



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

1. Capacidad de Pago

Con fundamento en el artículo 2º del Decreto Nacional 868 de 1956, artículo 9º del Decreto Nacional 1604 de 1966 y artículos 4 y 29 del Decreto Nacional 1394 de 1970, una vez se haya expedido un acuerdo mediante el que se autorice financiar con valorización una obra, plan o conjunto de obras, como requisito previo para realizar la distribución del tributo, esto es, previo a la asignación o fijación de la tarifa, el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU deberá realizar un estudio que consulte la capacidad de pago de los propietarios y en general de los sujetos pasivos de la Contribución Especial de Valorización para la respectiva área de influencia. En cuanto a las normas distritales, el Acuerdo 7 de 1987 (Estatuto de Valorización del DC) ordena tener en cuenta *“las condiciones socioeconómicas generales de los propietarios”* como parte de las condiciones para fijar el área de influencia (Art.11) y para la distribución del beneficio (Art.54).

Los antecedentes sobre estudios de capacidad de pago en la ciudad de Bogotá se remontan al estudio hecho por la Universidad Nacional de Colombia-UNAL y la Secretaría Distrital de Planeación-SDP, con base en información de la Encuesta de Capacidad de Pago (2004) y de Calidad de Vida (2003), denominado Segregación Socioeconómica en el Espacio Urbano 2007. Este estudio fue la primera aproximación formal a los conceptos de capacidad de pago, segregación y la relación entre bienes públicos, privados y el bienestar de los ciudadanos.

En el mismo sentido, en el año 2012, la Secretaría Distrital de Planeación y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia publicaron el estudio Calidad de Vida Urbana y Capacidad de Pago de los hogares bogotanos 2011, el cual ha sido actualizado por el Consorcio Proes-Teknidata para la Secretaría Distrital de Planeación en el año 2016. Ambos estudios se han hecho con base en la información suministrada por la Encuesta Multipropósito para Bogotá y sus municipios vecinos para el año 2011 y 2014 (EM-2011 y EM-2014) respectivamente.

El Instituto de Desarrollo Urbano, por su parte, contrató en el año 2013 el estudio de estimación de capacidad de pago de los propietarios de los predios incluidos en las áreas de influencia (perímetro urbano de Bogotá D.C.) para el cobro de la Contribución de Valorización aprobada mediante el Acuerdo 180 de 2005 - Fase II. Este estudio tomó como insumo el trabajo hecho por la UNAL-SDP (2012) con base en la Encuesta Multipropósito 2011.

Los estudios citados (SDP-UNAL, 2012 y SDP-CPT, 2016) han abordado la construcción del indicador de capacidad de pago entendiendo éste como la capacidad de superar el gasto mínimo de un hogar. En este sentido, un hogar sin capacidad de pago es aquel que no puede suplir necesidades básicas (no alcanza o no puede superar el gasto mínimo). El umbral que separa las necesidades básicas del gasto complementario o de segundo orden se establece a partir del Gasto Mínimo en Bienes Básicos, el cual ha sido calculado para

PBX: 3386660 - 3445000
Calle 22 No. 6 - 27 o Calle 20 No. 9 - 20
Bogotá D.C., Colombia
Código Postal: 110311
www.idu.gov.co
Línea: 195



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

MOVILIDAD
Instituto de Desarrollo Urbano



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

los estudios SDP-UNAL 2012 y el Consorcio Proes-Teknidata-SDP 2016. Dicho cálculo sigue la modelación propuesta en el trabajo de Chattopadhyay, Majumder y Coondoo (2009):

“El índice de capacidad de pago se puede expresar de manera general como:

$$S_i = \sum_j w_j s(x_{ij})$$

Donde, $s(x_{ij})$ es una función no decreciente de su argumento. Sea x_{ij} la suma que posee la familia i del atributo j , donde $i=1\dots n$ y $j=1, 2, 3$. w_j es el peso correspondiente del atributo j que se puede asumir igual para todos los hogares. Para el índice de capacidad de pago, las variables x_{ij} representan gastos; por tanto, se puede entender como una variable continua.

De este modo no existen mayores dificultades para integrar las diversas categorías en el índice. En el caso que nos ocupa, diremos que el gasto mínimo del bien básico j es:

$$s(x_{ij}) = \widehat{x}_{ij} - \tilde{x}_j$$

Donde, $\widehat{x}_{ij}$ es el gasto del hogar i en los bienes básicos j y $\tilde{x}_j$ es el gasto mínimo o norma social de los bienes básicos j . El índice se construye de manera sencilla, normalizando para que el rango de los valores esté entre 0 y 1. La expresión es la siguiente:

$$I_i = \frac{\widehat{x}_{ij} - \tilde{x}_j}{\text{Max}(\widehat{x}_{ij} - \tilde{x}_j)}$$

Si el índice I_i es negativo, se le asigna el valor de cero (0). La interpretación es simple. Para todo $I_i \leq 0$ se considera que el hogar no tiene capacidad de pago. Si es mayor que cero (0) se concluye que tiene capacidad de pago. El hogar con máxima capacidad de pago recibe un índice de uno (1)” (SDP-UNAL, 2012; pág. 35.).

La siguiente tabla muestra el indicador para cada localidad de la ciudad.

Figura 1. Indicador de capacidad de pago por localidad en Bogotá para 2014



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

Localidad	Hogares sin Capacidad de Pago (CP)	Total de Hogares en la Localidad	Porcentaje de hogares sin CP
Ciudad Bolívar	78.967	192.105	41,11%
Usme	44.378	119.365	37,18%
San Cristóbal	37.614	116.589	32,26%
Santa Fe	10.571	34.988	30,21%
Bosa	54.178	180.722	29,98%
Rafael Uribe Uribe	26.971	108.612	24,83%
Kennedy	69.262	314.318	22,04%
Los Mártires	6.199	33.070	18,75%
Tunjuelito	10.993	60.688	18,11%
La Candelaria	1.575	9.257	17,02%
Suba	43.175	337.044	12,81%
Fontibón	14.836	116.273	12,76%
Engativá	34.799	274.132	12,69%
Antonio Nariño	4.094	33.843	12,10%
Usaquén	15.986	168.700	9,48%
Barrios Unidos	7.018	82.317	8,53%
Puente Aranda	7.124	84.382	8,44%
Chapinero	3.227	47.596	6,78%
Teusaquillo	1.374	55.727	2,47%
TOTAL	472.339	2.369.729	19,93%

Fuente: Consorcio Proes-Teknidata, 2016.

Como puede verse, el indicador de capacidad de pago expresa una condición de un hogar que solo puede adquirir dos categorías (tener o no tener capacidad de pago). Con la información disponible no es posible tener un indicador que permita tener una capacidad de pago para cada hogar de la ciudad en términos monetarios. Es decir, no es posible tener un indicador que refleje de manera perfecta el ingreso disponible de un hogar para cubrir un rubro de gasto específico.

A continuación, se presenta el análisis particular de capacidad de pago para cada zona de cobro y la manera en la que se interpretan los resultados con representatividad hogar/estrato para hacer análisis a nivel predial.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

1.1. Consideraciones para determinar la capacidad de pago

Las fuentes de información con base en las cuales se han hecho los estudios anteriormente citados tienen representatividad a nivel hogar – localidad – estrato. Esta información (EM-2011 y EM-2014) ha permitido hacer de manera continua estudios sobre la capacidad de pago de los hogares, los cuales han sido insumo para la toma de decisiones de política en el Distrito Capital.

La Contribución Especial de Valorización tiene como sujeto pasivo del tributo los propietarios de los bienes inmuebles que están localizados dentro del área de influencia definida al momento de la asignación del gravamen. De esta manera, la unidad de análisis para identificar la capacidad de pago es el predio. Individualizar el análisis de la capacidad de pago a nivel predial requiere, en el mejor de los casos, disponibilidad de información censal dentro del área de influencia para cada uno de los hogares propietarios de los predios objeto de la Contribución, de tal manera que dicha información permitiera hacer una identificación clara de las posibilidades económicas de los contribuyentes.

Este tipo de información a nivel censal no existe y su implementación no parece una alternativa viable dado el costo de este tipo de ejercicios estadísticos. A pesar de lo anterior, la ciudad cuenta con Encuestas Multipropósito y estudios de capacidad de pago que sí permiten hacer aproximaciones aceptables a la capacidad de pago asociada a la Contribución Especial de Valorización. Para realizar lo anterior, a continuación, se presenta un análisis para la definición de la capacidad de pago a nivel residencial y para otros usos en las diferentes zonas que se presentan en este proyecto de acuerdo.

1.1.1. Capacidad de pago residencial Eje Oriental Cedro

Figura 2. Estructura Predial Eje Oriental Cedro¹

Destino	Estrato	Número de Predios	Avalúo Catastral
Residencial	1	2.608	\$ 144.488.861.000
	2	2.615	\$ 262.901.124.000
	3	41.967	\$ 3.832.621.393.000
	4	142.187	\$ 18.177.629.059.000
	5	69.485	\$ 16.530.535.406.000
	6	136.221	\$ 45.015.571.647.000

¹ Esta estructura no considera ninguna exclusión ni exención por lo tanto incluye la totalidad de los predios ubicados en el área de influencia.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

Total General	395.083	\$ 83.963.747.490.000
----------------------	----------------	------------------------------

Fuente: IDU, 2016 con información de la UAECD, 2016.

Figura 3. Estructura Predial Eje Oriental Cedro – Localidades

Localidades	Número de Predios Residencial
CHAPINERO	115.443
USAQUEN	279.640
TOTAL GENERAL	395.083

Fuente: IDU, 2016 con información de la UAECD, 2016.

Como puede verse, existen cerca de 395.083 predios residenciales distribuidos en seis estratos y dos localidades (Chapinero, Santa Fe y Usaquén).

De acuerdo a la información del estudio de capacidad de pago SDP - Proes-Teknidata (2016) el porcentaje de hogares sin capacidad de pago sobre el total de hogares para estas tres localidades fue el siguiente:

Figura 4. Hogares sin Capacidad de Pago – Localidades

Localidad	Número de Hogares sin CP	Número de Hogares en la Localidad	% sobre Total hogares en la Localidad
CHAPINERO	3.227	47.596	6,8%
USAQUÉN	15.986	168.700	9,5%

Fuente: SDP - Proes-Teknidata 2016.

Adicionalmente, el porcentaje de hogares que registran ser propietarios y que no tienen capacidad de pago sobre el total de hogares, el cual constituye el principal interés de este análisis, es el que se muestra a continuación:

Figura 5. Hogares sin Capacidad de Pago Propietarios - Localidades

Localidad	Número de Hogares sin CP propietarios	Número de Hogares en la Localidad	% sobre Total hogares en la Localidad
CHAPINERO	1.960	47.596	4,12%
SANTA FE	3.950	34.988	11,29%
USAQUÉN	7.388	168.700	4,38%



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

Fuente: SDP - Proes-Teknidata 2016.

Se puede asumir, sin pérdida de generalidad, que cada hogar propietario sin capacidad de pago corresponde a un predio. Suponer lo contrario es asumir que existen hogares sin capacidad de pago que poseen más de un predio dentro de sus activos. Lo anterior no parece coherente, pues significa asumir como un hecho que existen hogares con más de un activo (bienes inmuebles que deberían estar arrendados) que no tienen capacidad de pago, entendida esta, como se precisó anteriormente, como la incapacidad para poder financiar el gasto mínimo que le permite a un hogar cubrir sus necesidades básicas; pero sí para tener dos activos que, en el caso de esta área de influencia, se encuentran en la localización más atractiva y rentable de la ciudad.

Una vez establecido este supuesto se puede comparar este número de hogares (predios) con el total de predios dentro del área de influencia para cada localidad. De esta manera, 1,69% de los predios residenciales en el área de influencia que pertenecen a la localidad de Chapinero y 2,6% en la localidad Usaquén no tienen capacidad de pago.

Figura 6. Predios sin Capacidad de Pago – Localidades

Localidades	Número de Predios Residencial UAED	Número de Hogares sin CP	% Predios sin CP
CHAPINERO	115.443	1.960	1,69%
USAQUEN	279.640	7.388	2,64%

Fuente: IDU, 2016 con información de la UAED, 2016 y SDP - Proes-Teknidata 2016.

Estos predios, que corresponderían a hogares sin capacidad de pago se distribuyen, de acuerdo al estrato, de la siguiente manera:

Figura 7. Predios sin Capacidad de Pago – Localidades y Estrato

Número de Hogares sin CP Propietarios		
Estrato	Chapinero	Usaquén
1	610	2.068
2	982	2.247
3	44	2.526
4	157	547
5	86	-
6	81	-
Total general	1.960	7.388

Fuente: IDU, 2016 con información de SDP - Proes-Teknidata 2016.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

Puede notarse que el 90,68% de los predios cuyos propietarios son hogares sin capacidad de pago se concentran en los estratos 1, 2 y 3. Por otro lado, el 9,32% restante se concentra en estratos 4, 5 y 6 y de este porcentaje el 80% se concentra en estrato 4. La asociación entre información a nivel hogar e información predial, que se ha presentado hasta el momento, refleja la existencia de errores de exclusión e inclusión² frente a la decisión de excluir predios como estrategia para beneficiar a los hogares propietarios sin capacidad de pago en el área de influencia.

De esta manera, la exclusión de los estratos 1, 2 y 3 lograría cubrir el 90,68% de los hogares propietarios que no tienen capacidad de pago. Dicha estrategia excluiría 38.000 predios de los estratos 1, 2 y 3 cuyos propietarios sí tendrían capacidad de pago. En términos del recaudo, dicha exclusión castigaría menos del 2% de la Contribución potencial³ del área de influencia. El error de inclusión estaría dado por el cobro de la Contribución a 871 predios cuyos hogares propietarios de los estratos 4, 5 y 6 no tendrían capacidad de pago.

1.1.2. Capacidad de pago no residencial Eje Oriental Cedro

Los estudios sobre capacidad de pago para propietarios de usos no residenciales y la información necesaria para su elaboración en Bogotá son inexistentes. Al no existir información confiable que permita aproximar la estructura de ingresos y gastos de dichos propietarios se hace uso de la metodología para estimar la capacidad de pago de los usos no residenciales establecida en el “*estudio de estimación de capacidad de pago de los propietarios de los predios incluidos en las zonas de influencia para el cobro de la Contribución de Valorización aprobada mediante el Acuerdo 180/05- Fase II*”⁴.

Los predios no residenciales localizados en el área de influencia se clasificaron en las categorías comercial, industrial, dotacional y otros. “*La estimación de la capacidad de pago de los usos no residenciales parte del análisis de la renta del suelo. En efecto, el propietario de un predio no residencial recibe una renta en sentido económico, es decir, un pago por un factor de producción escaso (la tierra) y por definición (no es de uso residencial) no forma parte de los costos asociados a su hogar. En principio, esta renta puede destinarla en su totalidad a inversión*” (Consortio de Valorización, 2012).

El artículo 18 de la Ley 820 de 2003 establece que: “*El precio mensual del arrendamiento será fijado por las partes en moneda legal pero no podrá exceder el uno por ciento (1%) del valor comercial del inmueble o de la parte de él que se dé en arriendo. La estimación*

² El error de exclusión se configura cuando se excluyen predios de la Contribución cuyos hogares propietarios sí tienen capacidad de pago. El error de inclusión se configura cuando se incluyen en la Contribución cuyos hogares propietarios no tienen capacidad de pago.

³ Se entiende por Contribución potencial del área de influencia el equivalente al pago de un predial en dicha área.

⁴ Contrato No. DTGC 049-2012.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

comercial para efectos del presente artículo no podrá exceder el equivalente a dos (2) veces el avalúo catastral vigente.”

Para la aproximación de este precio comercial se utiliza el avalúo catastral generado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD y se calcula el 1.5% de ese valor⁵, el cual se toma como tope anual de la capacidad de pago de los predios no residenciales. De esta manera, la capacidad de pago de los predios no residenciales para el área de influencia definida es la que se presenta a continuación:

Figura 8. Capacidad de pago predios no residenciales

Destino	Número de Predios	Avalúo Catastral	Tope Capacidad de Pago
Comercial	81.663	\$ 36.322.834.388.000	\$ 544.842.515.820
Industrial	56	\$ 193.267.011.000	\$ 2.899.005.165
Dotacional	1.924	\$ 9.510.948.557.000	\$ 142.664.228.355
Lotes	2.121	\$ 1.272.969.337.000	\$ 19.094.540.055
Otros	540	\$ 384.963.634.000	\$ 5.774.454.510
Total General	86.304	\$ 47.684.982.927.000	\$ 715.274.743.905

Fuente: IDU, 2016 con información de la UAECD, 2016.

1.1.3. Capacidad de pago residencial Eje Córdoba

Figura 9. Estructura Predial Eje Córdoba⁶

Código	Destino	Estrato	Número de Predios	Avalúo Catastral
1	Residencial	2	729	\$ 93.345.561.000
		3	47.134	\$ 4.233.108.963.000
		4	108.910	\$ 12.236.634.218.000
		5	79.332	\$ 16.491.953.089.000
		6	902	\$ 295.266.890.000
Total General			237.007	\$ 239.663.241.000

Fuente: IDU, 2016 con información de la UAECD, 2016.

Figura 10. Estructura Predial Eje Córdoba – Localidades

⁵ Se toma 1.5% teniendo en cuenta que el avalúo catastral está por debajo del avalúo comercial.

⁶ Esta estructura no considera ninguna exclusión ni exención por lo tanto incluye la totalidad de los predios ubicados en el área de influencia.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

Localidades	Número de Predios Residencial
SUBA	237.007
TOTAL GENERAL	237.007

Fuente: IDU, 2016 con información de la UAECD, 2016.

Como puede verse, existen cerca de 237.007 predios residenciales distribuidos en cinco estratos todos localizados en Suba.

De acuerdo a la información del estudio de capacidad de pago SDP - Proes-Teknidata (2016) el porcentaje de hogares sin capacidad de pago sobre el total de hogares para la localidad de Suba fue el siguiente:

Figura 11. Hogares sin Capacidad de Pago - Localidades

Localidad	Número de Hogares sin CP	Número de Hogares en la Localidad	% sobre Total hogares en la Localidad
SUBA	43.175	337.044	12,8%

Fuente: SDP - Proes-Teknidata 2016.

Adicionalmente, el porcentaje de hogares que registran ser propietarios y que no tienen capacidad de pago sobre el total de hogares, el cual constituye el principal interés de este análisis, es el que se muestra a continuación:

Figura 12. Hogares sin Capacidad de Pago Propietarios – Localidades

Localidad	Número de Hogares sin CP propietarios	% sobre Total hogares en la Localidad
SUBA	20.824	6,18%

Fuente: SDP - Proes-Teknidata 2016.

Recordando el supuesto establecido en el análisis del Eje Oriental Centro, se puede asumir, sin pérdida de generalidad, que cada hogar propietario sin capacidad de pago corresponde a un predio. Suponer lo contrario es asumir que existen hogares sin capacidad de pago que poseen más de un predio dentro de sus activos. Lo anterior no parece coherente, pues significa asumir como un hecho que existen hogares con más de un activo (bienes inmuebles que deberían estar arrendados) que no tienen capacidad de pago, entendida esta, como se precisó anteriormente, como la incapacidad para poder financiar el gasto mínimo que le permite a un hogar cubrir sus necesidades básicas; pero sí para tener dos



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

activos que, en el caso de esta área de influencia, se encuentran en la localización más atractiva y rentable de la ciudad.

Una vez establecido este supuesto se puede comparar este número de hogares (predios) con el total de predios residenciales dentro del área de influencia para la localidad de Suba. De esta manera, 8,79% de los predios residenciales en el área de influencia que pertenecen a la localidad de Suba no tienen capacidad de pago.

Figura 13. Predios sin Capacidad de Pago - Localidades

Localidades	Número de Predios Residencial UAED	Número de Hogares sin CP	% Predios sin CP
SUBA	237.007	20.824	8,79%

Fuente: IDU, 2016 con información de la UAED, 2016 y SDP - Proes-Teknidata 2016.

Estos predios, que corresponderían a hogares sin capacidad de pago se distribuyen, de acuerdo al estrato, de la siguiente manera:

Figura 14. Hogares sin capacidad de pago por estrato

Número de Hogares sin CP Propietarios	
Estrato	SUBA
2	17.261
3	2.721
4	462
5	380
Total general	20.824

Fuente: IDU, 2016 con información de SDP - Proes-Teknidata 2016.

Puede notarse que el 96% de los predios cuyos propietarios son hogares sin capacidad de pago se concentran en los estratos 2 y 3. Por otro lado, el 4% restante se concentra en estratos 4 y 5. La asociación entre información a nivel hogar e información predial, que se ha presentado hasta el momento, refleja la existencia de errores de exclusión e inclusión⁷ frente a la decisión de excluir predios como estrategia para beneficiar a los hogares propietarios de predios sin capacidad de pago en el área de influencia.

La decisión de excluir por estrato (estratos 2 y 3), como se ha comentado, lograría cubrir el 96% de los hogares propietarios que no tienen capacidad de pago. Dicha estrategia

⁷ El error de exclusión se configura cuando se excluyen predios de la Contribución cuyos hogares propietarios sí tienen capacidad de pago. El error de inclusión se configura cuando se incluyen en la Contribución cuyos hogares propietarios no tienen capacidad de pago.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

excluiría 27.000 predios de estratos 2 y 3 cuyos propietarios sí tendrían capacidad de pago⁸. En términos del recaudo, dicha exclusión castigaría menos del 7% de la Contribución potencial⁹ del área de influencia. El error de inclusión estaría dado por el cobro de la Contribución a 842 predios cuyos hogares propietarios de los estratos 4 y 5 no tendrían capacidad de pago.

1.1.4. Capacidad de pago no residencial Eje Córdoba

Como se comentó en el análisis del Eje Oriental Centro, para la definición de la capacidad de pago de este grupo se hizo uso de la metodología para estimar la capacidad de pago de los usos no residenciales establecida en el “estudio de estimación de capacidad de pago de los propietarios de los predios incluidos en las zonas de influencia para el cobro de la Contribución de Valorización aprobada mediante el Acuerdo 180/05- Fase II”¹⁰.

Los predios no residenciales localizados en el área de influencia se clasificaron en las categorías comercial, industrial, dotacional y otros. “La estimación de la capacidad de pago de los usos no residenciales parte del análisis de la renta del suelo. En efecto, el propietario de un predio no residencial recibe una renta en sentido económico, es decir, un pago por un factor de producción escaso (la tierra) y por definición (no es de uso residencial) no forma parte de los costos asociados a su hogar. En principio, esta renta puede destinarla en su totalidad a inversión” (Consortio de Valorización, 2012).

El artículo 18 de la Ley 820 de 2003 establece que: “El precio mensual del arrendamiento será fijado por las partes en moneda legal pero no podrá exceder el uno por ciento (1%) del valor comercial del inmueble o de la parte de él que se dé en arriendo. La estimación comercial para efectos del presente artículo no podrá exceder el equivalente a dos (2) veces el avalúo catastral vigente.”

Para la aproximación de este precio comercial se utiliza el avalúo catastral generado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD y se calcula el 1.5% de ese valor, el cual se toma como capacidad de pago de los predios no residenciales. De esta manera, la capacidad de pago de los predios no residenciales para el área de influencia definida es la que se presenta a continuación:

Figura 15. Capacidad de pago predios no residenciales

Destino	Número de Predios	Avalúo Catastral	Tope Capacidad de Pago
Comercial	12.077	7.298.008.378.000	109.470.125.670

⁸ Predios de estrato 1, 2 y 3 que sí tienen capacidad de pago.

⁹ Se entiende por Contribución potencial del área de influencia el equivalente al pago de un predial en dicha área.

¹⁰ Contrato No. DTGC 049-2012.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

Industrial	31	103.356.851.000	1.550.352.765
Dotacional	464	2.400.641.167.000	36.009.617.505
Lotes	759	692.752.706.000	10.391.290.590
Otros	134	296.601.785.000	4.449.026.775
Total General	13.465	\$ 10.791.360.887.000	\$ 161.870.413.305

Fuente: IDU, 2016 con información de la UAECA, 2016.

1.1.5. Capacidad de pago residencial Eje San Francisco

Figura 16. Estructura Predial Eje San Francisco¹¹

Destino	Estrato	Número de Predios	Avalúo Catastral
Residencial	3	3.493	\$ 444.523.275.000
	4	50.865	\$ 7.336.859.508.000
	5	6.039	\$ 1.334.114.456.000
Total General		60.397	\$ 9.115.497.239.000

Fuente: IDU, 2016 con información de la UAECD, 2016.

Figura 17. Estructura Predial Eje San Francisco – Localidades

Localidades	Número de Predios Residencial
FONTIBÓN	43.675
TEUSAQUILLO	16.722
TOTAL GENERAL	60.397

Fuente: IDU, 2016 con información de la UAECD, 2016.

Como puede verse, existen cerca de 60.397 predios residenciales distribuidos en tres estratos localizados en Fontibón y Teusaquillo.

De acuerdo a la información del estudio de capacidad de pago SDP - Proes-Teknidata (2016) el porcentaje de hogares sin capacidad de pago sobre el total de hogares para la localidad de Suba fue el siguiente:

¹¹ Esta estructura no considera ninguna exclusión ni exención por lo tanto incluye la totalidad de los predios ubicados en el área de influencia.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

Figura 18. Hogares sin Capacidad de Pago – Localidades

Localidad	Número de Hogares sin CP	Número de Hogares en la Localidad	% sobre Total hogares en la Localidad
FONTIBÓN	14.836	116.273	12,7%
TEUSAQUILLO	1.374	55.952	2,46%

Fuente: SDP - Proes-Teknidata 2016.

Adicionalmente, el porcentaje de hogares que registran ser propietarios y que no tienen capacidad de pago sobre el total de hogares, el cual constituye el principal interés de este análisis, es el que se muestra a continuación:

Figura 19. Hogares sin Capacidad de Pago Propietarios – Localidades

Localidad	Número de Hogares sin CP propietarios	% sobre Total hogares en la Localidad
FONTIBÓN	7.621	6,55%
TEUSAQUILLO	885	1,58%

Fuente: SDP - Proes-Teknidata 2016.

Recordando el supuesto establecido en el análisis del Eje Oriental Centro, se puede asumir, sin pérdida de generalidad, que cada hogar propietario sin capacidad de pago corresponde a un predio. Suponer lo contrario es asumir que existen hogares sin capacidad de pago que poseen más de un predio dentro de sus activos. Lo anterior no parece coherente, pues significa asumir como un hecho que existen hogares con más de un activo (bienes inmuebles que deberían estar arrendados) que no tienen capacidad de pago, entendida esta, como se precisó anteriormente, como la incapacidad para poder financiar el gasto mínimo que le permite a un hogar cubrir sus necesidades básicas; pero sí para tener dos activos que, en el caso de esta área de influencia, se encuentran en la localización más atractiva y rentable de la ciudad.

Una vez establecido este supuesto se puede comparar este número de hogares (predios) con el total de predios residenciales dentro del área de influencia para cada localidad. De esta manera, 8,79% de los predios residenciales en el área de influencia que pertenecen a la localidad de Suba no tienen capacidad de pago.

Figura 20. Predios sin Capacidad de Pago – Localidades



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

Localidades	Número de Predios Residencial UAED	Número de Hogares sin CP	% Predios sin CP
FONTIBÓN	127.933	7.621	5,9%
TEUSAQUILLO	87.115	885	1,01%

Fuente: IDU, 2016 con información de la UAED, 2016 y SDP - Proes-Teknidata 2016.

Estos predios, que corresponderían a hogares sin capacidad de pago se distribuyen, de acuerdo al estrato, de la siguiente manera:

Figura 21. Hogares sin capacidad de pago por estrato

Número de Hogares sin CP Propietarios		
Estrato	FONTIBÓN	TEUSAQUILLO
3	2.209	268
4	5.110	559
5	300	58
Total general	7.621	885

Fuente: IDU, 2016 con información de SDP - Proes-Teknidata 2016.

En este caso, con la exclusión de los estratos 1, 2 y 3 (solo está presente el estrato 3 en esta zona) se logra cubrir el 30% de los predios cuyos propietarios son hogares sin capacidad de pago. El 66% se concentra en el estrato 4. Parecería razonable contemplar una exclusión del estrato 4. No obstante, este estrato concentra el 35% del potencial de recaudo en la zona, lo cual haría inviable el proyecto. Por otro lado, el número de hogares sin capacidad de pago propietarios en estrato 4 como porcentaje del total de predios residenciales es de 4%. Esto significa que excluir el estrato generaría un error del 96% de hogares que sí tienen capacidad de pago y no pagaría.

1.1.6. Capacidad de pago no residencial Eje San Francisco

Como se comentó en el análisis del Eje Oriental Centro, para la definición de la capacidad de pago de este grupo se hizo uso de la metodología para estimar la capacidad de pago de los usos no residenciales establecida en el “estudio de estimación de capacidad de pago de los propietarios de los predios incluidos en las zonas de influencia para el cobro de la Contribución de Valorización aprobada mediante el Acuerdo 180/05- Fase II”¹².

¹² Contrato No. DTGC 049-2012.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

Los predios no residenciales localizados en el área de influencia se clasificaron en las categorías comercial, industrial, dotacional y otros. *“La estimación de la capacidad de pago de los usos no residenciales parte del análisis de la renta del suelo. En efecto, el propietario de un predio no residencial recibe una renta en sentido económico, es decir, un pago por un factor de producción escaso (la tierra) y por definición (no es de uso residencial) no forma parte de los costos asociados a su hogar. En principio, esta renta puede destinarla en su totalidad a inversión”* (Consortio de Valorización, 2012).

El artículo 18 de la Ley 820 de 2003 establece que: *“El precio mensual del arrendamiento será fijado por las partes en moneda legal pero no podrá exceder el uno por ciento (1%) del valor comercial del inmueble o de la parte de él que se dé en arriendo. La estimación comercial para efectos del presente artículo no podrá exceder el equivalente a dos (2) veces el avalúo catastral vigente.”*

Para la aproximación de este precio comercial se utiliza el avalúo catastral generado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD y se calcula el 1.5% de ese valor, el cual se toma como capacidad de pago de los predios no residenciales. De esta manera, la capacidad de pago de los predios no residenciales para el área de influencia definida es la que se presenta a continuación:

Figura 22. Capacidad de pago predios no residenciales

Destino	Número de Predios	Avalúo Catastral	Tope Capacidad de Pago
Comercial	7.758	5.011.375.710.000	75.170.635.650
Industrial	7	259.352.395.000	3.890.285.925
Dotacional	311	1.359.663.957.000	20.394.959.355
Lotes	30	569.696.402.000	8.545.446.030
Otros	30	155.287.349.000	2.329.310.235
Total General	8.136	7.355.375.813.000	110.330.637.195

Fuente: IDU, 2016 con información de la UAECD, 2016.

1.1.7. Capacidad de pago no residencial Eje Industrial

Como se ha comentado en el análisis de los demás ejes, para la definición de la capacidad de pago de este grupo se hizo uso de la metodología para estimar la capacidad de pago de los usos no residenciales establecida en el *“estudio de estimación de capacidad de pago de los propietarios de los predios incluidos en las zonas de influencia para el cobro de la*



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

Contribución de Valorización aprobada mediante el Acuerdo 180/05- Fase II¹³. Es importante mencionar que en este eje no hay predios residenciales que puedan ser objeto de cobro bajo las reglas ya planteadas.

Los predios no residenciales localizados en el área de influencia se clasificaron en las categorías comercial, industrial, dotacional y otros. *“La estimación de la capacidad de pago de los usos no residenciales parte del análisis de la renta del suelo. En efecto, el propietario de un predio no residencial recibe una renta en sentido económico, es decir, un pago por un factor de producción escaso (la tierra) y por definición (no es de uso residencial) no forma parte de los costos asociados a su hogar. En principio, esta renta puede destinarla en su totalidad a inversión”* (Consorcio de Valorización, 2012).

El artículo 18 de la Ley 820 de 2003 establece que: *“El precio mensual del arrendamiento será fijado por las partes en moneda legal pero no podrá exceder el uno por ciento (1%) del valor comercial del inmueble o de la parte de él que se dé en arriendo. La estimación comercial para efectos del presente artículo no podrá exceder el equivalente a dos (2) veces el avalúo catastral vigente.”*

Para la aproximación de este precio comercial se utiliza el avalúo catastral generado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD y se calcula el 1.5% de ese valor¹⁴, el cual se toma como tope **anual** de la capacidad de pago de los predios no residenciales. De esta manera, la capacidad de pago de los predios no residenciales para el área de influencia definida es la que se presenta a continuación¹⁵:

Figura 23. Capacidad de pago predios no residenciales

¹³ Contrato No. DTGC 049-2012.

¹⁴ Se toma 1.5% teniendo en cuenta que el avalúo catastral está por debajo del avalúo comercial.

¹⁵ En esta zona de cobro solo se encuentran predios en los estratos 1, 2 y 3 que para este Acuerdo están exentos de la Contribución.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

Uso del predio	Estrato	Número de Predios	Avaluo Catastral	Tope Contribución Millones de pesos
Comercial	NA	9.361	\$ 5.785.089.514.000	\$ 86.776
Industrial		1.227	\$ 3.107.146.062.000	\$ 46.607
Dotacional		114	\$ 635.806.410.000	\$ 9.537
Lotes		72	\$ 82.302.808.000	\$ 1.235
Otros		14	\$ 35.130.186.000	\$ 527
Total General		10.788	\$ 9.645.474.980.000	\$ 144.682

Fuente: IDU, 2016 con información de la UAECD, 2016.

2. Contribución Especial de Valorización versus otros mecanismos de financiación

El análisis de capacidad de pago desarrollado en este Proyecto de Acuerdo permite tomar decisiones relacionadas con la exclusión y el tope de la Contribución para predios residenciales y no residenciales. La decisión de esta Administración de hacer inversiones en bienes públicos, con financiación a través de la Contribución Especial de Valorización, descansa en la idea de que este tributo debe ser un instrumento que permita financiar obras en los lugares que tiene capacidad de pago, para así permitir la financiación de obras en zonas sin capacidad de pago con otras fuentes (ingresos corrientes, cupo de endeudamiento, APP, etc.). En resumen, la estructuración de este Proyecto refleja una clara intención de política pública dirigida a focalizar de la mejor manera los recursos disponibles para la construcción de bienes públicos que mejoren las condiciones de vida de los habitantes y visitantes de Bogotá D.C.

Los instrumentos para la financiación del desarrollo territorial se encuentran establecidos en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, tienen diferentes grados de desarrollo frente a su autorización por el Concejo de la ciudad, su reglamentación y su puesta en ejecución.

Bogotá D.C. cuenta con un sistema de financiación del desarrollo territorial y urbano dependiente de recursos propios. Según los registros del Contabilizador de Hacienda de Información Pública (CHIP), los ingresos totales promedio de 2011 a 2014 ascendieron a 14.7 billones anuales, de los cuales el 22,4% se sustenta en el impuesto de industria y comercio y el 13% en el impuesto predial unificado. De otro lado, según los registros del Formulario Único Territorial, Bogotá ha recaudado \$690 mil millones anuales promedio entre 2011 y 2014 en instrumentos de captura de valor o participación de la dinámica inmobiliaria tales como delineación (\$170 mil millones), multas (se encuentran procesos

PBX: 3386660 - 3445000
Calle 22 No. 6 - 27 o Calle 20 No. 9 - 20
Bogotá D.C., Colombia
Código Postal: 110311
www.idu.gov.co
Línea: 195



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



MOVILIDAD
Instituto de Desarrollo Urbano



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

adscritos a sistemas urbanísticos por un valor de \$390 mil millones), contribución por valorización (\$113 mil millones) y participación en plusvalía (\$75 mil millones).

El crecimiento del recaudo del impuesto predial desde el año 2008, momento en que se emprende la actualización catastral de Bogotá, da cuenta de la importancia que ha venido cobrando la dinámica urbana en la ciudad (recaudo de 1,9 billones promedio anual), generando el espacio para la captura de valor de suelo como mecanismo de financiación de los proyectos integrales. De forma complementaria, el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios en la ciudad ha permitido el acceso a recursos en una cuantía cercana a los \$200 mil millones (a 2015 por Resolución SDHT 252 de 2009), en relación al sistema de subsidios distritales, espectro de recaudo que genera potenciales de captura de valor por medio de procesos tipo operaciones interligadas (con o sin excepciones normativas) y aproximadamente \$100 mil millones (a 2015) por compensación de cargas urbanísticas (Decreto 327 de 2004)¹⁶.

Teniendo en cuenta lo anterior, es decir, las amplias necesidades de infraestructura de la ciudad y la clara restricción presupuestaria, y en cuanto a la Contribución Especial de Valorización, el Acuerdo 645 de 2016, estableció que la Administración Distrital podrá gestionar diferentes mecanismos que permitan complementar la financiación del Plan de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”, tales como: cobros por congestión, valorización, contribución a parqueaderos, instrumentos de financiación del desarrollo urbano, cobro de alumbrado público y estacionamiento en vía, entre otros. Dentro del marco de sus competencias, se deberá acudir al Concejo Distrital para su aprobación. En este sentido, el PDD definió que los proyectos del subsistema vial y de transporte, que hacen parte de los proyectos estratégicos de la Administración, están condicionados a que existan nuevas fuentes de financiación tales como: asociaciones público-privadas -APP-, contribución de valorización, nuevo cupo de endeudamiento, captura de valor de suelo, derechos de edificabilidad, entre otras.

En este orden de ideas, a continuación, se muestra la localización de las obras que serán construidas en áreas donde la Contribución Especial de Valorización no será aplicada y que por definición son áreas cuya capacidad de pago no permite la utilización del tributo. Sin embargo, no hay que perder de vista que la construcción de estas obras de infraestructura generará claros efectos de valorización en los predios cercanos, redundando en mayores valores prediales y un crecimiento potencial de la riqueza de estos hogares.

¹⁶ Plan de Desarrollo Bogotá para Todos 2016-2020 – Acuerdo 645 de 2016.