

CONCEJO DE BOGOTÁ 19-09-2023 12:12:29

2023ER17577 O 1 Fol:11 Anex:0

ORIGEN: TRANSMILENIO S.A./ORLANDO SANTIAGO CELY

DESTINO: COMISION 3ª PERM. DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO/RO

ASUNTO: RESPUESTA PROPOSICIÓN 515 DE 2023

OBS: ---

Bogotá D.C.,

Doctor

**EDGAR ORLANDO ROMERO DAZA**

Subsecretario de Despacho

Concejo de Bogotá

[COMISION\\_TERCERA@CONCEJOBOGOTA.GOV.CO](mailto:COMISION_TERCERA@CONCEJOBOGOTA.GOV.CO)

Calle 36 No. 28 A 41

Bogotá D.C.

La Ciudad

**Asunto:** Respuesta Proposición No. 515 de 2023. Tema: *Captura de valor del suelo*.  
Rad. 2023ER45459TMSA.

Respetado doctor Romero.

En atención a la proposición de la referencia, relacionada con el tema: “*Captura de valor del suelo*”, se presenta respuesta a los interrogantes de competencia de TRANSMILENIO S.A, en los siguientes términos:

**1. “¿Cómo se han implementado los instrumentos de captura de valor dentro de las estrategias, planes y proyectos de movilidad en Bogotá?”**

TRANSMILENIO S.A., se permite informar que, a través del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024<sup>1</sup>, “*Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI*”, se modificó el objeto social y sus funciones para poder participar en proyectos urbanos. Como parte de su objeto social se incluyó que “*También formará parte del objeto social de la entidad participar en los proyectos urbanísticos de iniciativa pública o privada, en la construcción y mejoramiento de espacio público en las áreas de influencia de los componentes Troncal, Zonal y Cable del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, así como en las*

<sup>1</sup> Adoptado por medio del Acuerdo 761 de 2020, “*Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI"*”.

R-DA-005 – enero de 2020

*áreas de influencia de la infraestructura soporte de su componente zonal* (Subrayado fuera de texto original).

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá, con el propósito de contribuir a la financiación de la construcción y operación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) y de otros sistemas o modalidades de transporte público de pasajeros, crea las Áreas de Integración Multimodal (AIM) y los Proyectos de Renovación Urbana para la Movilidad Sostenible (PRUMS) como instrumentos de captura de valor del suelo aplicables en la infraestructura de transporte público y sus áreas de influencia.

A través de estas figuras, se establecen normas, obligaciones e incentivos urbanísticos específicos que buscan, por un lado, reconocer las particularidades jurídicas, urbanísticas y funcionales de la infraestructura de transporte y sus áreas de influencia y, por otro lado, capturar parcialmente el mayor valor del suelo que se genera con ocasión de las inversiones realizadas por el Distrito Capital en la construcción y consolidación de la red de infraestructura de transporte público.

Asimismo, estas figuras pueden servir para precisar las normas y condiciones urbanísticas necesarias para la estructuración e implementación del Derecho Real Accesorio de Superficie en Infraestructura de Transporte, para habilitar el desarrollo urbanístico de la infraestructura de transporte a cambio de que el titular de esta reciba una contraprestación por dicha explotación económica.

Acorde con lo anterior, la Subgerencia de Negocios Colaterales de TMSA acompañó a las Secretarías Distritales de Planeación y Movilidad en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá con el objetivo de incorporar mecanismos de captura de valor del suelo a favor de los entes gestores del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP). Como resultado, se logró incluir en el POT, adoptado por medio del Decreto 555 de 2021, las Áreas de Integración Multimodal (AIM) y los Proyectos de Renovación Urbana para la Movilidad Sostenible (PRUMS) como instrumentos de captura de valor del suelo aplicables en la infraestructura de transporte público y sus áreas de influencia.

Estos instrumentos establecen normas, obligaciones e incentivos urbanísticos específicos que buscan, por un lado, reconocer las particularidades jurídicas, urbanísticas y funcionales de la infraestructura de transporte y sus áreas de influencia y, por otro lado, capturar parcialmente el mayor valor del suelo que se genera con ocasión de las inversiones realizadas por el Distrito Capital, y ocasionalmente del Gobierno nacional, en la construcción y consolidación de la red de infraestructura de transporte público masivo de pasajeros de Bogotá.

Con base en lo señalado anteriormente, desde TRANSMILENIO S.A., se avanzó inicialmente en la estrategia para la explotación económica de las áreas remanentes del Sistema, la cual tiene como propósito fundamental generar recursos adicionales para el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) por medio del aprovechamiento económico y urbanístico de las áreas remanentes ubicadas en torno a la infraestructura de transporte del componente troncal del sistema.

La estrategia comprende, la conceptualización y desarrollo de diferentes alternativas de explotación económica que responden a las condiciones urbanísticas y el potencial de desarrollo de las áreas remanentes, así como a un horizonte de implementación a corto, mediano y largo plazo. Se propone como alternativas el desarrollo de actividades económicas de baja escala con construcciones temporales y modulares, y la construcción de proyectos inmobiliarios de tres o más niveles.

Así se contribuye a la consolidación del modelo de ocupación territorial propuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, al promover el Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (DOTS) y la aplicación de instrumentos de captura de valor del suelo en torno a la infraestructura de transporte del SITP. Asimismo, las alternativas propuestas buscan aprovechar las oportunidades de desarrollo urbano que se generan en torno a la infraestructura de transporte masivo de pasajeros como consecuencia de la mejora en la accesibilidad de estas áreas y el alto flujo de personas atraído.

En el marco de lo anterior, las zonas geográficas que se han definido para captura de valor del suelo están ubicadas frente a las siguientes troncales del sistema: Avenida Suba, Calle 80, Calle 26, Américas, Autopista Sur, y Avenida Caracas. Las áreas de estos predios oscilan entre los 10.90 m<sup>2</sup> y los 1523 m<sup>2</sup>.

Cada alternativa propuesta busca aprovechar las oportunidades de desarrollo urbano que se generan en torno a la infraestructura de transporte masivo de pasajeros como consecuencia de la mejora en la accesibilidad de estas áreas y el alto flujo de personas atraído y generado. A continuación, se presentan las cuatro modalidades de captura de valor del suelo, las cuales se precisan en los siguientes capítulos del documento.

MODALIDAD	DESCRIPCIÓN	TEMPORALIDAD DE IMPLEMENTACIÓN
<b>1. Construcciones temporales y modulares</b>	Esquema de aprovechamiento económico o explotación colateral de áreas remanentes a través de instalaciones o construcciones temporales	Corto plazo
<b>2. Proyectos inmobiliarios de 3 o más pisos</b>	Proyectos inmobiliarios de tres o más pisos con mezcla de usos del suelo	Largo plazo

Fuente: TMSA con base en el Decreto 555 de 2021

**2. “¿Cuáles son los planes para incorporar instrumentos de captura de valor en las zonas de influencias de las estrategias, planes y proyectos del sector movilidad en Bogotá?”**

A partir de la investigación desarrollada, en la revisión de las diferentes estrategias tanto locales como internacionales desde TRANSMILENIO S.A., se ha podido establecer que son tres (3)<sup>i</sup> los mecanismos a través de los cuales se puede generar una estrategia de economía urbana para la financiación urbanística:

1. A través del potencial del Desarrollo Inmobiliario.
  - i. Asociaciones Público-Privadas.
  - ii. Renta sobre Suelo Remanente.
2. Operaciones urbanas que incluyen fuentes de financiación como Instrumentos de Captura de Valor.
  - i. Operaciones urbanas integrales.
  - ii. Renovación Urbana del suelo.
3. A través de Captura de valor EX-POST el Desarrollo de infraestructura:
  - i. Predial
  - ii. Participación en Plusvalía
  - iii. Valorización

TRANSMILENIO S.A., a través del equipo de Captura de Valor, ha trabajado en la construcción de una estrategia que permita implementar los mecanismos basados en la captura de valor que le son apropiados a la gestión de la entidad como prestador de servicios de transporte y gestor urbano, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Distrital de Desarrollo.

La estrategia de captura de valor se basa en hacer retornar el valor agregado de la inversión en infraestructura a la entidad. Con la construcción de infraestructura urbanística y de transporte se genera valor agregado para el suelo adyacente y por tanto beneficios económicos para los propietarios que se reflejan en incrementos en el valor del suelo y nuevas oportunidades de negocio y de desarrollo. Por tanto, es necesario retornar a la Entidad este valor agregado a través de instrumentos propios de captura de valor que por su objeto y calidad le sean apropiados a TRANSMILENIO S.A.

Al generarse una ventaja relativa de estas áreas frente a otras de la ciudad haciéndolas atractivas para usos desde vivienda hasta comercio y servicios, lo que se puede considerar en una transferencia económica, se puede aprovechar a través de la renta y la explotación de este suelo como retorno a la inversión.

Buscar socios estratégicos para el desarrollo de proyectos inmobiliarios o comerciales y marketing, que permitan asegurar la mayor rentabilidad del suelo disponible y un futuro asociado al Sistema TransMilenio, con el mejor negocio posible.

Un elemento central del desarrollo conjunto equivale a un *quid pro quo*, donde los beneficios percibidos por los desarrolladores privados como mejores condiciones de accesibilidad y condiciones comerciales favorables por concepto de tránsito y flujo de personas, se pueden capitalizar a través de mayores rentas y otros mecanismos fiscales sobre el suelo (Cervero, et. al. (2004)). Ésta constituye una oportunidad para potenciales socios estratégicos, inmobiliarios o comerciales, asociado al Sistema TransMilenio, que mueve 4 millones de personas al día en todo el territorio Distrital.

Por lo pronto, se ha construido una base de referencia de modelaciones financieras y/o económicas para los treinta y seis (36) predios viabilizados hasta la fecha, fundamento para entrar en procesos de negociación con potenciales clientes o socios estratégicos. La información detallada de los mismos esta disponible para el público interesado en el siguiente enlace <https://negocios.transmilenio.gov.co/publicaciones/540/captura-de-valor/>

3. ***“Presente un balance de la estructuración e implementación de las Áreas de Integración Multimodal - AIM.”***
4. ***“¿Cuáles son las proyecciones de recaudo vía instrumentos de captura de valor del suelo en las áreas de influencia de las Áreas de Integración Multimodal - AIM o en otras zonas donde se estén o se proyecten implementar?”***

En relación con los dos interrogantes anteriores, el rol de TRANSMILENIO S.A., como operador urbano y ente gestor del SITP, consiste esencialmente en precisar las condiciones para el pago de la obligación urbanística -OITP- y recibir su pago en dinero o en especie, aunque sin perjuicio de poder participar y acompañar la estructuración y desarrollo de los proyectos que se ejecuten en los ámbitos geográficos en los que la entidad haya sido designada como operadora urbana pública.

En esta modalidad se observan principalmente tres retos:

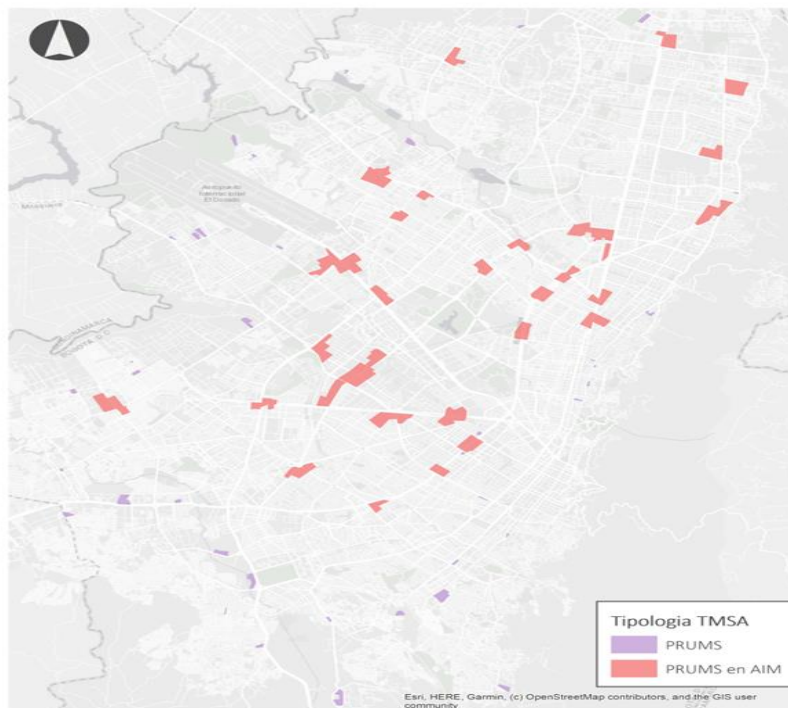
En primer lugar, lograr la expedición del acto administrativo que delimite y reglamente las AIM, para lo cual se requiere adelantar un ejercicio de concertación con la Secretaría Distrital de Planeación y las entidades de los Sectores de Movilidad y Hábitat.

En segundo lugar, se requiere precisar el rol de los entes gestores y definir el alcance de sus actuaciones como operadores urbanos públicos, considerando sus competencias y capacidades en temas urbanísticos.

En tercer lugar, se deben definir las condiciones para el cobro y el pago de la obligación urbanística para el transporte público, así como la distribución y destinación de los recursos que se ocasionen.

En este contexto, la Subgerencia Negocios Colaterales elaboró un borrador de proyecto de decreto y un documento técnico de soporte para adoptar, delimitar y reglamentar las AIM y los PRUMS requeridos en torno a la infraestructura de transporte a cargo de TRANSMILENIO S.A.; la propuesta apuntaba a la consolidación del modelo de ocupación territorial propuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, al promover el Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (DOTS) y la aplicación de instrumentos de captura de valor del suelo en torno a la infraestructura de transporte del SITP.

A continuación, se presenta la propuesta de delimitación generada, la cual se desarrolló como una propuesta preliminar para discusión y concertación con la Secretaría Distrital de Planeación.



Fuente: TMSA, 2022

Dicha propuesta fue socializada con las entidades del Sector Movilidad y la Secretaría Distrital de Planeación y se han desarrollado mesas de trabajo para concertar su alcance y contenido con el objetivo de expedir un único acto administrativo reglamentario por parte de la Administración Distrital.



**5. “Indique si a la fecha se han delimitado proyectos de renovación urbana, proyectos urbanísticos o de desarrollo inmobiliario en el área de influencia de las Áreas de Integración Multimodal. Por favor relacionar.”**

Al respecto vale la pena mencionar que, los PRUMS son una figura mediante la cual se habilita el desarrollo urbanístico de los predios destinados a infraestructura de transporte y sus áreas de influencia, a través de una normatividad urbanística que incorpora algunos beneficios frente a la norma estándar de los tratamientos urbanísticos. A la fecha, desde TRANSMILENIO S.A., no se ha realizado delimitación alguna de PRUMS al interior de Áreas de Integración Multimodal.

**6. “Por favor mencione cómo se ha implementado el Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible - DOTS o qué proyectos se espera implementar bajo este enfoque.”**

Al respecto, los procesos de planificación de los proyectos de infraestructura del Sistema TransMilenio en sus componentes troncal, zonal y cable aéreo han contemplado en sus principales directrices de diagnóstico urbanístico e implementación de la infraestructura de soporte, tránsito o acceso, las diferentes consideraciones que integran el esquema de Desarrollo Orientado al Transporte.

En tal sentido, los proyectos de infraestructura se han contemplado como agentes catalizadores o detonantes de piezas de ciudad coherentes con valores de proximidad, versatilidad y usos mixtos.

Así las cosas, los proyectos de corredores troncales, estaciones, portales, intercambiadores, patios y zonas de regulación han propendido por determinantes de planificación e inserción urbana que resultan proclives a la dinamización urbanística (física, social, económica y medioambiental) tanto de los nodos directos de implementación, como de sus áreas de influencia.

De esta manera, los contenidos anteriormente enunciados hacen parte integral de los documentos de parámetros técnicos y operacionales que TRANSMILENIO S.A., emite como línea base para iniciar los procesos de estructuración, factibilidad, estudios y diseños de los diferentes proyectos a su cargo.

Por tanto, en sus competencias como ente gestor del Sistema Integrado de Transporte Público y en consecuencia, sus infraestructuras, consigna en sus documentos de parámetros la línea base que en términos de espacio público adyacente, ciclo infraestructura y medios para la integración modal en el área de intervención, coadyuven en el acceso de los ciudadanos al Sistema de transporte público y den línea a las autoridades en materia de planificación urbana de la ciudad para la gestión de los instrumentos y actuaciones a aplicar en los suelos y espacio urbano conexas a las intervenciones del Sistema.

No obstante, a la fecha cursan proyectos del Sistema TransMilenio con alcances de intervención en el entorno construido y en los que se han considerado acciones de mayor profundidad en el esquema DOT.

De esta manera, el proyecto del Corredor Verde de la Carrera Séptima complementa la prestación del servicio de transporte público con la redistribución del espacio urbano de la franja de intervención para todos los actores viales, de forma que se privilegia la movilidad activa y caminabilidad en infraestructuras de alta factura y niveles de servicio óptimos, las que son incorporadas en un espacio urbano ambiental reverdecido que cuenta con virtudes de captura de CO<sup>2</sup> y producción de oxígeno en complemento de la Estructura Ecológica Principal de la ciudad y en un entorno en el que transitarán vehículos del SITP de bajas emisiones.

La transformación del espacio urbano y área de estaciones suma como valor agregado la reconfiguración de áreas remanentes para la inserción de equipamientos y servicios del cuidado que permiten la descentralización de los servicios sociales e institucionales del Distrito y, en consecuencia, menores índices de amortización en la capital.

El proyecto prevé acciones de intermodalidad y espacio públicos para caminar, pedalear, e integrar con la Primera Línea del Metro de Bogotá y las transformaciones urbanas en usos, actividades y densidad correspondientes al referido proyecto.

Por otra parte, la Estación Central del Sistema TransMilenio se consolida como un proyecto de infraestructura de iniciativa pública que detona la renovación urbana de un sector subutilizado de ciudad y en virtud la integración y encuentro de tres corredores troncales, configura un punto de intercambio modal y tránsito de ciudadanos propicio para la revitalización y dinamización del centro histórico e internacional.

Lo anterior, fue insumo determinante para la formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana que en principio recibió el nombre de Estación Central y que propende por la integración de usos de vivienda, servicios, comercio, dotacionales institucionales en torno a una infraestructura de intercambio modal neurálgica en la ciudad.

De esta manera, los principios DOT consiguen ser aplicados en su totalidad producto de la integración de funciones y competencias de los actores públicos que intervienen en la formulación del proyecto de renovación urbana y dan línea a los desarrollos urbanísticos y espacios públicos a implementarse en el plan.

Al respecto, con la reciente incorporación de la Primera Línea del Metro de Bogotá, Cable Reencuentro y con el proyecto Regiotram de Occidente, las condiciones de integración modal y desarrollo inmobiliario han motivado un ajuste a la formulación del Plan Parcial con efectos de la puesta en valor de todas las dinámicas de movilidad concentradas en este lugar.



**7. “¿Cuáles son los proyectos de renovación urbana para la movilidad sostenible que se han reglamentado o están en proceso de reglamentación a la fecha?”**

En virtud de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 164 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, TRANSMILENIO S.A., como operador urbano se encuentra estudiando la delimitación como PRUMS de predios públicos remanentes de la ejecución de proyectos asociados a infraestructura de transporte; los cuales, fueron adquiridos para uso y destinación de proyectos asociados al Sistema Integrado de Transporte Público y con recursos asignados a TRANSMILENIO S.A.

**8. “¿A la fecha cuáles son los negocios colaterales que, conforme a las condiciones físicas, tecnológicas y de utilización del Sistema se desarrollan por parte de Transmilenio? Por favor relacionar los ingresos por cada una de las actividades e indicar la proyección para los años 2024 y 2025.”**

**9. “¿Cuáles son los planes del sector para ampliar los negocios colaterales en el transporte público de Bogotá?”**

Para TRANSMILENIO S.A., los ingresos por negocios colaterales han crecido en los últimos años y progresivamente se han abierto más oportunidades de trabajo conjunto con el sector público y privado para la generación de ingresos no tarifarios y a la vez, promover la generación de acciones conjuntas de cuidado, apropiación y pertenencia del sistema en la ciudadanía.

Así las cosas, en términos generales las líneas de negocios se pueden clasificar en los siguientes rubros:

- Explotación colateral de la marca y la propiedad intelectual: Autorizaciones de uso, patentes, co-branding y permisos para filmaciones y grabaciones.
- Explotación colateral de la infraestructura: Exhibición de publicidad en estaciones, portales y buses, así como actividades conexas a la publicidad como activaciones (BTL), concesiones y permisos de usos temporales de espacios públicos para la instalación de módulos de prestación de servicios o venta de productos, de cajeros automáticos, de estaciones radioeléctricas, Naming Right (derecho de nombre), arrendamiento de locales comerciales, etc.
- Explotación colateral del conocimiento: Asesorías, consultorías, asistencias técnicas, atención de visitas y delegaciones.
- Explotación colateral a través de Captura de Valor del suelo y Desarrollo Urbano: Referenciada en el presente.

La relación de los ingresos base, basados en los resultados del año 2022, por cada una de las actividades proyectadas para los años 2024 y 2025 se presentan en la siguiente tabla:

**TRANSMILENIO S.A.**

<b>PRESUPUESTO SUBGERENCIA DE NEGOCIOS COLATERALES</b>		
<b>CONCEPTO</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
<b>INGRESOS</b>		
<b>Explotación Colateral de la Marca</b>		
USO DE MARCA	168.000.000	176.400.000
<b>Explotación Colateral de la Infraestructura</b>		
Explotación de la Publicidad en la infraestructura de las Fases I, II y III	5.692.843.766	5.977.485.955
Concesión Mercantil (Arrendamiento) Espacios Infraestructura sistema TransMilenio	7.725.079.388	8.111.333.358
Naming Right Estaciones	2.615.366.744	2.746.135.081
<b>Explotación colateral del Conocimiento</b>		
Explotación del Conocimiento	309.000.000	324.450.000
<b>Otros Ingresos</b>		
Publicidad Estática Nuevas troncales		
Renta de Suelo (Arrendamiento) Predios Remanentes	150.000.000	300.000.000
Subastas de Predios Remanentes no atractivos comercialmente	269.969.875	
Renta de nuevos inmuebles		
Publicidad Buses	159.000.000	168.540.000
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>17.089.259.774</b>	<b>17.804.344.394</b>
<b>% DE FACTIBILIDAD</b>	<b>95%</b>	<b>95%</b>
<b>TOTAL INGRESOS EN MILES DE PESOS</b>	<b>16.234.796.785</b>	<b>16.914.127.174</b>

**Notas:**

1. Para Explotación Marca incluye eventos, licenciamiento de marca y merchandising. El crecimiento del negocio es del 5%
2. Explotación Publicidad Fases I, II y III: Crecimiento del 5% con la cantidad actual disponible de espacios.
3. Explotación Arrendamiento Fases I, II y III: Crecimiento del 5% con la cantidad actual disponible de espacios.
4. Explotación Publicitaria Buses: El crecimiento es del 6% hasta 2026 cuando ingresa flota nueva y su crecimiento es del 8%
5. Publicidad Estática Nuevas Troncales: Se parte de un supuesto de 16 m2 de publicidad /estación y se tomó el valor de referencia de 2023 y se crece un 5% anual
6. Arrendamiento de Predios Remanentes: Se inicia con 2 predios en 2024 por valor anual de \$300 millones desde 2o. Semestre de 2024 y a partir de 2026 se crece un 5% anual.
7. Subasta de predios remanentes no atractivos: Se toma un valor /m2 promedio de \$2,699,998 y se venden 10 lotes cada 2 años y se incrementa en un 5%.

Para el año 2023, TRANSMILENIO S.A., ha generado estrategias de difusión, promoción y divulgación de las oportunidades de negocios con la entidad para ingresos no tarifarios. Es así como contamos con programas como Plan Aliados Transmi (más de 50 marcas aliadas a la fecha) y una facturación superior a los 13.000 millones de enero a agosto del 2023.

En los anteriores términos, se presenta respuesta a la proposición del asunto.

Cordial saludo,

**ORLANDO SANTIAGO CELY**  
Gerente General  
**TRANSMILENIO S.A.**

**Proyectó:** Luis Enrique Cortés Fandiño – Contratista - Subgerencia de Negocios Colaterales  
Paula Echeverri Montes – Contratista - Subgerencia de Negocios Colaterales  
Alejandro Medrano Gamboa – Contratista - Subgerencia Técnica y de Servicios

**Revisó:** Catherine Isabel Osejo Dáger - Contratista - Subgerencia de Negocios Colaterales  
Carlos Alberto Acosta Rada – Profesional Especializado Grado 06 – Negocios Colaterales  
Mario Sarria Perea – Profesional Especializado Grado 06 – Subgerencia Técnica y de Servicios  
Juliana Santos Ramírez- Mónica Celis Yáñez- Gerencia General

**Aprobó:** Karol Fajardo Mariño - Subgerente de Negocios Colaterales.  
Zoranyi Sierra Diaz – Subgerente Técnica y de Servicios

**NOTA:** Los VoBo. De las áreas técnicas responsables en presentar la respuesta, reposan en los archivos digitales de TRANSMILENIO S.A.

**Código:** 812.00

<sup>i</sup> Según el estudio realizado por Vannessa Velasco, Ivonne Moreno y Sandra Murcia en 2019. Para el Banco Mundial: El Catastro y los Instrumentos de Captura de Valor, herramienta para el Desarrollo Urbano