

# CVS

## Guía 2

# Lineamientos para la implementación de instrumentos de **captura de valor del suelo** asociados a sistemas de transporte público





# Guía 2

**Captura de Valor  
del Suelo**

## 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 (E)

**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, Transmilenio 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

<b>1. Introducción</b>	<b>8</b>
1.1. ¿Qué es CVS?	9
1.2. ¿Dónde se aplica CVS asociado al transporte público?	10
1.3. ¿Cuáles mecanismos de CVS pueden aplicarse?	11
1.4. ¿Cómo se relacionan los instrumentos de CVS con proyectos de transporte público?	20
<b>2. Punto de partida</b>	<b>28</b>
<b>3. Hojas de ruta</b>	<b>40</b>
3.1. Impuesto predial unificado	42
3.2. Contribución de valorización	47
3.3. Participación en plusvalía	50
3.4. Cargas urbanísticas	52
3.5. Desarrollo inmobiliario en suelos públicos	55

# Figuras

Figura 1. Ámbitos para la implementación de mecanismos de CVS	<b>11</b>
Figura 2. Cuadro Ejemplo de aplicación de instrumentos de CVS en caso hipotético	<b>22</b>
Figura 3. Puntos de partida	<b>29</b>
Figura 4. Caso de estudio Valledupar	<b>35</b>
Figura 5. Aproximaciones articulación desarrollo urbano y gestión del sistema de transporte	<b>36</b>
Figura 6. Destinación del mayor recaudo del impuesto predial	<b>43</b>
Figura 7. Financiación estrategias DOTS a través de TIF	<b>45</b>
Figura 8. Contribución por valorización como fuente de financiación para el transporte	<b>48</b>
Figura 9. Participación en plusvalías como fuente de financiación para el transporte	<b>51</b>
Figura 10. Implementación de cargas urbanísticas como fuente de financiación para el transporte	<b>53</b>
Figura 11. Desarrollo inmobiliario en áreas remanentes	<b>56</b>
Figura 12. Construcciones anexas a la infraestructura de transporte	<b>59</b>
Figura 13. Anexo 1. Figuras de tipologías de infraestructuras	<b>60</b>

## Tablas

Tabla 1. Mecanismos de captura de valor del suelo en proyectos de transporte	12
Tabla 2. Roles bajo cada modelo	62
Tabla 3. Características para cada modelo	64

## Abreviaturas y siglas

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

<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CVS</b>	Captura de Valor del Suelo
<b>DRS</b>	Derecho Real de Superficie
<b>PDM</b>	Plan de Desarrollo Municipal
<b>PNMUR</b>	Política Nacional de Movilidad Urbana y Regional
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>SETP</b>	Sistema Estratégico de Transporte Público
<b>SITM</b>	Sistema Integrado de Transporte Masivo
<b>SITP</b>	Sistema Integrado de Transporte Público
<b>SITR</b>	Sistema Integrado de Transporte Regional
<b>TIF</b>	Titularización de Impuestos Futuros

# 1

## Introducción



En la presente Guía No. 2 del Kit “Implementación de fuentes alternas de financiación de Sistemas de Transporte asociadas al desarrollo urbano” se presentan lineamientos para incorporar diferentes mecanismos de Captura de Valor del Suelo (CVS) en la financiación de los sistemas de transporte público.

Para lo anterior se desarrollan los siguientes apartados:

- **Introducción:** contiene las bases generales que permiten entender a qué se hace referencia por CVS, cuáles son las premisas para su implementación en el marco de proyectos de transporte y cuáles son los instrumentos previstos para su puesta en marcha.
- **Puntos de partida:** En donde se presentan las acciones de alistamiento básico que los entes territoriales deben adelantar para la implementación de los diversos instrumentos de CVS.
- **Hoja de ruta de implementación:** Aborda para cada instrumento de CVS, las acciones necesarias para su implementación.

### 1.1. ¿Qué es CVS?

La captura de valor del suelo se puede entender como aquellas acciones orientadas a captar incrementos de valor del suelo derivados de la construcción, 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 inversiones de capital para la construcción o ampliación del sistema, para financiar la sostenibilidad de su operación o para invertir en el mejoramiento de los entornos de las infraestructuras de transporte.

De forma general, se puede afirmar que en Colombia existe una tradición consolidada en la aplicación de diversos instrumentos de captura de valor del suelo sustentada en un marco regulatorio robusto.

El Aula de Financiamiento Urbano del Ministerio de Vivienda cuenta con múltiples recursos didácticos para la implementación de instrumentos de captura de valor en el suelo de forma general.

No obstante, las experiencias de aplicación de estos instrumentos en el contexto de proyectos de transporte son limitadas y existen una serie de retos asociados a la implementación efectiva de instrumentos de CVS como fuente alternativa de financiación para este tipo de proyectos.

Por una parte, la aplicación de los mecanismos de captura de valor implica un proceso de articulación de las decisiones de ordenamiento territorial con los sistemas de transporte público, de tal forma que estas decisiones permitan una adecuada integración del entorno urbano con la infraestructura de transporte, permitiendo al sector público participar en los beneficios económicos generados por su construcción y entrada en operación. En la Guía No. 1 del Kit se desarrollan los principales aspectos a tener en cuenta en materia de planificación urbanística para la formulación de Estrategias de Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (DOTS).

Por otra parte, es crucial fortalecer el capital humano y técnico de las entidades territoriales, en relación con las fuentes de información catastral disponibles, las instancias de coordinación interinstitucional y la formación de capacidades en los entes gestores de los sistemas de transporte de forma tal que los procesos asociados a la implementación de instrumentos de CVS se integren tempranamente en la estructuración u operación de los sistemas de transporte público.

De esta manera, en la presente guía se busca poner a disposición de los interesados una secuencia de actividades que se asocian directamente con la formulación de Estrategias DOTS (Guía 1) y que complementan estas decisiones de planificación urbana con la adopción de decisiones regulatorias y ajustes institucionales indispensables para la implementación de instrumentos de CVS.

## 1.2. ¿Dónde se aplica CVS asociado al transporte público?

Una variable básica a tener en cuenta para la implementación de instrumentos de CVS es el ámbito sobre el cual se propone la aplicación de los estos instrumentos, por tal razón a continuación se presenta una forma de abordar las diferentes áreas circundantes a la infraestructura de transporte en que se podrían aplicar este tipo de mecanismos:

El **Ámbito No. 1** para la implementación de mecanismos de CVS es la **infraestructura de transporte**<sup>1</sup> propiamente dicha. Este ámbito hace referencia a las áreas que fueron (o serán) adquiridas para el desarrollo del sistema de transporte.

En tal sentido, dado que el suelo es de propiedad de la entidad territorial que implementa el sistema, las acciones asociadas a la CVS en este ámbito se relacionan con la posibilidad de adelantar proyectos promovidos **directamente**

por el sector público (en asocio con actores privados) que permiten generar recursos para la sostenibilidad de los sistemas de transporte.

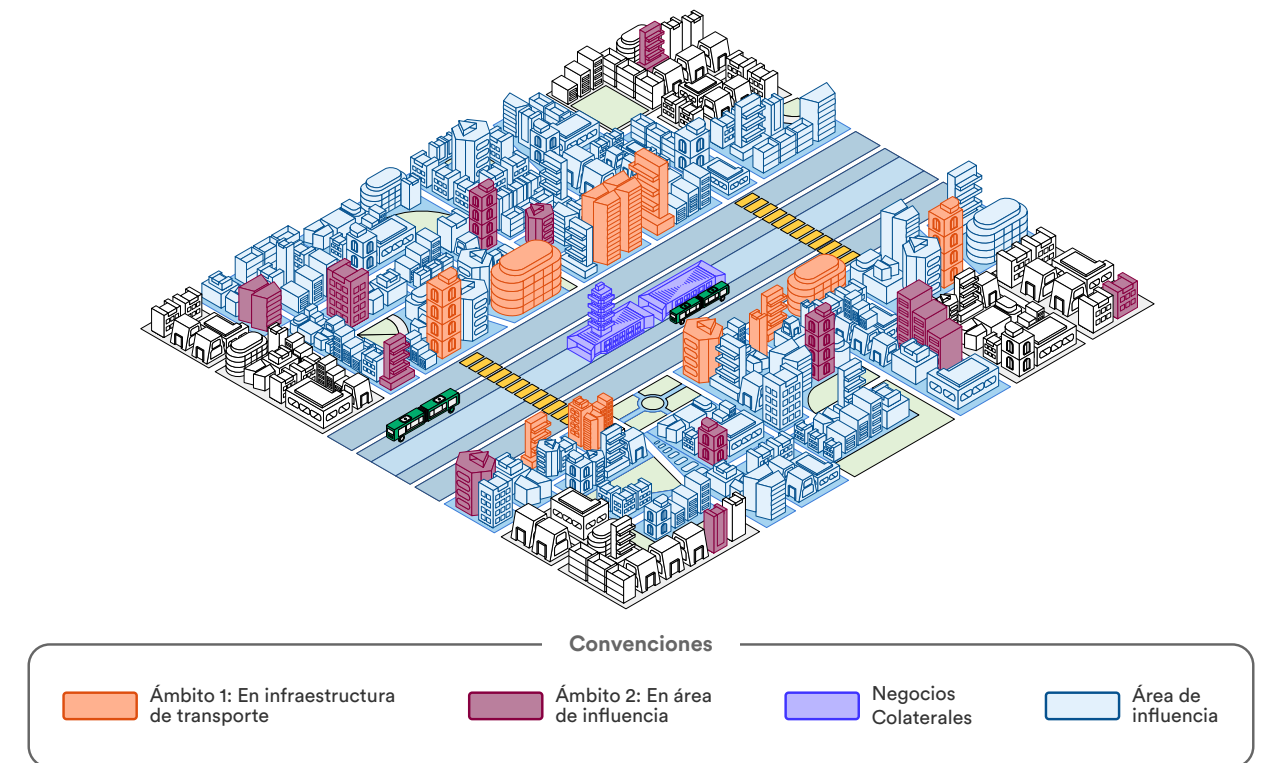
El **Ámbito No. 2** hace referencia al **área de influencia del sistema**<sup>2</sup> de transporte en donde se localizan los predios que, por las mejoras en movilidad y accesibilidad generan potenciales incrementos en el valor del suelo, resultado directo de la entrada en operación del sistema de transporte.

Como tal, dado que en este ámbito el desarrollo inmobiliario es promovido principalmente por actores privados sobre suelos de propiedad privada, se plantean mecanismos de CVS que gravan estas propiedades y permiten recuperar una parte del incremento del valor del suelo, generado tanto por las mejoras en accesibilidad como por cambios en la regulación urbanística aplicable.

<sup>1</sup> Dentro de la “infraestructura de transporte” se incluyen, además de los predios donde se localiza la infraestructura de soporte del sistema, a “las áreas de los predios adquiridos total o parcialmente (...) para la construcción e implementación de los sistemas de transporte público, que luego de culminada la obra hayan quedado o queden parcialmente disponibles o que vayan a quedar disponibles según los estudios y diseños definitivos” (Numeral 4. Artículo 182 Ley 2294 de 2022- PND) a los que en esta guía nos referimos como “Áreas Remanentes”

<sup>2</sup> El área de influencia que se hace referencia en la presente guía es el ámbito en el que se localizan los predios que se verán beneficiados por mejoras en la movilidad y una mayor accesibilidad, generando posibles aumentos en el valor del suelo por causa o con ocasión directa de la ejecución del proyecto de infraestructura de transporte, y que por ende puede definirse como un ámbito para la aplicación de instrumentos de captura de valor y de estrategias de desarrollo orientado al transporte sostenible. Como tal no debe confundirse con el área operacional del sistema ni con el conjunto de predios que deben ser adquiridos para la ejecución de la infraestructura.

Figura 1. Ámbitos para la implementación de mecanismos de CVS



Fuente: JFP & Asociados, 2024

## 1.3. ¿Cuáles mecanismos de CVS pueden aplicarse?

En la presente guía se encuentran las Hojas de Ruta propuestas para orientar la implementación de 6 mecanismos para los cuales existe un marco normativo sólido a nivel nacional y experiencia relevante en su aplicación en las principales ciudades del país, a saber:

- Impuesto predial
- Anuncio de proyecto
- Contribución de valorización

- Participación en plusvalías
- Cargas urbanísticas
- Desarrollos inmobiliarios gestionados a través de figuras tales como Derecho Real de Superficie

En la siguiente tabla se presenta una breve descripción del alcance de cada instrumento, indicando en qué ámbito se podría aplicar y las principales ventajas y desventajas de su utilización, así como la posible destinación de los recursos provenientes de cada instrumento:

Tabla 1. Mecanismos de captura de valor del suelo en proyectos de transporte

Ámbito	Mecanismo		Definición	Ventajas	Desventajas	Destinación de los recursos
Ámbito 2: Área de influencia	Impuesto Predial Unificado (IPU)	Destinación del mayor recaudo IPU	<p>Consiste en destinar el incremento en el recaudo del impuesto, generado por el aumento en el valor de la propiedad debido a la construcción y entrada en operación del sistema de transporte.</p> <p>(Ver Ley 44 de 1990)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un instrumento de aplicación relativamente sencilla para municipios de cualquier categoría.</li> <li>• No requiere de la modificación de los instrumentos de planificación territorial.</li> <li>• Permite generar ingresos recurrentes para financiar la operación del sistema.</li> </ul>	<p>Requiere de autorización expresa del Concejo Municipal o Distrital para poder destinar un porcentaje de incremento a la operación del sistema de transporte.</p>	<p>Puede ser destinado para la operación del sistema.</p>
		Titularización de Impuestos Futuros (TIF)	<p>Mecanismo de financiación de infraestructura, que consiste en traer al presente los incrementos en el recaudo del impuesto predial, generados por el aumento en el valor de la propiedad, mediante la emisión de bonos o títulos.</p> <p>(Ver Capítulo 6 del Título 5 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto Nacional 1077 de 2015)</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solo puede ser implementado por municipios que cumplan con los requisitos previstos en el Decreto 1382 de 2020 y requiere autorización expresa del Concejo Municipal o Distrital.</li> <li>• El marco reglamentario expresamente dice que, solo se puede utilizar como última alternativa de fuente de financiación.</li> <li>• La intervención debe estar contemplada como un “proyecto estratégico de renovación urbana” en los instrumentos de planificación del municipio.</li> </ul>	<p>Podría emplearse para la financiación de intervenciones en infraestructura urbana (espacio público, redes de servicios públicos domiciliarios, equipamientos, infraestructura de transporte) previstos en el marco de estrategias DOTS.</p>
	Anuncio de proyecto	<p>Mecanismo asociado a la adquisición del suelo necesario para la ejecución de las obras del sistema de transporte o de las operaciones urbanas en el área de influencia del sistema, que permite a las entidades territoriales elaborar avalúos de referencia del suelo reflejando la situación antes del proyecto. A través del anuncio de proyecto y los avalúos de referencia se puede descontar del avalúo comercial de adquisición el monto correspondiente a la plusvalía generada por el anuncio del proyecto.</p> <p>(Ver párrafo 1, artículo 61 Ley 388 de 1997)</p> <p>(Ver Capítulo 4 del Título 5 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto Nacional 1077 de 2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los avalúos de referencia que acompañan el acto de anuncio del proyecto, son de gran utilidad para la implementación de la mayoría de los instrumentos de CVS desarrollados en la presente guía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los casos en que los propietarios hubieren pagado la participación en la plusvalía por obra pública o la contribución de valorización, no es posible realizar el descuento del avalúo comercial de adquisición.</li> </ul>	<p>No es necesariamente una fuente de financiación sino de ahorro en los recursos requeridos para la adquisición predial.</p>	



Tabla 1. Mecanismos de captura de valor del suelo en proyectos de transporte

Ámbito	Mecanismo	Definición	Ventajas	Desventajas	Destinación de los recursos
Ámbito 2: Área de influencia	Contribución de valorización	<p>Tributo que puede gravar, entre otros, la valorización generada por la construcción de infraestructura de transporte.</p> <p><b>(Ver Decreto Legislativo 1604 de 1966)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Es utilizado regularmente por municipios de distintas características para diferentes tipos de obras públicas (Vías, espacios públicos, otros).</li> <li>● Hay mucha experiencia acumulada en su aplicación y muy variados referentes de aplicación en diversos municipios del país.</li> <li>● Es común que los municipios ya cuenten con una reglamentación asociada a su aplicación.</li> <li>● Se establece en función del costo de la obra más los costos de cobro, administración y recaudo del tributo.</li> <li>● El recaudo se podría eventualmente realizar antes de la culminación de la obra, dependiendo del estatuto local de valorización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El recaudo se hace por una sola vez, por lo cual, no puede destinarse para gastos de operación del sistema, pero si para las inversiones de capital requeridas.</li> <li>● El monto distribuible y las obras a financiarse por este mecanismo deben ser autorizadas por el Concejo Municipal o Distrital.</li> </ul>	<p>Podría emplearse para la financiación de construcción de infraestructura de transporte, así como otras intervenciones en infraestructura urbana (espacio público, redes de servicios públicos domiciliarios, equipamientos) previstos en el marco de estrategias DOTS</p>
	Participación en plusvalía	<p>Es un tributo del tipo contribución especial sobre la propiedad, ocasionada por el incremento en el valor del suelo por cambios en las normas que permiten un mayor o mejor aprovechamiento del uso del suelo en el área de influencia del sistema.</p> <p>También puede tener como hecho generador la construcción de obras públicas.</p> <p><b>(Ver capítulo IX Ley 388 de 1997)</b> <b>(Ver Capítulo 1 del Título 5 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto Nacional 1077 de 2015)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Es común que los municipios ya cuenten con una reglamentación asociada a su aplicación por hechos generadores asociadas al mayor aprovechamiento del suelo.</li> <li>● Plusvalía por obra pública no tiene la restricción de tiempo para su cobro posterior como si lo tiene la contribución de valorización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Solo procede cuando hay una modificación de las normas urbanísticas cuando el hecho generador no es la construcción de una obra pública.</li> <li>● No existe mucha experiencia sobre la aplicación de plusvalías por obra pública.</li> <li>● Los momentos previstos para su cobro son bastante restrictivos, e inciertos.</li> <li>● El recaudo se hace por una sola vez y es incierto en el tiempo, dado que depende de la dinámica del mercado inmobiliario.</li> <li>● La destinación de los recursos y su posibilidad de aplicación a proyectos de transporte debe estar expresamente autorizada por el Concejo Municipal o Distrital.</li> </ul>	<p>Podría emplearse para la financiación de construcción de infraestructura de transporte, así como otras intervenciones en infraestructura urbana (espacio público, redes de servicios públicos domiciliarios, equipamientos) previstos en el marco de estrategias DOTS</p>

Tabla 1. Mecanismos de captura de valor del suelo en proyectos de transporte

Ámbito	Mecanismo		Definición	Ventajas	Desventajas	Destinación de los recursos
<p>Ámbito 2: Área de influencia</p>	<p>Cargas urbanísticas</p>	<p>Licenciamiento directo</p>	<p>Cobros por edificabilidad adicional para desarrollos inmobiliarios en el área de influencia del sistema de transporte. <b>(Ver Capítulo 7 del Título 5 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto Nacional 1077 de 2015)</b></p>	<p>No requiere de la adopción de un instrumento de planificación complementario (plan parcial u otro)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El momento del recaudo es incierto.</li> <li>• Requiere de una reglamentación específica que debe estar prevista o articulada con el POT.</li> </ul>	<p>Podría emplearse para la financiación de construcción de infraestructura de transporte, así como otras intervenciones en infraestructura urbana (espacio público, redes de servicios públicos domiciliarios, equipamientos) previstos en el marco de estrategias DOTS</p>
		<p>Plan Parcial</p>	<p>Aportes en cesión de suelo u obras a cargo de los proyectos inmobiliarios <b>(Ver Capítulo 1 del Título 4 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto Nacional 1077 de 2015)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispone de herramientas para gestionar la fragmentación predial en el área del proyecto.</li> <li>• Es ideal para gestionar el suelo necesario para la implantación de infraestructura de transporte o la adecuación del entorno de estas.</li> <li>• La financiación de las obras requeridas para los soportes urbanos locales (espacio público e infraestructura de servicios públicos) pueden ser a cargo del proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere de un gran esfuerzo de coordinación interinstitucional y de gestión con privados para su implementación.</li> <li>• Son procesos que pueden tomar mucho tiempo (años).</li> </ul>	<p>Podría emplearse para la financiación de construcción de infraestructura de transporte, así como otras intervenciones en infraestructura urbana (espacio público, redes de servicios públicos domiciliarios, equipamientos) previstos en el marco de estrategias DOTS</p>

Tabla 1. Mecanismos de captura de valor del suelo en proyectos de transporte

Ámbito	Mecanismo		Definición	Ventajas	Desventajas	Destinación de los recursos
<p><b>Ámbito 1: En infraestructura de transporte</b></p>	<p>Desarrollo inmobiliario en suelo público</p>	<p><b>Construcción en áreas remanentes</b></p>	<p>Desarrollos inmobiliarios en áreas libres de predios de propiedad pública adquiridos para la construcción del sistema.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Permite generar ingresos recurrentes para financiar la operación del sistema.</li> <li>● Podría ser implementado por el Ente Gestor, sin requerir de instancias de coordinación interinstitucional.</li> <li>● Su aplicación se podría realizar a través de diversos mecanismos incluido el Derecho Real de Superficie.</li> </ul>	<p>Requiere de la disponibilidad de áreas libres de propiedad pública para la ejecución de los proyectos</p>	<p>Puede ser destinado para la operación del sistema</p>
		<p><b>Construcciones anexas a la infraestructura de transporte</b></p>	<p>Desarrollos inmobiliarios en construcciones anexas a la infraestructura de transporte, a través del Derecho Real de Superficie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Permite generar ingresos recurrentes para financiar la operación del sistema.</li> <li>● El desarrollo y la explotación de la superficie, se hace por cuenta y riesgo del privado.</li> <li>● No requiere de la adquisición de suelo adicional.</li> </ul>	<p>Solo aplica en estructuras permanentes y de gran tamaño como por ejemplo, estaciones de metro o portales BRT</p>	<p>Puede ser destinado para la operación del sistema</p>

Fuente: JFP & Asociados, 2024.



## 1.4. ¿Cómo se relacionan los instrumentos de CVS con proyectos de transporte público?

Como se muestra en la Tabla No. 1, en el marco de la implementación de proyectos de transporte público se cuenta con una amplia batería de instrumentos de CVS que permiten generar recursos para elementos específicos del sistema de transporte o para la cualificación del entorno.

Ahora bien, es importante mencionar que los instrumentos de CVS mencionados son complementarios entre sí, con lo cual se encuentra que es posible (y recomendable) adelantar acciones encaminadas a su implementación de forma articulada.

Para lo anterior se recalca la necesidad de que en todas las fases de implementación de los proyectos de transporte se adelanten acciones encaminadas a la aplicación de diversos instrumentos de captura de valor del suelo.

A continuación, se presenta un ejemplo conceptual mediante el cual se presenta la coexistencia de diversos instrumentos en la implementación de un proyecto de infraestructura:

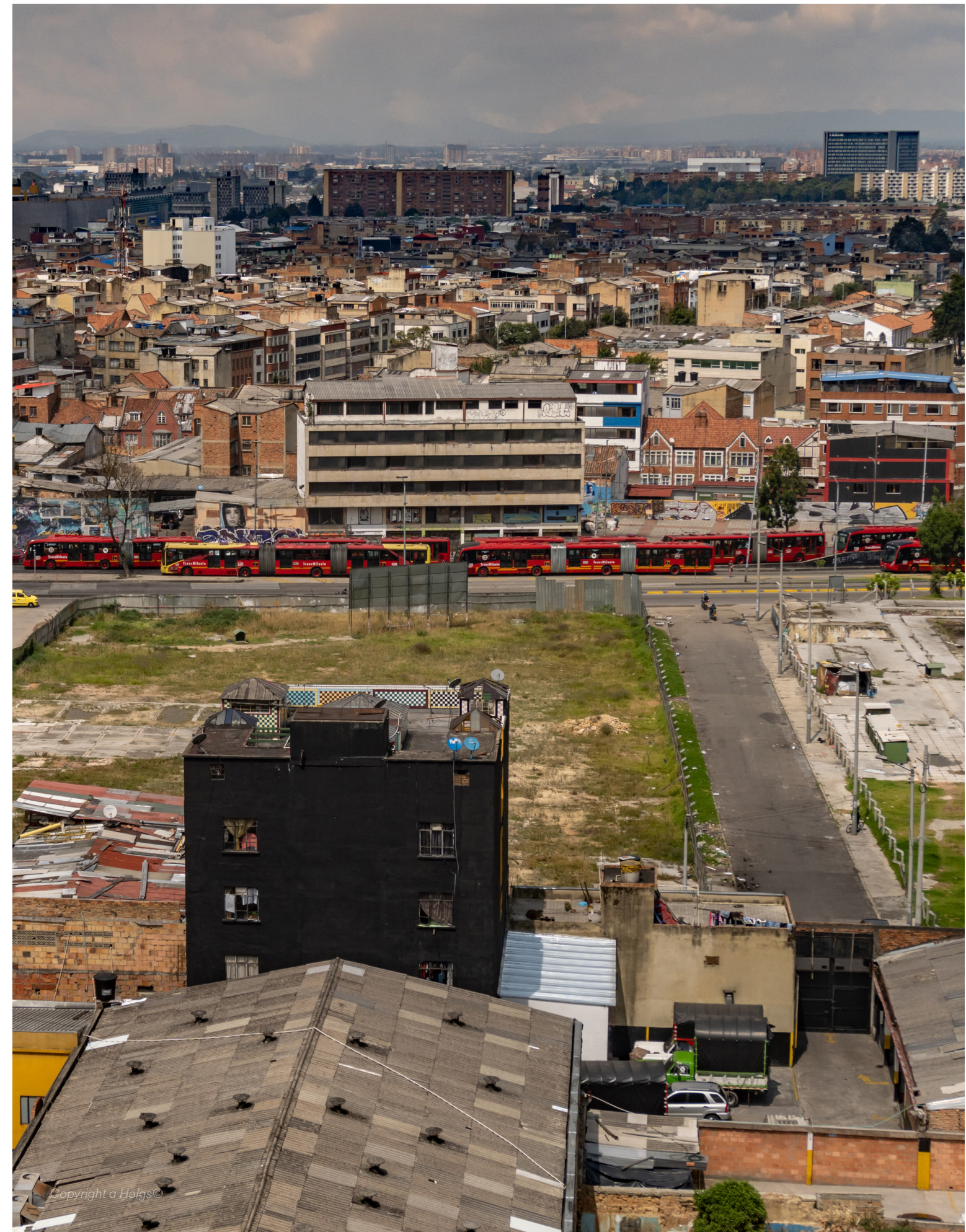
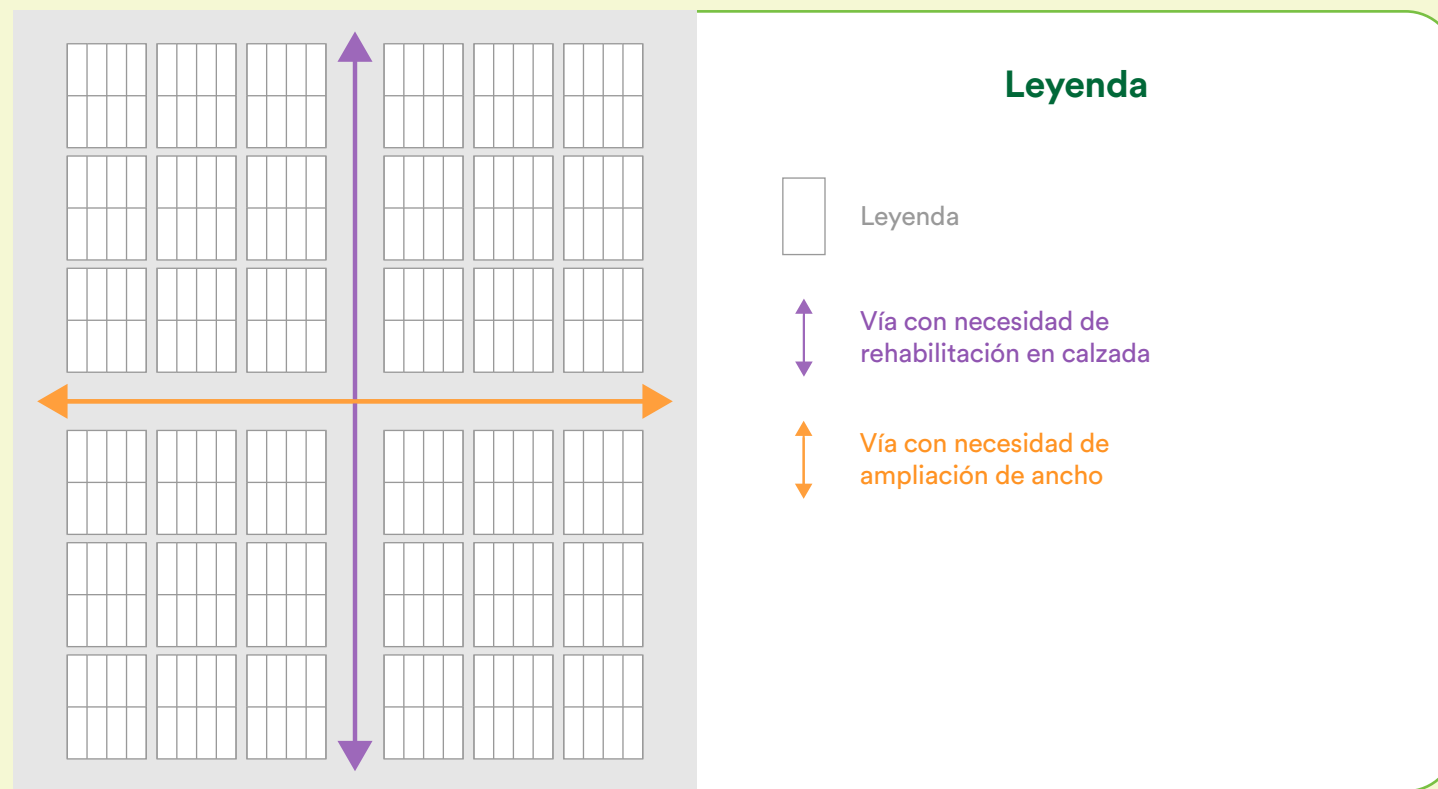


Figura 2. Cuadro Ejemplo de aplicación de instrumentos de CVS en caso hipotético



## 1. Planeación

En el siguiente caso hipotético se tiene un sector de una ciudad en la cual se plantea la posibilidad de organizar el transporte colectivo en un SETP, para lo cual se identifican dos tipos de intervenciones sobre el territorio:

- En la línea morada es necesario rehabilitar las calzadas que se encuentran en muy mal estado.
- En la línea anaranjada es necesario ampliar el ancho de la vía para que pueda circular el sistema.

## 2. Formulación

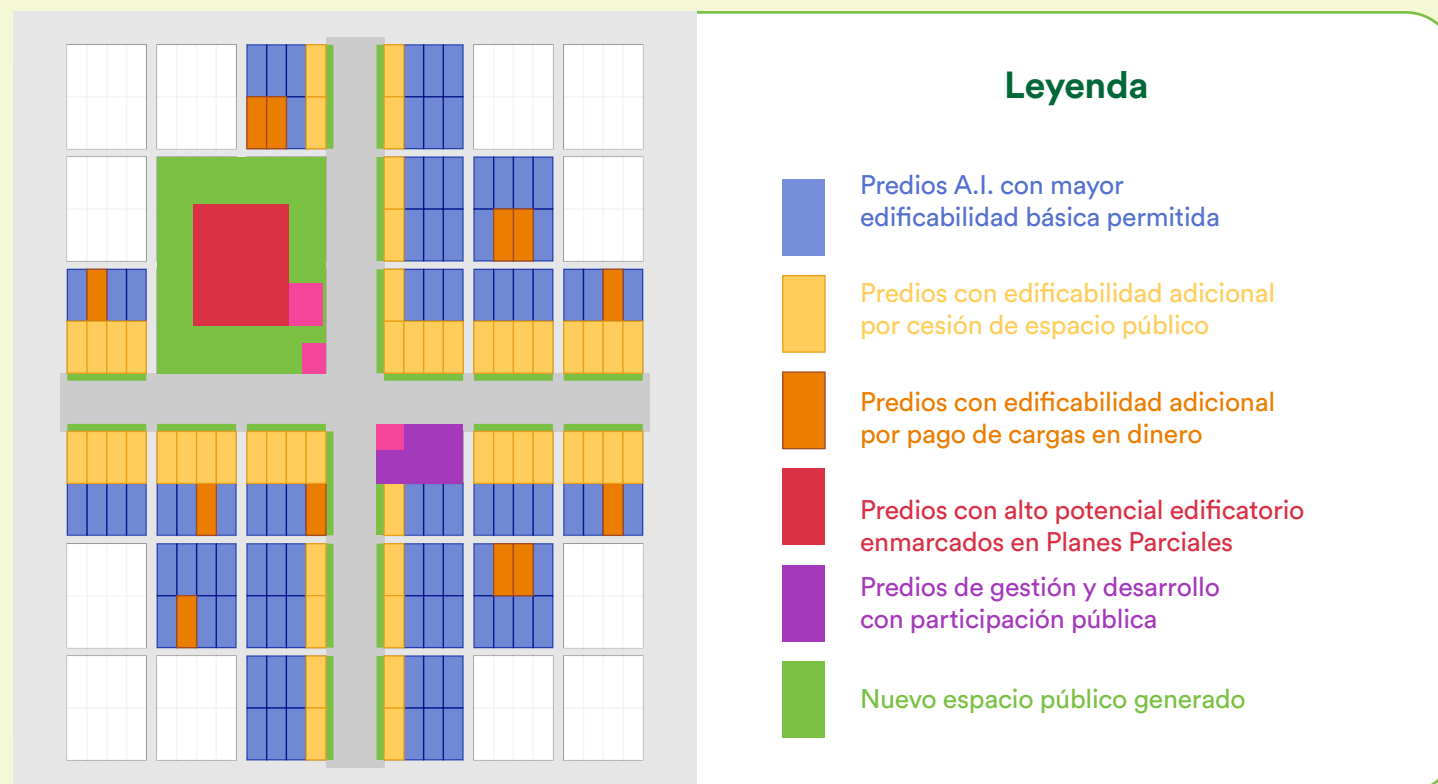
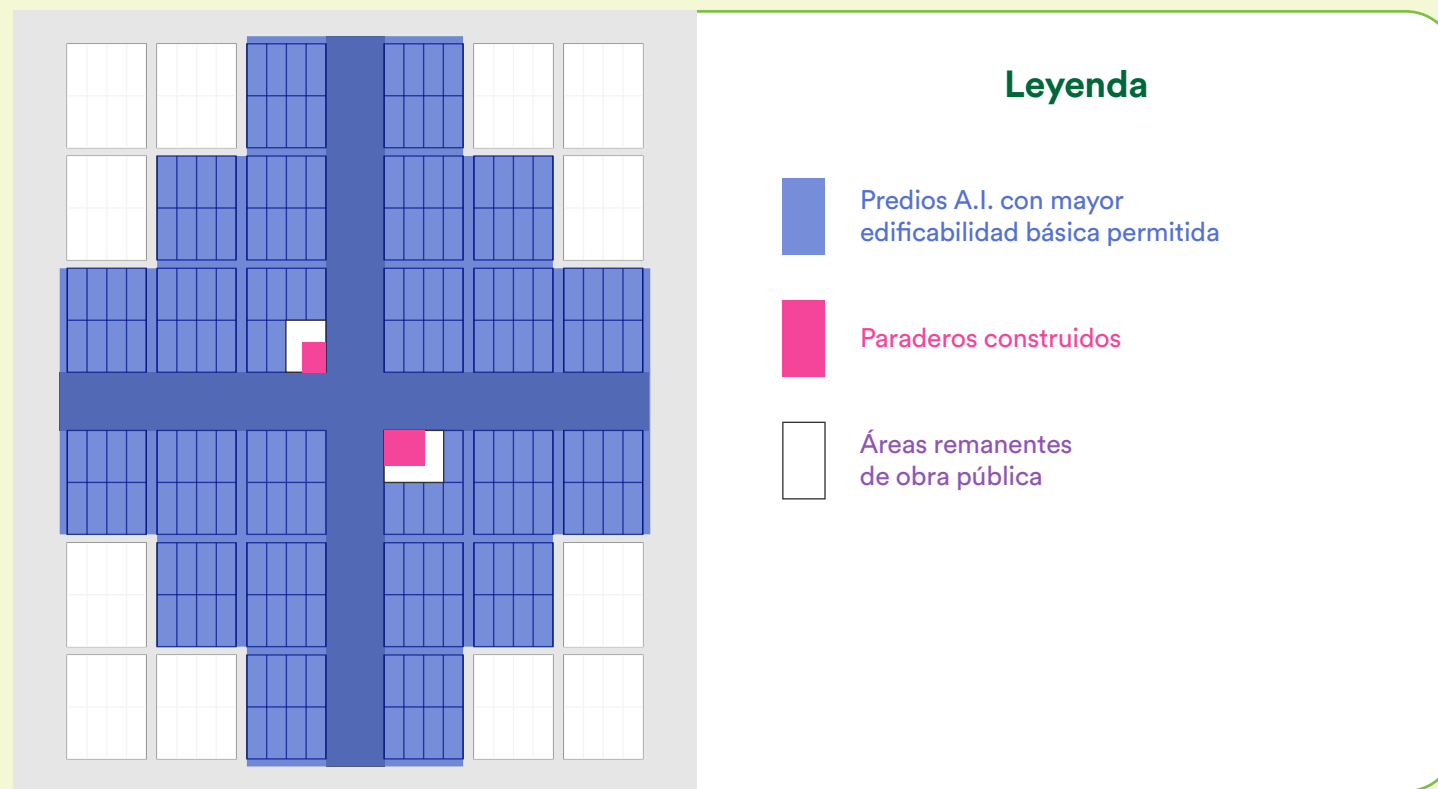
Como resultado de la necesidad anteriormente identificada, en la fase de formulación se procede a iniciar el proceso de implementación de instrumentos de CVS, que incluye las siguientes acciones:

Se realiza un **anuncio de proyecto**, que incluye la descripción del proyecto, la delimitación de la zona en la que se adelantará el proyecto (área de influencia) y se realizan avalúos de referencia de los predios localizados en esta área.

En paralelo se inicia el proceso de estructuración de la **contribución de valorización**, para lo cual se lleva a cabo la determinación del costo de las obras necesarias, así como la identificación de los predios beneficiados por la obra (área de influencia)

Se subraya que las acciones anteriormente descritas se implementan en un “área de influencia” del sistema, la cual, entre otras cosas, tiene el efecto de delimitar el ámbito sobre el cual procede la aplicación de instrumentos de CVS.

Figura 2. Cuadro Ejemplo de aplicación de instrumentos de CVS en caso hipotético



### 3. Implementación

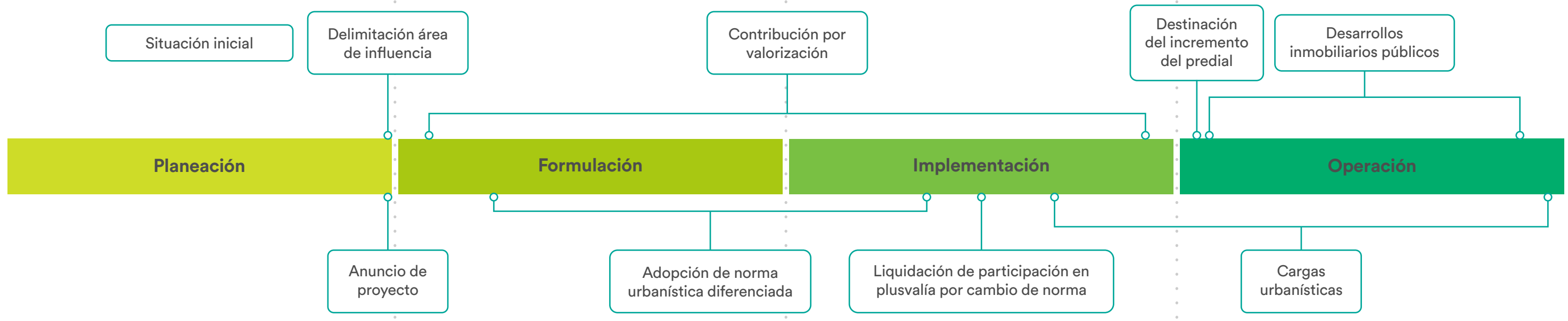
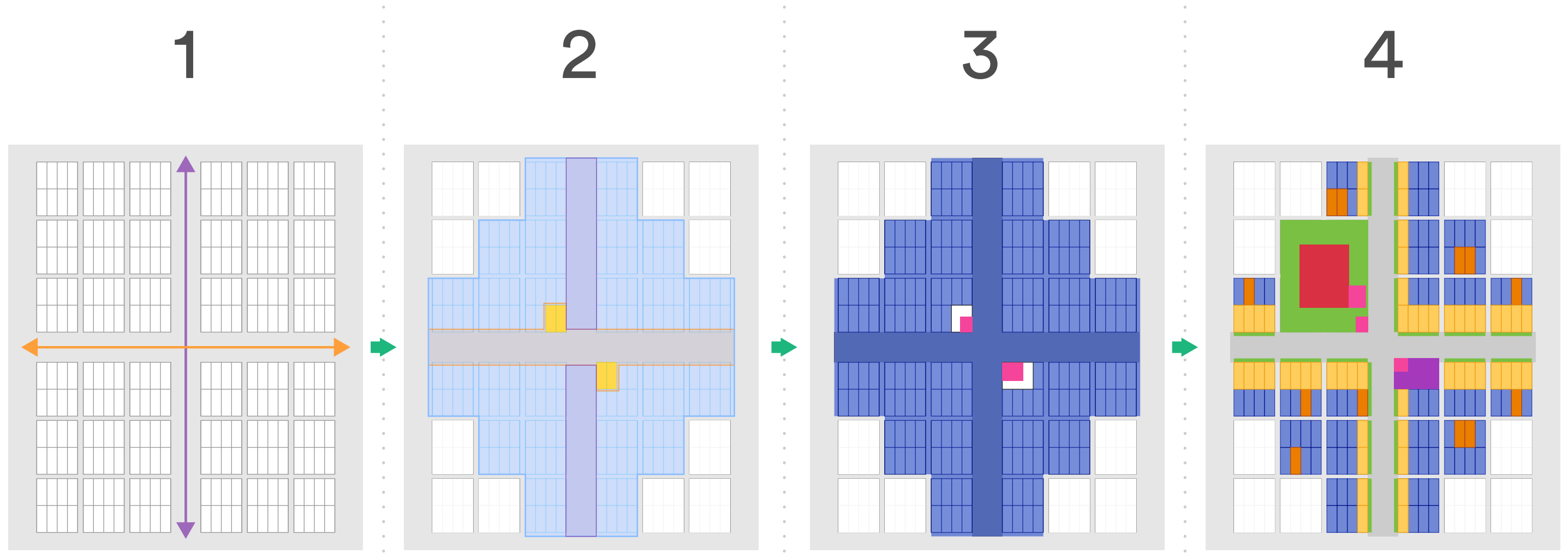
Teniendo como punto de partida las acciones desarrolladas en la fase de implementación se procede con las siguientes acciones en la fase de implementación:

- **Norma urbanística**, que implica un aumento de edificabilidad básica de los predios en área de influencia y que a su vez constituye un hecho generador para la liquidación de la participación en plusvalía por cambio de norma.
- **Gestión predial**, que implica la adquisición de los predios requeridos para la ampliación de la vía y la implantación de (polígono rosado), para lo cual es posible descontar el incremento en el valor generado por el anuncio del proyecto, de acuerdo con los avalúos de referencia. Como resultado de la obra quedan áreas remanentes al lado de los paraderos (polígonos blancos)
- **Ejecución de obras**, que hace referencia a la contratación de los estudios y diseños de ingeniería de detalle, y de la construcción de las obras, la cual se financia en parte con los recursos provenientes de la contribución de valorización.

### 4. Operación del sistema

Finalmente, en la fase de operación del sistema se evidencia un proceso de desarrollo inmobiliario extendido en el área de influencia que permite la captura de valor a través de los siguientes mecanismos:

- Cargas urbanísticas de desarrollos individuales:** Los predios con frente al corredor ceden el suelo necesario para implementar una alameda y así poder acceder a edificabilidad adicional (amarillo) Otros predios del área de influencia acceden a edificabilidad adicional a través del pago de cargas asociadas a la edificabilidad adicional
- Cargas urbanísticas en planes parciales:** Las cuatro manzanas localizadas en el polígono "A" desarrollan un proyecto de reurbanización que incluye entre otras cargas la cesión para nuevo espacio público y la construcción de equipamientos.
- Desarrollo urbano en suelo público:** En las áreas remanentes el operador urbano (que bien podría ser el mismo ente gestor del sistema) se encarga de participar directamente en la gestión y desarrollo inmobiliario (predio morado).



# 2 Puntos de partida



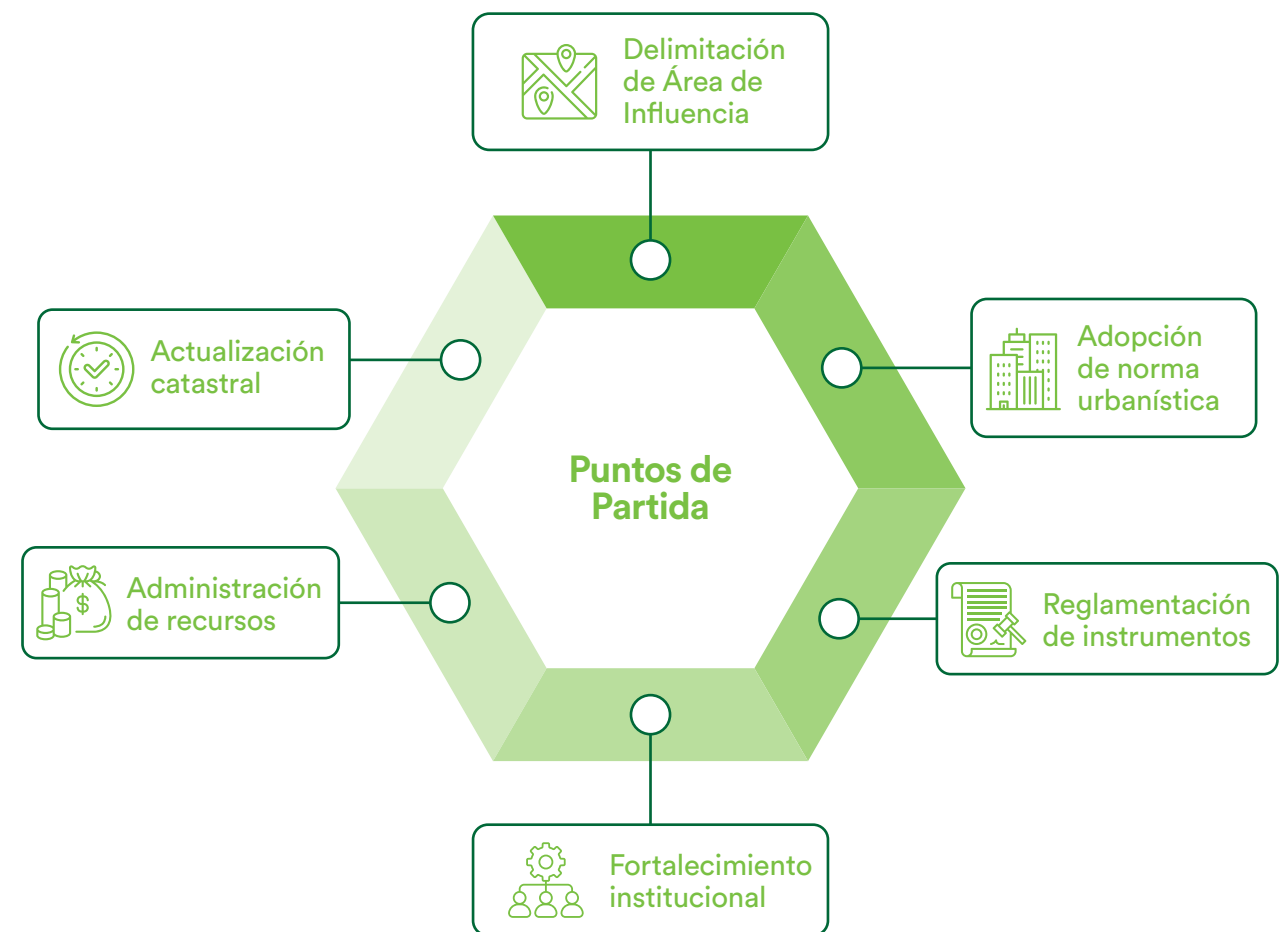
Copyright a Oscar Garcés©

Como se mencionó anteriormente, existen una serie de retos asociados a la implementación de mecanismos de CVS asociados a los sistemas de transporte.

Por lo anterior, en esta sección se presentan las principales acciones de alistamiento previo que

son relevantes para que las entidades territoriales cuenten con las herramientas necesarias para poder adelantar los procesos asociados a la implementación de instrumentos de CVS, que denominamos “puntos de partida” y que se muestran en la siguiente figura:

Figura 3. Puntos de partida



Fuente: JFP & Asociados, 2024.



Los elementos que hacen parte de los puntos de partida tienen el objetivo de establecer una línea de base en materia institucional, normativa y de planificación territorial, que es necesaria o útil para la implementación de cualquiera de los instrumentos de captura de valor enunciados en la presente guía.

Es importante mencionar que la implementación de las acciones previstas en la presente sección no está prevista de forma secuencial, y que idealmente su desarrollo podría llevarse a cabo desde las fases de planeación o formulación del Sistema de Transporte.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 183 de la [Ley 2294 de 2023 \(PND\)](#), los puntos de partida tienen también como propósito orientar respecto de las acciones concretas que podrían ser incluidas como parte de los “Planes de Implementación” de los Convenios de Cofinanciación, en cuanto a la forma en que las entidades territoriales acreditan el cumplimiento de sus obligaciones en materia de actualización catastral e implementación de instrumentos de CVS.

## 2.1. Delimitación de área de influencia

La delimitación del área de influencia de los sistemas de transporte es un elemento central para lograr una adecuada articulación entre mecanismos de CVS con los sistemas de transporte. Conceptualmente, el área de influencia de un sistema de transporte hace referencia al polígono que contiene los predios que se verán beneficiados por mejoras en la movilidad y una mayor accesibilidad, generando posibles aumentos en el valor del suelo por causa o con ocasión directa de la ejecución del proyecto de infraestructura de transporte.

Igualmente, la delimitación de estos polígonos es un insumo de gran utilidad para la puesta en marcha de estrategias de DOTS ([Guía No. 1](#)), así como para desarrollar algunas de las líneas de negocios colaterales ([Guía No. 3](#)).

En el siguiente cuadro se presenta una aproximación metodológica para la delimitación de estas áreas:



### Aproximación metodológica delimitación área de influencia

Dependiendo del modo de transporte que se tenga previsto, la delimitación del área de influencia puede seguir distintas aproximaciones metodológicas. Cuando se plantea el desarrollo de un **sistema ferroviario, BRT o cable** se aplica una aproximación basada en el “**área de captación**” de las infraestructuras de

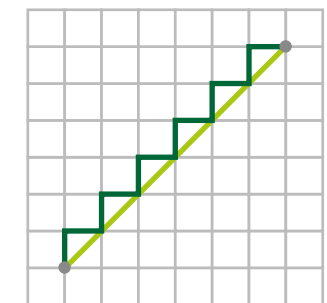
acceso al sistema. Por otra parte cuando se trata de un Sistema Estratégico de Transporte Público basado en **vehículos de transporte colectivo**, se debe acotar el área de influencia en función de los corredores viales principales en los que circulará dicho sistema.



### Metodología de área de captación para sistemas ferroviarios, BRT o cable

Dado que el área de influencia de los sistemas de transporte se delimita en función de las mejoras en accesibilidad que se generan por la entrada en operación de la infraestructura, es común que su delimitación se realice a partir del “área de captación peatonal”, entre otros criterios.

El cálculo del área de captación peatonal busca determinar el polígono en el cual los peatones pueden acceder a la infraestructura de transporte en un tiempo de caminata determinado (convencionalmente se emplea un rango entre 10 y 15 minutos).

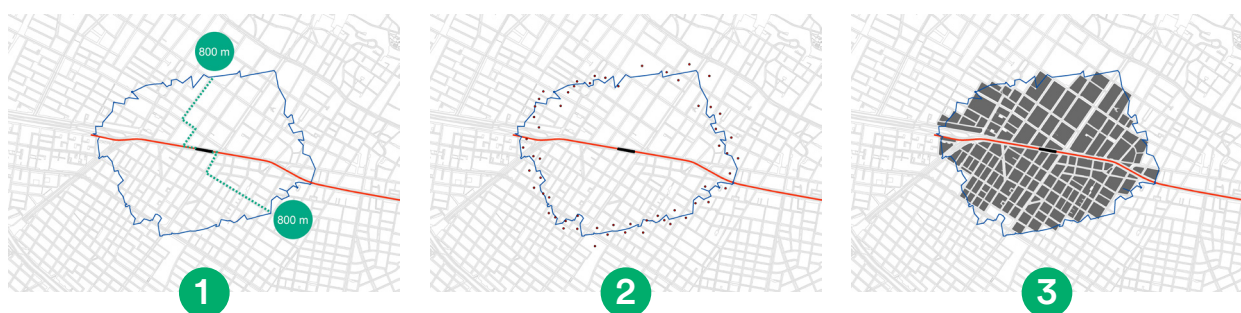


**Distancia Manhattan**

Para lo anterior, y con miras a determinar un área de captación se calcula un radio desde los puntos de accesos de la infraestructura de transporte (convencionalmente se emplea un radio de 800 m). Ahora bien, este radio se mide a través de una “**distancia manhattan**”, que mide la distancia desde los puntos de acceso de la infraestructura, pero no en una línea recta, sino integrando criterios como las barreras del tejido urbano y obstáculos como autopistas o accidentes geográficos.

A partir del mapa generado, y teniendo en cuenta que el área de influencia se delimita con fines de regulación urbanística, es importante ajustar el polígono, de acuerdo con las manzanas que van a ser incluidas dentro de esta regulación.

Para lo anterior se precisa el polígono a través de la identificación de las manzanas cuyo centroide se localiza al interior del área de captación, siendo esta el área de influencia definitiva:



JFP & Asociados, 2024 con base en Decreto Distrital 823 de 2019



### Metodología para SETP basados en buses de transporte colectivo

Teniendo en cuenta que los SETP basados en buses de transporte colectivo cuentan con un alto número de puntos de acceso al sistema (paraderos), la aproximación metodológica de “área de captación” propuesta anteriormente resultaría en un polígono de captación con un área de gran magnitud que no sería propicio para los fines previstos.

Como alternativa para el escenario de SETP se puede evaluar la alternativa de definir un área de influencia en función de los principales ejes viales del municipio en el que se circulan los buses del sistema. En esta aproximación, se delimitan como parte del área de influencia las manzanas que tienen frente sobre tramos de un corredor vial específico, como se muestra en la siguiente figura:



JFP & Asociados con base en Decreto Distrital 621 de 2016

En la práctica el efecto que se tiene previsto para el área de influencia incluye:

- **Dimensión catastral:** que el área de influencia sea el ámbito prioritario para la actualización periódica de información catastral que soporte la implementación de instrumentos de CVS.
- **Dimensión urbanística:** que el área de influencia sea el ámbito para que eventualmente se pueda adoptar norma urbanística de forma diferencial.
- **Dimensión institucional:** que los entes gestores puedan eventualmente ejercer competencias como operadores urbanos específica y prioritariamente en proyectos localizados al interior del área de influencia.
- **Dimensión de administración de recursos:** que los recursos que se generan por la implementación de instrumentos de CVS al interior del área de influencia puedan ser destinados prioritariamente para transporte.

En relación al procedimiento para la adopción formal del área de influencia del sistema de transporte es importante subrayar que no es indispensable que el acto administrativo de delimitación contenga en sí mismo todas las decisiones y efectos anteriormente enlistados, sino que podría considerarse como un “primer paso” que enmarca de forma general, las acciones que debe adelantar la administración para el posterior ajuste del marco legal, institucional y de planificación de los entes territoriales.

## 2.2. Definición de norma urbanística

Como se explica en detalle en la [Guía No. 1 \(DOTS\)](#), es deseable que la construcción de la infraestructura de los sistemas de transporte esté acompañada de un proceso de asignación de una norma urbanística en el área de influencia que promueva la densificación y renovación urbanística de estos sectores. En particular, este propósito se promueve mediante la definición de un mayor potencial edificatorio para los predios que se localizan en el área de influencia del sistema de transporte.

Algunas de las decisiones que es recomendable que se incluyan en este proceso consiste en la asignación del **tratamiento urbanístico de renovación urbana bajo una modalidad específica** para las áreas de influencia del sistema de transporte.

Posterior a la asignación del tratamiento urbanístico se puede llevar a cabo una reglamentación de la modalidad incluyendo, entre otros, los siguientes aspectos:

- La definición de un **índice de construcción básico** (que determina el potencial edificatorio en m<sup>2</sup> construidos que puede efectuarse sin necesidad de realizar aportes adicionales)

- La definición de un **índice de construcción adicional** (que determina el máximo potencial edificatorio que está supeditado al pago de aportes en dinero o especie en función del número de m<sup>2</sup> proyectados por encima del coeficiente básico)
- La identificación de áreas en las que puede ser conveniente o necesario su desarrollo mediante reajuste de suelos<sup>3</sup>.
- La definición de regulación específica para el desarrollo de otros usos en los predios destinados a la infraestructura de transporte.

Como se presenta en la Guía No. 1, la adopción de la norma urbanística específica en el área de influencia se puede efectuar mediante:

- La incorporación al tratamiento de renovación urbana (en los casos en que el POT vigente tenga prevista esta alternativa).
- La adopción de instrumentos de planificación complementarios con alcance suficiente para adoptar las decisiones antes enlistadas (en los casos en que el POT vigente tenga prevista esta alternativa)
- La modificación excepcional del POT en virtud del artículo 285 del PND 2022-2026.

En el siguiente cuadro se analiza un caso concreto en donde se asigna de forma diferenciada norma urbanística en función de la infraestructura de transporte:



<sup>3</sup> Áreas en donde puede ser conveniente o necesaria una reconfiguración morfológica de las manzanas para la gestión del suelo necesario para la implantación de infraestructura de soporte u otros soportes urbanos en el marco de Estrategias DOT de escala de estación o proyecto (Ver Guía No. 1)

Figura 4. Caso de estudio Valledupar

El Plan de Ordenamiento Territorial de Valledupar fue adoptado mediante el Acuerdo Municipal 011 de 2015. En dicho Acuerdo, se definió la norma urbanística para el municipio, y su posible articulación con el sistema de transporte.

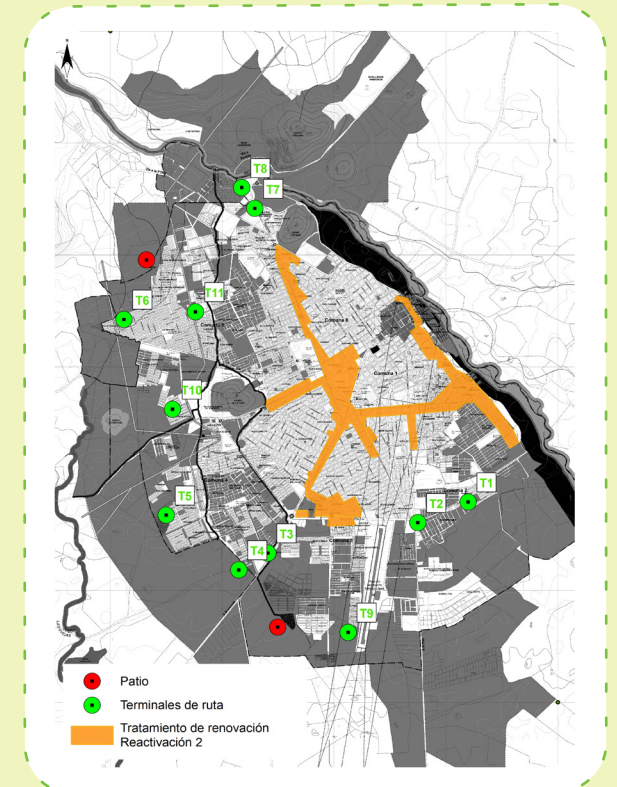
Al respecto, se define que el Tratamiento de Renovación Urbana 2 (TRA-2), es el tratamiento que se encuentra asociado a sectores que pueden ser densificados, debido a su proximidad con la infraestructura de transporte.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 192 del POT, salvo que se trate de equipamientos dotacionales o edificaciones destinados a cualquier uso que se les expida licencia de construcción en modalidad de obra nueva y ampliación para generar unidades inmobiliarias, deberán cumplir con las siguientes obligaciones urbanísticas:

- Cesión de suelo para espacio público (8 m<sup>2</sup> por cada unidad de vivienda o por cada 100 m<sup>2</sup> de usos distintos al residencial) y de equipamientos (4 m<sup>2</sup> por cada unidad de vivienda o 6m<sup>2</sup> por cada 100 m<sup>2</sup> destinados a usos distintos al residencial).
- Cesión in-situ o pago compensatorio a través de fondos dispuestos para el efecto.

De otra parte, se encuentra que el artículo 369 establece la posibilidad general de permitir un incremento de la altura máxima permitida en los desarrollos que voluntariamente propongan áreas de cesión adicionales a las obligaciones mínimas antes enlistadas.

En este orden de ideas, aun cuando el POT fue adoptado siete años antes de la entrada en operación del SIVA, el municipio previó un régimen específico, que no sólo permite adelantar intervenciones para la transformación y densificación de zonas aledañas al sistema de transporte, sino que también cuenta con un sistema de cargas y beneficios por fuera de instrumentos complementarios que permiten vincular recursos de privados para la financiación del desarrollo urbano en el área de influencia del sistema de transporte.



El caso del POT de Valledupar es un gran ejemplo para que otros municipios que están empezando la estructuración de sus sistemas tomen decisiones desde el nivel de la norma urbanística, que permita la articulación entre el sistema de transporte y el desarrollo urbano.

## 2.3. Fortalecimiento institucional

Como se presenta en la Cuadernillo Introdutorio del Kit de Guías, existe un reto asociado al fortalecimiento de las capacidades de las entidades que tienen a su cargo funciones relacionadas con la sostenibilidad de los sistemas de transporte.

Este reto es particularmente relevante en la implementación de instrumentos de CVS en cuanto requiere de la confluencia de acciones relacionadas con:

- La participación activa de la administración pública en la reglamentación, promoción, gestión y desarrollo de los proyectos inmobiliarios en el área de influencia del sistema.
- La planeación, construcción y operación del sistema de transporte.

Como tal es importante que la entidad territorial cuente con una arquitectura institucional que designe claramente las dependencias res-

ponsables para desarrollar las funciones anteriormente descritas, así como las instancias de coordinación necesarias para garantizar que su implementación se logre de forma articulada.

En este orden de ideas se enfatiza que es estratégico que exista una entidad que funja como **operador urbano**. Esta entidad debe tener competencias para:

- Formular y elaborar instrumentos de planeación.
- Gestionar recursos provenientes de cargas urbanísticas y otros instrumentos de CVS
- Actuar como banco inmobiliario y hacer gestión predial.
- Realizar acercamientos con el sector privado para incentivar la participación en inversiones y ejecución de los proyectos inmobiliarios.

Ahora bien, como se muestra en la siguiente figura existen diferentes aproximaciones para abordar la necesidad de articular las acciones de desarrollo urbano con las de gestión del transporte:

Respecto de las aproximaciones presentadas en la anterior figura es importante mencionar que no representan posturas absolutas para abordar la necesidad de articulación y, en la práctica, usualmente se desarrollan esquemas mixtos que se encuentran en un punto medio del espectro.

### 2.3.1. Aproximación A: énfasis en el fortalecimiento de entes gestores.

Una aproximación es la de priorizar el fortalecimiento de entes gestores de forma tal que estas entidades sean quienes tengan a su cargo ser operadores urbanos en el área de influencia del sistema de transporte. Para ello es necesario que los entes gestores:

- Se les haya asignado competencias asociadas a las funciones que cumplen los operadores urbanos.
- Tengan una naturaleza que les permita desarrollar actividades bajo régimen de derecho privado.
- Cuenten con dependencias o equipos especializados que tengan a su cargo labores asociadas a la participación de estas empresas en la implementación de instrumentos de captura de valor del suelo, incluyendo la gestión y relacionamiento con actores privados para el desarrollo inmobiliario en suelo público.

En esta aproximación se resalta que el objeto principal de los entes gestores es el de la construcción y operación de los sistemas de transporte. En consecuencia, es importante tener en cuenta que de ninguna manera la ampliación de funciones de dichos entes debe subrogar su función principal como operador de transporte.

### 2.3.2. Aproximación B: énfasis en instancias de coordinación interinstitucional.

La segunda aproximación consiste en que la responsabilidad de adelantar las acciones previstas para los operadores urbanos en el área de influencia esté asignada a una dependencia de la entidad territorial distinta del ente gestor.

Así las cosas, la articulación del desarrollo urbano y CVS con la planeación, construcción y operación del sistema de transporte se desarrolla a través de instancias y mecanismos de coordinación interinstitucional.

Es importante que los espacios de coordinación estén debidamente formalizados y reglamentados en la arquitectura institucional de la entidad territorial. Lo anterior para garantizar que dichos espacios sean eficaces en el seguimiento periódico de las acciones de las diferentes entidades y dependencias involucradas.

## 2.4. Adopción de instrumentos de CVS

Otro de los aspectos importantes a tener en cuenta como parte de los puntos de partida, es que los municipios hayan adoptado y cuenten con una reglamentación específica para la aplicación de los instrumentos de CVS.

Al respecto se tiene que conforme al artículo 32 de la Ley 136 de 1994, corresponde a los Concejos Municipales o Distritales “(...) **6. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley**”.

En este sentido, teniendo en cuenta que la **contribución de valorización** es un gravamen sobre la propiedad, corresponde al Concejo definir el monto distribuible y la entidad encargada del cobro y administración de los recursos.

Figura 5. Aproximaciones articulación desarrollo urbano y gestión del sistema de transporte



Fuente: JFP & Asociados, 2024.

Por otro lado, para el cobro de la **participación en plusvalía**, también es necesario que el Concejo adopte las normas para la aplicación de este instrumento, donde entre otras cosas, establezca la tarifa de participación y la destinación del recaudo.

Para ambos casos, es importante que dentro de la reglamentación se establezca de manera explícita que los recursos que sean recaudados producto de estos instrumentos puedan ser destinados a la financiación de la infraestructura de transporte.

## 2.5. Reglamentación para la destinación y administración de recursos provenientes de instrumentos de CVS

Como se muestra en la Tabla No. 1, dependiendo del instrumento a aplicar existen restricciones presupuestales<sup>4</sup> y operativas para destinar los recursos provenientes de la aplicación de instrumentos de CVS para el transporte.

De un lado, los recursos provenientes de la destinación del mayor valor del IPU o los desarrollos inmobiliarios en suelo público, son recursos que pueden llegar a generar recursos adicionales para la sostenibilidad del sistema de transporte, en tanto se tratan de ingresos periódicos.

Para esto, es necesario que las entidades territoriales cuenten con un Fondo de Estabilización Tributario, que permita que, una vez sean recaudados los recursos provenientes de la aplicación de estos instrumentos, estos puedan ser trasladados al mencionado fondo, para sean

administrados por el Ente Gestor.

De otro lado, como se muestra en la Tabla No. 1, para el caso de los recursos provenientes de la contribución de valorización, la participación en plusvalía, TIF, y cargas urbanísticas, se encuentra que los mismos se constituyen como ingresos que se obtienen por una única vez.

Por esta razón, los recursos provenientes de estos instrumentos se podrían asociar eventualmente a la financiación de inversiones de capital del sistema de transporte o a intervenciones en el marco de estrategias DOTS en su área de influencia, como la construcción de espacio público, redes de servicio y equipamientos sociales.

De acuerdo con lo anterior es importante que se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

- Que en la reglamentación de los instrumentos se haya previsto la posibilidad de destinar los recursos provenientes de la aplicación de instrumentos de CVS para la financiación de proyectos de transporte y de intervenciones previstas en operaciones urbanas en el área de influencia.
- Contar con mecanismos de gestión de estos recursos (tales como fondos cuenta) para que los mismos puedan ser administrados de forma diferenciada.
- Designar al ente gestor y/o al operador urbano designado como ejecutor o beneficiario de los recursos provenientes de la aplicación de instrumentos de CVS en el área de influencia del sistema.

## 2.6. Actualización de catastro

La actualización de la información catastral con la que cuenta la entidad territorial no solamente es una obligación en el marco de los procesos de cofinanciación de la Nación, sino que es también un insumo crucial para la implementación de instrumentos de CVS en el área de influencia del sistema. En este orden de ideas es necesario evaluar el **estado de actualización del catastro para esta área**.

Como parámetro general se encuentra que si no ha existido ninguna actualización en los últimos 5 años, el catastro se entiende desactualizado de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011.

De igual manera, como parte del diagnóstico del estado del catastro de la entidad territorial es importante conocer quién es el Gestor Catastral

en el respectivo ámbito territorial, en tanto esta entidad es la que tendría a su cargo administrar y actualizar la información en cuestión.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que para la implementación de instrumentos de CVS, no basta con actualizar por una única vez la información catastral del área de influencia, sino que dicha información debe mantenerse actualizada.

Por lo anterior, se recomienda que dentro de las acciones que se desarrollen para la implementación de instrumentos de CVS, se incluya como parte de la agenda prioritaria de la entidad territorial la realización, mantenimiento y actualización del censo catastral del área de influencia en sus diversos aspectos y en particular la definición del valor de los bienes inmuebles.



Copyright a Canas Arango

<sup>4</sup> Si bien el artículo 174 de la Ley 2294 de 2023 (PND) modifica el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 y establece en su numeral 1ro que “las autoridades de los departamentos, municipios, distritos o áreas metropolitanas podrán aportar recursos propios y recursos de capital para la sostenibilidad de los sistemas de transporte público. Para estos efectos las entidades territoriales podrán comprometer un porcentaje del recaudo del impuesto predial unificado para la sostenibilidad de su sistema de transporte público”, es importante tener en cuenta que la destinación de estos recursos se enmarca en los principios del sistema presupuestal, así como en su previsión en el Marco de Gasto de Mediano Plazo con criterios de sostenibilidad fiscal.

# 3

## Hojas de ruta

En este apartado se presenta la hoja de ruta para la implementación de los instrumentos de CVS previstos en la presente Guía.



### 3.1. Impuesto predial unificado

La utilización de los recursos provenientes del impuesto predial unificado (IPU) como una forma de CVS en el marco de proyectos de transporte público se puede realizar a través de dos modalidades:

- Identificación y destinación del incremento del recaudo
- Titularización de impuestos futuros

A continuación se desarrolla la hoja de ruta para las modalidades antes enlistadas.

#### 3.1.1. Modalidad A. Destinación del incremento del recaudo del impuesto predial

**Fase 1. Estructuración.** Teniendo en cuenta que el impuesto predial es un ingreso de libre destinación por parte de los municipios o distritos,

la dependencia de hacienda deberá emitir una resolución donde se defina la metodología y el porcentaje del recaudo que será destinado a la sostenibilidad del sistema de transporte.

**Fase 2. Ejecución.** Una vez entrado en operación el sistema de transporte, se deberá adelantar una actualización del avalúo catastral en el área de influencia con el objetivo de determinar cuál fue el aumento real en el valor del suelo. Este estudio le corresponde a la dependencia de Hacienda de la entidad territorial en coordinación con el gestor catastral correspondiente.

En segundo lugar, la dependencia de Hacienda deberá de manera anual, y conforme el calendario tributario, recaudar el impuesto.

Por último, durante el último trimestre de cada año fiscal, la dependencia de Hacienda presentará al concejo municipal o distrital el Presupuesto Anual de Inversiones, en el cual deberá ser aprobado por el Concejo Municipal o Distrital durante el mes de diciembre. En dicho presupuesto, se destinará al Fondo de Estabilización Tarifaria del sistema de transporte, el mayor valor recaudado del impuesto predial, el cual es administrado por el Ente Gestor para la sostenibilidad del sistema.

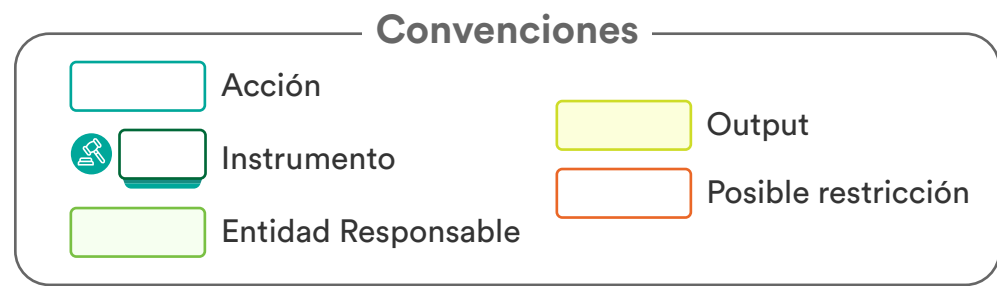


Figura 6. Destinación del mayor recaudo del impuesto predial



Fuente: JFP & Asociados, 2024

### 3.1.2. Escenario B. Titularización futura de impuestos (TIF)<sup>5</sup>

**Fase 1. Alistamiento.** Como primer paso, la entidad territorial deberá adelantar un análisis a la luz de los requisitos del Decreto Nacional 1382 de 2020 para determinar si se encuentra habilitado para aplicar el instrumento, los requisitos habilitantes son los que se presentan a continuación:

- Que el municipio sea categoría especial, 1 o 2.
- Que el municipio gestione su propio catastro directamente, o a través de esquemas asociativos territoriales.
- Que el porcentaje del índice de eficiencia del recaudo del impuesto predial promedio de que trata el artículo 2.2.5.6.4.1. del Decreto Nacional 1077 de 2015, no sea inferior al 60%.

En segundo lugar, se debe verificar que la intervención esté contemplada como un “proyecto de renovación urbana” en alguno de los instrumentos de planificación del municipio. En caso de que no sea así, la entidad territorial deberá adoptar un instrumento complementario que defina una norma urbanística propia y permita la aplicación del instrumento, de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 285 del PND.

**Fase 2. Estructuración.** Una vez superados los requisitos habilitantes, el siguiente paso es preparar un **estudio de costos y proyección del recaudo**, donde se encuentre una estimación de los costos totales de la obra, un análisis de la dinámica inmobiliaria y del comportamiento del pago de los contribuyentes del sector. Este estudio debe ser preparado por el Operador Urbano.

Posteriormente, la dependencia de planeación deberá delimitar el **Distrito TIF**, aprobar en conjunto con la dependencia de hacienda el estudio elaborado por el operador urbano. Igualmente, debe certificar que al emplear otros instrumentos de captura de valor (como la contribución de valorización o la participación en plusvalía), no es suficiente para cubrir con el cierre financiero del proyecto, y por tanto se requiere de la aplicación del TIF.

Una vez aprobados los estudios anteriormente mencionados, la dependencia de hacienda deberá elaborar la **proyección del aumento en el recaudo del impuesto predial para el área delimitada** del Distrito TIF, el cual deberá ser presentado ante el Concejo Municipal o Distrital, quien autorizará la cesión del recaudo futuro al patrimonio autónomo creado para este propósito.

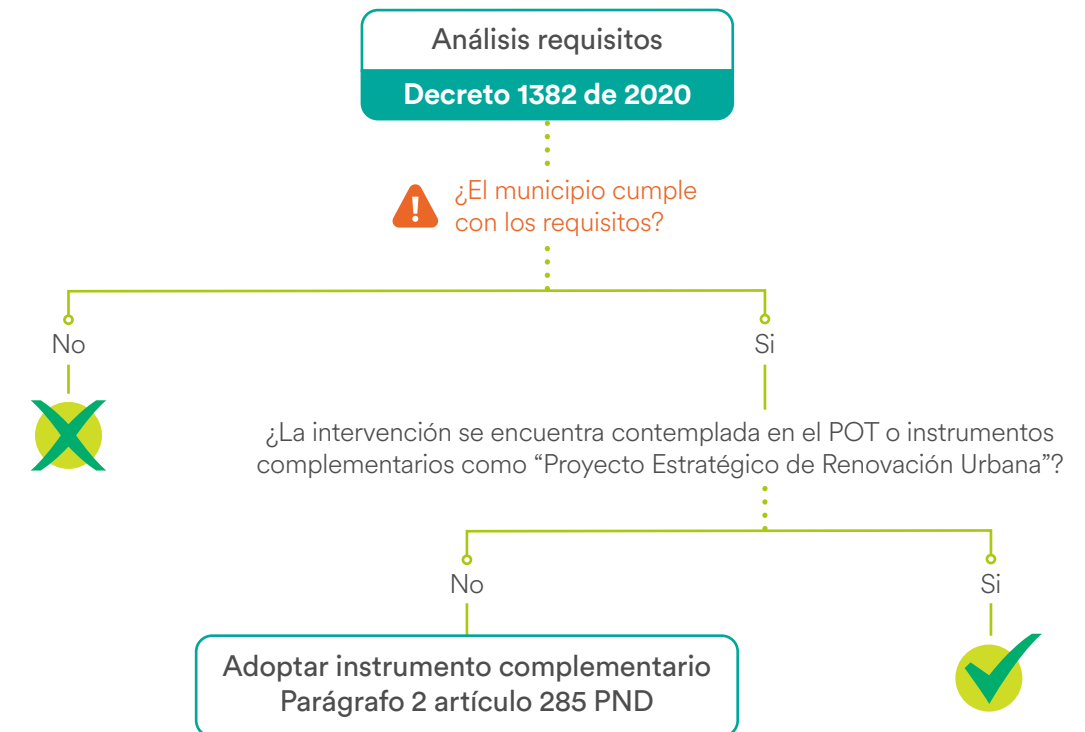
**Fase 3. Ejecución.** Una vez aprobada la operación de crédito, el operador urbano deberá constituir un patrimonio autónomo. Una vez constituido, la dependencia de hacienda, mediante acto administrativo, deberá autorizar la emisión de los bonos o títulos con el valor del incremento, y transferirlos al patrimonio autónomo para que puedan ser destinados a la financiación de la obra.

Emitido los bonos o títulos, el operador urbano deberá realizar la contratación de la obra y hacer su posterior entrega de acuerdo con las condiciones técnicas del caso.

Una vez entregada la obra y liquidado el contrato, el operador urbano deberá realizar la devolución de los recursos no utilizados provenientes de este mecanismo durante la implementación del proyecto al emisor, es decir, a la dependencia de Hacienda de la entidad territorial.

Figura 7. Financiación estrategias DOTS a través de TIF

## Alistamiento



## Estructuración

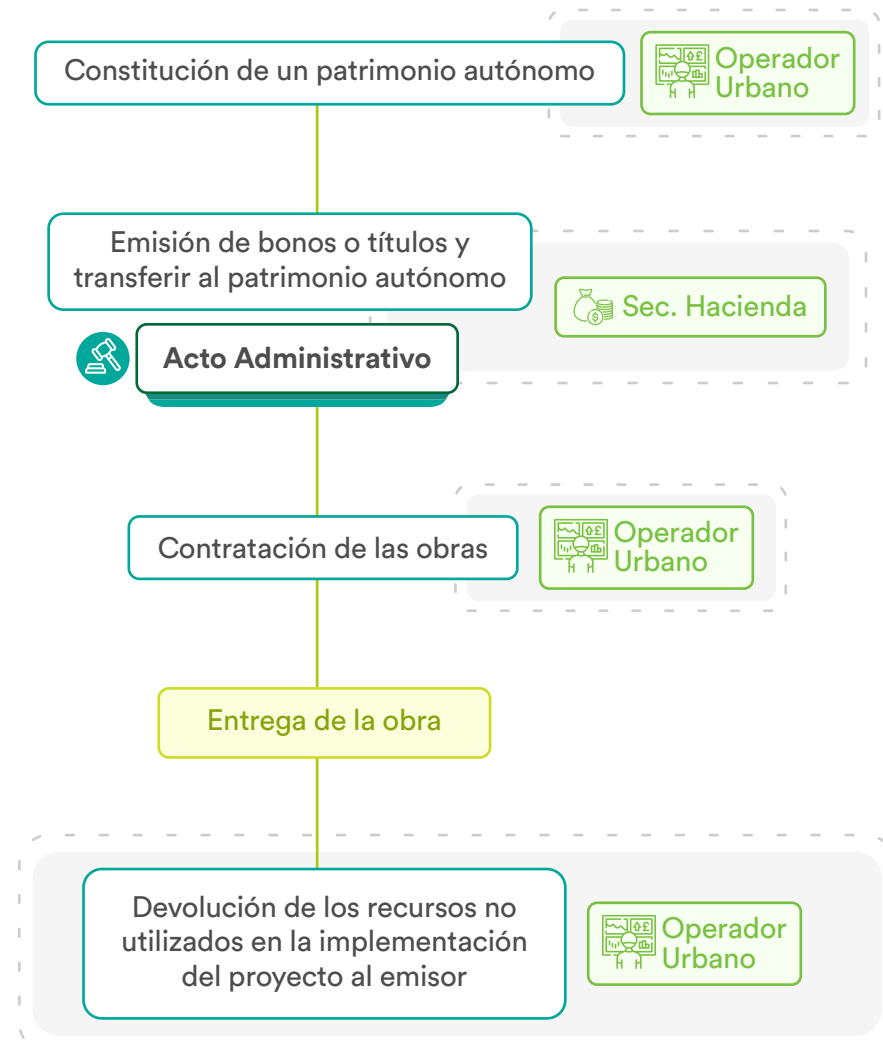


<sup>5</sup> Para mayor información de cómo aplicar TIF, revisar el documento preparado por el Banco Mundial Instrumentos innovadores para financiar la infraestructura y el desarrollo urbano en ciudades colombianas, el cual es de acceso libre en el siguiente link: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/230191593563682035/pdf/Innovative-Instruments-to-Finance-Urban-Development-in-Colombian-Cities.pdf>



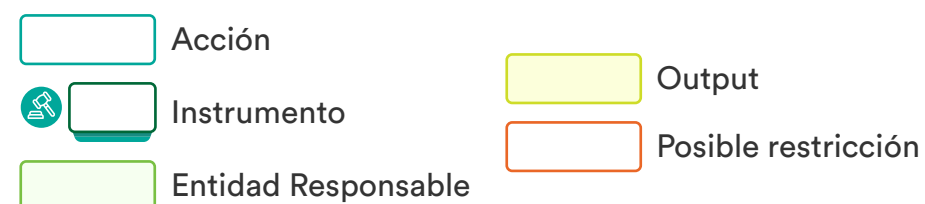
Figura 7. Financiación estrategias DOTS a través de TIF

## Ejecución



Fuente: JFP & Asociados, 2024

### Convenciones



## 3.2. Contribución de valorización

### 3.2.1. Fase 1. Alistamiento

Como primer paso, se debe verificar si el concejo municipal ha autorizado la financiación del proyecto a través de la contribución por valorización.

En caso de que no se encuentre, se deberá gestionar dicha aprobación.

### 3.2.2. Fase 2. Estructuración del proyecto

Dentro de la fase de estructuración, el Ente Gestor o la dependencia a cargo de la construcción de infraestructura debe preparar **los estudios de diseño definitivos e ingeniería de detalle** del proyecto que pretende emplear la contribución de valorización como una fuente de financiación. Igualmente, se debe establecer cuáles son los **beneficios cuantitativos y cualitativos que generará la obra**.

Estos estudios deben presentarse a la dependencia de hacienda de la entidad territorial, el cual será el encargado de elaborar el anteproyecto del plan de obras de valorización que deberá ser presentado al Concejo Municipal o Distrital.

### 3.2.3. Fase 3. Ejecución

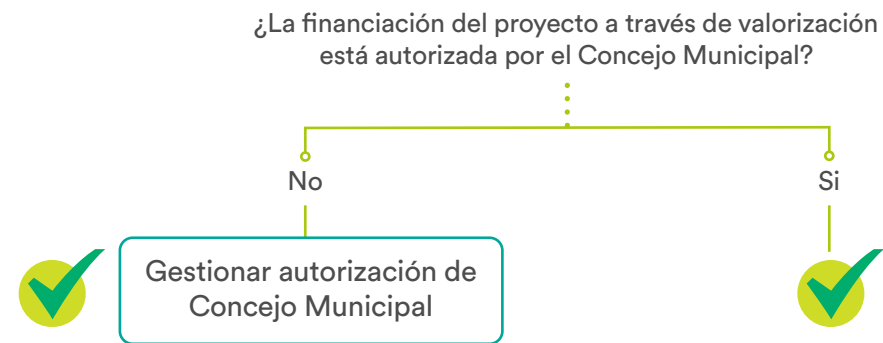
Una vez aprobado el plan de obras de valorización, el siguiente paso es realizar la liquidación individual y la notificación a los contribuyentes a través de una resolución adoptada por la entidad encargada de hacer el recaudo de la contribución. Seguidamente, la entidad territorial solicitará a la oficina de registro de instrumentos públicos, la inscripción en el folio de matrícula del gravamen de valorización.

En último lugar, y dependiendo de la regulación específica de cada entidad territorial, se podrá adelantar el recaudo de la contribución, la cual se podrá hacer antes de la construcción de la obra, durante su ejecución o una vez haya sido entregada la obra. En cualquiera de los casos, la entidad encargada deberá realizar la gestión de recaudo y destinar los recursos a la financiación de la obra.



Figura 8. Contribución por valorización como fuente de financiación para el transporte

## Alistamiento



## Estructuración del proyecto

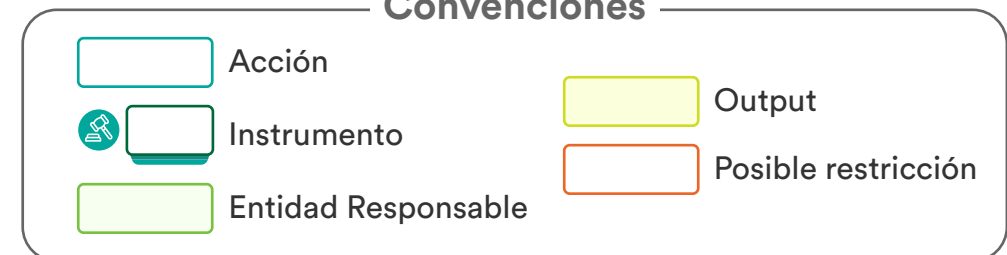


## Ejecución



Fuente: JFP & Asociados, 2024

### Convenciones



### 3.3. Participación en plusvalía

#### 3.3.1. Fase 1. Estructuración

Una vez se cuente con la norma urbanística específica en las áreas de influencia de los proyectos de infraestructura asociado al transporte que permitan la constitución de un hecho generador de plusvalía, la entidad que tenga a su cargo la competencia procederá a calcular el efecto plusvalía causado por los mayores aprovechamientos urbanísticos asignados al área de influencia de los sistemas de transporte.

Calculado dicho efecto, la entidad competente deberá realizar la liquidación del efecto plusvalía mediante resolución y adelantar la respectiva notificación a los propietarios de los inmuebles beneficiarios del efecto plusvalía.

Por último, la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos- ORIP municipal deberá realizar el

registro en el FMI de cada uno de los predios beneficiarios del efecto plusvalía.

#### 3.3.2. Fase 2. Ejecución

Una vez se realice la liquidación, notificación y se registre en el respectivo FMI, Hacienda municipal deberá realizar el recaudo de la contribución, el cual solo se puede exigir:

- En el trámite de solicitud de licencia de urbanismo o construcción.
- Cuando exista un cambio efectivo de uso del inmueble.
- En los actos que impliquen transferencia del dominio.
- Mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo.

Por último, esta misma entidad deberá realizar la transferencia de los recursos recaudados al ente gestor del sistema de transporte.

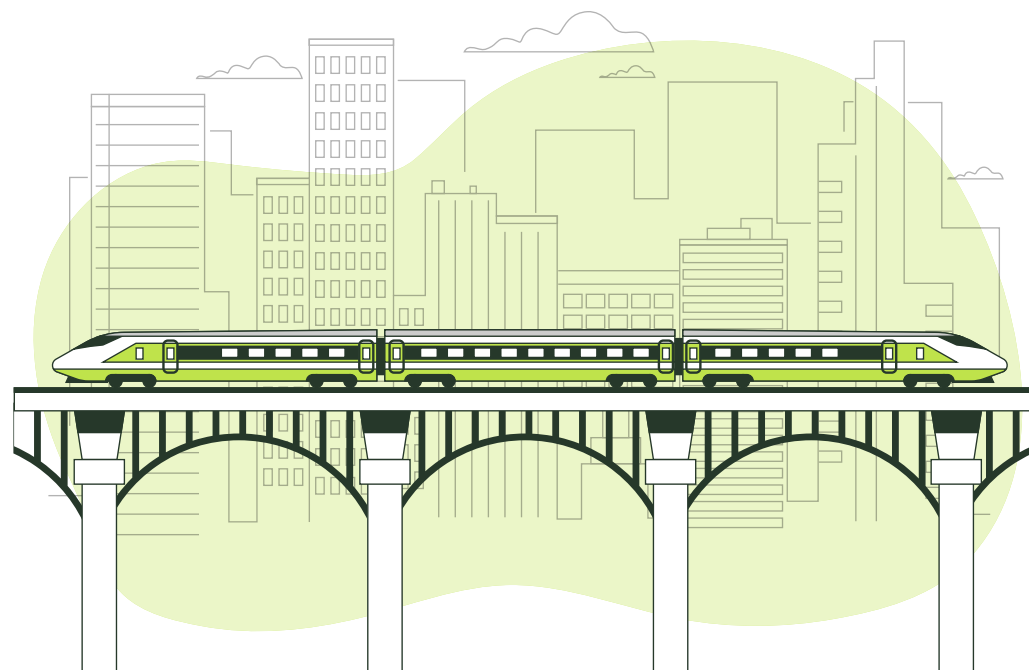
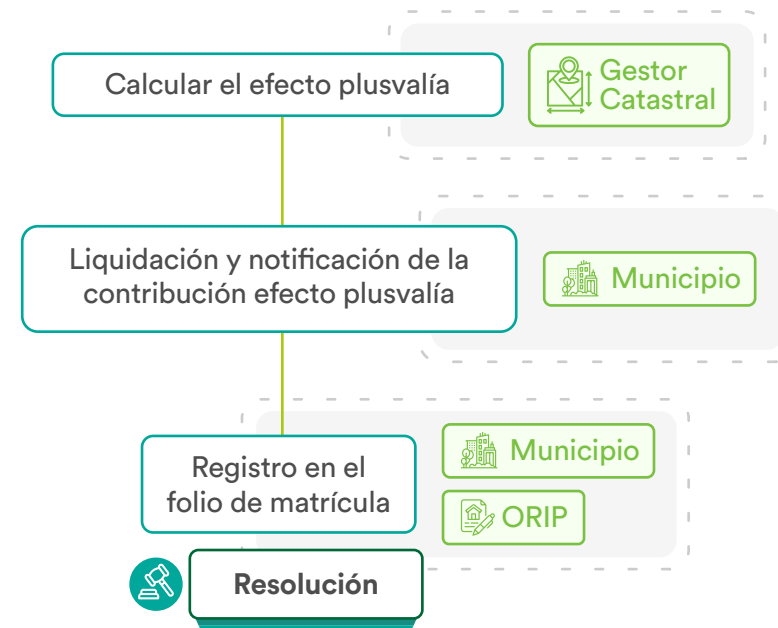
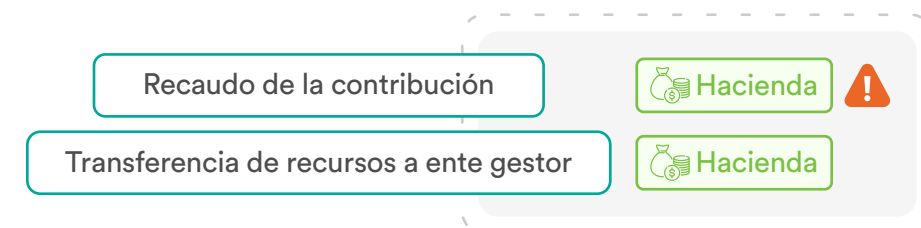


Figura 9. Participación en plusvalías como fuente de financiación para el transporte

### Estructuración



### Ejecución



Fuente: JFP & Asociados, 2024

#### Convenciones



### 3.4. Cargas urbanísticas

La aplicación de cargas urbanísticas destinadas a la infraestructura asociada al transporte, conforme a la reglamentación urbanística municipal correspondiente, se puede prever para proyectos que se desarrollen mediante licencia urbanística o plan parcial, en forma de

- Cesión de un % de suelo en el mismo ámbito de aplicación del plan parcial o el licenciamiento, el cual deberá ser destinado a infraestructura de transporte, de acuerdo con la reglamentación urbanística correspondiente.
- Obras, de acuerdo con los valores de referencia del costo de obra por m2 que se determinen de acuerdo con el tipo de infraestructura a desarrollar.
- Pago en dinero por acceso a la edificabilidad adicional determinada en el plan parcial o la licencia urbanística.



Los recursos obtenidos por el cumplimiento de la obligación urbanística mediante cesión de suelo u obra se pueden destinar para la financiación de las obras de infraestructura asociada al transporte o a operaciones urbanas de estrategias DOTS.

A continuación, se presenta la hoja de ruta para cada escenario de aplicación:

#### 3.4.1. Escenario A. Licenciamiento directo

**Fase 1. Estructuración.** Si el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas asociadas al transporte se realiza en el marco de una licencia urbanística, el curador urbano o la entidad competente de la expedición de las licencias urbanísticas deberá remitir la información relacionada con el proyecto a la dependencia de planeación, con el fin de que ésta realice la liquidación del pago de las obligaciones urbanísticas correspondientes asociadas a transporte.

Una vez realizada la liquidación, la dependencia de hacienda suscribirá un acuerdo de pago con el desarrollador inmobiliario. En dicho acuerdo se establecerá no solo el monto a pagar sino el momento de pago el cual se deberá realizar al fondo que sea creado para dicho propósito. Posteriormente, el curador urbano expedirá la licencia urbanística.

**Fase 2. Ejecución.** En esta fase, la dependencia de hacienda deberá hacer el recaudo de los recursos previstos de conformidad con el acuerdo de pago antes suscrito entre las partes y posteriormente, esta misma entidad deberá realizar la respectiva transferencia de los recursos recaudados al ente gestor u operador urbano quien se encargará de ejecutar dichos recursos con la destinación prevista para los mismos.

#### 3.4.2. Escenario B. Plan Parcial

**Fase 1: Estructuración.** En el marco del proceso de formulación de cada plan parcial de conformidad con los aprovechamientos urbanísticos de cada ámbito, el promotor de cada plan deberá definir las cargas urbanísticas asociadas a infraestructura correspondientes (suelo, obra o en dinero por compensación de edificabilidad adicional).

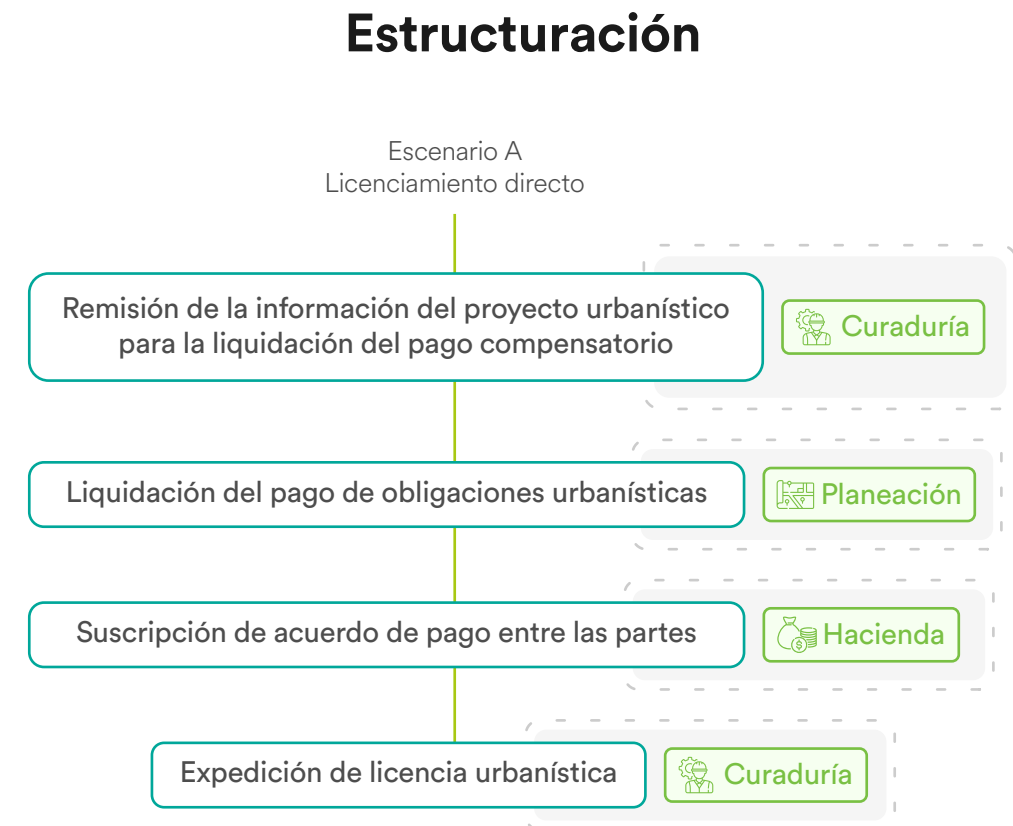
Posteriormente, en el marco del proceso de revisión y aprobación del plan parcial, la dependencia de planeación en conjunto con el ente gestor y hacienda, mediante el decreto de adopción de cada plan parcial, deberá aprobar la identificación, cuantificación y forma de

cumplimiento de la obligación urbanística asociada a transporte.

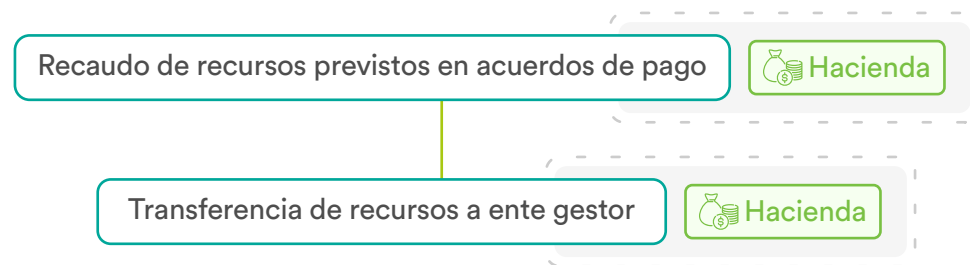
Una vez se apruebe el correspondiente plan parcial que identifica, cuantifica y establece la forma de pago de la obligación urbanística asociada a transporte se podrá continuar con la solicitud de la licencia urbanística respectiva ante la Curaduría Urbana o la entidad competente.

**Fase 2: Ejecución.** En este escenario, el desarrollador del respectivo plan deberá ejecutar las obras de infraestructura asociadas a transporte identificadas y cuantificadas en el plan parcial. En el marco del término de la vigencia el desarrollador deberá hacer la cesión y entrega, de las obras de infraestructura asociadas a transporte ejecutadas en el ámbito del plan parcial.

Figura 10. Implementación de cargas urbanísticas como fuente de financiación para el transporte



## Ejecución

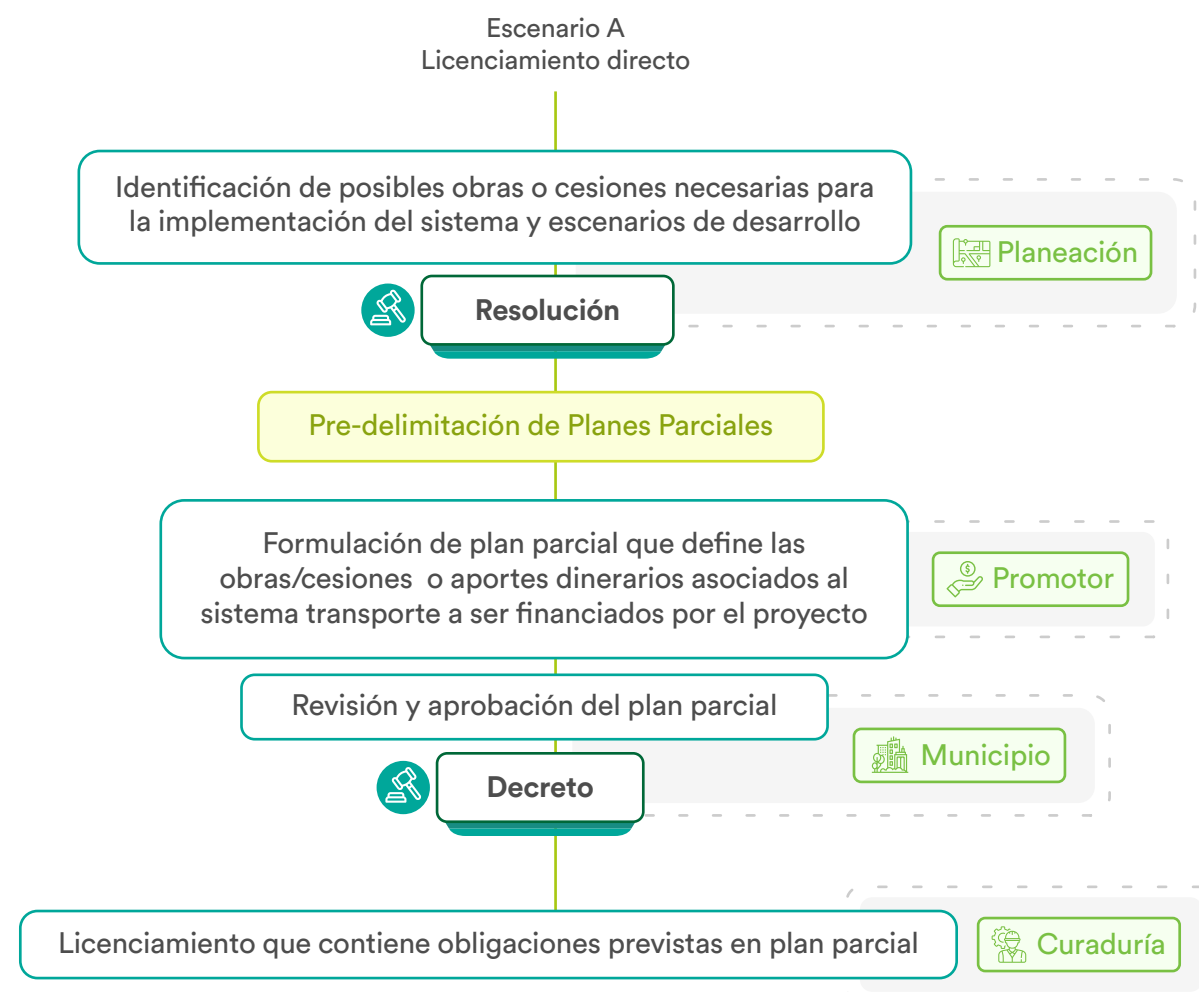


## Ejecución



Fuente: JFP & Asociados, 2024

## Estructuración



### 3.5. Desarrollo inmobiliario en suelo público

El desarrollo inmobiliario en suelo público es un mecanismo de CVS que se puede desarrollar en dos escenarios:

- A. En áreas remanentes.
- B. Construcciones anexas a la infraestructura de transporte.

A continuación se presenta la hoja de ruta para cada uno de estos escenarios.

#### 3.5.1. Escenario A: Desarrollo inmobiliario en áreas remanentes

**Fase 1. Estructuración.** El primer paso para el desarrollo inmobiliario en áreas remanentes

generadas a partir del desarrollo de infraestructura asociada al transporte es la elaboración de la caracterización física de las áreas remanentes por parte del operador urbano. Con base en esta caracterización se debe verificar si las condiciones físicas del predio tales como el área y la geometría permiten el desarrollo inmobiliario.

En el caso de que las condiciones físicas del predio no permitan el desarrollo inmobiliario se deberá identificar la posibilidad de la integración de predios colindantes al predio remanente<sup>6</sup>.

Si como resultado del anterior análisis se concluye que no es posible integrar el predio remanente con predios colindantes, se puede evaluar la posibilidad de realizar la explotación comercial de dicho predio bajo una modalidad de aprovechamiento económico del espacio público que se describe en la [Guía No. 3 del Kit de Financiación \(Negocios Colaterales\)](#).

En el caso que la caracterización física de los predios remanentes permita el desarrollo inmobiliario, el operador urbano podrá proceder a la elaboración de los estudios técnico, jurídico y financiero del proyecto.

<sup>6</sup> Los procesos de integración inmobiliaria requieren de la elaboración de estudios técnicos que soporten la gestión asociada de los propietarios. De otra parte estos procesos comúnmente enfrentan dificultades asociadas a 1) Limitaciones y gravámenes jurídicos que restringen o imposibilitan la integración de los inmuebles. 2) Gran número de propietarios que dificulta alinear sus intereses y necesidades. 3) Existencia de condiciones sociales que dificultan la integración de los predios y la protección a moradores.

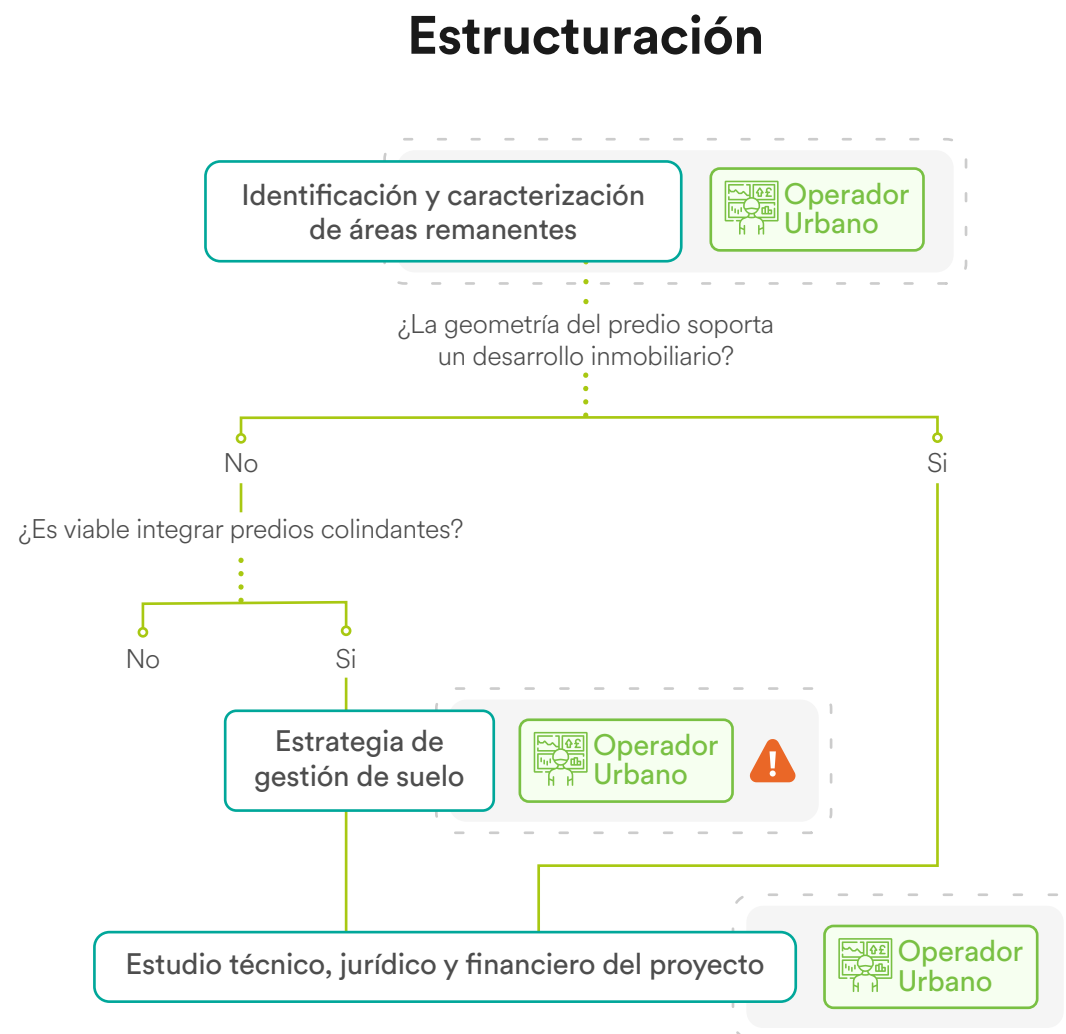
Con base en los resultados de los estudios técnico, jurídico y financiero del proyecto, el operador urbano procederá a seleccionar el modelo transaccional para el desarrollo del predio que pueden ser: modelos de autodesarrollo, modelos a través de APP que se ilustran en el anexo No. 1 de la presente guía.

**Fase 2. Ejecución.** La ejecución dependerá del modelo transaccional seleccionado para el desarrollo del predio.

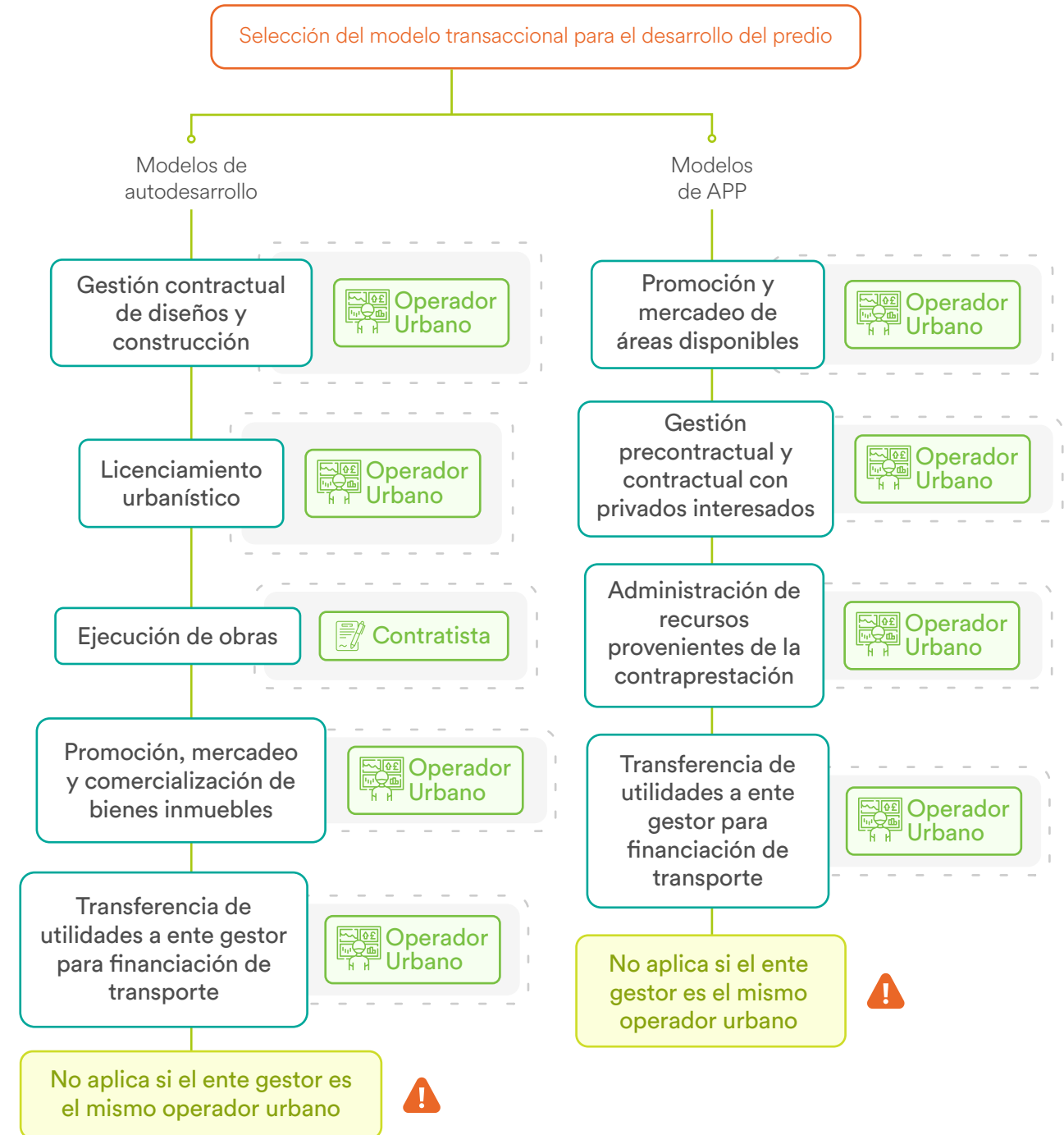
Si el modelo seleccionado es autodesarrollo, el operador urbano deberá realizar las siguientes actividades:

- Gestión contractual de diseños y construcción.
- Licenciamiento urbanístico.
- Ejecución de obras.
- Promoción, mercadeo y comercialización de bienes inmuebles.
- Transferencia de las utilidades obtenidas al ente gestor para la financiación de transporte (este último no aplica si el ente gestor es el mismo operador urbano).

Figura 11. Desarrollo inmobiliario en áreas remanentes



## Ejecución



Fuente: JFP & Asociados, 2024

### 3.5.2. Escenario B: Desarrollo inmobiliario a través de construcciones anexas a la infraestructura de transporte

En este escenario es recomendable la implementación del Derecho Real Accesorio de Superficie<sup>7</sup> como mecanismo para asociar a un actor privado en el desarrollo inmobiliario

Para mayor información de cómo aplicar este mecanismo, consultar la [Guía para la implementación del Derecho Real Accesorio de Superficie](#), elaborada por el Departamento Nacional de Planeación.

**Fase 1. Estructuración.** En el caso del desarrollo inmobiliario a través de construcciones anexas a la infraestructura de transporte, como primer paso, el ente gestor deberá elaborar el estudio técnico, jurídico y financiero del proyecto.

Los resultados obtenidos de dichos estudios deberán ser concertados y aprobados por las autoridades de planeación, hacienda. Con base en estas aprobaciones se deberá realizar las respectivas acciones de saneamiento de la situación jurídica, registro y demás para la habilitación del área libre aprovechable.

**Fase 2. Ejecución.** Como primera medida, el Ente Gestor deberá realizar la gestión precontractual y contractual con el actor privado interesado (superficiario). Una vez se realice esta gestión se procederá a realizar la respectiva inscripción en el FMI del predio donde se va a llevar a cabo la aplicación del DRS. Posteriormente, el superficiario procederá a realizar la solicitud de la licencia urbanística respectiva para el desarrollo del DRS.

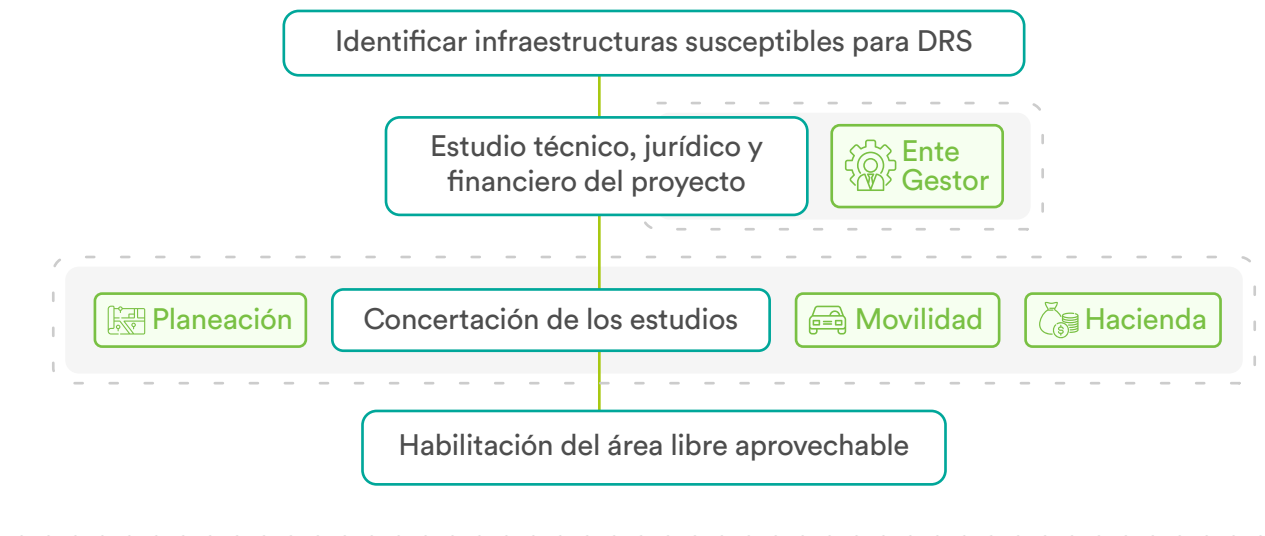
La administración de recursos provenientes de la contraprestación y la terminación del contrato y revisión de las edificaciones estarán a cargo del ente gestor.



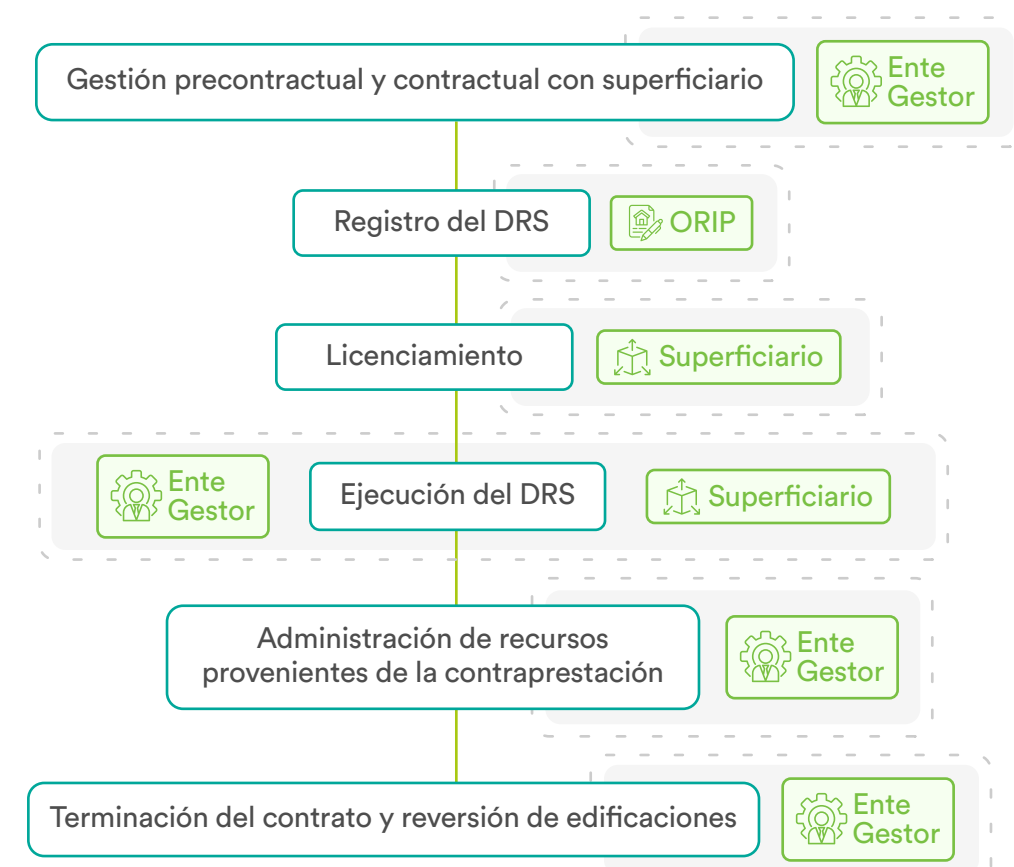
<sup>7</sup> Es un instrumento contractual que permite el aprovechamiento urbanístico por parte de un tercero de las áreas disponibles en la infraestructura de transporte a cambio de una retribución. Jurídicamente se trata de un derecho real accesorio que tiene origen contractual, enajenable y oneroso.

Figura 12. Construcciones anexas a la infraestructura de transporte

## Ejecución



## Ejecución



Fuente: JFP & Asociados, 2024

Figura 13. Anexo 1. Figuras de tipologías de infraestructura

 <p><b>BRT</b></p>	 <p><b>Metro</b></p>
 <p><b>Patio</b></p>	 <p><b>Estación</b></p>
 <p><b>Portal</b></p>	 <p><b>Patio</b></p>
 <p><b>Estación</b></p>	
 <p><b>Bus</b></p>	 <p><b>Cable</b></p>
 <p><b>Patio</b></p>	
 <p><b>Paradero</b></p>	
 <p><b>Terminales de integración</b></p>	

**Anexo 2. Modelos transaccionales para el desarrollo inmobiliario en áreas remanentes.**

Para desarrollos inmobiliarios en suelo público, se identifican cinco modelos de transacción organizados en dos categorías: autodesarrollo y alianza público-privada. A continuación, se incluye una breve descripción de cada modelo:

**3.6.2. Modelo de alianza público-privada apalancando inversión privada:**

En este modelo se introduce la figura de un actor privado que entrega a la empresa de transporte infraestructura y/o activos inmobiliarios a cambio de la explotación a largo plazo de activos construidos sobre suelo público, bien sea por medio de la figura de arrendamiento de suelo o de concesión.

**3.6.1. Modelos de autodesarrollo basados en inversión pública**

- **Diseño, contratación y construcción (Design, Bid, Build - DBB):** La empresa de transporte desarrolla el proyecto inmobiliario y la infraestructura urbana y de transporte con recursos propios. Al contratar directamente a las firmas ejecutoras, la empresa de transporte asume todo el riesgo de construcción, diseño, operación y mantenimiento. La empresa de transporte diseña términos de referencia y se encarga totalmente de la financiación.
- **Diseño y construcción (Design Build - DB):** La empresa de transporte desarrolla el proyecto inmobiliario y la infraestructura urbana y de transporte con recursos propios. Involucra a un contratista encargado de diseñar y construir, la empresa de transporte asume todo el riesgo de construcción, diseño, operación y mantenimiento. La empresa de transporte se encarga totalmente de la financiación.
- **Canje de suelo y aprovechamientos (venta y pago en especie):** La empresa de transporte intercambia tierra y aprovechamientos por edificios e infraestructura urbana construidos por parte de un actor privado. La estructuración financiera y comercial requiere conocimiento específico alto y carga operativa media, por lo que típicamente se involucra a un asesor o consultor privado que apoye a la entidad de transporte.

- **Diseño, construcción, operación y mantenimiento (DBFOM) – Arrendamiento de suelo:** Entes privados se encargan de diseñar, construir, financiar, operar, explotar económicamente y hacer mantenimiento a través de un contrato de arrendamiento de suelo a largo plazo. Este esquema no tiene un impacto directo en los balances financieros de la empresa de transporte e implica ingresos recurrentes en el largo plazo. Una mayor porción del riesgo pasa a manos de privados con respecto a esquemas de autodesarrollo.
- **Diseño, construcción, operación y mantenimiento (DBFOM) – Concesión:** Entes privados toman control de la propiedad, ejecutan inversiones y se encargan de su operación y explotación económica por un periodo determinado de tiempo bajo un contrato de exclusividad. Luego de dicho periodo, la propiedad retorna a manos del sector público. Este esquema también puede incluir la construcción o financiación de infraestructura urbana por parte del privado. A diferencia del modelo anterior, la financiación en este modelo no está exenta de impuestos. Posibilita mecanismos alternativos de financiación.



Tabla 2. Roles bajo cada modelo

Modelo Rol	Diseño, contratación y construcción	Diseño y construcción	Canje de suelo y aprovechamientos	APP – DBFOM Arrendamiento de suelo	APP – DBFOM Concesión
Propietario de la tierra	Operador urbano/ ente gestor	Operador urbano/ ente gestor	Operador urbano/ ente gestor	Operador urbano/ ente gestor	Operador urbano/ ente gestor
Propietario de edificios	Operador urbano/ ente gestor	Operador urbano/ ente gestor	Operador urbano/ ente gestor	Operador urbano/ ente gestor	Operador urbano/ ente gestor
Diseña	Operador urbano/ ente gestor a través de Contratista Diseño	Operador urbano/ ente gestor a través de Contratista General	Operador urbano/ ente gestor a través de Contratista Diseño	Privado	Privado
Construye	Operador urbano/ ente gestor a través de Contratista Construcción		Privado	Privado	Privado
Financia	Operador urbano/ ente gestor	Operador urbano/ ente gestor	Privado	Privado	Privado
Opera y mantiene activos	Operador urbano/ ente gestor a través de contratista de compañía de marketing	Operador urbano/ ente gestor a través de contratista de operación	Operador urbano/ ente gestor o Privado	Privado	Privado
Mantiene y activa el espacio público	Operador urbano/ ente gestor a través de contratista de compañía de marketing	Operador urbano/ ente gestor a través de contratista de compañía de marketing	Nadie	Privado	Privado

Fuente: JFP & Asociados, 2024

Tabla 3. Características para cada modelo

Modelo Ámbito	Diseño, contratación y construcción	Diseño y construcción	Canje de suelo y aprovechamientos	APP – DBFOM Arrendamiento de suelo	APP – DBFOM Concesión
<b>Riesgo</b>	Alto Operador urbano/ ente gestor retiene todo el riesgo de diseño, construcción, operaciones y mantenimiento	Alto Operador urbano/ ente gestor retiene todo el riesgo de diseño, construcción, operaciones y mantenimiento	Medio El privado tiene el riesgo de diseño y construcción. La empresa de transporte tiene el riesgo de operación y mantenimiento, además del riesgo contractual que se concentra en la etapa de negociación y estructuración del canje	Medio - Bajo El desarrollador retiene el riesgo de costos y ejecución de diseño, construcción, operaciones y mantenimiento. Puede tener deducciones limitadas por incumplimiento	Bajo El desarrollador retiene el riesgo de costo, cronograma de diseño, construcción, operaciones y mantenimiento. Deducciones de pago por incumplimiento
<b>Riesgo</b>	El financiamiento está en los libros e impacta la capacidad de endeudamiento	El financiamiento está en los libros e impacta la capacidad de endeudamiento	La estructura de canje no requiere la emisión de deuda por parte de la empresa de transporte. Puede estar fuera de balance	La estructura de arrendamiento no requiere la emisión de deuda. Puede estar fuera de balance	El financiamiento se puede estructurar de diversas formas, pero crea una obligación financiera a largo plazo
<b>Financiación exenta</b>	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Arrendamiento de suelo</b>	No	No	No	No	No
<b>Ideal cuando...</b>	Operador urbano/ ente gestor sabe exactamente lo que quiere, tiene capacidad de financiación, no tiene prisa y tiene recursos para supervisar cada paso	Operador urbano/ ente gestor sabe en general lo que quiere, tiene capacidad de financiación, la velocidad es importante y tiene algunos recursos para supervisar cada paso	Operador urbano/ ente gestor cuenta con suelo, pero no los recursos ni la capacidad operativa para coordinar la construcción	Operador urbano/ ente gestor quiere reducir costos de ciclo de vida y de transferencia, riesgos de ejecución, construcción, operación y mantenimiento. Financiamiento proporcionado a través de capital privado	Operador urbano/ ente gestor quiere reducir costos de ciclo de vida y de transferencia, riesgos de ejecución, construcción, operación y mantenimiento. También puede proporcionar financiación alternativa

Fuente: JFP & Asociados, 2024

