

Kit

Fuentes alternativas de financiación asociadas al desarrollo urbano para sistemas de transporte público



Cuadernillo

Introducción

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH – GIZ

- Michel Engelskirchen**, Responsable del Proyecto ProMOVIS
- Andrés Felipe Martínez**, Responsable de la implementación ProMOVIS
- Felipe Azcárate**, Asesor Técnico, GIZ Colombia
- Adrián Ortega**, Asesor Técnico, GIZ Ecuador
- Janny Trujillo**, Asesora de Comunicaciones

Ministerio de Transporte

- William Camargo**, Ministro de Transporte
- Luis Eduardo Acosta**, Coordinador UMUS
- Susana Ricaurte**, Asesora UMUS
- Liliana Miranda**, Asesora UMUS
- Cristina Muñoz**, Asesora UMUS
- Gabriela Patiño**, Asesora UMUS
- Iván Alejandro García**, Asesor UMUS

Departamento Nacional de Planeación

- Alexander López**, Director General
- Juan Miguel Gallego**, Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo Nacional
- Nicolas Rincón**, Director de Infraestructura y Energía Sostenible

Claudia Andrea Ramírez, Directora de Desarrollo Urbano

- Claudia Mercado**, Subdirectora de Movilidad Urbana y Regional
- Santiago Higuera**, Subdirector de Vivienda y Desarrollo Urbano
- Camilo Molina**, Asesor Subdirección de Movilidad Urbana y Regional
- Nathaly Torregroza**, Asesora Subdirección de Movilidad Urbana y Regional

Equipo de trabajo- Autores

- Juan Felipe Pinilla**, Director JFP & Asociados- Derecho Urbano
- María Juliana Rojas**, Abogada Socia, JFP & Asociados- Derecho Urbano
- Laura Moreno**, Gestora Urbana, JFP & Asociados- Derecho Urbano
- Martín Arteaga**, Gestor Urbano, JFP & Asociados- Derecho Urbano
- Ana Santander**, Abogada, JFP & Asociados- Derecho Urbano

Colaboradores

- Francisco Ruiz**, Vicepresidente de investigación consultoría y mercados de capital para norte de América Latina, JLL
- Rodrigo Torres**, Director de investigación para norte de América Latina y el Caribe, JLL

Diseño y diagramación

Big Brand Lab

Apoyado por:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Cita sugerida

JFP & Asociados- Derecho Urbano, Departamento Nacional de Planeación & Ministerio de Transporte (2024). Kit Fuentes Alternativas de Financiación Asociadas al Desarrollo Urbano para Sistemas de Transporte Público. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Agradecimientos

Agradecemos a Metro de Medellín LTDA, Trasnsmilenio S.A., SIVA S.A.S. y Carlos Pardo por su colaboración con material fotográfico para la elaboración de este Kit, así como a las siguientes personas por compartir las lecciones aprendidas en la implementación de fuentes de financiación alternativas para sistemas de transporte público que retroalimentaron este Kit.

Darío Acosta
Gerente- Megabus Pereira

Joaquim Balcera
Director de Marketing y Negocios Corporativos -Transportes Metropolitanos de Barcelona

Simón Mesa
Gerencia de Desarrollo Urbano- Empresa Metro de Bogotá

Katrizza Morelli
Gerente- SIVA Valledupar

Juan Manuel Patiño
Jefe de Gestión Urbana- Empresa Metro de Medellín

Fernando Reyes
Subgerente Comercial División de Negocios- Metro de Santiago

Erik Vergel Tovar
Profesor Asistente- Universidad de los Andes

Todo el material, los estudios de casos, las presentaciones, los datos, las imágenes y la documentación proporcionados en estas guías tienen únicamente fines informativos y educativos y no constituyen un asesoramiento en materia de inversión.

El Kit Fuentes Alternativas de Financiación Asociadas al Desarrollo Urbano para Sistemas de Transporte Público ha sido elaborado por JFP & Asociados- Derecho Urbano en alianza con JLL para el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del programa ProMOVIS financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania #BMZ e implementado por la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ Colombia)

Contenido

1. Introducción	8
2. ¿Por qué es importante contar con estas guías?	14
2.1. La incorporación de fuentes alternativas es un camino aún en construcción	15
2.2. La implementación de sistemas de transporte se debe entender como un proceso catalizador de transformaciones urbanísticas	16
2.3. La actualización catastral es una tarea apremiante para las entidades territoriales	17
2.4. Los entes gestores pueden jugar un rol importante en la incorporación de fuentes de financiación alternativas	17
2.5. La consolidación de las instancias de carácter supramunicipal abre la puerta a retos adicionales	18
3. ¿Cómo utilizar este Kit?	22
4. Glosario	34

Figuras

Figura 1. Guías	11
Figura 2. Objetivos del Kit	12
Figura 3. Tipos de actores a quienes está dirigido el Kit	13
Figura 4. Incorporación fuentes de financiación alternativas asociadas al desarrollo urbano	24
Figura 5. Etapa de planeación	27
Figura 6. Etapas de formulación e implementación	29

Tablas

Tabla 1. Cómo leer este kit	32
-----------------------------	----

Abreviaturas y siglas

A continuación, se presentan las abreviaturas y siglas que serán utilizadas a lo largo del documento

ART	Autoridad Regional de Transporte
DOTS	Desarrollo Orientado al Transporte sostenible
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CVS	Captura de Valor del Suelo
DRS	Derecho Real de Superficie
PNMUR	Política Nacional de Movilidad Urbana y Regional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SETP	Sistema Estratégico de Transporte Público
SITM	Sistema Integrado de Transporte Masivo
SITP	Sistema Integrado de Transporte Público
SITR	Sistema Integrado de Transporte Regional
TIF	Titularización de Impuestos Futuros

1 Introducción



Cartagena por Carlos Pardo bajo licencia CC BY 2.0 DEED©

La estructuración y puesta en marcha de sistemas de transporte público ha sido sin duda uno de los grandes retos que han afrontado las ciudades latinoamericanas en su historia reciente. Superadas barreras iniciales asociadas a su implementación, hoy se evidencian graves problemas de solvencia financiera que ponen en riesgo su sostenibilidad en el tiempo.

En este mismo contexto, se ha hecho evidente la transformación urbanística, con efectos tanto positivos como negativos, que se ha generado en el entorno de los sistemas de transporte. Por esta razón, consolidar una adecuada articulación entre este tipo de sistemas y los procesos de desarrollo urbano es una necesidad inminente.

Así las cosas, hoy se encuentra en el centro de las discusiones encontrar la mejor forma de lograr capitalizar los efectos positivos generados por el transporte y encontrar mecanismos que permitan recaudar recursos por este camino que puedan contribuir a financiar su construcción y/o operación.

En Colombia, esta preocupación se ha materializado recientemente a través de la adopción de la Política Nacional de Movilidad Urbana y Regional (PNMUR)¹ y la incorporación de medidas puntuales en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, adoptado mediante la Ley 2294 de 2023.

En la PNMUR se incorpora formalmente el concepto de Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (DOTS) como marco de referencia para garantizar la implementación de sistemas de transporte de manera articulada con el ordenamiento territorial.

Por otra parte, en el PND, se incluyeron diferentes medidas y disposiciones normativas encaminadas a materializar la visión de la PNMUR y a responder a las necesidades del contexto actual. Tales medidas buscan principalmente

impulsar la implementación de instrumentos de captura de valor del suelo como fuentes de financiación y propiciar que los entes gestores generen ingresos adicionales y aprovechen otras rentas ocasionadas por dichos sistemas a través de explotación comercial de la infraestructura, explotación económica en áreas adyacentes, publicidad visual tanto en la infraestructura como en vehículos, explotación de áreas remanentes y desarrollo de proyectos inmobiliarios en la infraestructura de transporte y su área de influencia.



En el marco del contexto descrito y para abordar las tareas que implica la implementación de las apuestas del PND, se detectó la necesidad de contar con una herramienta que oriente a las entidades territoriales y a los entes gestores en la planeación y estructuración de sistemas de transporte de manera articulada con el desarrollo urbano de su entorno, para lograr capitalizar los beneficios de accesibilidad generados e implementar negocios colaterales en su infraestructura.

En esta medida, se evidenció que era necesario abordar tres procesos que se relacionan entre sí como se explica a continuación:

¹ Adoptada a través del CONPES 3991 de 2020.

Proceso	Alcance
Formulación estrategias DOTS	Estrategia de planificación urbana mediante la cual se incentivan desarrollos urbanísticos que promueven densificación, mixtura de usos, proximidad y accesibilidad a transporte público con el propósito de priorizar las formas de movilidad activa y no motorizada, en las áreas de influencia de la infraestructura asociada a transporte. Como tal, el DOTS no se entiende propiamente como una estrategia de financiación en sí misma, sino que es la materialización de un modelo de ciudad que precede y se asocia a la implementación de instrumentos de captura de valor del suelo o a la vinculación de entes públicos en desarrollos inmobiliarios asociados a la infraestructura, lo cual permite eventualmente movilizar recursos para la financiación sostenible de los sistemas.
Aplicación instrumentos de captura de valor del suelo	Acciones orientadas a captar incrementos de valor del suelo derivados de la construcción o mejoramiento de la infraestructura de transporte o de cambios en la regulación urbanística en sus zonas de influencia con el propósito de usar los recursos para la reinversión o financiamiento de las infraestructuras de soporte urbano. Fuente de financiación proveniente de la captación de plusvalía generada a partir del mejoramiento en la accesibilidad o producida por cambios en la regulación urbanística del suelo.
Desarrollo de negocios colaterales	Recursos derivados de la explotación de los inmuebles, del material rodante y/o vehículos del sistema o de la información propia o administrada por los entes gestores, así como del aprovechamiento económico del espacio público adyacente a la infraestructura de transporte.

Fuente: JFP & Asociados, 2024



Con esta finalidad se construyó el “Kit fuentes alternativas de financiación asociadas al desarrollo urbano para sistemas de transporte público”, el cual se compone de tres guías:

Figura 1. Guías



● Guía No. 1: Lineamientos para la implementación de estrategias de Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible.



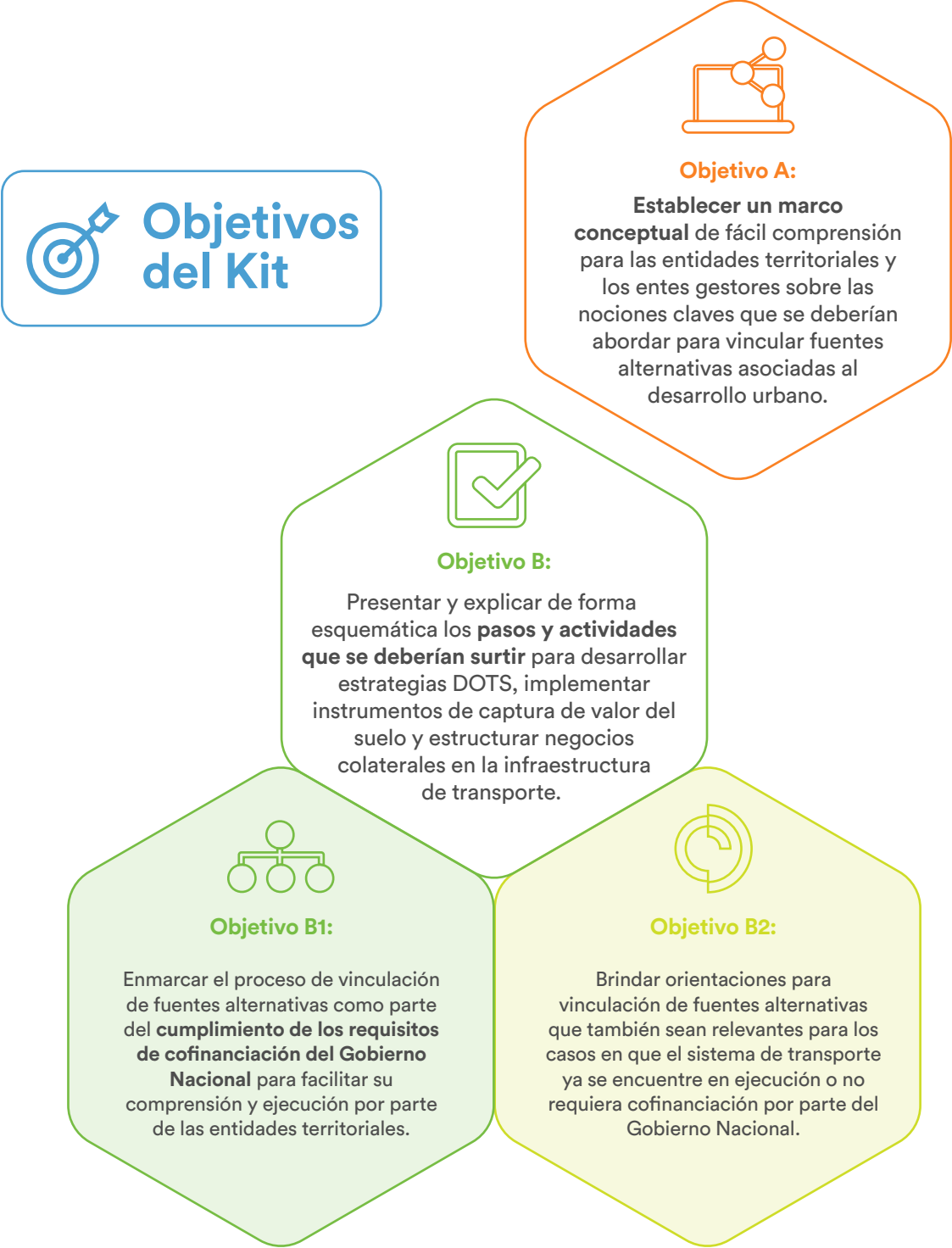
● Guía No. 2: Lineamientos para la implementación de instrumentos de Captura de Valor del Suelo asociados a sistemas de transporte público.



● Guía No. 3: Lineamientos para la implementación de Negocios Colaterales para sistemas de transporte público.

Los objetivos de este Kit son:

Figura 2. Objetivos del Kit



Fuente: JFP & Asociados, 2024

Figura 3. Tipos de actores a quienes está dirigido el Kit



Fuente: JFP & Asociados, 2024

2

¿Por qué es importante contar con estas guías?



Barranquilla por Carlos Pardo bajo licencia CC BY 2.0 DEED©

El contexto actual en materia de financiación de sistemas de transporte presenta desafíos importantes, que se deben tener en cuenta en el proceso de incorporación de fuentes alternativas asociadas al desarrollo urbano.

En esa medida, como información base que facilitará la comprensión y aplicación de los contenidos de todas las guías del Kit, **en esta sección se presentan de manera resumida las principales oportunidades y retos existentes.** Para cada caso se mencionarán ejemplos internacionales que pueden ser útiles, fuentes de información adicional y referencias puntuales a contenidos de las guías que pueden ayudar a solventar las problemáticas identificadas.

2.1. La incorporación de fuentes alternativas es un camino aún en construcción

Para empezar, es necesario señalar que la sostenibilidad de los sistemas de transporte masivo es un aspecto crítico en el contexto colombiano. Tanto las entidades territoriales, como el Gobierno Nacional se han visto obligados a destinar recursos de inversión para enfrentar la crisis actual.

Existe un interés creciente en renovar y fortalecer las fuentes de financiación que atienden las necesidades de inversión y operación de tales sistemas.

Las posibles fuentes para la sostenibilidad financiera de los sistemas de transporte en Colombia han tenido una importante evolución en años recientes. En un primer momento a través de fuentes asociadas directamente al sector movilidad mediante el cobro de tasas por externalidades propias del sector (sobretasa a la gasolina, cobros por congestión, cobros por estacionamiento, entre otros).

Para profundizar acerca de este tipo de fuentes de financiación consulte aquí la guía “Fuentes alternativas de financiación para sistemas de transporte público”.

Recientemente, a través de otras fuentes asociadas a las ventajas o impactos del transporte masivo, tales como: la explotación de negocios colaterales al servicio de transporte o las plusvalías inmobiliarias producidas por los beneficios de accesibilidad, especialmente en las zonas de influencia de la infraestructura asociada al transporte público de pasajeros.

La vinculación de otras fuentes de financiación, principalmente aquellas asociadas al desarrollo urbano, se considera en sí misma una oportunidad para capitalizar los impactos positivos del los sistemas de transporte sobre el territorio, que se habían estado perdiendo en varias ciudades del país.

Sin embargo, para lograr utilizar las fuentes mencionadas y para que estas puedan destinarse a la construcción u operación de un sistema de transporte es necesario superar varios retos, dentro de los cuales se resaltan aquellos relacionados con la capacidad institucional instalada en entidades territoriales y entes gestores, existencia de restricciones normativas y escasa articulación entre actores privados y públicos.

En cada una de las guías se resaltan los instrumentos normativos y arreglos institucionales que se deberían consolidar para facilitar la incorporación de fuentes alternativas de financiación asociadas al desarrollo urbano.

2.2. La implementación de sistemas de transporte se debe entender como un proceso catalizador de transformaciones urbanísticas

La implementación de los sistemas de transporte público cofinanciados por el Gobierno nacional **es una oportunidad para desencadenar y promover procesos de desarrollo urbano**, teniendo en cuenta el impacto de las inversiones que se realizan tanto en la infraestructura

como en su entorno. En esa medida, se debe lograr la articulación entre la estructuración de dichos sistemas con la formulación de estrategias DOTS a escala del sistema y/o de proyectos puntuales. Si bien la implementación de estrategias DOTS no son una fuente de recursos propiamente dicha para la sostenibilidad de los sistemas de transporte, sí comprenden medidas que pueden contribuir significativamente a incrementar la demanda de viajes y por ende aumentar los ingresos, así como su intermodalidad y sostenibilidad, propiciando por tanto la implementación de instrumentos de captura de valor del suelo.

Ciudades del mundo como Curitiba en Brasil que han apostado a este tipo de estrategias durante muchos años muestran que este tipo de iniciativas son de muy largo aliento y sus resultados se consolidan al cabo de décadas de articulación y de constantes ajustes y mejoras. También el caso de Nueva York en los Estados Unidos, con el desarrollo del proyecto de Hudson Yards muestra los prolongados horizontes de tiempo que se requieren para concebir, reglamentar e implementar programas y proyectos de DOTS.

Para mayor información sobre estos ejemplos puede consultar la Guía No. 1.

Ahora bien, es evidente que la integración del transporte con otras dimensiones de la gestión municipal reviste desafíos institucionales complejos, entre los cuales se pueden resaltar los siguientes:

- Ausencia de capacidad institucional instalada en las entidades territoriales o en los entes gestores conformados para coordinar acciones de diferentes sectores (por ausencia de competencias o por superposición de las mismas).

- La articulación de las inversiones de transporte y de desarrollo urbano es escasa y los proyectos del primer sector no necesariamente se implementan de la mano con procesos de revitalización y mejoras del entorno.

- Dificultad para lograr la vinculación de desarrolladores inmobiliarios a las operaciones urbanas promovidas por entes gestores de transporte, debido en algunos casos a la percepción de incertidumbre en el tiempo frente a las iniciativas públicas y en otros a barreras o restricciones urbanísticas para implementar estrategias DOTS.

En la Guía No. 1 se presentan las acciones básicas que se deberían desarrollar para implementar una estrategia DOTS para el sistema y para proyectos específicos.

2.3. La actualización catastral es una tarea apremiante para las entidades territoriales

Los esfuerzos por mejorar y actualizar la información catastral en Colombia representan otra importante oportunidad para estos procesos pues la implementación de instrumentos de captura de valor del suelo requiere- como insumo estratégico- de información actualizada sobre valores de la propiedad inmueble. El enfoque multipropósito que caracteriza los esfuerzos de actualización catastral en la actualidad puede facilitar y propiciar la aplicación de este tipo de instrumentos.

Para mayor información sobre como implementar instrumentos de captura de valor del suelo para la financiación de transporte y su articulación con los procesos de actualización catastral puede revisar la Guía No. 2.

Sin embargo, articular el proceso de actualización con la implementación de instrumentos de captura de valor, conlleva retos importantes para las entidades territoriales:

- Se debe contar con capacidad instalada a nivel municipal que permita establecer el estado de la base catastral del mismo y las necesidades de actualización.
- Es necesaria la coordinación y articulación entre las autoridades municipales y su correspondiente gestor catastral para que las actividades de actualización sean efectivamente ejecutadas.

2.4. Los entes gestores pueden jugar un rol importante en la incorporación de fuentes de financiación alternativas

A pesar de la incipiente experiencia en recuperación de plusvalías asociadas a infraestructura de transporte urbano y en la implementación efectiva de estrategias de desarrollo orientado al transporte sostenible en nuestro contexto, hay un interés creciente por parte de los entes gestores en explorar las oportunidades que ofrece la aplicación de instrumentos de captura de valor y la implementación de negocios colaterales.

En este camino, los ejemplos más relevantes de entes gestores fortalecidos con capacidad de gestionar proyectos asociadas a la infraestructura se encuentran en Asia, particularmente en Hong Kong.

El caso del modelo de “Rail + Property” del Metro de la ciudad de Hong Kong se considera como uno de los casos más exitosos de financiación del transporte vía plusvalías inmobiliarias.

Encuentre más información en el siguiente video.

En Colombia, el caso de la empresa Metro de Medellín es significativo. A partir de la modificación de sus estatutos y en su constitución como operador urbano, la empresa está buscando participar de manera más decidida en la estructuración e implementación de instrumentos de captura de valor del suelo.

Por otro lado, la explotación de negocios colaterales por parte de operadores de transporte y entes gestores es una actividad cada vez más importante y estratégica. Casos como Medellín y Santiago de Chile muestran la importancia relativa que han venido asumiendo los ingresos asociados a esta línea de negocios². Adicionalmente en ambos casos se han conformado grupos especializados de funcionarios para atender puntualmente estas líneas de trabajo.

Ahora bien, la efectiva implementación de este tipo de estrategias e instrumentos requiere superar entre otros los siguientes retos:

- Gran parte de los entes constituidos presentan dificultades en la operación misma de los sistemas y por tanto existe el riesgo de que prioricen sus acciones para el desarrollo de procesos de captura de valor y no para optimizar el desarrollo del sistema mismo.
- Es necesario contar con áreas especializadas al interior de la estructura orgánica de

los entes gestores con capacidad para gestionar las diferentes actividades relacionadas con la ejecución de negocios colaterales.

- La estructuración y aplicación de instrumentos de captura de valor y/o de operaciones urbanas requiere no solo del concurso y la concurrencia de diversos actores privados (propietarios del suelo, inversionistas, desarrolladores inmobiliarios) sino de diversas agencias y autoridades lo cual implica que se logren conciliar agendas y necesidades sectoriales.

Para mayor información sobre la explotación de negocios colaterales a los sistemas de transporte puede consultar la Guía No. 3.



2.5. La consolidación de las instancias de carácter supramunicipal abre la puerta a retos adicionales

A partir de la implementación de los principales sistemas de transporte en las grandes ciudades del país y del reciente impulso que se ha dado a los trenes de cercanía, ha tomado gran importancia la discusión alrededor de los escenarios que deberían existir a nivel supramunicipal para adoptar decisiones estratégicas en materia tanto de transporte como de desarrollo urbano.

En Colombia, la dimensión de coordinación regional o metropolitana del transporte ha avanzado y cuenta con experiencias relativamente exitosas como las de las áreas metropolitanas del Valle de Aburrá y de Centro Occidente. En estos casos, las autoridades metropolitanas se han constituido a su vez como autoridades de transporte metropolitano, competentes para planificar la prestación del servicio público de transporte en virtud de lo dispuesto en la Ley 1625 de 2013³.



En esta misma línea, desde el Gobierno Nacional se ha impulsado la figura de las Autoridades Regionales de Transporte (ART), incorporada inicialmente en la Ley 1753 de 2015⁴ y que hoy continúa vigente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 271 de la Ley 2294 de 2023.

Este tipo de autoridades pueden ser conformadas por las entidades territoriales que hagan parte de ámbitos geográficos en donde la

movilidad se desarrolle más allá de sus límites jurisdiccionales o se implementen proyectos regionales de transporte público cofinanciados por el Gobierno Nacional. En este nivel deben, entre otras funciones, articular Planes de Movilidad Sostenible y Segura, formular y adoptar lineamientos de ordenamiento territorial para promover el desarrollo orientado al transporte y para posibilitar la aplicación de instrumentos de captura de valor del suelo en torno a la infraestructura y en el área influencia del respectivo proyecto.

Adicionalmente en el artículo 172 del PND se señala como uno los requisitos a verificar para obtener cofinanciación por parte del Ministerio de Transporte lo siguiente:

“6. Que esté formalmente constituida una autoridad de transporte del sistema de transporte propuesto. Si se trata de un proyecto supramunicipal, se deberá contar con una Autoridad Regional de Transporte, salvo que el proyecto se ubique en la jurisdicción de un área metropolitana.”

En esta medida, desde el Gobierno nacional se está impulsando y haciendo obligatoria la consolidación de una instancia regional que debe permitir articular los procesos municipales asociados a la implementación de un sistema de transporte.

Sin embargo, es necesario resaltar algunos de los retos que se deberán superar en este camino, especialmente frente a la incorporación de fuentes de financiación asociadas al desarrollo urbano.

Como primer reto se debe destacar que, en el proceso de consolidación de la autoridad, las entidades territoriales que lo decidan conformar deberán determinar bajo que esquema asociativo o mecanismo acordarán que podrán asignarle competencias a la ART.

² Para el caso de Medellín, el porcentaje de los ingresos asociados a negocios colaterales sobre los ingresos totales ronda actualmente el 12% y se proyecta que estos deberán representar alrededor del 20% para 2025. En el caso del Metro de Santiago, de acuerdo con los estados financieros de la entidad, tales ingresos representaron en el año 2022 el 18% de sus ingresos totales.

³ Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

⁴ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Así mismo, está en juego la forma en que esta instancia podrá formular lineamientos vinculantes en materias que hoy por disposición constitucional son de competencia municipal, tales como: la delimitación de áreas de influencia o ámbitos específicos para el desarrollo de proyectos urbanos, la reglamentación de herramientas de captura de valor o la incorporación de condiciones particulares para asegurar el recaudo y destinación de los recursos obtenidos por este camino.

Así las cosas, sin desconocer la importancia de superar los límites municipales para optimizar el desarrollo de los sistemas de transporte, el presente kit orienta a las entidades territoriales para concentrar inicialmente sus esfuerzos en sentar las bases necesarias para articular fuentes de financiación alternativas en el ámbito

de su competencia e invita a otras niveles de gobierno, departamentos y autoridades constituidas a apoyar y fortalecer la implementación de las hojas de ruta propuestas.

De esta forma, en el caso de los proyectos de transporte de carácter regional, las entidades territoriales deberán abordar las discusiones y procesos que les permitan consolidar el marco normativo e institucional que permita articular el sistema de transporte con el ordenamiento de su territorio para facilitar su implementación y el desarrollo de procesos de captura de valor. En paralelo, los departamentos y el Gobierno Nacional deberán apoyar la identificación de las alternativas de coordinación supramunicipal que faciliten la constitución y funcionamiento de las ART.



Medellín por Carlos Pardo bajo licencia CC BY 2.0 DEED

3

¿Cómo utilizar este kit?



Las temáticas que abordan cada una de las guías que conforman el kit, se entienden como procesos necesarios para vincular fuentes alternativas de financiación que se enmarcan en la articulación que debe existir entre la implementación de sistemas de transporte y el desarrollo urbano. Dado lo anterior, si bien como se verá en cada una de las guías, se presentan contenidos y herramientas que se pueden estudiar de manera independiente, la propuesta metodológica del presente Kit apunta a garantizar que independientemente de la fase en que se encuentre cada sistema, se tengan en cuenta puntos de partida comunes que garanticen que las fuentes a aplicar cuentan con bases jurídicas e institucionales sólidas que faciliten su

implementación y garanticen su continuidad y fortalecimiento en el largo plazo.

Por tal motivo, para utilizar el kit se utiliza como marco de referencia la Figura 4 en la cual se presentan las principales actividades asociadas a la formulación de estrategias DOTS, implementación de instrumentos de captura de valor del suelo y desarrollo de negocios colaterales, organizadas en las etapas que generalmente surten los sistemas de transporte de acuerdo con la normativa nacional.

De esta forma, en la figura se utilizan colores diferentes para los procesos señalados y para orientar en qué momento resulta aplicable cada guía:





En la figura se organizan las actividades en tres grandes etapas: **Planeación, Estructuración e Implementación** como los momentos clave que se deberían surtir para desarrollar un sistema de transporte o alguno de sus componentes. Dado que, en algunos casos, las guías serán utilizadas para cumplir los requisitos de cofinanciación establecidos en la ley para la verificación del Gobierno Nacional, también se incluyen las actividades asociadas a este proceso establecidas en la normativa nacional.



En este orden de ideas, en la **etapa inicial o de planeación**, entendida como el momento en que se deben verificar las condiciones de partida, se deben estudiar las bases existentes en relación con la articulación del sistema de transporte y el modelo de ordenamiento, entendiendo que las decisiones que se adopten para cada uno de ellos inciden en su adecuada implementación y por ende en este punto se deberá iniciar la formulación de estrategias DOTS.

De esta forma, la **Guía No. 1 DOTS** contiene las principales orientaciones normativas e institucional que pueden posibilitar la transformación del entorno de la infraestructura de transporte para optimizar la accesibilidad de la población a equipamientos, espacio público y desarrollos inmobiliarios, para lograr por este camino capitalizar los beneficios del mayor valor del suelo generado.

Desde esta perspectiva, en esta etapa también se deben verificar las condiciones necesarias para implementar instrumentos de captura de valor, por tanto, en la **Guía No. 2 CVS** se precisan los puntos de partida que se deberían dar en ese momento.

En este punto, además, en el caso de los sistemas que se encuentran interesados en recibir cofinanciación por parte del Gobierno Nacional, se adelantan los Estudios de Factibilidad que permiten determinar el estado actual del marco normativo e institucional de las entidades territoriales para desarrollar el sistema de transporte y por tanto se podrán determinar las posibilidades y restricciones existentes (incluyendo el estado de su gestión catastral) para aplicar instrumentos de captura de valor. Lo cual debe permitir dimensionar la forma en que se podrá cumplir con los requisitos exigidos para suscribir el convenio de cofinanciación correspondiente.

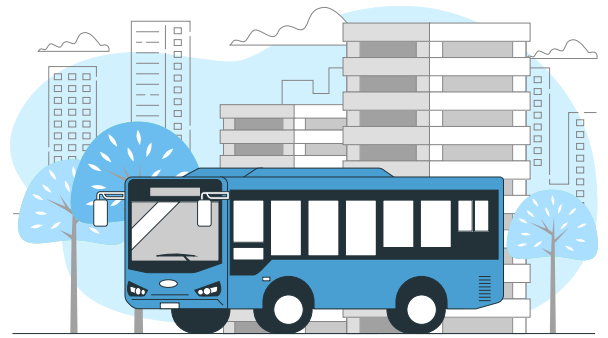
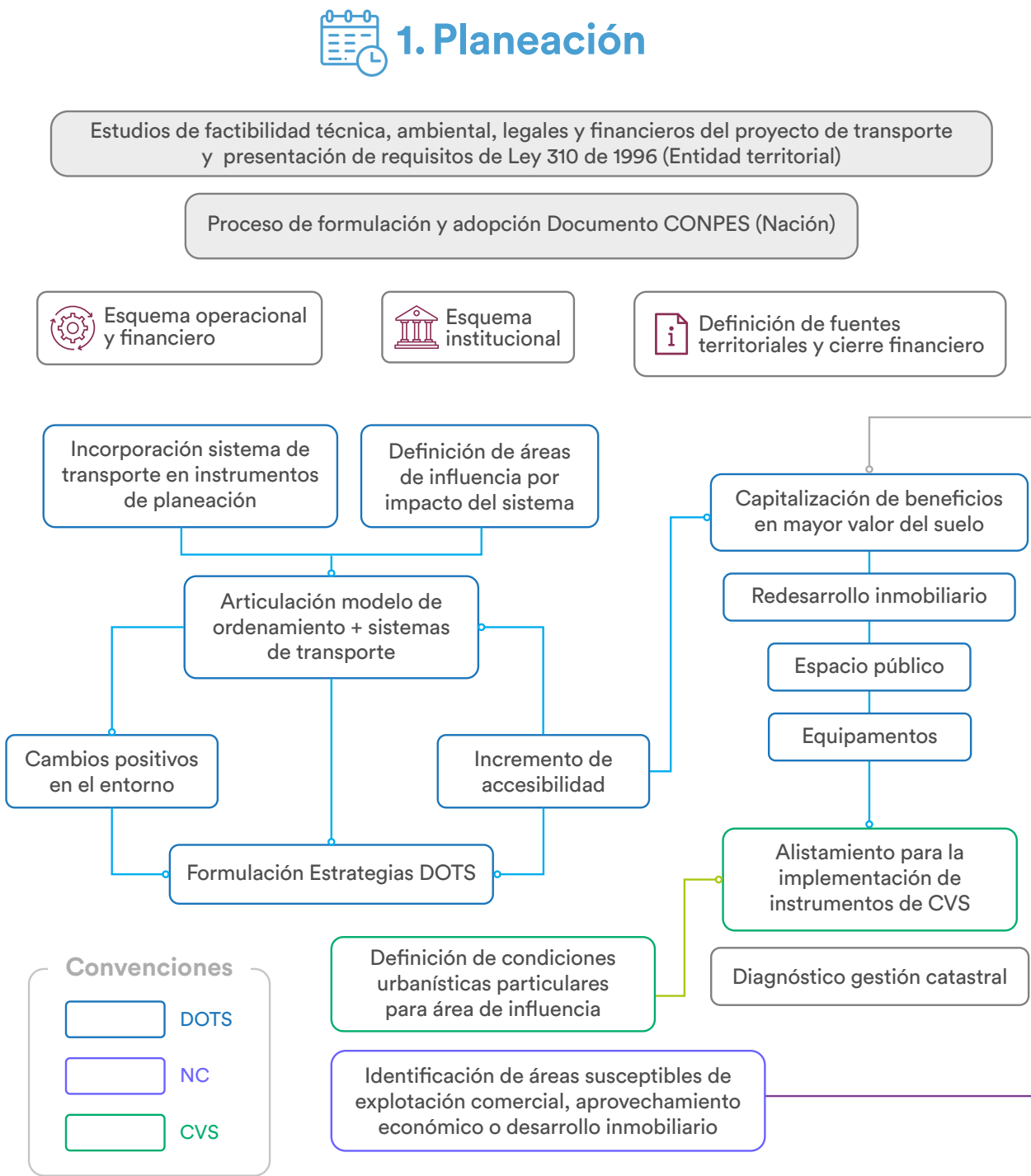


Figura 5. Etapa de planeación



Fuente: JFP & Asociados, 2024

Finalmente, en la **Guía No. 3 NC** se propone que en la etapa de planeación se pueda avanzar en la identificación preliminar de las áreas que podrán ser, una vez construidas, objeto de explotación comercial, aprovechamiento económico o desarrollo inmobiliario.

En la etapa de formulación, se deberán ejecutar las actividades que se identificaron como necesarias en la etapa de planeación. En esa medida, en algunos casos se podrán empezar a implementar instrumentos de captura de valor que permitan obtener recursos para su construcción (por ejemplo, contribución de valori-

zación). También en esta etapa se recomienda que se adopten los actos administrativos necesarios para establecer el marco de implementación de este tipo de instrumentos.

En este aspecto, la **Guía No. 2 CVS**, brinda orientaciones puntuales sobre los momentos y ámbitos en que se podrían aplicar específicamente instrumentos de captura de valor y la **Guía No. 3 NC** señala los pasos necesarios para avanzar en la estructuración de negocios colaterales que deberían empezar a funcionar una vez la infraestructura entre en operación.

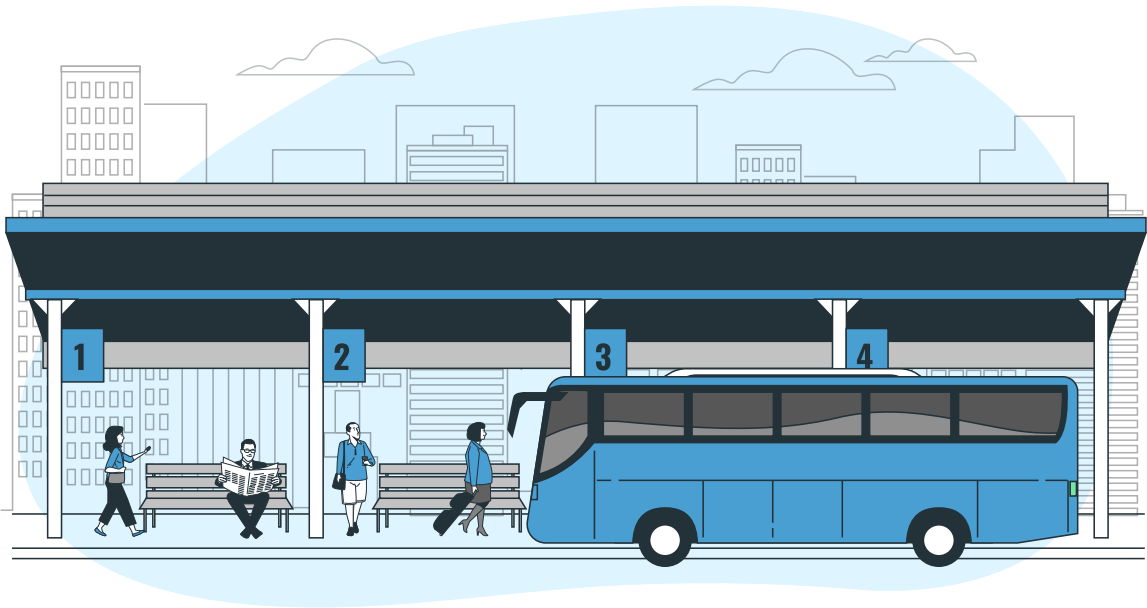
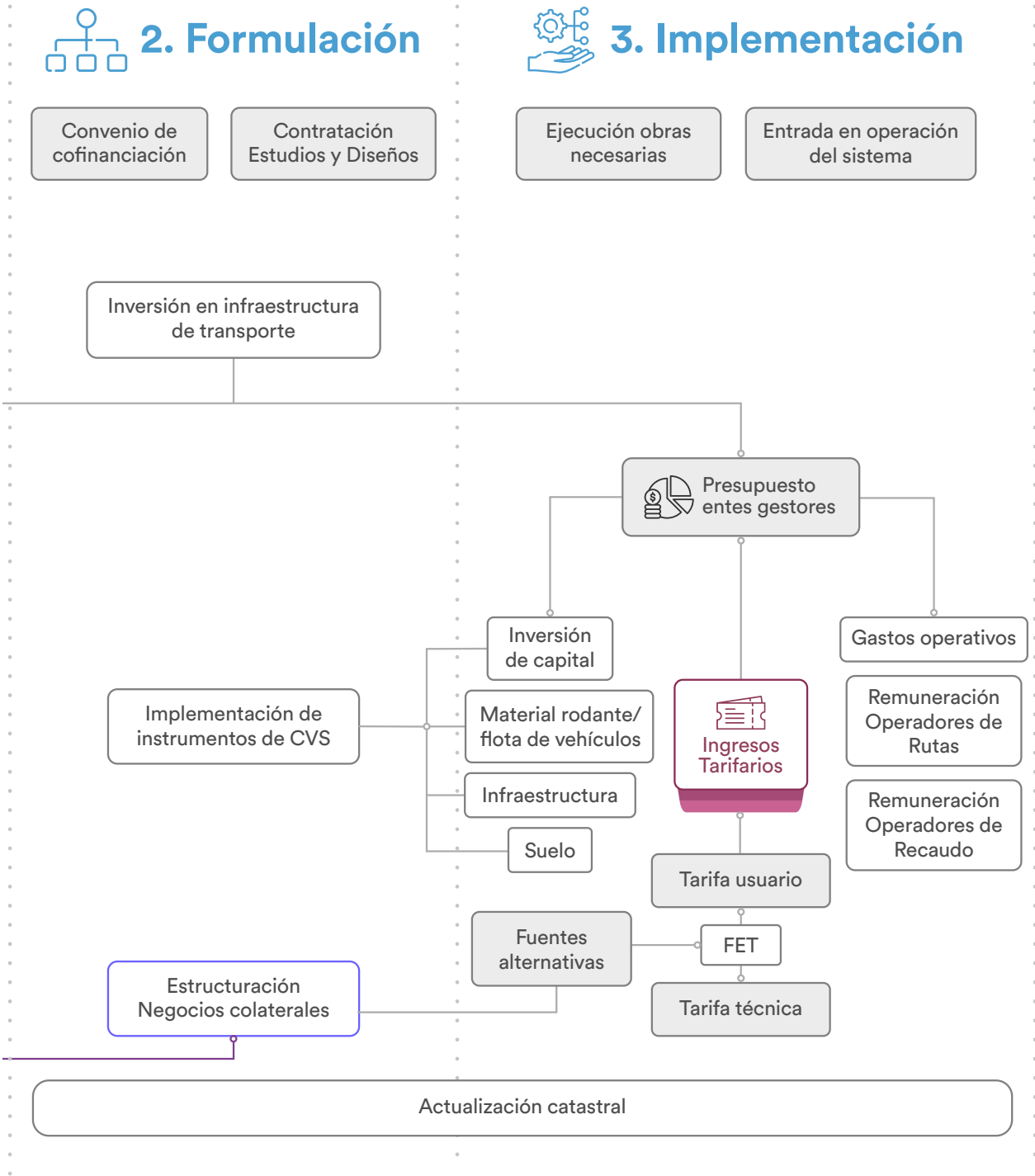


Figura 6. Etapas de formulación e implementación



Fuente: JFP & Asociados, 2024



Para este momento, en el proceso de cofinanciación las actividades que las entidades territoriales identificaron necesarias en los Estudios de Factibilidad y que quedarán definidas en el Plan de Implementación correspondiente, se convertirán en obligaciones específicas para las partes que intervienen en el Convenio de Cofinanciación. En este punto será útil tener en cuenta las hojas de ruta definidas en la **Guía No. 2 CVS** para establecer cómo se implementarán los instrumentos de captura de valor.

En esta misma fase, en el caso de los sistemas que están en proceso de desarrollo, se adelanta la contratación de estudios y diseños y será importante que las entidades territoriales y los entes gestores tengan en cuenta las consideraciones contenidas en la **Guía No. 1 DOTs** sobre la definición de un área de influencia para establecer si será necesario adquirir otros predios para adelantar negocios colaterales o incluso desarrollos inmobiliarios.

Al entrar en la **Etapas de Implementación**, entendiendo que corresponde con la ejecución de las obras y la entrada en operación del sistema, se podría iniciar la implementación de algunos instrumentos de CVS o la adopción de decisiones que permitan capturar el mayor valor del suelo que se va a generar. En este mismo punto y cuando hayan finalizado las obras, se podrá iniciar la celebración de los contratos o mecanismos que corresponda para el desarrollo de negocios colaterales, en este punto los entes gestores podrán utilizar los contenidos de la **Guía No.3 NC**.

Dado lo anterior, a continuación, se presenta una forma en que se puede abordar la lectura del kit partiendo del estado de avance del sistema, los posibles lectores y los objetivos que pueden tener para incorporar fuentes alternativas de financiación asociadas al desarrollo urbano:



Cali por Carlos Pardo bajo licencia CC BY 2.0 DEED©

Tabla 1. Cómo leer este Kit

Estado de avance del sistema de transporte	Lector	Objetivo esperado	Concéntrese en	Contenidos de las guías a tener en cuenta
Sistema en estructuración que requiere cofinanciación	Entidad territorial	Obtener cofinanciación por parte del Gobierno Nacional e implementar sistema de transporte incorporando estrategias DOTS	Guía No.1 DOTS	Hoja de Ruta para formular estrategia DOTS de escala sistema
		Obtener cofinanciación por parte del Gobierno Nacional e implementar sistema de transporte	Guía No.1 DOTS	Hoja de Ruta para formular estrategia DOTS de escala sistema
			Guía No.2 CVS	Introducción y puntos de partida
Sistema en estructuración que no requiere cofinanciación	Entidad territorial	Aprovechar impactos de la transformación del entorno para aplicar instrumentos de CVS	Guía No.1 DOTS	Hoja de Ruta para formular estrategia DOTS de escala proyecto
			Guía No.2 CVS	Introducción y puntos de partida
	Ente gestor	Empezar la estructuración de negocios colaterales	Guía No.3 NC	Puntos de partida
	Entidad territorial y ente gestor	Obtener cofinanciación e implementar instrumentos de captura de valor	Guía No.1 DOTS	Hoja de Ruta para formular estrategia DOTS de escala proyecto
Sistema en operación que requiere cofinanciación de un componente	Entidad territorial y ente gestor		Guía No.2 CVS	Introducción –¿Cuáles mecanismos de captura de valor se asocian a transporte? Hoja de ruta por cada instrumento
Sistema en operación con necesidad de fuentes adicionales de financiación	Ente gestor	Desarrollar negocios colaterales	Guía No.3 NC	Hojas de ruta para cada tipo de negocio

Fuente: JFP & Asociados, 2024

4

Glosario

Aprovechamiento económico del espacio público	Retribución económica pagada por un particular en contraprestación por la autorización del uso y aprovechamiento de áreas de espacio público adyacentes a la infraestructura de transporte.
Bien de uso público	Se llaman bienes de uso público aquellos cuyo dominio pertenece al estado. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como: calles, plazas, puentes y caminos. <i>Artículo 674 Código Civil</i>
Bien fiscal	Son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones o servicios públicos, tales como: los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. <i>Consejo de Estado, sentencia 2169 de 2012</i>
Captura de Valor del Suelo	Acciones orientadas a captar incrementos de valor del suelo derivados de la construcción o mejoramiento de la infraestructura de transporte o de cambios en la regulación urbanística en sus zonas de influencia con el propósito de usar los recursos para la reinversión o financiamiento de las infraestructuras de soporte urbano.

Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (DOTS)	Estrategia de planificación urbana mediante la cual se incentivan desarrollos urbanísticos que promueven densificación, mixtura de usos, proximidad y accesibilidad a transporte público con el propósito de priorizar las formas de movilidad activa y no motorizada, en las áreas de influencia de la infraestructura asociada a transporte.
Explotación comercial de la infraestructura	Arrendamiento de espacios comerciales para el desarrollo de actividades comerciales y servicios adicionales que sean de valor agregado para los usuarios del sistema.
Fondo de estabilización tributaria	Son mecanismos de promoción y desarrollo, creados por ley, que buscan el equilibrio de precios de un producto o servicio.
Gastos recurrentes	Se refiere a aquellos gastos que requieren de un flujo continuo de recursos financieros después de la implementación de la inversión de capital. Incluye la operación del transporte público, el mantenimiento de la infraestructura, los costos administrativos, entre otros.
Inversión de capital para la infraestructura de obra pública	Infraestructura de soporte a la operación del sistema, así como el suelo necesario para su implantación. De igual manera, incluye la inversión en nuevas tecnologías como la compra de vehículos o sistemas de información entre otros.
Naming rights	Venta de derechos de nombre a terceros para patrocinar una marca y/o empresa en las estaciones del sistema.

Negocios colaterales	Recursos derivados de la explotación de los inmuebles, del material rodante y/o vehículos del sistema de transporte o de la información propia o administrada por los entes gestores, así como del aprovechamiento económico del espacio público adyacente a la infraestructura de transporte.
Operadores de transporte	Tienen a su cargo la gestión, operación y mantenimiento de los vehículos, a los cuales se les puede remunerar a través de dos tarifas un valor por cada viaje pago en el sistema y una tarifa por cada kilómetro en servicio recorrido en el sistema.
Publicidad	Ofrecer áreas para la exposición de marcas en la infraestructura y material rodante del sistema de transporte público.
Servicios de consultoría	Brindar servicios de consultoría a diferentes entidades y empresas sobre proyectos de transporte público a otras ciudades del mundo.
Sistema de recaudo	Tienen a su cargo operar los sistemas de recaudo y los sistemas de control y flota, a quienes se remunera mediante una tarifa que corresponde a un valor por cada viaje pago en el sistema.
Tarifa técnica	Indica el costo medio de operación y control por pasajero pago del sistema, considerando para cada uno de los agentes prestadores de servicio que intervienen en dicha operación, una adecuada estructura de costos, y una rentabilidad razonable conforme a las condiciones definidas en los pliegos de condiciones.
Tarifa al usuario	El cobro efectivo que se realiza al usuario por la utilización del servicio de transporte.

