muñoz y Vega, 2016). La plusvalía se define como el incremento en el valor del suelo generado por acciones externas al propietario. En este contexto, se entiende captura de valor del suelo como el cobro de un aporte al propietario de un predio beneficiado por la construcción de una obra pública (Borrero y Rojas, 2020; Smolka, 2013). La captura de valor del suelo tiene como objetivo la generación de los elementos colectivos de soporte necesarios para habitar en la ciudad (infraestructuras, servicios, equipamientos, espacios verdes y recreativos) (Maldonado et al, 2016).

Uno de los instrumentos más usados para financiar la infraestructura de interés público en las ciudades colombianas es el cobro de Contribución por Valorización (Borrero, 2012; BID, 2008). La Contribución por Valorización surgió en Colombia con la Ley 25 de 1921, que la estructuró como impuesto. Luego, con el Decreto 1604 de 1966 se convirtió en una contribución, entendida como: “(...) un pago por una inversión que beneficia a un grupo de personas, como es el caso de la valorización”. Así mismo, es uno de los instrumentos de



captura de valor presente en la Ley 388 de 1997 de ordenamiento territorial en Colombia. De acuerdo con Borrero (2013), su aplicación en Colombia es muy antigua, pues tiene una trayectoria de uso en todo el país prácticamente ininterrumpida por más de 70 años. En la mayoría de casos se ha usado para la financiación de infraestructura vial y espacio público. El autor también aclara que, en Colombia, la Contribución por Valorización tiene mayor aceptación por parte de los contribuyentes frente a otros impuestos como el predial (con cartera morosa mayor), debido a que en este instrumento es más clara la relación beneficio-coste.

La aplicación del Acuerdo 180 de 2005 fue estimada un lapso de doce años (tres periodos de gobierno) con cuatro fases de cobro y ejecución de obras, el cual ha suscitado controversias políticas, tributarias y ciudadanas. Lo anterior, debido a que se presentaron fallas y demoras en la ejecución del Plan de Obras proyectado en el Acuerdo. Borrero (2013) señaló que las falencias en la ejecución de este cobro en Bogotá radicaron en que para diciembre de 2011 aún no se iniciaba la totalidad de obras comprometidas en la fase 1. De igual manera, el cobro de la fase 2 que debía realizarse para el año 2009 fue pospuesto para 2013, con lo cual se aplazaron todas las obras de las etapas ya aprobadas. Por su parte, Zapata y Agudelo (2019) señalaron que en 2015 la ciudadanía denunció el desfase de algunas obras del Acuerdo 180 de 2005 ante la Personería de Bogotá, que evidenció irregularidades en la previsión y ejecución de los proyectos que desencadenaron protestas fiscales por parte de los ciudadanos. En efecto, Borrero y Rojas (2020) afirmaron que en las ciudades donde el sistema ha fracasado es porque el dinero fue invertido en burocracia o en otros gastos de funcionamiento de la ciudad. Los autores también comentan que para no perder la legitimidad se requiere que lo recaudado se aplique a las obras prometidas.

Del mismo modo, Hernández (2007) expuso que los problemas y deficiencias de planeación de proyectos que presenta la Administración al Concejo usualmente se reflejan en la ejecución de las obras. Las administraciones se ven comprometidas frente a los contribuyentes que cumplen con su obligación de pago, pero que no cuentan con las obras en los plazos que establecen los compromisos. El autor también comentó que las obras en servicio son la mejor justificación para usar la Contribución por Valorización. Así mismo,

resalta la importancia de la promoción de investigación y desarrollo en la materia y sugiere adelantar análisis ex post de las experiencias del IDU en relación con este instrumento. Lo anterior, no solo en temas relacionados con la construcción de obras y recaudo, sino en el impacto de las obras sobre la estructura urbana, económica y social de la ciudad, de sus habitantes y de su suelo.

Sin embargo, Furtado (1997) señaló que la recuperación de plusvalías no garantiza por sí sola la mejora de la desigualdad socio espacial acumulada. La autora resalta la necesidad de medidas dirigidas a la inversión en sectores donde la recuperación del gasto por sí sola no es suficiente: medidas como la provisión de infraestructura urbana donde hace falta. Así, planteó la función redistributiva como un factor en el diseño de instrumentos que busca la mejor distribución de beneficios del desarrollo urbano y del funcionamiento del mercado inmobiliario. Por su parte, Maldonado (2010) resaltó que Colombia es uno de los pocos países del mundo que ha intentado aplicar a través de una ley nacional (Ley 388 de 1997) la premisa de los postulados de Henry George sobre el derecho moral de los ciudadanos de recuperar el valor del suelo creado socialmente. La autora añade que no es posible considerar el desarrollo de programas e instrumentos de recuperación de plusvalías para nuestros países fuera del marco de una política urbana orientada a reducir las desigualdades socio espaciales, reducción que solo puede alcanzarse mediante acciones que transformen el patrón de distribución del valor del suelo. De la misma manera, Smolka (2011) argumentó que es insuficiente reducir el potencial de los instrumentos de recuperación de plusvalías a una contribución únicamente vinculada al financiamiento de obras públicas orientada a la recuperación de costos de dichas inversiones. El autor define que la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías debe ser orientada por el objetivo redistributivo, que adquiere un peso igual o mayor que el tradicional objetivo recaudatorio.

#### **4. Caracterización del instrumento y Foco de Análisis: Acuerdo 180 de 2005 de Contribución por Valorización**

##### **4.1 Caracterización del instrumento**

La Contribución por Valorización es un gravamen que recae sobre aquellos predios que se benefician de la ejecución de una obra pública y el monto de este valor está determinado por

tres criterios: la capacidad de pago del propietario, los beneficios que se perciben en el inmueble con la construcción de la obra, y el costo de la obra que se construye (Hernández, 2007). En Bogotá se expidió el Estatuto de Valorización en 1987, que regula el cobro de este instrumento y designa al Instituto de Desarrollo Urbano-IDU- como entidad encargada de del cálculo, liquidación y distribución de este cobro. En la Tabla 1 se muestran las aplicaciones del instrumento realizadas en Bogotá en los últimos treinta años, se puede evidenciar la tendencia creciente en el recaudo e imposición de esta contribución.

*Tabla 1. Cobros realizados en Bogotá D.C*

Cobros Realizados	Fecha de Aprobación	Fecha de Cobro	Valor en Millones de Pesos	Valor en Dólares
Valorización General	1993	1993	\$ 83.500	US\$106.160.600
	Total Valorización General			US\$ 106.160.600
Formar Ciudad	1995	1996-1998	\$ 321.271	US\$351.928.000
	2001	2002	\$ 128.647	US\$ 55.931.000
	Valoración Local			US\$ 407.859.000
Acuerdo 180 de 2005 (cobro por valorización local).	2005	Fase I- 2007 y 2010	\$ 606.692	US\$319.311.000
		Fase II- 2012	\$ 619.607	US\$326.108.000
		Fase III- 2014	\$ 611.203	US\$321.685.000
		Fase IV- 2016	\$ 199.452	US\$105.000.000
	Total Acuerdo 180 de 2005			\$ 2.036.954
Acuerdo 451 de 2010. POZ Norte	Anillo vial 1. Cobro 2012		\$400.000	US\$220.000.000

Fuente: Lincoln Institute of Land Policy, 2012

El Acuerdo 180 de 2005 aprobó el mayor recaudo de Contribución por Valorización que se ha ejecutado hasta ahora y obedeció al modelo de Beneficio Local. Se aplicó el método de factores para repartir el costo de la obra, teniendo en cuenta la capacidad de pago del contribuyente y los diferentes grados de beneficio. Estos factores incluyen consideraciones como mejoramiento de condiciones de movilidad y otros aspectos de bienestar (Borrero, 2007). El Acuerdo 180 de 2005 contempló la realización de un Plan de obras pertenecientes al Sistema de Malla Vial y Espacio Público para lo cual se tenía proyectado un recaudo de COP \$2,1 billones y se estructuró para cobrarse en cuatro etapas, entre 2007 y 2016. El Plan de Obras consistía en 137 obras divididas en cuatro grupos de construcción a través del tiempo.

Pese a que la Administración Distrital realizó el recaudo de manera oportuna, la ejecución del Plan de Obras aprobado generó controversias y tensiones en la ciudadanía. La Contraloría de Bogotá D.C. se pronunció en el año 2016 después de haber realizado una auditoría a la gestión del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU y encontró una alta disminución (61%) en el alcance de la política, el ente afirmó que esto era señal de falencias estructurales en el proceso de planeación y se debía a la ineficiencia de la entidad. Se refirió a la gestión de la Administración Distrital como “lenta, inoportuna, ineficaz y antieconómica” (p.12). También afirmó que el modelo de financiación no contaba con fundamento técnico de planeación que permitiera cuantificar el costo real de las obras, el impacto efectivo en el valor de los inmuebles, ni garantizar la construcción de la totalidad de las obras (Contraloría de Bogotá D.C., 2016).

La Veeduría Distrital (2019) señaló que, si bien las administraciones de la ciudad habían sido diligentes para recaudar recursos de valorización, no lo fueron a la hora de ejecutar el Plan de Obras, como se comprobó en las modificaciones tramitadas para obtener prórrogas, cuando los acuerdos que las aprobaron les imponían plazos de ejecución (Acuerdo 398 de 2009 y Acuerdo 523 de 2013). En concordancia con la Contraloría de Bogotá D.C. (2016), la entidad especificó que era evidente la necesidad de mayor planeación al momento de establecer los planes de las obras financiadas con recursos de valorización, tanto por las modificaciones (eliminación o exclusión o cambio de obras) en estos, como por los incrementos en los costos de la infraestructura. Sin embargo, los dos entes de control coincidieron en que el recaudo de los recursos se hizo de manera diligente y exitosa.

La Procuraduría General de la Nación evidenció fallas y desaciertos en las decisiones tomadas por los funcionarios de la Administración Distrital como el alcalde Samuel Moreno y dos diferentes directores del IDU, derivando en sanciones e inhabilitaciones. En su investigación comprobaron actos de corrupción en la ejecución de recursos y entorpecimientos en la implementación del Acuerdo 180 de 2005 y sus modificaciones, lo anterior, en el marco del llamado “Carrusel de la Contratación”. Por su parte, la Cámara de Comercio de Bogotá (2011) realizó seguimiento a veintiséis obras seleccionadas, usando como criterio la proximidad y afectación a zonas comerciales, empresariales y residenciales de la ciudad. La entidad concluyó que únicamente tres de las veintiséis obras se entregaron

en la fecha inicialmente prevista, las obras restantes cambiaron la fecha de terminación debido a prórrogas o suspensiones del contrato. También señaló que los cambios en diseños, la demora en la entrega de predios y el traslado de las redes de servicios públicos fueron las principales dificultades para la ejecución de los proyectos.

#### **4.2 Foco de Análisis**

La Constitución Política de Colombia consigna en su Artículo 82 que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. De este modo, las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio a urbano en defensa del interés común. Así mismo, el Artículo 363 estructura los principios de equidad, eficiencia y progresividad como eje rector del sistema tributario. Por su parte, la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial en Colombia fija como principios la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

En este sentido, Furtado (2000) señaló que la redistribución del valor del suelo es una de las metas de la política de suelo urbano y planteó el precepto de redistribución como guía para políticas distributivas más progresistas. Sin embargo, la autora afirma que en América Latina se ha adoptado la idea de la recuperación de plusvalías como un mecanismo pragmático para recuperar costos y compensar la escasez de ingresos públicos, sin importar si tiene o no como fundamento un principio distributivo. Esto, ya que se ha pasado por alto principio ético de la justicia, según el cual el aumento en el valor del suelo que resulta de las acciones urbanísticas comunitarias regresa a la comunidad.

En este orden de ideas, a pesar de que tradicionalmente se ha dado por sentado que la financiación de obras de interés público es el objetivo principal del instrumento de Contribución por Valorización, el enfoque redistributivo y los principios de equidad y progresividad del sistema tributario, por ley, deben estar presentes en cada una de las actuaciones de la Administración Distrital. En este caso, a través de la construcción del Plan de Obras consignado en el Acuerdo 180 de 2005 que contenía infraestructura perteneciente

a la malla vial y al Sistema de Espacio Público de la ciudad. La Exposición de Motivos del Acuerdo 180 de 2005 presentada al Concejo de Bogotá D.C. (2005) manifestó que la noción básica detrás de la captación de valorización era la recuperación de las inversiones que aumentaban el precio de los terrenos de los propietarios. Lo anterior, se complementaba con el aporte que realizan los proyectos viales en pos de subsanar la creciente segregación espacial que se presentaba en la ciudad. Sin embargo, aunque el recaudo de recursos se realizó de manera exitosa, se presentaron modificaciones, demoras y fallas en la fase de ejecución del Plan de Obras en la ciudad.

Como ya se mencionó anteriormente, Borrero (2013) señaló que para diciembre de 2011 no se había iniciado la totalidad de obras comprometidas en la fase 1. Aunado a lo anterior, el cobro de la fase 2 que debía realizarse para el año 2009 se pospuso para 2013, aplazando aún más la ejecución de todas las obras de las etapas aprobadas. Esto quiere decir que en Bogotá los recursos se recaudaron de acuerdo a lo pactado; sin embargo, no solo se amplió el plazo de ejecución, sino que actualmente el número de obras entregadas ha sido menor al proyectado. Tal y como se puede evidenciar en la Tabla 2, mediante el Acuerdo 398 de 2009 fueron incluidas tres obras y fue eliminada una, el Acuerdo 523 de 2013 excluyó ochenta y dos obras del cobro y eliminó tres. En total, cincuenta y cuatro obras fueron estructuradas para su ejecución y cuarenta y ocho de estas se encuentran actualmente culminadas.

*Tabla 2. Plan de obras previstas y posteriormente modificadas*

Acuerdo	Obras Proyectadas	Obras Excluidas	Obras Eliminadas	Obras Pendientes para ejecución	Obras construidas (2021)
Acuerdo 180 de 2005	137			137	48
Acuerdo 398 de 2009	1		4	133	
Acuerdo 523 de 2013	2	82		54	
Total	141	82	4	54	

Fuente: Contraloría de Bogotá (2016), Veeduría Distrital (2019), Instituto de Desarrollo Urbano (2021)

Este documento tiene como foco de análisis el enfoque de redistribución en la ejecución del Acuerdo 180 de 2005 de Contribución por Valorización en Bogotá y sus modificaciones posteriores. Esto, a partir del estudio de la trayectoria del instrumento a través del tiempo y de los criterios usados por la Administración Distrital para justificar la modificación al Plan

de Obras. En este sentido, la literatura disponible contiene estudios que abordan la efectividad del instrumento en cuanto a recaudo de recursos y estructuración de metodología (Borrero, 2011; 2013 y Hernández, 2007, Procuraduría General de la Nación). Sin embargo, sus implicaciones e impactos a nivel urbano aún carecen de estudio a nivel académico. Actualmente no se han realizado estudios ex post que evalúen el enfoque redistributivo en la ejecución del instrumento y su impacto en la ciudad

## **5. Marco de Conceptual de Análisis**

La discusión de la aplicación del instrumento de Contribución de Valorización como mecanismo de captura de valor del suelo se ha dado desde diferentes esferas. Este documento se centra en cuatro principales variables para realizar su análisis: En primer lugar, el concepto de distribución que enmarca la definición del enfoque redistributivo presente en la captura de plusvalías. Después, la discontinuidad institucional de las administraciones distritales en el entendimiento y ejecución de esta función redistributiva, su impacto en términos de distribución equilibrada de infraestructura en la ciudad y la estimación de efecto del anuncio y ejecución del instrumento sobre el valor de referencia del metro cuadrado en las manzanas afectadas en Bogotá. A continuación, se presentan los diferentes elementos conceptuales que estructuraron el análisis del documento.

### **5.1 Redistribución**

Este documento estudia la trayectoria del Acuerdo 180 de 2005 y sus modificaciones posteriores para analizar el papel que tuvo el enfoque redistributivo en la ejecución del instrumento de Contribución por Valorización en Bogotá. Para este fin, examinó diferentes enfoques de la justicia distributiva y partió del concepto de Furtado (1997). En principio, la autora define la distribución como una acción de intervención del sector público con el objetivo de destinar al conjunto social los excedentes de riqueza considerados colectivos y que son factibles de apropiación privada. Lo anterior, en contraste con su concepto de redistribución que tiene como objetivo de cambiar la proporción de tal reparto, con la finalidad de compensar desigualdades acumuladas.

Adicionalmente, Wilson (2018) trabajó con la idea de desarrollo desequilibrado como una situación en la que un área o región experimenta un alto grado de crecimiento mientras la otra decae. El autor señala que el gobierno debe operar para estimular la inversión en las áreas en declive. Lo anterior, mediante políticas redistributivas que reorienten los recursos y beneficios de los grupos más aventajados a los grupos en desventaja (Lowi, 2009). Así mismo, Musgrave & Musgrave (2006) exponen que la distribución determinada por los ingresos no tiene por qué coincidir con lo que se considera socialmente deseable. Esto exige un ajuste mediante medidas fiscales y de otra índole. Por esto, afirman que el objetivo final del gobierno y las políticas públicas es redistribuir los recursos y la riqueza (Musgrave & Musgrave, 2006; Wilson 2018).

Como ya se mencionó anteriormente, Furtado (1997) definió la función redistributiva como un factor en el diseño de instrumentos cuyo objetivo es la mejor distribución de beneficios y pérdidas derivadas del desarrollo urbano en general y del funcionamiento del mercado inmobiliario en particular. Por lo tanto, este es el punto de partida de este documento para realizar su análisis, ya que el enfoque redistributivo es particularmente importante en un entorno de grandes disparidades de ingresos y riqueza, como lo es el contexto colombiano y en especial el de Bogotá

## **5.2 Dimensión institucional: Discontinuidad en la aplicación de políticas e instrumentos.**

La primera categoría de análisis corresponde al estudio de la forma en como cada una de las administraciones interpretó y aplicó el enfoque de redistribución a la hora de ejecutar el Acuerdo 180 de 2005 y sus modificaciones. Esto, con el fin de identificar si existió discontinuidad a nivel institucional en la trayectoria del instrumento a través del tiempo. Esta categoría parte de una revisión documental a los diferentes instrumentos de planeación territorial que se conjugaron para dar origen al Acuerdo 180 de 2005 y sus posteriores modificaciones. Lo anterior, con el fin de identificar elementos determinantes que pudieron incidir en la dotación equilibrada de infraestructura en la ciudad.



En primer lugar, cabe aclarar que la aplicación del Acuerdo 180 de 2005 fue estimada para aplicarse en un lapso de doce años (tres administraciones distritales). Esto, evidenciando la naturaleza adaptativa del instrumento, ya que cada una de las administraciones tenía la potestad de realizar modificaciones al Acuerdo según su visión de ciudad. En este sentido, Majone (1989) señala que si bien el cambio es inherente a la concepción de la política, la continuidad en valores y objetivos es esencial para la existencia de esta política. De la misma manera Florenciáñez (2021) afirmó que los procesos de implementación de políticas públicas no deben ser objeto de un solo gobierno, sino un eje establecido a lo largo de los años.

Maldonado et al (2006) realizaron una evaluación de la continuidad y discontinuidad de las políticas públicas en Bogotá entre diferentes gobiernos (1990-2005). En este afirmaron que el sistema político en la ciudad contaba con un aparato administrativo y técnico débil y dominado por la incertidumbre que facilitaba las discontinuidades de las políticas públicas entre gobiernos en la ciudad. De manera más específica, Borrero y Rojas (2020) analizaron la evolución del instrumento de Contribución por Valorización en América Latina, encontrando desarticulación institucional entre las administraciones de Bogotá. En su trabajo comentan que, aunque la cultura de pago del instrumento en Bogotá había sido buena, en el año 2015 el alcalde de Bogotá (Gustavo Petro) solicitó al Concejo de Bogotá reducir el valor de este aporte argumentando que no deseaba cobrar esta contribución a los estratos bajos sino a los estratos medios y altos. Los autores concluyeron que finalmente las obras no se realizaron y la movilidad en Bogotá se hizo aún más crítica, perdiendo varios niveles de competitividad en la escala latinoamericana.

Así mismo, Borrero y Rojas (2020) encontraron que en el año 2018 el alcalde Enrique Peñalosa presentó al Concejo de Bogotá una solicitud para cobrar por medio de Contribución de Valorización la suma de US\$ 300 millones para destinar a vías, parques y otras obras. La administración decidió acudir a otras fuentes de financiación para pagar obras públicas en los estratos bajos. Sin embargo, la ciudadanía se opuso argumentando que solamente se dirigió este cobro hacia los estratos medios y altos. Esto generó críticas por parte de los ciudadanos, ya que fue la primera vez que en la ciudad se utilizaba el instrumento para determinados usos y/o estratos y no para cubrir necesidades viales en toda la ciudad, como

se presentó en los cobros de los años 1995 y 2005 (Borrero y Rojas, 2020). Ahora bien, estos diferentes enfoques del mismo instrumento reflejan la discontinuidad institucional que se analiza en esta categoría, es claro que el enfoque de redistribución se interpreta de manera diferente en cada una de las modificaciones que se le ha hecho a este instrumento. Por esto, se hace pertinente este tipo de análisis para entender la relación entre la discontinuidad institucional y los resultados del instrumento y su impacto en la ciudad.

### **5.3 Dimensión territorial: Desigualdad social y Segregación espacial**

La segunda categoría se centra en el análisis de la distribución espacial del Plan de Obras del Acuerdo 180 de 2005 y como esta cambió con sus modificaciones. Para tal fin, este documento construyó mapas que georreferencian las 137 obras inicialmente planteadas, su ubicación y el estrato socioeconómico de las zonas circundantes. Así mismo, georreferenció la ubicación de las obras resultantes de las modificaciones y el cambio en las zonas de influencia calculadas por el IDU. Por último, se examinaron los criterios usados por la Administración Distrital en la exclusión de obras para identificar el papel del enfoque redistributivo en la dotación equilibrada de infraestructura en Bogotá. Esto, con el fin de evidenciar patrones de ubicación del Plan de Obras y lograr identificar si las modificaciones realizadas contribuyeron a la concentración de infraestructura en diferentes lugares de la ciudad. En este caso, para comparar las zonas de estratos más altos, ubicadas en la zona norte y centro de la ciudad con las las manzanas de estratos más bajos y las zonas ubicadas en la periferia. Luego se realizó una revisión a los criterios que usó la administración para justificar las modificaciones, encontrando que, efectivamente, el cambio en el enfoque redistributivo a través del tiempo influyó en el resultado del instrumento, específicamente en la concentración de infraestructura en las zonas más privilegiadas de la ciudad.

Vega y Rivoir (2008) analizaron la interrelación entre procesos de segregación urbana en Montevideo, Uruguay. En su trabajo, los autores hicieron uso de Sistemas de Información Georreferenciada para ubicar variables de pobreza y bienestar en el territorio. De este modo, verificaron que la concentración de diversas formas de desigualdades sociales incide de forma directa en polarización socioeconómica y, por consiguiente, en la segregación social

y urbana de la ciudad. En Latinoamérica existe una marcada desigualdad de las ciudades y un patrón claro de segregación que genera efectos de aglomeración de empleos de servicios en las zonas cercanas al hábitat de la elite (Rodríguez 2008). La localización periférica de la población más pobres en las ciudades ha predominado a través de la historia, mientras la ubicación de los estratos altos ha sido históricamente cercana y/o bien conectada con el área céntrica (Gilbert, 2005; Lombardi y Veiga, 1989; Torres, 2008; Borrero 2018).

De manera más específica, en Bogotá las personas con altos ingresos generalmente habitan en zonas con desarrollos de baja densidad, que usualmente cuentan con suficientes calles, parques, plazoletas y mejores vías. Por su parte, los sectores más pobres experimentan mayores densidades, graves problemas de movilidad, altos tiempos de transporte y una notable deficiencia de infraestructura vial (Blanco, 2012; Yunda, 2018; Jaramillo, 2018; Amato, 1968). El acceso a espacios públicos y a oportunidades urbanas es particularmente difícil para los hogares de bajos ingresos y encabezados por mujeres, minorías y personas con discapacidades (BID, 2019).

Así mismo, la infraestructura vial es un componente crucial para el desarrollo urbano. Una mayor posibilidad de movimientos facilita el potencial de acceso a bienes y servicios; las restricciones en este sentido disminuyen la provisión de oportunidades. La capacidad de la movilidad urbana tiende a reproducir las distancias existentes en la estructura social, toda vez que los ciudadanos que invierten sus ingresos económicos y su tiempo en desplazamientos, entre otras cosas, para generar ingresos o buscar trabajo (Figueroa, 2005; Aguiar, 2011).

#### **5.4 Dimensión cuantitativa: Ejercicio estadístico de impactos del Acuerdo 180 de 2005**

En la tercera categoría de análisis se hace uso de métodos cuantitativos para estimar el efecto del anuncio y ejecución del instrumento sobre el valor de referencia del metro cuadrado en las manzanas afectadas en Bogotá. Esto, con el fin de cuantificar los resultados del efecto redistributivo sobre los predios afectados por el Acuerdo 180 de 2005 y sus modificaciones posteriores. El uso de métodos cuantitativos para evaluar los resultados de programas y políticas ha cobrado un gran interés de manera reciente, las evaluaciones de impacto

desempeñan un papel preponderante en el diseño y evaluación de políticas públicas (Peña y Bernal, 2011). Las evaluaciones de este tipo han ayudado a conocer el impacto de los programas a los que el gobierno transfiere su presupuesto y la población objetivo a quien estos benefician. Por ejemplo, Lasso (2004) evaluó el impacto del gasto social en Colombia, encontrando que algunos programas como el de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar beneficia a los hogares más pobres, mientras que los subsidios pensionales incidió en los estratos más altos.

Por otra parte, Ravallion (1999) resaltó que el conocimiento del contexto económico y social en el cual se llevan a cabo las políticas y programas es imprescindible para la interpretación de resultados. En este sentido, Neilson (2008) analiza las dinámicas de pobreza en Chile tomando la encuesta nacional de caracterización socioeconómica. Se investigaron los diferentes factores que afectaban directamente la situación de pobreza en el país, contabilizando los movimientos dentro y fuera de esta situación previamente mencionada. Por su parte, Borrero y Montaña (2012) resaltaron que en Bogotá no se han hecho estudios ex post frente al uso del instrumento de Contribución por Valorización y las vías construidas en los últimos veinte años. Así mismo, afirman que el modelo de valorización de Bogotá causa polémica con el concepto de beneficio local ya que no estudia el efecto en los inmuebles sino en la movilidad y calidad de vida.

## **6 Análisis de la política o programa organizado por categorías**

### **6.1 Discontinuidad institucional: Interpretación del precepto redistributivo a través del tiempo.**

Como ya se mencionó anteriormente, en este documento de política se analiza la ejecución del instrumento de Contribución por Valorización del año 2005 en Bogotá. En principio, este instrumento fue mencionado en el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008 “Bogotá sin Indiferencia” del Alcalde Luis Eduardo Garzón y propuso la revisión del sistema de valorización, buscando que fuera más eficiente y equitativo. De manera análoga, el Plan de Ordenamiento Territorial-POT- producto del Decreto 190 de Junio 2004 (vigente hoy en día) concibió la Contribución por Valorización como medio para financiar los costos del desarrollo urbano y reducir las inequidades en la ciudad.

La Exposición de Motivos del Acuerdo 180 de 2005 que la Administración presentó al Concejo de Bogotá para justificar el cobro del instrumento afirmó que el IDU había perfeccionado el mecanismo de captación de valorización minimizando los efectos de segregación espacial. Esto, mediante la definición de zonas de influencia más extensas (ejes de beneficio) para lograr financiar un mayor número de obras y lograr una mejor cobertura (Concejo de Bogotá, 2005). La Administración también delimitó el ahorro en tiempos de desplazamiento, generación de empleo y la mejora en conectividad como beneficios de este instrumento. Más adelante el Plan de Desarrollo 2012 – 2016 “Bogotá Humana” del alcalde Gustavo Petro propuso reorientar la inversión y la asignación de recursos con el fin de reducir todas las formas de segregación. También consignó que pretendía incrementar el ingreso de los hogares de menores recursos mediante la reducción de la carga impositiva de los más pobres. En la administración del alcalde Gustavo Petro también se presentó una Modificación del POT presentada por la Administración (Decreto 364 de 2013) que fue suspendida provisionalmente en el año 2014 y declarada nula en el año 2019.

En el año 2013 la Administración de Gustavo Petro realizó una modificación al Acuerdo 180 de 2005 por medio del Acuerdo 523 de 2013. Esta modificación ordenó devolver el recaudo realizado en la Fase II y de dos obras del Grupo 1; también se suprimieron las obras de las fases 3 y 4, que representaban COP \$810.655 millones que no habían sido recaudados. Es decir, se excluyeron 82 de las 137 obras inicialmente propuestas de los grupos dos, tres y cuatro y se incluyeron dos obras viales, quedando 54 obras para ejecución (Veeduría Distrital, 2019). El proyecto también exoneró del pago de valorización a los predios cuyo valor catastral fuese menor a \$COP 80 millones.

En la Exposición de Motivos del Acuerdo 523 de 2013 la Administración argumentó que la visión de ciudad había cambiado y, por lo tanto, la exclusión de estas obras tenía como fundamento el cumplimiento y armonización de las metas del Plan de Desarrollo y de la Modificación del POT presentada por la Administración “Bogotá Humana” (DECRETO 364 DE 2013), suspendida provisionalmente en el año 2014 y declarada nula en el año 2019. En estos términos, la modificación del Plan de Obras se hacía en pos de la reducción de segregación y discriminación en la ciudad.

Ahora bien, con la profunda modificación que la Administración hizo al Acuerdo 180 de 2005 se hizo evidente que cada gobierno tenía una visión distinta de ciudad y una interpretación diferente del enfoque de redistribución. El enfoque de la Administración del alcalde Garzón (2004-2008) apuntó a zonas de influencia más extensas para cobrar a más propietarios un menor monto y lograr una mayor cobertura de obras para reducir la segregación espacial. En contraste, la Administración de Gustavo Petro (2012-2016) redujo la cantidad de propietarios a los cuales se les realizaría el cobro, concentrando este recaudo en los estratos más altos y disminuyendo la cantidad de obras a financiar.

Este contraste entre las visiones de ciudad se hace evidente, ya que la definición de zonas de influencia más amplias (ejes de beneficio) de la Administración Garzón se hizo con el fin de generar menores montos y así lograr un sistema de valorización más eficiente y equitativo. Sin embargo, la modificación del año 2013 planteó lineamientos totalmente opuestos, también en pos de lograr mayor equidad y menores niveles de segregación en la ciudad. El Acuerdo 523 de 2013 redujo la cantidad de obras en un 60% y adicionalmente exceptuó del cobro los predios con valor catastral más bajo, es decir, redujo la cantidad de contribuyentes.

También vale la pena mencionar que la Administración del Alcalde Gustavo Petro 2012-2016 justificó la modificación del año 2013 como medio para alinear la aplicación del instrumento (vigencia propuesta de doce años) con el Plan de Desarrollo (vigencia de cuatro años) y la visión de ciudad propuesta en la Modificación del POT también presentada por su administración, que al ser anulada invalidó los motivos por los cuales ya había realizado una modificación al instrumento de Contribución de Valorización, que tenía un horizonte de tiempo mayor.

Entonces, esta interrupción en la interpretación y ejecución del efecto redistributivo del instrumento evidencia la tesis de Majone (1989) en la que señala que si bien cambio es inherente a la concepción políticas, la continuidad en valores y objetivos es esencial para la existencia de la política. Esto, toda vez que los resultados del instrumento se vieron afectados por este cambio de direccionalidad. También se pueden reafirmar los resultados de análisis de Maldonado et al (2006) encontraron que el sistema político de Bogotá estaba dominado

por la incertidumbre que facilitaba las discontinuidades de las políticas públicas entre gobiernos en la ciudad.

Finalmente, es evidente la necesidad de entender el ciclo del instrumento por encima de los cambios de gobierno. Ya que la discontinuidad en la interpretación del enfoque de redistribución por parte de dos administraciones (2004-2008 y 2012-2016) se tradujo en una menor cantidad de obras disponibles. De esta manera, la implementación y desempeño del instrumento no dependerá del personaje político en curso y sus resultados responderán a factores estructurales más que coyunturales. Lo anterior, no solo generando mejores resultados sino haciendo más objetiva la posterior evaluación y generación de lecciones para aplicar a futuro.

## **6.2 Distribución Geográfica de la infraestructura pública**

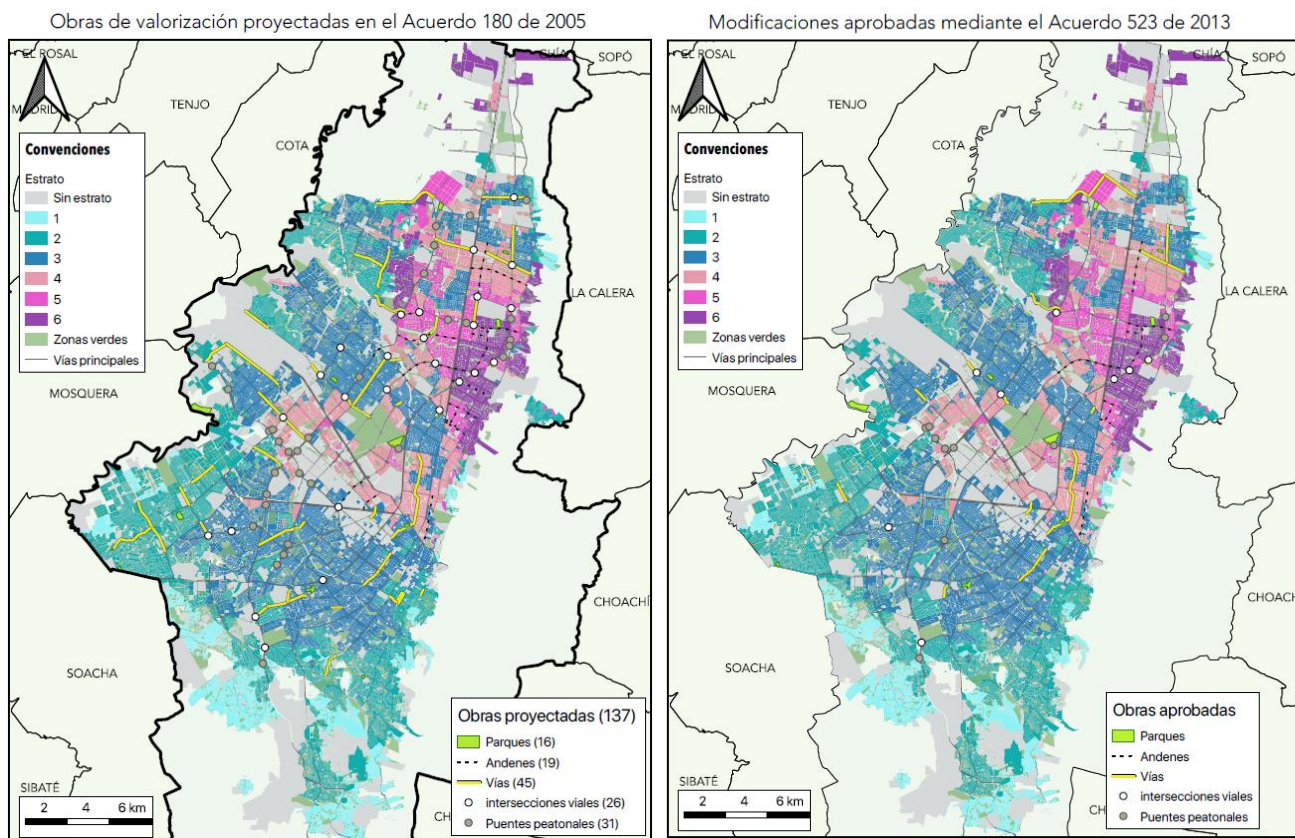
Esta categoría corresponde al estudio de la distribución espacial del Plan de Obras del Acuerdo 180 de 2005 y los criterios de priorización de obras en sus modificaciones posteriores. Para tal fin, este documento de política construyó mapas que georreferencian las 137 obras inicialmente planteadas, su ubicación y el estrato socioeconómico de las manzanas circundantes. Vale la pena resaltar que, aunque la variable de estrato socioeconómico presenta limitaciones como determinante de bienestar, es una aproximación bastante funcional también usada por IDU para calcular sus zonas de influencia. Todo esto, para identificar el papel del enfoque redistributivo en la dotación equilibrada de infraestructura en Bogotá.

El apartado 6.1 señala los profundos cambios que experimentó el Plan de Obras a través del tiempo. Por consiguiente, esta categoría de análisis evidencia el impacto de estos cambios de acuerdo a su distribución espacial de las obras y las características socioeconómicas en la ciudad. La Ilustración 1, muestra la localización geográfica de las 137 obras inicialmente planteadas para ejecución en el Acuerdo 180 de 2005. Por su parte, la Ilustración 2 detalla las modificaciones que el Acuerdo 398 de 2009 y el Acuerdo 523 de 2013 realizaron al Plan de Obras. Tal y como se puede ver en los mapas, inicialmente la distribución de obras

planteadas se dio de manera equilibrada en la ciudad, cubriendo todos los sectores y estratos socioeconómicos. Sin embargo, y como ya se mencionó anteriormente, después de las modificaciones es evidente la concentración de una mayor cantidad obras aprobadas en los estratos más altos de la ciudad.

Ilustración 1.

Ilustración 2

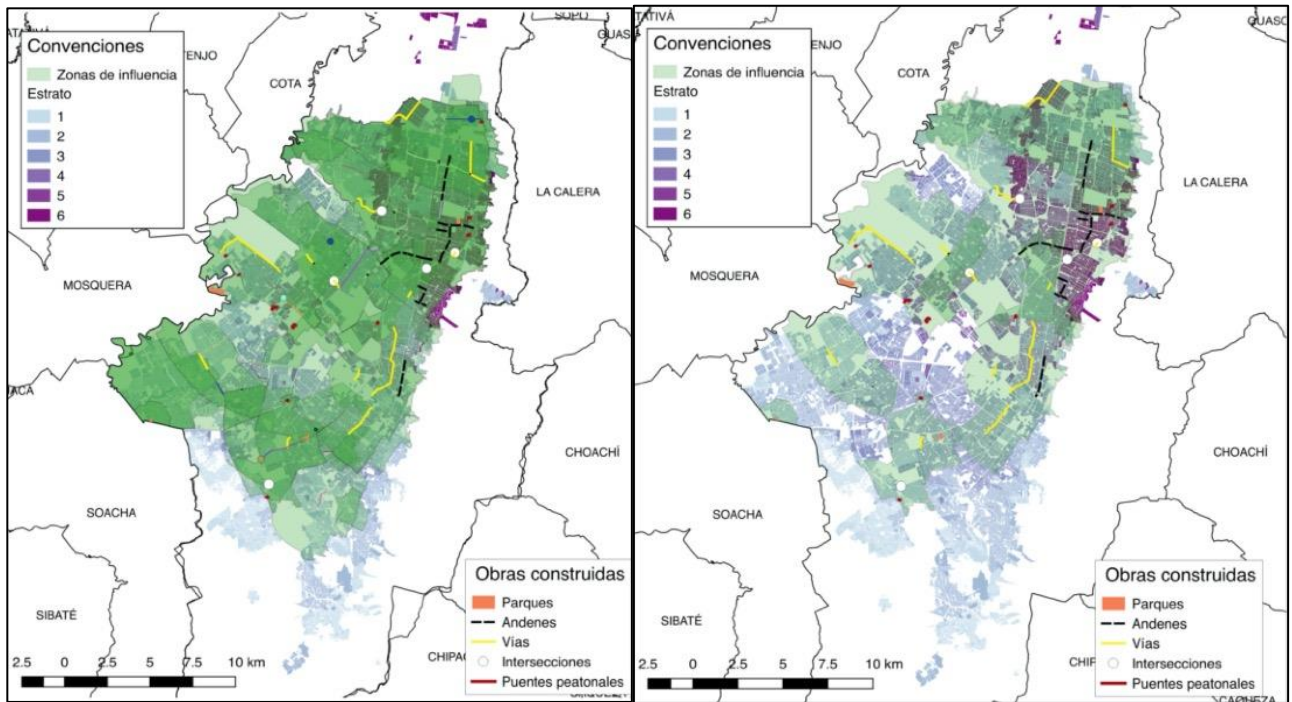


Esta concentración de obras en las zonas de mayor estrato socioeconómico perpetúa los patrones de segregación espacial y acentúa la inequidad en el acceso a estos elementos que definen la ciudad. Así mismo, la exclusión de obras reduce la capacidad de dotación de infraestructura en la ciudad y puede acentuar la brecha espacial entre sectores. Esto, reproduciendo los círculos de inequidad y profundizando las distancias existentes en la estructura social por medio de la afectación negativa a los más pobres, en las ilustraciones 3 y 4 se puede ver el cambio en las zonas de influencia cuantificadas por el IDU.



Ilustración 3 Zonas de influencia Acuerdo 180 de 2005

Ilustración 4 Zonas de influencia Acuerdo 523 de 2013



El cambio en las zonas de influencia reafirma que la modificación al Plan de Obras planeó beneficiar, en mayor medida, a las zonas centro y norte de la ciudad. Como se puede ver en la Ilustración 4, estas zonas son de mayor estrato en la ciudad, y por lo tanto, albergan a la población con más altos ingresos.

Adicionalmente, en este documento se analiza de manera minuciosa todos los argumentos presentados por la Administración Distrital para realizar las modificaciones al Plan de Obras. En el Anexo 9.2 se puede consultar esta información de manera detallada. El Acuerdo 523 de 2013 expuso los diferentes motivos para la exclusión de obras, entre ellas el cambio en la visión de ciudad y la inviabilidad financiera de veintidós obras. Este último argumento, en armonía con los pronunciamientos de los distintos entes de control, demuestra las fallas en planeación por parte del Instituto de Desarrollo Urbano, ya que estas exclusiones se podrían haber evitado con un mejor calculo de precios en los Estudios y Diseños de las obras. La falta de planeación por parte de la administración de recursos a cargo del Instituto de Desarrollo

Urbano -IDU- generó sobrecostos en el conjunto de obras, lo que obligó a que estas fueran excluidas

En la Exposición de Motivos del Acuerdo 523 de 2013 la Administración afirmó que las obras excluidas se podrían financiar por cupo de endeudamiento. Sin embargo, esto no es garantía de su construcción, ya que esta fuente de financiamiento no es de destinación específica, como si lo es el instrumento de Contribución por Valorización. Es de aclarar que para el desarrollo del presente documento de política se enviaron dos diferentes derechos de petición al Instituto de Desarrollo Urbano preguntando si las obras excluidas para financiarse con cupo de endeudamiento actualmente se encontraban construidas y no ha sido posible obtener respuesta puntual.

En conclusión, es claro que las modificaciones realizadas al Plan de Obras en el año 2013 concentraron, en su mayoría, la construcción de obras en la zona norte de la ciudad, específicamente alrededor de estratos más altos. Entonces, si se tiene en cuenta que el objetivo de la Administración en el año 2005 era subsanar la creciente segregación espacial que se presentaba, se puede concluir que el resultado fue regresivo y el precepto de redistribución fue truncado. Esto, perpetuando los patrones de segregación espacial y acentuando la inequidad en el acceso a estos elementos que definen la ciudad. Así, se puede corroborar la tesis de Furtado (1997) en la que afirma que la recuperación de plusvalías no garantiza, por sí sola, la reducción de inequidad en términos de desigualdades socio espaciales acumuladas y que un instrumento de recuperación de plusvalías socialmente neutral puede producir un resultado regresivo, ampliando la brecha de acceso a infraestructura pública entre ricos y pobres (Furtado 2000).

### **6.3 Impactos Cuantitativos del Plan de Obras: Construcción efectiva vs Especulación.**

La tercera categoría de análisis corresponde a un ejercicio estadístico que busca emular la metodología del estimador de Diferencias en Diferencias con el fin de cuantificar el impacto de la ejecución del Plan de Obras del Acuerdo 180 de 2005 y sus posteriores modificaciones. Lo anterior, para identificar el efecto redistributivo en términos de los beneficios que recibieron los predios impactados por la aplicación del Instrumento. Los datos usados

proviene de una base de datos compilada por Angélica Camargo y Alex Araque (2018) que contiene información georreferenciada de las manzanas que componen Bogotá y sus características demográficas. Esto, con base en la información del catastro. Adicionalmente, se georreferenció cada una de las obras comprendidas por el Acuerdo 180 de 2005 y su zona de influencia.

El ejercicio estadístico utilizado en este documento sigue la siguiente lógica: cuando un área o región evoluciona a través del tiempo, sus características cambian. Los factores que influyen en estos cambios se pueden agrupar en tres categorías: i) Las características pre existentes, que explican diferencias entre los distintos grupos, ii) los cambios en el tiempo, aspectos inherentes al pasar del tiempo, iii) el efecto del proyecto o programa, en este caso, la aplicación del instrumento de Contribución por Valorización.

Como ya se mencionó, el Plan de Obras del Acuerdo 180 de 2005 contenía 137 obras divididas en cuatro grupos de construcción a través del tiempo, siendo el Grupo 1 el primero en construir y así de manera consecutiva con los grupos dos, tres y cuatro. Cada uno de estos grupos contenía diferentes tipos de obras y las ubicaba en diferentes sectores de la ciudad; con la modificación que se le hizo al acuerdo en el año 2013 se excluyeron las obras de los grupos 3 y 4 y se redujo la cantidad de obras a financiar del grupo 2. La Tabla 3 muestra las estadísticas descriptivas de los cuatro grupos de construcción. Esto, con el fin de ilustrar que tan diferentes eran los grupos entre sí e identificar que otras razones podrían explicar el cambio en el valor del metro cuadrado.

Tabla 3. Grupos de construcción: Estadísticas descriptivas

		Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Manzanas fuera del alcance de algún buffer
Cantidad de obras proyectadas	Acuerdo 180 de 2005	45	46	21	25	0
	Acuerdo 398 de 2009	43	46	21	23	0
	Acuerdo 523 de 2013	43	11	0	0	0
Estrato	Moda	3	2	2	2	2
	Promedio	3,29	3,06	2,58	2,34	2,56
Área construida por manzana	2007	2076,23	20882,25	12622,49	9593,67	6332,42
	2018	24864,03	23629,42	21517,64	15125,51	8151,42
Valor del metro cuadrado construido por manzana	2007	332290	266247,9	237853,33	185545	202959,5
	2018	691419,6	552255,8	520833,8	445127,7	445024,5
Población por manzana	2005	176,37	187,86	240,12	224,05	167,13
	2018	214,46	232,98	344,90	279,60	180,72
Número de Viviendas por manzana	2005	51,56	53,45	61,72	55,65	42,01
	2018	79,92	84,49	117,06	91,20	59,31

Así mismo, el ejercicio calcula el estrato promedio para las manzanas adyacentes a las obras en cada uno de los grupos. Esto, demostrando que las obras de los grupos 1 y 2 eran circundantes a estratos más altos que las obras en los grupos 3 y 4, estos últimos grupos, a su vez, fueron excluidos del Plan de Obras para financiarse mediante cupo de endeudamiento. También se puede ver que el promedio del área construida por manzana y el precio del metro cuadrado eran menores en los grupos 3 y 4 y la población que residía en estas las manzanas era mayor.

Cabe resaltar que para este ejercicio se usan valores deflactados. Para deflactar el valor del metro cuadrado se utilizó el deflactor calculado de los datos del Índice de Precios de Vivienda Nueva del DANE. La manera en como este documento de política estima el cambio en el valor del metro cuadrado construido por manzana producto de la aplicación del instrumento de Contribución por Valorización es mediante la siguiente regresión:

$$Vref_{it} = B_0 + B_1 * T_t + B_2 * Tr_i + B_3 * Dif_{it} + e_{it}$$

- $Vref_{it}$ : Valor de referencia por metro cuadrado construido para la manzana  $i$  en el periodo  $t$ .
- $T_t$ : 1 si la observación se realiza después de la implementación de la política y 0 de lo contrario
- $Tr_i$ : 1 si el individuo  $i$  pertenece al grupo de tratamiento y 0 de lo contrario.
- $Dif_{it}$ : 1 si la observación se realiza en un miembro del grupo de tratamiento después de la aplicación de la política

Como ya se mencionó, las zonas de influencia calculadas del Acuerdo 180 de 2005 eran bastante extensas y cubrían casi el total de la ciudad. Esto hace que la el área de beneficio sea más grande menos preciso, lo que dificulta la estimación de estimación de efectos reales. Por este motivo trabajo opta por definir el área de beneficio con buffers construidos alrededor de las obras como un proxy de la zona de influencia. Se calcularon tres tipos de buffers (100 m, 200 m y 300 m) y al comparar los resultados estos tenían valores similares. Por este motivo, se definió el promedio de los tres coeficientes para interpretar los resultados. En el apartado 9.2 Anexo técnico se puede encontrar una explicación más detallada en cuanto a la metodología y resultados de ese ejercicio. Los resultados promedio de las regresiones se presentan a continuación.

Tabla 4: Valores promedio de los coeficientes				
	(1) Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.	(2) Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.	(3) Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.	(4) Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.
Estimador de Diferencias	51080,40	66659,78	68865,64	52699,66
Tratamiento	55443,89	88641,61	87258,20	94254,69
Tiempo	231500,20	233706,07	231500,20	247666,20

Cada una de las regresiones cuenta con un Grupo de Tratamiento y un grupo de control diferentes.  
 (1) Grupo de Tratamiento: Grupo 1, Grupo 2, Grupo 3 y Grupo 4; Grupo de Control: Manzanas fuera del alcance de algún buffer  
 (2) Grupo de Tratamiento: Grupo 1 y Grupo 2; Grupo de Control: Manzanas fuera del alcance de los buffers 1 y 2  
 (3) Grupo de Tratamiento: Grupo 1 y Grupo 2; Grupo de Control: Manzanas fuera del alcance de algún buffer  
 (4) Grupo de Tratamiento: Grupo 1 y Grupo 2; Grupo de Control: Grupo 3 y Grupo 4

**Resultados:**

La columna (1) muestra que en una manzana que originalmente se encontraba afectada por el Acuerdo 180 de 2005 (grupos 1, 2, 3 o 4), el valor promedio del metro cuadrado se incremento en \$COP 51.080 adicionales en comparación con una manzana que no se encontraba originalmente afectada. En este sentido, cabe aclarar que los valores monetarios están en pesos de 2007, por lo que el efecto encontrado es mayor al que superficialmente podría aparentar. Adicionalmente, se observa que el incremento en el valor de manzana resultado de la aplicación del instrumento es aproximadamente un 22% del efecto del pasar del tiempo en el cambio del valor de referencia por metro cuadrado.

La columna (2) muestra el resultado de solamente comparar los grupos 1 y 2 contra aquellas manzanas en nuestro grupo de control. En este caso la interpretación es la misma; pero el efecto adicional encontrado ahora es 30% mayor que el encontrado en la columna 1. Esto permite afirmar que dentro de las manzanas afectadas por el Acuerdo 180 de 2005, aquellas que efectivamente experimentaron la construcción de infraestructura cercanas experimentaron un mayor incremento en el valor de referencia.

La columna (3) repite un ejercicio similar a la columna (2), pero en este caso se excluyen del grupo de control aquellas manzanas pertenecientes a los grupos 3 y 4. Esto, ya que las manzanas pertenecientes a los buffers de las obras de los grupos 3 y 4 si recibieron un impacto del acuerdo 180. Toda vez que los proyectos fueron anunciados, afectando las expectativas del mercado y causando un efecto de especulación. Por consiguiente, no serian comparables con aquellas manzanas en el grupo de control que nunca experimentaron ningún tipo de beneficio. El valor de los coeficientes es ligeramente superior, pero no es tan considerable (un 3% superior). Esto indica que, si bien las manzanas afectadas de los grupos 3 y 4 experimentaron un incremento en el valor de sus predios producto del efecto de especulación, este fue mínimo.

Finalmente, la columna (4) compara los grupos 1 y 2 contra los grupos 3 y 4. El resultado es bastante similar a la columna 1, lo que provee evidencia adicional que respalda la teoría de que el Acuerdo 180 afectó principalmente el valor de los predios ubicados cerca de las obras

pertenecientes a grupos 1 y 2. Es efecto sobre los grupos 3 y 4 no es considerable. Si se contrastan estos resultados con la Tabla 3 de estadísticas descriptivas, en la cual se demuestra que los grupos 1 y 2 están conformados por manzanas de estratos más altos que las manzanas que conforman los grupos 3 y 4. Se obtiene evidencia suficiente para afirmar que los estratos más bajos fueron aquellos que dejaron de percibir los beneficios del Acuerdo 180 de 2005 confirma que los efectos negativos de las reformas al Acuerdo 180. Ahora bien, el precepto de redistribución tiene como objetivo cambiar la proporción compensar desigualdades acumuladas. En este caso, se ve presente en términos de un incremento del precio del predio. Lo anterior puede ocasionar incrementos en el canon de arrendamiento para los arrendatarios en los estratos más altos.

## **7 Conclusiones**

Los habitantes de Bogotá experimentan profundas diferencias en el acceso a infraestructura pública. Los instrumentos de captura de valor del suelo son una gran alternativa para financiar estos bienes. Sin embargo, el uso de estos instrumentos no garantiza por sí mismo el cierre de brechas en el acceso a bienes públicos. Se debe tener en cuenta el enfoque redistributivo en la estructuración y ejecución de estos instrumentos para lograr la distribución equitativa de beneficios del desarrollo urbano.

El enfoque redistributivo en el uso de mecanismos de captura de plusvalías es inherente a su naturaleza, ya que es función del estado redistribuir los recursos mediante políticas que reorienten los recursos y beneficios de los grupos más aventajados a los grupos en desventaja. El Acuerdo 180 de 2005 de Contribución de Valorización en Bogotá tenía por objetivo ser más eficiente y equitativo; para esto se usaron zonas de influencia más amplias con el fin cobrar a un mayor número de predios y así lograr una mayor cobertura de las obras. El Plan de Obras del acuerdo proyectó 137 obras ubicadas de manera equilibrada en el territorio. Posteriormente, el Acuerdo 523 de 2013 la administración de Gustavo Petro realizó una profunda modificación en la que disminuyó la cantidad de obras a financiar a 54 y la cantidad de contribuyentes responsables de este pago.

La aplicación del instrumento de Contribución por Valorización es de naturaleza adaptativa, de acuerdo a la administración que lo ejecute. Es evidente la desarticulación de las dos administraciones (2004-2008 y 2012-2016) frente al entendimiento del precepto redistributivo y la contraposición de sus visiones de ciudad. Esto, ya que el enfoque de la Administración del alcalde Garzón (2004-2008) apuntó a zonas de influencia más extensas para cobrar a más propietarios un menor monto y lograr una mayor cobertura de obras financiadas con el instrumento para reducir la segregación espacial. En contraste, la Administración de Gustavo Petro (2012-2016) redujo la cantidad de propietarios a los cuales se les realizaría el cobro, concentrando este recaudo en los estratos más altos y disminuyendo la cantidad de obras a financiar.

Se debe entender el ciclo del instrumento por encima de los cambios de gobierno. De esta manera, la implementación y desempeño del instrumento no dependerá del personaje político en curso y sus resultados responderán a factores estructurales más que coyunturales. Esto, generando mejores resultados sino haciendo más objetiva la posterior evaluación y generación de lecciones para aplicar a futuro.

Las modificaciones realizadas al Plan de Obras en el año 2013 concentraron, en su mayoría, la construcción de obras en la zona norte de la ciudad, específicamente alrededor de estratos más altos. Lo anterior, perpetúa los patrones de segregación espacial y acentúa la inequidad en el acceso a infraestructura, reproduciendo círculos de inequidad y profundizando las distancias existentes en la estructura social.

Adicionalmente, se presentaron fallas, retrasos y evidencias de corrupción que entorpecieron la dotación de infraestructura pública en la ya reducida cantidad de obras a ejecutar. En armonía con los pronunciamientos de los distintos entes de control, se demuestran las fallas en planeación por parte del Instituto de Desarrollo Urbano. La falta de planeación y la ineficiencia en la administración de recursos a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU- generó sobrecostos en el conjunto de obras que entorpeció la dotación de infraestructura en la ciudad.



La evidencia estadística muestra que la aplicación del instrumento de Contribución por Valorización efectivamente incrementó el valor de los predios afectados por la ejecución del Plan de Obras. Así mismo, se diferencia el efecto de especulación, que afecta las expectativas del mercado, en los casos de los grupos 3 y 4, que hicieron parte del Plan de Obras pero no experimentaron la construcción efectiva de las obras. Sin embargo, el incremento de precios es muy bajo (3%) en este caso. Finalmente, existe soporte estadístico para afirmar que los estratos más bajos fueron aquellos que dejaron de percibir los beneficios proyectados del Acuerdo 180 de 2005. El precepto de redistribución que tiene como objetivo cambiar la proporción compensar desigualdades acumuladas. Se ve presente en términos de un incremento del precio del predio. Lo anterior puede ocasionar incrementos en el canon de arrendamiento para los arrendatarios en los estratos más altos.

## **8 Recomendaciones**

Se hace crítica una comprensión más amplia de las políticas del suelo. Esto, para reforzar el componente de estudio e investigación de Contribución de Valorización y capacitar a los funcionarios de las instituciones competentes frente al entendimiento instrumento como método de financiación y del componente redistributivo que este representa.

Se debe repensar el concepto de Beneficio Local, ya que el enfoque redistributivo actualmente no se ve reflejado en esta metodología, puesto que efectivamente se aplica como un mecanismo pragmático de recuperación de costos.

Se recomienda replantear la discusión de progresividad del instrumento en la que se considera excluir los estratos más bajos de cobro. La exclusión de este cobro también genera privación del beneficio. La discusión debe ir orientada a la forma en como se redistribuye el monto cobrado-

Se deben analizar los tres elementos que definen el cobro de valorización: i. capacidad de pago, ii. beneficios percibidos y iii. el costo de la obra para plantear situaciones en las que si

la valorización es mayor al costo de la obra se pueda lograr que este excedente sea realmente redistribuido.

Diseñar mecanismos para identificar y calcular los beneficios de valorización ex ante y ex post: **cobro generado vs beneficio efectivo**. A partir de esto, generar cobros adicionales que realmente recuperen los beneficios inmerecidos de la construcción de infraestructura pública y permitan apalancar obras donde la capacidad de cobro no es tan alta.

Delimitar las zonas de influencia: rediseñar la metodología de cálculo de las zonas de influencia, ya que la estimación de beneficios percibidos hace que actualmente estas sean excesivamente amplias. Esto dificulta posibles evaluaciones y retroalimentaciones que se le puedan hacer a la metodología.

## 9. Anexos

### 9.1 Anexo 1

#### Argumentos de Exclusión de la Exposición de Motivos del Acuerdo 523 de 2013.

Obra	Ubicación	Tipo	Estrato	Argumento de exclusión
148	Carrera 63 (carrera 69 B) desde Avenida Boyacá (AK 72) hasta Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) con Diagonal 8 Sur.	Vías	3	<p>“Finalmente los corredores, de la Diagonal 8 sur (Carrera 60) desde Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) hasta Avenida Ciudad Montes (AC 3), código proyecto 147, y la Carrera 63 (carrera 69 B) desde Avenida Boyacá (AK 72) hasta Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) con Diagonal 8 Sur, código proyecto 148, se excluyen del proyecto de Acuerdo dado que estos corredores son existentes, y eran una alternativa para el desvío del transporte público, desde la zona de Kennedy y Bosa hacia la Zona Central de la ciudad. Dada la evaluación de un proyecto de Alianza Publico Privada para un sistema férreo sobre el corredor del SUR que conecta los mismos orígenes y destinos de viaje y da prevalencia a un modo de transporte público que opera con energías alternativas, se recomienda aplazar la intervención prevista, contribuyendo a consolidar lo consignado en el programa de Movilidad Humana del PDD Bogotá Humana”. Estos corredores, actualmente en funcionamiento, cuentan -desde el punto de vista de la movilidad- con niveles de servicios aceptables y/o con recorridos alternativos para alcanzar los mismos puntos. En una perspectiva fiscal, la rehabilitación puede llegar a resolverse con recursos propios, con la destinación de sobretasa a combustibles, participación sobre ingresos generales u otros ingresos.”</p>
105	Avenida Medellín (AC 80) por Avenida Colombia (AK 24)	Intersección vial	4	<p>Del análisis de tránsito, se concluye que la intersección a desnivel de la Carrera 24 por Calle 80 no se requiere construir en el corto plazo, dado que para el año 2012 la intersección mantiene un nivel de servicio D, mientras que en el año 2022 la intersección presenta problemas operacionales al ser manejada con semáforos. El estudio de factibilidad, arroja como resultado que la alternativa a desnivel tiene un costo total de \$25.204.002.817 a precios del 2008. Frente a la necesidad de infraestructura de la ciudad, la priorización de obras que requiere la misma y la discusión actual sobre la financiación de estas, se considera, pese a que la obra técnicamente es viable, que con base en el estudio de factibilidad realizado por el IDU, su ejecución</p>

				puede postergarse en el tiempo para dar prelación a soluciones de movilidad estratégicas en el corto plazo.
110	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Carrera 114 hasta Carrera 122	Vías	2	Financiadas por cupo de endeudamiento
125	Avenida de los Cerros (Avenida Circunvalar) desde Calle 9 hasta Avenida de los Comuneros.	Vías	2	
126	PAR VIAL - Carrera 6 y Carrera 7 desde Avenida de los Comuneros hasta Avenida de la Hortúa (AC 1)	Vías	2	
127	Avenida de La Hortúa (AC 1) desde la Carrera 6 hasta Avenida Fernando Mazuera (AK 10)	Vías	2	
143	Avenida Bosa, desde Avenida Agoberto Mejía (AK 80) hasta Avenida Ciudad de Cali	Vías	2	
211	Las Margaritas - Kennedy	Parque	2	
214	La Victoria - San Cristóbal	Parque	2	
216	Tabora - Negativa	Parque	3	
217	La Esperanza - Bosa	Parque	2	
311	Avenida Boyacá (AK 72) por Calle 68B	Puente Peatonal	4	
111	Avenida Chile (AC 72) por Avenida Ciudad de Cali	Intersección vial	3	La modificación que se presenta al Acuerdo 180 relacionada con excluir el Plan de Obras de los grupos 3 y 4 del Acuerdo 180 de 2005, tiene el propósito fundamental de contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas de la revisión excepcional del Plan de Ordenamiento territorial y del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, en lo que corresponde a la reducción de todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la Ciudad, a la revitalización de los espacios urbanos como expresión del uso democrático del suelo y al fortalecimiento de lo
119	Avenida Ciudad de Cali, desde Avenida Bosa hasta Avenida San Bernardino	Vías	2	
128	Avenida Mariscal Sucre (AK 24) desde Calle 27 Sur hasta Transversal 22	Vías	3	
129	Avenida Jorge Gaitán Cortés, (AK 33) desde Avenida Boyacá hasta Avenida del Congreso Eucarístico	Vías	2	
131	Avenida Dario Echandía (AK 10) desde Avenida Villavicencio hasta Calle 48P Sur	Vías	2	
133	Avenida Alsacia desde Avenida Boyacá (AK 72) hasta Avenida Ciudad de Cali (AK 86)	Vías	3	

135	Avenida Bosa desde Avenida Ciudad de Cali hasta Avenida Tintal	Vías	2	<p>público como principio del Estado Social de Derecho en lo relacionado con la eficacia y eficiencia administrativa.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, es importante que el honorable Concejo de la ciudad, la Administración y la ciudadanía discutan la pertinencia de las obras planteadas en el año 2005, frente a las nuevas dinámicas de densificación urbana y de desarrollo regional que implican un desafío en la infraestructura que soporta la ciudad. Así, como los nuevos diseños urbanos que implican reevaluar el tipo de solución constructiva para los diferentes tipos de usuarios según las prioridades definidas en el sistema intermodal de transporte.</p>
137	Avenida El Rincón (KR 91 y AC 131A) desde Carrera 91 hasta Avenida La Conejera (TV 97)	Vías	2	
138	Avenida Santa Bárbara (AK 19) desde Avenida Callejas (DG 127A) hasta Avenida Contador (AC 134)	Vías	5	
139	Avenida Constitución (AK 70) desde Avenida José Celestino Mutis (AC 63) hasta puente Río Salitre (incluye traslado línea alta tensión)	Vías	4	
140	Avenida Jorge Gaitán Cortés (AK 33) desde Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) hasta Intersección Matatigres	Vías	3	
142	Avenida Tintal (AK 89) desde Avenida Villavicencio hasta Avenida Manuel Cepeda Vargas - Calzada Occidental	Vías	2	
144	Avenida El Tabor desde Avenida La Conejera hasta Avenida Ciudad de Cali.	Vías	3	

145	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) hasta Avenida De la Constitución (AK 70)	Vías	3
146	Avenida La Esmeralda (AK 48) desde Avenida Chile (AC 72) hasta Avenida Gabriel Andrade Lleras (AC 68)	Vías	3
149	Avenida Ciudad de Villavicencio desde Avenida Primero de Mayo hasta Avenida Agoberto Mejía	Vías	3
150	Avenida La Sirena (AC153) desde Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte) hasta Avenida Boyacá. Calzada norte.	Vías	4
151	Avenida Córdoba (AK 47) desde Avenida Rodrigo Lara Bonilla (AC 125A) a Traversal de Suba	Vías	5
152	Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22) desde Avenida Ciudad de Cali hasta Carrera 100	Vías	3
153	Avenida Alfredo Bateman (Avenida Suba) por Avenida España (AC 100)	Intersección vial	3
155	Avenida Alfredo Bateman (Avenida Suba) por Avenida Rodrigo Lara Bonilla (AC 125A)	Intersección vial	5
156	Avenida del Sur (Autopista Sur) por Avenida Primero de Mayo (AC 22 Sur)	Intersección vial	3
158	Avenida Alfredo Bateman (Avenida Suba) por Avenida Pepe Sierra (AC 116)	Intersección vial	4
159	Avenida Contador (AC 134) por Avenida Laureano Gómez (AK 9)	Intersección vial	5
161	Avenida de la Constitución por Avenida Medellín (AC 80)	Intersección vial	4
162	Avenida Chile (AC 72) por Avenida del Congreso Eucarístico (AK 68). Orejas y conectantes	Intersección vial	3
163	Avenida La Sirena (AC 153) por Avenida Laureano Gómez (AK 9)	Intersección vial	4
164	Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte) por Avenida la Sirena (AC 153). Calzada Norte	Intersección vial	4
165	Avenida Callejas (DG 127A) por Avenida Santa Bárbara (AK 19)	Intersección vial	6
166	Avenida Jorge Gaitán Cortés por Avenida Boyacá	Intersección vial	2
167	Avenida Santa Bárbara (AK 19) por Avenida Contador (AC 134)	Intersección vial	5

168	Avenida Primero de Mayo por Avenida Villavicencio	Intersección vial	3	
171	Avenida San Antonio (AC 183) desde Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte) hasta Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7)	Vías	2	
173	Avenida San Antonio (AC 183) por Avenida Laureano Gómez (AK 9)	Intersección vial	3	
174	Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22) de Avenida Boyacá (AK 72) hasta Avenida Ciudad de Cali (AK 86)	Vías	4	
175	Avenida Ciudad de Cali (AK 86) por Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22)	Intersección vial	4	
325	Avenida del Congreso Eucarístico (AK 68) por Calle 31 Sur	Puente Peatonal	3	
326	Avenida del Congreso Eucarístico (AK 68) por Calle 38A Sur	Puente Peatonal	3	
327	Avenida Primero de Mayo por Calle 33 Sur	Puente Peatonal	3	
331	Avenida Laureano Gómez (AK 9) por Calle 112	Puente Peatonal	6	
336	Avenida Centenario (AC 13) por Carrera 69 B	Puente Peatonal	3	
338	Avenida Boyacá por Calle 136	Puente Peatonal	5	
339	Avenida Boyacá (AK 72) por Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22)	Puente Peatonal	3	
340	Avenida Laureano Gómez (AK 9) por Calle 119	Puente Peatonal	6	
120	Puente Aranda (Carrera 50) por Avenida Américas, Avenida de los Comuneros, (AC 6) y Avenida Colón (AC 13)	Intersección vial	3	La Intersección de Puente Aranda es una de las intersecciones en las que más vías arteriales confluyen y por lo tanto de gran uso y utilidad. Las cuatro vías de la malla vial arterial que se cruzan en esta intersección son: la Avenida de Las Américas, Avenida Batallón Caldas (Carrera 50), Avenida Colón (Calle 13) y Avenida de los Comuneros (Avenida Calle 6ª). Como parte del estudio de factibilidad se estudiaron tres (3) alternativas, que tienen como propósito realizar la conexión operativa del Sistema Articulado de TransMilenio de las Troncales Avenida Colón ó Avenida Centenario (Calle 13), Avenida Comuneros (Calle 6) y Avenida de Las Américas, y del tráfico mixto en general en el sector de la intersección, considerando la eliminación de todas las estructuras de puentes existentes en el sector. El estudio de factibilidad, arrojó como resultado que la alternativa más favorable tiene un costo

				total de \$241.224.806.708 a precios del 2008, lo que hace que sea inviable técnica y financieramente.	
407	Andenes Avenida de los Cedritos (AC 147) entre la Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7) y la Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte)	Andenes	4	Los andenes y las ciclorrutas en algunos sectores de la ciudad, se excluyen del proyecto de Acuerdo al no considerarse prioritarios porque las zonas donde se localizan cuentan con una buena Infraestructura en el soporte urbano del sector, además de ser áreas que tienen índices de motorización altos, y por tanto alternativas de desplazamiento diferentes a la peatonal	
413	Andenes Avenida Rodrigo Lara Bonilla (AC 125A) entre la Avenida Alfredo Bateman (Avenida Suba) y la Avenida Boyacá	Andenes	5		
415	Andenes Avenida Calle 85 entre Avenida Germán Arciniegas (AK 11) y Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7)	Andenes	6		
416	Andenes y Cicloruta en Av. Pepe Sierra, desde la Av. Paseo de Los Libertadores (Autopista Norte), hasta Av. Boyacá.	Andenes	5		
418	Andenes y Cicloruta en la Calle 76, desde Av. Paseo del Country (AK 15) hasta Av. Alberto Lleras Camargo (AK 7)	Andenes	6		
421	Andenes y Cicloruta en la Calle 94, desde la Av. Alberto Lleras Camargo (AK 7) hasta la Av. Paseo de los Libertadores (Autopista Norte)	Andenes	6		
420	Andenes y Cicloruta en la Av. Batallón Caldas (AK 50), desde Av. Jorge Eliécer Gaitán (AC 26) hasta Av. de las Américas	Andenes	3		Para esta zona se tiene previsto por la SDM y el IDU habilitar los carriles BICL, buscando intervenciones más inmediatas y económicas al realizar la señalización de ciclorruta en calzada. Para el componente de la red de andenes, se cuenta con una buena Infraestructura en el soporte urbano del sector
409	Andenes sector 1 (Sector Héroes) Calle 77 y Calle 85 - Avenida Paseo del Country	Andenes	5		Se espera que a través del Instrumento de Renovación Urbana se transformen las calidades urbanísticas del



	(AK 15) y Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte)			sector, contemplando el reordenamiento del espacio urbano y la generación de espacio público
419	Andenes y Cicloruta en la Av. Pedro León Trabuchy (AK 42B), desde la Av. Jorge Eliécer Gaitán (AC 26) hasta Av. de las Américas (AC 24)	Andenes	4	
417	Andenes y Cicloruta en la Av. Boyacá, desde la Av. Medellín (AC 80) hasta la Calle 76	Andenes	3	Se excluyen del proyecto de Acuerdo porque en los estudios y diseños de esta Troncal se definirá la sección y priorización de intervención en el componente urbano de la zona
510	Avenida Laureano Gómez (AK 9) desde la Avenida San José (AC 170) hasta la Calle 193	Vías	3	Se financiará con otras fuentes
147	Diagonal 8 sur (Carrera 60) desde Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) hasta Avenida Ciudad Montes (AC 3)	Vías	3	Finalmente los corredores, de la Diagonal 8 sur (Carrera 60) desde Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) hasta Avenida Ciudad Montes (AC 3), código proyecto 147, y la Carrera 63 (carrera 69 B) desde Avenida Boyacá (AK 72) hasta Avenida Congreso Eucarístico (AK 68) con Diagonal 8 Sur, código proyecto 148, se excluyen del proyecto de Acuerdo dado que estos corredores son existentes, y eran una alternativa para el desvío del transporte público, desde la zona de Kennedy y Bosa hacia la Zona Central de la ciudad. Dada la evaluación de un proyecto de Alianza Publico Privada para un sistema férreo sobre el corredor del SUR que conecta los mismos orígenes y destinos de viaje y da prevalencia a un modo de transporte público que opera con energías alternativas, se recomienda aplazar la intervención prevista, contribuyendo a consolidar lo consignado en el programa de Movilidad Humana del PDD Bogotá Humana". Estos corredores, actualmente en funcionamiento, cuentan -desde el punto de vista de la movilidad- con niveles de servicios aceptables y/o con recorridos alternativos para alcanzar los mismos puntos. En una perspectiva fiscal, la rehabilitación puede llegar a resolverse con recursos propios, con la destinación de sobretasa a combustibles, participación sobre ingresos generales u otros ingresos."
304	Avenida San José (AC 170) por Carrera 47 (Villa del Prado)	Puente Peatonal	3	Si bien el puente peatonal es una forma de solución, hay otra que protege la vida de los peatones en aquellos cruces donde se ha detectado la necesidad de paso de flujo peatonal, con cruces que pueden ser diseñados a nivel, privilegiando a los peatones acorde con lo establecido en
307	Avenida Rodrigo Lara Bonilla (AC 125A) por Carrera 41	Puente Peatonal	5	

308	Avenida Callejas (DG 127A) por Carrera 31 (Clínica Reina Sofía)	Puente Peatonal	5	<p>el Plan Maestro de Movilidad y el actual Plan de Desarrollo – “Bogotá Humana”, este último ha establecido como prioridad de las decisiones el Ser Humano. Dentro de las obras del Grupo 2 del Acuerdo 180 se incluyó la solución tipo puente peatonal en sectores de la ciudad en que se presentaban conflictos por el paso continuo de peatones, algunas de estas situaciones -es el caso de los proyectos 321, 308, 304 y 307- han sido atendidas a través de implementación de intersecciones con semáforo peatonal.</p>
320	Avenida Boyacá (AK 72) por Calle 11A (Villa Alsacia)	Puente Peatonal	3	
321	Avenida Centenario (AC 13) por Avenida del Congreso Eucarístico (AK 68)	Puente Peatonal	3	
322	Avenida Boyacá (AK 72) por Avenida Américas Costado Norte - Calle 7A	Puente Peatonal	3	
323	Avenida Boyacá (AK 72) por Avenida Américas Costado Sur - Calle 5A	Puente Peatonal	3	
332	Avenida Boyacá por Calle 152	Puente Peatonal	4	
333	Avenida Boyacá por Calle 164	Puente Peatonal	3	<p>Esta actual condición permite postergar la construcción de los puentes peatonales en estos sectores, como solución que también permite resolver el conflicto peatón – vehículo garantizando la seguridad vial para los transeúntes en tanto la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial establezca los criterios para soluciones de largo plazo. Por otro lado estas obras actualmente presentan un déficit de 10.312.576.256 millones de pesos que no podrían cargarse como costo adicional a una contribución ya bastante alta. Esta nueva condición hace necesario replantear la infraestructura prevista con soluciones semaforizadas e implementar en el corto plazo adecuaciones y mejoramiento del entorno de los pasos peatonales a nivel ya existentes, en particular se debe revisar mejoramientos geométricos, construcción de pompeyanos, rampas, señalización, canalización de flujos peatonales, ubicación de barreras vivas, obras civiles y amoblamientos que complementen la semaforización, que deben desarrollarse por parte del Instituto de Desarrollo Urbano y de la Secretaría Distrital de Movilidad.”</p> <p>Se decidió que los puentes peatonales sobre la Avenida Boyacá, se incorporen y armonicen dentro de los diseños definitivos que se desarrollen para la Troncal Boyacá, actualmente en proceso de ejecución de la factibilidad del proyecto por parte del IDU y se ejecute la obra de forma integral.</p>

Fuente: Exposición de Motivos del Acuerdo 523 de 2013 y Acuerdo 180 de 2005

## 9.2 Anexo Técnico

La tercera categoría de análisis es un ejercicio estadístico desarrollado para cuantificar los impactos de la ejecución del Plan de Obras del Acuerdo 180 de 2005 y sus posteriores modificaciones. En este sentido, este ejercicio mide el efecto que tuvo la aplicación del instrumento de Contribución por Valorización en el valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana y la cantidad de metros cuadrados construidos por manzana.

Los datos provienen de una base de datos compilada por Angélica Camargo y Alex Araque (2018) que contiene información georreferenciada de las manzanas que componen Bogotá, y sus características demográficas. Esto, con base en la información del catastro. Adicionalmente, se georreferenció cada una de las obras comprendidas por el Acuerdo 180 de 2005 y su zona de influencia. Las zonas de influencia son las áreas que el IDU calculó como beneficiadas por cada grupo de obras, esto para delimitar espacialmente el beneficio local y hacer el cobro de Contribución por Valorización a los inmuebles. Es decir, las manzanas circundantes a las obras que se consideraba iban a recibir beneficio de su construcción.

El objetivo de la georreferenciación de las obras es poder clasificar las manzanas de Bogotá de acuerdo a su pertenencia a cada una de las zonas de influencia de los grupos de construcción del Plan de Obras. El IDU provee las zonas de influencia utilizadas para efectuar los cobros de la valorización; sin embargo, estas fueron calculadas con el objetivo de financiar las obras, no de capturar los efectos. Por este motivo en este trabajo opte por trabajar con buffers construidos alrededor de las obras como un proxy de la zona de influencia.

La clasificación de las distintas manzanas entre afectadas o no es el aspecto fundamental de la estrategia empírica empleada para cuantificar el efecto del Acuerdo 180 de 2005 sobre el valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana. El producto intermedio de este proceso es un panel de datos a nivel de manzana y de año, en el cual se clasifican las manzanas de Bogotá por tiempo y por cercanía a las obras del acuerdo 180. Posteriormente, se intentó emular la metodología de Diferencias en Diferencias.

Este método busca cuantificar el efecto de una política o programa sobre una variable de resultado a través del tiempo en una muestra de individuos. El modelo de Diferencias en Diferencias contempla tres variables que pueden influir en el cambio de la variable resultado: la tendencia del tiempo, las características pre existentes de los individuos y el efecto de la política o programa evaluado. En este orden de ideas, el paso del tiempo es una diferencia natural entre los individuos de la muestra, permitiendo clasificarlos de acuerdo a si ya se ha aplicado la política o no. El método de diferencias en diferencias consiste en introducir una diferencia adicional: grupo de tratamiento o grupo de control.

Los individuos pertenecen al grupo de tratamiento si en algún momento reciben la política. El grupo de control consta de todos los individuos que nunca van a recibir la política. Según el método de Diferencias en Diferencias, el efecto de una política o programa es la variación en la variable de resultado que no puede ser atribuida al paso del tiempo o a diferencias entre las características pre existentes de los grupos. Esto se ejemplifica en la siguiente ecuación:

$$Resultado_{it} = B_0 + B_1 * tiempo_t + B_2 * Tratamiento_i + B_3 * Dif_{it} + e_{it}$$

Así mismo, se calculó la moda del estrato para las manzanas adyacentes a las obras en cada uno de los grupos. Esto, demostrando que las obras de los grupos 1 y 2 eran circundantes a estratos más altos que las obras en los grupos 3 y 4, estos últimos grupos, a su vez, fueron excluidos del Plan de Obras para financiarse mediante cupo de endeudamiento. También se puede ver que el promedio del área construida por manzana y el precio del metro cuadrado eran menores en los grupos 3 y 4 y la población que residía en estas las manzanas era mayor, denotando una mayor densidad poblacional.

Posteriormente, se definieron las regresiones que cuantifican el efecto de la aplicación del Acuerdo 180 de 2005 y sus posteriores modificaciones sobre las variables resultado, así:

$$Vref_{it} = B_0 + B_1 * T_t + B_2 * Tr_i + B_3 * Dif_{it} + e_{it}$$

- $Vref_{it}$ : Valor de referencia por metro cuadrado construido para la manzana  $i$  en el periodo  $t$ .

- $T_t$ : 1 si la observación se realiza después de la implementación de la política y 0 de lo contrario
- $Tr_i$ : 1 si el individuo  $i$  pertenece al grupo de tratamiento y 0 de lo contrario.
- $Dif_{it}$ : 1 si la observación se realiza en un miembro del grupo de tratamiento después de la aplicación de la política

Para el presente ejercicio se establecen diferentes caracterizaciones de grupos de tratamiento y control, ya que el uso de distintas metodologías funciona como prueba de robustez, ayudando a dar validez y credibilidad a las conclusiones. En las tablas A1, A2 y A3 se pueden observar los resultados de las doce regresiones que se corrieron. Cabe anotar que las tablas A2 y A3 son copias de la tabla A1 (las regresiones son las mismas) pero se uso un buffer de distinta dimensión para computar la variable de tratamiento. La tabla A1 corresponde a un buffer de 100 metros, la tabla A2 corresponde a un buffer de 300m y la tabla A3 corresponde a un buffer de 500m.

Tabla A1: Buffers de 100m				
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.	Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.	Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.	Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.
Estimador de Diferencias	58136.88***	77597.94***	78088.68***	58916.49**
	8642,955	10472,44	10506,64	22497,24
Tratamiento	61599.58***	92574.37***	92601.37***	91546.48***
	6111,492	7405,137	7429,314	15907,95
Tiempo	242055***	242545.7***	242055***	261227.2***
	2318,936	2285,029	2320,954	18295,59

\*p<0.10,\*\*p<0.05,\*\*\*p<0.01 Cada una de las regresiones cuenta con un Grupo de Tratamiento y un grupo de control diferentes.  
(1) Grupo de Tratamiento: Grupo 1, Grupo 2, Grupo 3 y Grupo 4; Grupo de Control: Manzanas fuera del alcance de algún buffer  
(2) Grupo de Tratamiento: Grupo 1 y Grupo 2; Grupo de Control: Manzanas fuera del alcance de los buffers 1 y 2  
(3) Grupo de Tratamiento: Grupo 1 y Grupo 2; Grupo de Control: Manzanas fuera del alcance de algún buffer  
(4) Grupo de Tratamiento: Grupo 1 y Grupo 2; Grupo de Control: Grupo 3 y Grupo 4

Tabla A2: Buffers de 300m				
	(5)	(6)	(7)	(8)
	Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.	Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.	Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.	Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.
Estimador de Diferencias	48157.95***	65261.74***	67079.6***	54189.43***
	4758,342	5413,309	5678,329	9864,857
Tratamiento	55734.15***	94597.12***	92731.97***	105957.5***
	3364,656	3827,788	4015,185	6975,507
Tiempo	230838.3***	232656.2***	230838.3***	243728.5***
	2690,959	2469,71	2748,635	7958,341
*p<0.10,**p<0.05,***p<0.01 Cada una de las regresiones cuenta con un Grupo de Tratamiento y un grupo de control diferentes. (1) Grupo de Tratamiento: Grupo 1, Grupo 2, Grupo 3 y Grupo 4; Grupo de Control: Manzanas fuera del alcance de algún buffer (2) Grupo de Tratamiento: Grupo 1 y Grupo 2; Grupo de Control: Manzanas fuera del alcance de los buffers 1 y 2 (3) Grupo de Tratamiento: Grupo 1 y Grupo 2; Grupo de Control: Manzanas fuera del alcance de algún buffer (4) Grupo de Tratamiento: Grupo 1 y Grupo 2; Grupo de Control: Grupo 3 y Grupo 4				

Tabla A3: Buffers de 500m				
	(9)	(10)	(11)	(12)
	Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.	Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.	Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.	Valor de referencia por metro cuadrado construido para cada manzana.
Estimador de Diferencias	46946.38***	57119.65***	61428.63***	44993.05***
	4446,154	4590,994	5109,92	7299,23
Tratamiento	48997.95***	78753.33***	76441.26***	85260.1***
	3143,905	3246,323	3613,259	5161,335
Tiempo	221607.3***	225916.3***	221607.3***	238042.9***
	3220,626	2738,524	3343,448	6010,784
*p<0.10,**p<0.05,***p<0.01 Cada una de las regresiones cuenta con un Grupo de Tratamiento y un grupo de control diferentes. (1) Grupo de Tratamiento: Grupo 1, Grupo 2, Grupo 3 y Grupo 4; Grupo de Control: Manzanas fuera del alcance de				

algún buffer

(2) Grupo de Tratamiento: Grupo 1 y Grupo 2; Grupo de Control: Manzanas fuera del alcance de los buffers 1 y 2

(3) Grupo de Tratamiento: Grupo 1 y Grupo 2; Grupo de Control: Manzanas fuera del alcance de algún buffer

(4) Grupo de Tratamiento: Grupo 1 y Grupo 2; Grupo de Control: Grupo 3 y Grupo 4

## Lista de Referencias

Acuerdo 180 (2005). *Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras*. Bogotá, D.C: Concejo de Bogotá, D.C.

Acuerdo 398. (2009). *Por medio del cual se modifica el Acuerdo 180 de 2005 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C: Concejo de Bogotá. D.C.

Acuerdo 523. (2013). *Por el cual se modifican parcialmente los Acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009, 445 de 2010 y se modifica y suspende el Acuerdo 451 de 2010 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C: Concejo de Bogotá. D.C.

Arnott, R. (2009). "Housing Policy in Developing Countries: the importance of the informal economy", en M. Spence, P. Annez y R. Buckley, *Urbanization and Growth*, 167-9. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Aguiar, Sebastián (2011). Dinámicas de la segregación urbana. Movilidad cotidiana en Montevideo. *Revista de Ciencias Sociales*, 24(28),55-76.

Blanco, A., Carrión, Fretes V, Muñoz, & Vega, A (2016). Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe.

Banco InterAmericano de Desarrollo. (2016). El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos . Banco InterAmericano de Desarrollo. New York : Banco InterAmericano de Desarrollo.

Banco Mundial. Datos. (2021) Recuperado el 28 de octubre de 2021, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=ZJ&view=chart>

Blanco, A. (2012). "Discourses of land allocation and natural property rights: Land entrepreneurship and informal settlements in Bogotá, Colombia." *Planning Theory Journal*, 11(1): 20–43

Bertaud, A. (2015). "Converting Land into Affordable Housing Floor Space", en E. Glaeser y A. JoshiGhani, *The Urban Imperative: Towards Competitive Cities*, New Delhi, India: Oxford University Press.

Borrero, O. 2012. *Contribución de Valorización: Análisis en Cinco Ciudades Colombianas* Procuraduría General de la Republica, Bogotá, Colombia

Cano, M. F., & Cortés, O. L. (2019). *Protestas fiscales en Colombia, 2011–2015* Working Paper WP19OZ1SP. Lincoln Institute of Land Policy. Washington: Lincoln Institute of Land Policy.

CEPAL, N. (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo*. CEPAL.

Comby, J & Renard, V (1996) *Les politiques foncières*, París, PUF, Colección Que Sais-je?.  
Corporación Andina de Fomento (2016). *Ciudades inclusivas*. Bogotá, Colombia

Cortés, O. L. Z. (2015). *Protestas fiscales en Colombia, 2011–2015* (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín).

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Sistema de Ciudades*. Bogotá, Colombia

Departamento Nacional de Planeación, Banco Mundial. (2012). *Sistema de ciudades, Una Aproximación Visual al Caso Colombiano*. Bogotá: Banco Mundial.

Expósito, J. (2013). *Forma y contenido del contrato estatal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Exposición de Motivos del Acuerdo 180 (2005). *Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras*. Bogotá, D.C: Concejo de Bogotá, D.C.



Exposición de Motivos del Acuerdo 398 (2009). *Por medio del cual se modifica el Acuerdo 180 de 2005 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C: Concejo de Bogotá. D.C.

Exposición de Motivos del Acuerdo 523. (2013). *Por el cual se modifican parcialmente los Acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009, 445 de 2010 y se modifica y suspende el Acuerdo 451 de 2010 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C: Concejo de Bogotá. D.C.

Freter, Vicente y Teresa Terminassian. 2015. “Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina. Por qué y cómo”. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Furtado, F. (1997). Instrumentos para la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Debilidad en la Implementación, Ambigüedad en la Interpretación. Lincoln Institute Research Report , Rua Marques de Sao Vicente .

Furtado, F (2000). Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina. Lincoln Institute , Rua Marques de Sao Vicente.

Smolka, Martim O. y Fernanda Furtado. 2001. “Ensayo introductorio: Recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?” En *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, ed. Martim O. Smolka y Fernanda Furtado. Santiago: Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile; Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Gilbert , A. (1998) . The Latin American City . Londres: LAB.

Harvey, David (2013) Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Akal.

Hernández, J. (2007). “La contribución de valorización: desarrollo urbano en todas las escalas. La experiencia de Bogotá, Colombia 1987-2004”, en M. C. Vejarano (ed.), *Movilización de la valorización de la tierra: casos latinoamericanos*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Hernandez, D. (2017). Transporte público, bienestar y desigualdad: cobertura y capacidad de pago en la ciudad de Montevideo. *Revista CEPAL* ,122.

Jaramillo, S (2001). “La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La contribución de valorización y la participación en plusvalías”. Recuperación de Plusvalías en América Latina Lincoln Institute of Land Policy.

Kanbur, R. y Spence, M. (eds.) (2010). *Equity and Growth in a Globalizing World*. Washington, D.C.: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo /Banco Mundial.

Katzman y M, Retamoso (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza . REVISTA DE LA CEPAL 85 , Montevideo.

Forero Pineda C. (2000) El sistema de planeación participativa en Colombia. 1994- 2000. Seminario Funciones básicas de la Planificación. La Habana. Cuba.

Lowi, Theodore J. (2009) *Arenas of Power*. Boulder CO, Paradigm Publishers. (Edited and Introduced by Norman K. Nicholson).

Maldonado, María (2010). Revisitar las tensiones en el proceso de aplicación de la Ley 388 de 1997. Fórum de direito urbano e ambiental, (No. 54).

O.Smolka, M. (2013). Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Oslak (1983) . SCA (Revista de la Sociedad Central de Arquitectos), N° 125 aniversario. Buenos Aires, Argentina.

Lattes, A. E., Rodríguez, J., Villa, M., Champion, T., & Graeme, H. (2003). Population dynamics and urbanization in Latin America: Concepts and data limitations.

Maldonado Copello, M. M., Muñoz, N. C., Flechas, A. L., Ardila, A., Rodríguez, C., & Suárez, A. (2006). “Factores de continuidad y discontinuidad en las políticas públicas en Bogotá 1990-2005.” Proyecto Fortalecimiento del sistema distrital de planeación. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional de Colombia.

Maldonado, María (2010). Revisitar las tensiones en el proceso de aplicación de la Ley 388 de 1997. *Fórum de direito urbano e ambiental*, (No. 54).

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press. Boston: Resende.

Oszlak, O. (1983). Los sectores populares y el derecho al espacio urbano. *Punto de vista*, 16(5), 15-20.

Rosanvallon, P. (2016). "How to Create a Society of Equals. Overcoming Today's Crisis of Inequality", *Foreign Affairs*, enero/febrero.

Sassen, S. (2015). *Bridging Divides*, en E. Glaeser y A. Joshi-Ghani (ed.), *The Urban Imperative*, Washington, D.C.

Smolka, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy.

J. Subirats (2001). El análisis de las políticas públicas, *Gaceta Sanitaria*, Volume 15, Issue 3, 2001, Pages 259-264,

Stiglitz, J. (2013). *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers our Future*, Nueva York: Norton.

Uribe Mallarino, Consuelo, Vásquez Cardozo, Socorro, & Pardo Pérez, Camila. (2006). *SUBSIDIAR Y SEGREGAR: LA POLÍTICA DE ESTRATIFICACIÓN Y SUS EFECTOS SOBRE LA MOVILIDAD SOCIAL EN BOGOTÁ*. *Papel Politico*, 11(1), 69-94.

Vargas, J., Brassiolo, P., Sanguinetti, P., Daude, C., Goytia, C., Álvarez, F., Fajardo, G. (2017). *RED 2017. Urban growth and access to opportunities: a challenge for Latin America*. Bogotá: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1091>

Wilson, C. A. (2018). *Public policy: Continuity and change*. Waveland Press.

Zapata, Olga. 2016. "Re-Centralización fiscal en Colombia, 2001–2011". *Revista Ciudades, Estados y Política* 3(2): 67–87.