

Documento Conpes

3657

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

**CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR
EMPRÉSTITOS EXTERNOS CON BANCOS U ORGANISMOS
MULTILATERALES, ENTIDADES DE FOMENTO Y/O GOBIERNOS
HASTA POR LA SUMA DE US \$2.006 MILLONES O SU
EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, DESTINADOS A
FINANCIAR PARCIALMENTE LOS APORTES DE LA NACIÓN A
LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE MASIVO-SITM Y
LOS SISTEMAS ESTRATÉGICOS DE TRANSPORTE PÚBLICO-
SETP**

Departamento Nacional de Planeación: SC-DIES-GEINF.

Ministerio de Transporte

Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP

Versión aprobada

Bogotá D.C., 26 abril de 2010

Resumen

El Gobierno Nacional mediante el programa de ciudades amables establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Ley 1151 de 2007), ha venido contribuyendo al desarrollo de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)¹ para las ciudades de más de 600.000 habitantes y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP)² para ciudades con una población entre 250.000 y 500.000 habitantes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y fomentar la recuperación y renovación de las ciudades Colombianas.

En este sentido, el presente documento refleja las necesidades de financiación de los mencionados sistemas, cuya continuidad es fundamental para el desarrollo del país y la calidad de vida de los habitantes, haciendo énfasis en la necesidad de seguir contando con el apoyo de los diferentes organismos de financiación internacionales, como la Banca Multilateral, las Entidades de Fomento y Gobiernos, cuyo apoyo técnico y acompañamiento ha sido fundamental para el desarrollo de los mismos.

Clasificación: G621

Palabras Claves: Sistema integrado, Sistema estratégico, Banca Multilateral, empréstitos, SITM, SETP

¹ Implantación de SITM en las ciudades de Bogotá, Área Metropolitana de Centro-Occidente - AMCO, Cartagena, Cali, Barranquilla, Valle de Aburrá, Área Metropolitana de Bucaramanga, Área Metropolitana Binacional de Cúcuta, y Soacha.

² Implantación de SETP en las ciudades de Pasto, Armenia, Santa Marta, Popayán, Montería, Sincelejo y Valledupar.

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. ANTECEDENTES	7
III. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.....	11
A. Objetivo	11
B. Esquema Institucional	12
IV. FINANCIAMIENTO	12
A. Justificación de la Fuente de Financiación	12
B. Costos del Programa	13
1. Programación de Desembolsos	14
V. RECOMENDACIONES	16

I. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el párrafo 2º del artículo 41 de la Ley 80 y el artículo 8º del Decreto 2681 de 1993, este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-, el concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con Bancos u Organismos Multilaterales, Entidades de Fomento y/o Gobiernos hasta por la suma de US \$2.006 millones o su equivalente en otras monedas, destinados a la financiación parcial de los aportes de la Nación de los Programas Sistemas Integrados de Transporte Masivo – SITM y Sistemas Estratégicos de Transporte Público-SETP.

II. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional mediante el programa de ciudades amables establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Ley 1151 de 2007), ha venido contribuyendo al desarrollo de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) para las ciudades de más de 600.000 habitantes y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) para ciudades con una población entre 250.000 y 500.000 habitantes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y fomentar la recuperación y renovación de las ciudades Colombianas.

La Ley 310 de 1996³ determinó que la Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto, previo cumplimiento de los requisitos indicados en la misma ley.

En el documento Conpes 3167 “Política para Mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros”, de mayo 23 de 2002 se indica que uno de los componentes de esta política es *“apoyar iniciativas de las ciudades en proyectos de transporte público basados en la utilización de vías exclusivas de buses, siempre y cuando el tamaño de la población y los niveles de demanda así lo ameriten y se consideren integralmente los aspectos de diseño y operación con los de infraestructura.”*.

³ Ley 310 de 1996. **Artículo 2o.** *La Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: 1. Que se constituya una sociedad por acciones que será la titular de este tipo de sistema de transporte, en caso de hacerse un aporte de capital. 2. Que el proyecto respectivo tenga concepto previo del Conpes mediante un estudio de factibilidad y rentabilidad, técnico-económico, socio-ambiental y físico-espacial, que defina claramente tanto la estrategia como el Sistema Integral de Transporte Masivo propuesto, así como el cronograma y los organismos de ejecución. 3. Que el Plan Integral de Transporte Masivo propuesto, sea coherente con el respectivo Plan Integral de Desarrollo Urbano, según lo dispuesto en la Ley 9a. de 1989, o normas que la modifiquen o sustituyan. 4. Que el proyecto propuesto esté debidamente registrado en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, y cumpla los requisitos establecidos por el Decreto 841 de 1990 y demás disposiciones vigentes sobre la materia. 5. Que esté formalmente constituida una autoridad Unica de Transporte para la administración del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros propuesto. 6. Que el proyecto de Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros esté incluido en el Plan Nacional de Desarrollo*

Así mismo, el documento Conpes 3368 de agosto 1 de 2005 establece que los recursos de la inversión pública cofinanciada entre la Nación y las entidades territoriales deberán estar dirigidos únicamente para atender el costo de los componentes del SITM que integren la infraestructura requerida para su operación. (Anexo 3 Documento Conpes 3368 de 2005 y los Documentos Conpes específicos de cada proyecto).

Por otra parte, establece que la aplicación de recursos seguirá los criterios establecidos a continuación:

- Los recursos de cofinanciación entre la Nación y las Entidades Territoriales no podrán destinarse a financiar componentes no determinados en los Documentos Conpes respectivos.

- Por ningún motivo, la inversión pública cofinanciada por la Nación y las Entidades Territoriales podrá destinarse para el pago de gastos de administración, funcionamiento del ente gestor, operación, mantenimiento, reposición o reparación de la infraestructura del SITM y SETP.

- Si la fuente de financiación de los aportes de la Nación provienen de la Banca Multilateral, dichos recursos no podrán destinarse a aquellos que no sean financiados por la Banca Multilateral respectiva de acuerdo con sus disposiciones aplicables.

- La Nación, como consecuencia de cofinanciar los programas SITM y SETP en una suma fija, no asumirá ningún riesgo, ni pagos relacionados con garantías de ingreso durante la construcción o la operación de un SITM y/o un SETP. Por lo tanto, los aportes de la Nación no podrán superar los aportes establecidos en los Convenio de Cofinanciación respectivos.

- Los recursos que se encuentren por fuera de la cofinanciación entre la Nación y las Entidades Territoriales requeridos para el correcto funcionamiento del Sistema, deberán ser asumidos por las Entidades Territoriales.

-Las normativas y condiciones establecidas en los respectivos documentos Conpes y convenios de cofinanciación de los SITM y SETP deberán cumplirse, de lo contrario la Nación procederá a suspender los aportes al sistema.

Por otra parte y de conformidad con la ley 1151 de 2007 y con el fin de normalizar los Sistemas Estratégicos de Transporte Público-SETP, el 9 de septiembre de 2009 se expidió el decreto 3422 mediante el cual se determinaron los requisitos para la financiación de estos sistemas.

Adicionalmente, los Documentos Conpes 3273⁴ del 1 de marzo de 2004 y 3465⁵ del 10 de abril de 2007, sometieron a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, el concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con bancos u organismos multilaterales, banca comercial u otras fuentes alternativas de fondeo, para financiar parcialmente los aportes de la Nación a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo-SITM.

Los recursos provenientes de dichos empréstitos se han ejecutado de manera satisfactoria, no obstante, aún persisten necesidades de recursos para continuar financiando el programa.

En los Cuadros 1 y 2 se presentan respectivamente los costos totales de los proyectos SITM y SETP, de acuerdo con los documentos Conpes y Convenios de Cofinanciación que la Nación ha suscrito hasta la fecha.

⁴ Autorización a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 600 millones, con el fin de financiar los aportes de la Nación a los sistemas integrados de transporte masivo – SITM y otras apropiaciones presupuestales prioritarias de la nación para 2004. Con base al documento Conpes 3273 y mediante la resolución 1096 del 30 de abril de 2004, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizó a la Nación para gestionar la contratación de US\$600 millones.

⁵ Concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con bancos u organismos multilaterales, banca comercial u otras fuentes alternativas de fondeo hasta por un valor de US \$ 1.440 millones o su equivalente en otras monedas para financiar parcialmente los aportes de la nación a los sistemas integrados de transporte masivo – SITM. Con base al documento Conpes 3465y mediante la resolución 1100 del 14 de Mayo de 2007, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizó a la Nación para gestionar la contratación de empréstitos externos hasta la suma de US\$ 1.440 millones o su equivalente en otras monedas.

Cuadro 1
Costo Total Proyectos SITM
(Cifras en Millones de Pesos de 2009)

Proyectos	Aportes Nación	Aportes Entidades Territoriales	Valor Total
SITM Bogotá-TransMilenio	3.836.419	2.576.771	6.413.190
SITM AMCO-Megabus	130.059	98.051	228.110
SITM Cartagena-Transcaribe	264.307	142.401	406.708
SITM Cali-Metrocali (MIO)	1.023.421	666.049	1.689.470
SITM Barranquilla-Transmetro	309.452	132.895	442.347
SITM Bucaramanga-Metrolinea	362.738	151.861	514.599
SITM Valle de Aburra-Metroplus	448.283	270.645	718.928
SITM Soacha-TransMilenio	143.493	35.020	178.513
SITM Cúcuta	212.119	89.525	301.644
TOTAL	6.730.291	4.163.217	10.893.508

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Transporte

Cuadro 2
Costo Total Proyectos SETP
(Cifras en Millones de Pesos de 2009)

Proyectos	Aportes Nación	Aportes Entidades Territoriales	Valor Total
SETP Pasto	204.371	87.685	292.057
SETP Armenia	125.356	53.737	179.093
SETP Santa Marta	203.627	88.371	291.997
SETP Popayán	160.987	69.116	230.103
SETP Sincelejo	100.322	42.995	143.317
SETP Montería	156.161	66.926	223.087
SETP Valledupar	164.973	70.703	235.676
TOTAL	1.115.797	479.533	1.595.330

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Hasta la fecha la Nación no ha realizado aportes a los SETP, únicamente ha realizado aportes a los SITM como se muestran a continuación:

Cuadro 3
Aportes realizado por Nación a los SITM a diciembre de 2009
 (Cifras en Millones de Pesos de 2009)

Proyectos	Aportes Nación
SITM Bogotá-TransMilenio	2.064.842
SITM AMCO-Megabus	115.920
SITM Cartagena-Transcaribe	144.575
SITM Cali-Metrocali (MIO)	649.778
SITM Barranquilla-Transmetro	141.089
SITM Bucaramanga-Metrolinea	222.498
SITM Medellín-Metroplus	140.280
SITM Soacha-TransMilenio	4.143
SITM de Cúcuta	-
TOTAL	3.483.125

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

III. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivo

El objetivo del programa de crédito es continuar con la financiación parcial de los aportes de la Nación a los SITM y financiar parcialmente los aportes de la Nación a los SETP. Los aportes de la Nación a los Proyectos SITM y SETP que no tienen definida actualmente su fuente de financiación ascienden a US\$ 1.349 millones y US\$ 657 millones respectivamente. Estos aportes serán financiados a través de las operaciones de crédito que permitan obtener condiciones favorables y el correspondiente apoyo técnico.

B. Esquema Institucional

La celebración de las operaciones de crédito público estará en cabeza de la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP- y el Ministerio de Transporte-MT-. El MHCP será el responsable de efectuar las gestiones necesarias para lograr los acuerdos con la fuente de financiación seleccionada. Las entidades ejecutoras de los proyectos, serán el Ministerio de Transporte y los Entes Gestores de cada uno de los proyectos, de conformidad con la normativa vigente.

La función de seguimiento a la Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo y del desarrollo de los proyectos, establecida en el Documento CONPES 3368 de 2005, es ejecutada por el Ministerio de Transporte, a través del “Grupo Interno de Trabajo para la Coordinación, Monitoreo y Seguimiento de la ejecución de los Proyectos de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del País”, creado mediante resolución 003500 del Ministerio de Transporte de 29 de noviembre de 2004.

De igual forma el Ministerio de Transporte designará la Unidad o Grupo que validará el flujo de desembolsos y realizará el seguimiento de los compromisos adquiridos en los convenios de Cofinanciación de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público-SETP.

IV. FINANCIAMIENTO

A. Justificación de la Fuente de Financiación

La Banca Multilateral, así como las entidades de Fomento y los créditos Bilaterales ofrecen condiciones financieras muy favorables y tienen como principal ventaja el acompañamiento técnico en la preparación de los proyectos tanto a la Nación, como a cada una de las ciudades donde se desarrollan los diferentes SITM y SETP, así

como el apoyo que brinda al fortalecimiento institucional, reduciendo de este modo los riesgos asociados al flujo de caja de los proyectos.

De igual forma, la utilización de crédito externo para financiar los aportes de la Nación a los proyectos SITM ha sido positiva y ha generado un proceso de aprendizaje importante al interior de los Entes Gestores y de las Administraciones locales, lo cual podría aplicarse a las ciudades que apenas inician la implementación de sus SETP.

Además de la Banca Multilateral existen otras alternativas de financiación como el Fondo OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) para el Desarrollo Internacional-OFID y del Fondo de Tecnología Limpia. Este último aprobó la propuesta presentada por el Departamento Nacional de Planeación, de financiar los sistemas de transporte sostenibles (SITM y SETP) con el objeto de promover tecnologías con el potencial de disminuir emisiones de gases de efecto invernadero en el largo plazo, en nuestro país.

Es importante resaltar que las operaciones de crédito a celebrarse se encuentran contempladas en los programas de crédito con los organismos multilaterales (artículo 34 decreto 2681) y además cumplen con los requisitos del artículo 40 del decreto 2681 de 1993:i) adecuación de la operación a la política de gobierno en materia de crédito público, y ii) conformidad de la operación con el programa macroeconómico y el plan financiero.

B. Costos del Programa

Las necesidades actuales de financiación parcial de los programas SITM y SETP que constituye el monto de esta solicitud de autorización se resumen en los cuadros 4 y 5:

Cuadro 4
Resumen General de la Solicitud de Concepto
(Cifras en Millones de USD)

SITM (USD)	Aportes Nación	Ejecutado	Por Ejecutar Financiado	Por Ejecutar Sin Financiar
SITM Bogotá-TransMilenio	1.857	871	275	711
SITM AMCO-Megabus	59	52	0	8
SITM Cartagena-Transcaribe	130	67	30	33
SITM Cali-Metrocali (MIO)	471	271	47	153
SITM Barranquilla-Transmetro	158	68	5	86
SITM Bucaramanga-Metrolinea	181	103	29	49
SITM Medellín-Metroplus	242	66	13	163
TransMilenio Soacha	76	2	51	23
SITM Cúcuta	124	0	0	124
TOTAL SITM USD	3.299	1.500	450	1.349

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Cuadro 5
Resumen General de la Solicitud de Concepto
(Cifras en Millones de USD)

SETP (USD)	Aportes Nación	Ejecutado	Por Ejecutar Financiado	Por Ejecutar Sin Financiar
SETP Pasto	123	0	0	123
SETP Armenia	73	0	0	73
SETP Santa Marta	122	0	0	122
SETP Popayán	95	0	0	95
SETP Sincelejo	57	0	0	57
SETP Montería	89	0	0	89
SETP Valledupar	97	0	0	97
TOTAL SETP USD	657	0	0	657

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Es importante resaltar que con base en la resolución 1100 de 2007 se gestionaron y contrataron dos préstamos con el Banco Internacional de reconstrucción y fomento por 507 millones de dólares y en la actualidad se encuentran gestionándose empréstitos externos has por la suma de 228 millones de dólares, para cumplir compromisos del los años 2010 y 2011 de los SITM de Bogotá y Soacha. En este sentido los 705 millones que quedan por utilizar de la resolución 1100 de 2007, se recogen dentro de las necesidades que se presentan en el presente documento.

1. Programación de Desembolsos

En el Cuadro 6 y 7 se muestran los programas de desembolsos proyectados para los SITM y SETP respectivamente, de acuerdo con los compromisos establecidos en los actuales Convenios de Cofinanciación:

Cuadro 6
Cronograma de Desembolsos Nación SITM
(Cifras en Millones de USD)

SITM	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
SITM Bogotá-TransMilenio	0	45	149	154	158	163	43	0	711
SITM AMCO-Megabus	0	8	0	0	0	0	0	0	8
SITM Cartagena-Transcaribe	0	33	0	0	0	0	0	0	33
SITM Cali-Metrocali (MIO)	0	48	105	0	0	0	0	0	153
SITM Barranquilla-Transmetro	0	38	47	0	0	0	0	0	86
SITM Bucaramanga-Metrolinea	0	0	11	18	20	0	0	0	49
SITM Medellín-Metroplus	0	0	13	53	55	41	0	0	163
Transmilenio Soacha	0	6	3	14	0	0	0	0	23
SITM Cúcuta	0	0	16	35	34	0	11	27	124
TOTAL SITM	0	178	344	274	267	204	54	27	1349

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Cuadro 7
Cronograma de Desembolsos Nación SETP
(Cifras en Millones de USD)

SETP	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
SETP Pasto		10	18	19	25	38	13	0	123
SETP Armenia		6	10	11	14	22	10	0	73
SETP Santa Marta		10	18	19	24	38	13	0	122
SETP Popayán		8	14	14	19	29	11	0	95
SETP Sincelejo		2	8	28	9	6	4	0	57
SETP Montería		3	12	43	14	9	7	0	89
SETP Valledupar		3	8	30	6	15	1	34	97
TOTAL SETP	0	43	89	164	110	159	59	34	657

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

V. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al CONPES:

1. Emitir concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con bancos u organismos multilaterales, entidades de fomento y/o Gobiernos hasta por la suma de US \$2.006 millones o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente los aportes de la Nación a los sistemas integrados de transporte masivo-SITM y los sistemas estratégicos de transporte público-SETP.
2. Solicitar al Ministerio de Transporte realizar el seguimiento a la ejecución y cumplimiento de los requisitos de los contratos de empréstito externo objeto del presente concepto.
3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación definir el banco, organismo multilateral, banca comercial o fuente alternativa de financiamiento con el cual se realizará el fondeo de estos recursos para la Nación, según necesidades de los mismos y de las especificaciones técnicas de cada Sistema Integrado de Transporte Masivo y Sistema Estratégico de Transporte Público.