

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3833

SEGUIMIENTO A LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO (SITM-SETP). AJUSTE DEL PERFIL DE APORTES Y RECOMPOSICIÓN DE COMPONENTES

Departamento Nacional de Planeación: Subdirección Sectorial, DIES, DIFP, OAJ
Ministerio de Transporte
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada.

Bogotá, D.C., 23 de junio de 2015

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Germán Vargas Lleras
Vicepresidente de la República

María Lorena Gutiérrez Botero
Ministra de la Presidencia

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Yesid Reyes Alvarado
Ministro de Justicia y del Derecho

Luis Carlos Villegas Echeverri
Ministro de Defensa Nacional

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Luis Eduardo Garzón
Ministro de Trabajo

Tomás González Estrada
Ministro de Minas y Energía

Cecilia Álvarez-Correa
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Gina Parody d'Echeona
Ministra de Educación Nacional

Gabriel Vallejo López
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Luis Felipe Henao Cardona
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

David Luna Sánchez
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Natalia Abello Vives
Ministra de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Simón Gaviria Muñoz
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Luis Fernando Mejía Alzate
Subdirector Sectorial y
Secretario Técnico del CONPES

Manuel Fernando Castro Quiroz
Subdirector Territorial y
de Inversión Pública

Resumen ejecutivo

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la reprogramación de los recursos de las vigencias futuras de los Sistemas de Transporte Público cofinanciados por la nación (excepto los sistemas de Bogotá, Barranquilla y Cartagena). Asimismo, se somete a consideración la recomposición de algunos componentes de gasto establecidos para cada uno de los sistemas, con el fin de optimizar los recursos aprobados en el desarrollo de los proyectos y el cumplimiento de los nuevos objetivos planteados en el Plan de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

Las entidades involucradas en el desarrollo del proyecto, dentro del ámbito de sus competencias, son el Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y las ciudades que implementan los sistemas de transporte anteriormente mencionados.

Clasificación: R42, R53, H54

Palabras clave: Sistemas de transporte público, sostenibilidad, cofinanciación, SITM, SETP, importancia estratégica, vigencias futuras.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	6
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	6
3. DIAGNÓSTICO	7
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....	9
4.1. Objetivo general	9
4.2. Objetivos específicos	9
4.2.1. Ajuste perfil de aportes de la nación.....	9
4.2.2. Recomposición de componentes elegibles.....	9
4.3. Plan de acción	10
4.4. Seguimiento	10
4.5. Financiamiento	11
5. RECOMENDACIONES	13
6. ANEXO. AVAL FISCAL DEL CONFIS	14

SIGLAS Y ABREVIACIONES

DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, DNP
OAJ	Oficina Asesora Jurídica, DNP
POA	Plan Operativo Anual
SETP	Sistemas Estratégicos de Transporte Público
SITM	Sistemas Integrados de Transporte Masivo
SITP	Sistemas Integrados de Transporte Público
SITR	Sistemas Integrados de Transporte Regional

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”, para el Gobierno nacional es de vital importancia consolidar los sistemas integrados de transporte masivo (SITM)¹ y los sistemas estratégicos de transporte público (SETP)² que se encuentran en operación e implementación. A partir de un balance realizado para cada uno de los sistemas, se ha propuesto una modificación a la distribución de las vigencias dentro del marco fiscal de mediano plazo para los proyectos de transporte urbano, con el fin de alcanzar las metas definidas en diferentes documentos CONPES y dar cumplimiento a lo establecido en los convenios de cofinanciación. Por lo tanto, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la modificación de los aportes de la nación, y la recomposición de la elegibilidad de los recursos, con base en un diagnóstico realizado para cada uno de los sistemas, la revisión de metas cumplidas y la proyección de los recursos bajo parámetros técnicos y financieros actualizados, ajustados al contexto de cada ciudad.

El documento cuenta con cinco secciones en adición a esta introducción. En la segunda sección, se presentan los antecedentes y la justificación, y en la tercera sección se presenta el diagnóstico. En la cuarta sección se presenta las modificaciones propuestas, el plan de acción y de seguimiento, y la financiación. En la quinta sección se presentan las recomendaciones al CONPES, y en la sexta se presenta como anexo el aval fiscal del CONFIS.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un Nuevo País*”, dentro de la estrategia de movilidad urbana, estableció como meta principal la prestación de servicios de transporte público de pasajeros en condiciones de calidad y con estándares de servicio adecuados para los distintos territorios, buscando la integración con modos alternativos no motorizados y con otras modalidades de transporte.

Con el fin de cumplir la mencionada meta, el Gobierno nacional se comprometió a seguir adelante con la cofinanciación de los sistemas de transporte público, mediante los aportes establecidos en los documentos CONPES que se relacionan en la Tabla 1. Sin embargo, la ejecución de los proyectos correspondientes ha tardado más de lo previsto en los documentos, desplazando las necesidades de aportes de la nación y reduciendo los costos

¹ Sistemas integrados de transporte masivo (SITM) en las ciudades con más de 600.000 habitantes.

² Sistemas estratégicos de transporte público (SETP) en las ciudades con poblaciones entre 250.000 y 600.000 habitantes.

de financiación. Con el fin de ajustar los convenios de cofinanciación a la nueva realidad de los proyectos, y a su vez optimizar el espacio fiscal disponible para el sector, se propone un nuevo perfil de aportes que modifica, entre otros, los siguientes documentos:

Tabla 1. Documentos CONPES de Sistemas de Transporte Público aprobados

Número	Título del documento	Fecha de aprobación
3572	Sistema Estratégico de Transporte Público de pasajeros para la ciudad de Armenia	16/03/2009
3602	Sistema Estratégico de Transporte Público de pasajeros para la ciudad de Popayán	24/08/2009
3548	Sistema Estratégico de Transporte Público de pasajeros para el distrito turístico cultural e histórico de Santa Marta	24/11/2008
3656	Sistema Estratégico de Transporte Público de pasajeros para la ciudad de Valledupar	26/04/2010
3638	Sistema Estratégico de Transporte Público de pasajeros para la ciudad de Montería	01/02/2010
3637	Sistema Estratégico de Transporte Público de pasajeros para el municipio de Sincelejo	01/02/2010
3549	Sistema Estratégico de Transporte Público de pasajeros para la ciudad de Pasto	24/11/2008
3682	Sistema Estratégico de Transporte Público de pasajeros para la ciudad de Pasto - seguimiento y modificación	06/08/2010
3756	Sistema estratégico de Transporte Público de pasajeros para el municipio de Neiva	02/08/2013
3573	Sistema Integrado del Servicio Público urbano de transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburrá – seguimiento y modificación	11/12/2006
3552	Sistema Integrado de Transporte Masivo para Bucaramanga y su área metropolitana – seguimiento y modificación	01/12/2008
3767	Sistema Integrado de Servicio Público urbano de transporte masivo de pasajeros para Santiago de Cali – Seguimiento	16/09/2013
3750	Importancia estratégica del proyecto “apoyo financiero al plan de inversiones en infraestructura para fortalecer la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Santiago de Cali”	24/06/2013

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

3. DIAGNÓSTICO

Entre los años 2013 y 2014, algunos de los sistemas de transporte público cofinanciados por la nación no lograron ejecutar las apropiaciones presupuestales previstas dentro de sus respectivos documentos CONPES de declaratoria de importancia estratégica o de seguimiento. En su mayoría, los sistemas enfrentaron problemas tales como:

- Dificultad de los entes territoriales para conseguir recursos para la construcción de redes de servicios públicos.
- Interferencias de redes que impiden la normal ejecución de las obras viales a cargo del ente gestor.
- Diseños conceptuales que no contemplaban la ingeniería de detalle requerida para la contratación de las obras.
- Dificultades en la adquisición de predios, dados cambios normativos, procedimientos y casos puntuales de negociación y expropiación.

Cabe anotar que entre 2011 y 2012, el SETP de Santa Marta dejó de ejecutar sus vigencias futuras, debido a que en reiteradas ocasiones la Comisión Segunda del Concejo Distrital negó las vigencias futuras del Distrito para el proyecto del SETP.

En lo que lleva corrido del 2015, las ciudades de Valle de Aburrá y Popayán han identificado en sus planes de inversiones que no requieren la totalidad de los recursos asignados en el convenio de cofinanciación para dicha vigencia. En el caso del SITM de Valle de Aburrá, debido a una revisión del alcance de las obras; en el caso del SETP de Popayán, por no contar con recursos para la ejecución de las redes de servicios públicos en los tramos requeridos del proyecto y adquisición predial.

De acuerdo con lo anterior, los recursos sin ejecutar de las vigencias 2011 a 2015 que se somete a aprobación del CONPES se presentan en la Tabla 2:

Tabla 2. Recursos por reprogramar de las vigencias 2011 a 2015

PROYECTO	2011	2012	2013	2014	2015 ^(a)
SITM Bucaramanga	-	-	35.470	10.001	
SITM Valle de Aburrá	-	-	7.432	95.509	38.553
SITM Cali	-	-	-	72.434	-
SETP Armenia	-	-	21.684	-	-
SETP Santa Marta	11.409	36.032	37.819	-	-
SETP Popayán	-	-	28.886	-	40.427
SETP Pasto	-	-	-	26.000	-
SETP Valledupar	-	-	59.557	-	-
SETP Montería	-	-	48.245	-	-
SETP Sincelejo	-	-	55.462	-	-
TOTAL	11.409	36.032	294.556	203.943	78.980

Fuente: Ministerio de Hacienda.

^(a) Reprogramaciones.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

4.1. Objetivo general

Reprogramar los aportes de la nación para cada una de las ciudades con SITM y SETP y recomponer los rubros elegibles de los proyectos, con el fin de alcanzar las metas definidas en los diferentes CONPES y dar cumplimiento a lo establecido en los convenios de cofinanciación.

4.2. Objetivos específicos

4.2.1. Ajuste perfil de aportes de la nación

Dentro del Plan de Desarrollo 2014-2018, el Gobierno nacional estableció la necesidad de consolidar los SITM, los SETP, los SITP y los SISTR que se encuentran hoy en operación, implementación o estructuración. Lo anterior implica concentrar los esfuerzos fiscales en los sistemas que están en marcha y reprogramar los aportes de la nación, de tal forma que se mejore la eficiencia en la ejecución de los recursos públicos en cada vigencia fiscal, evitando dejar recursos sin ejecutar. De igual modo, se debe buscar la optimización de la ejecución de obra del proyecto, con el fin de reducir los costos financieros del mismo.

4.2.2. Recomposición de componentes elegibles

En el momento de definir el alcance de los proyectos y los respectivos aportes de la nación, se incluyeron los costos financieros como componentes cofinanciables, anticipando que la ejecución se realizaría en un menor plazo al asignado a las vigencias futuras aprobadas. Dado que muchos de los proyectos se ejecutaron en mayores plazos, los entes gestores se endeudaron por montos menores a los previstos, liberando recursos inicialmente destinados a cubrir los costos de financiación.

Con el fin de mejorar la ejecución de los proyectos y evitar que se repita de nuevo esta situación, y en línea con el objetivo de hacer sostenibles a los sistemas de transporte, se permitirá el uso del componente de costos financieros para cubrir gastos de gerencia de los proyectos y financiación de rubros de operación, acordes con el artículo 31 de la Ley 1753 de 2015, siempre y cuando se agoten los recursos disponibles en el siguiente orden: primero, costos financieros; segundo, gerencia del proyecto; y por último, sistemas de recaudo, información, control de flota e infraestructura física, incluyendo patios y talleres.

Para tal efecto, el ente gestor presentará el POA al Ministerio de Transporte, que evaluará, con base en las justificaciones presentadas por la entidad territorial, que la modificación en los montos por componente no afecte el alcance del proyecto previsto en el o los documentos CONPES respectivos.

4.3. Plan de acción

Los entes gestores coordinarán la implementación de un plan de acción, formulado conjuntamente con el Ministerio de Transporte, que incluya las gestiones y metas específicas que son responsabilidad de los entes territoriales. Los desembolsos de la nación a los proyectos estarán condicionados al cumplimiento de las metas establecidas en el mencionado plan de acción, el cual deberá ser presentado de manera periódica a la Junta Directiva del ente gestor.

4.4. Seguimiento

El esquema de seguimiento al desarrollo de los proyectos que hacen parte de la Política Nacional de Transporte Urbano, será ejecutado por la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible del Ministerio de Transporte.

De la misma manera, dicha dependencia realizará el seguimiento a la ejecución de las obligaciones contractuales de los convenios de cofinanciación por la nación suscritos con las entidades territoriales para cofinanciar los proyectos de los SITM y los SETP del país, y de las políticas contenidas en los documentos CONPES con tal fin aprobados. Para el cumplimiento de lo anterior, desarrollará las siguientes funciones:

- i. Solicitar a cada entidad territorial, distrito, área metropolitana o ente gestor, la información que requiere para ejercer el seguimiento a cada uno de los proyectos de los SITM y de los SETP, cofinanciados por la nación, así como la de evaluar y analizar tal información.
- ii. Recibir y analizar los informes enviados por el Comité Fiduciario de cada proyecto con el fin de proponer las recomendaciones que sean necesarias de acuerdo con estos.
- iii. Dar el visto bueno y hacer las recomendaciones pertinentes a los flujos de desembolsos presentados para cada proyecto SITM y SETP por cada ente gestor.
- iv. Informar al ordenador del gasto de cualquier incumplimiento de las obligaciones adquiridas en virtud de los convenios de cofinanciación, para la correspondiente suspensión del giro de los recursos del proyecto respectivo.
- v. Coordinar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación la revisión de las programaciones o reprogramaciones de los aportes de la nación.
- vi. Recomendar la elaboración de un documento CONPES de seguimiento cuando exista algún cambio que amerite desde la perspectiva técnica, económica y social una modificación sustancial en un proyecto de SITM o SETP cofinanciado por la nación y aprobado por el CONPES.

vii. Las demás que le sean asignadas o que sean necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones

El control y seguimiento que realiza el grupo de seguimiento a los sistemas de transporte del Ministerio de Transporte se enmarca en los siguientes aspectos:

- Gestión administrativa, financiera y contable.
- Obras y adquisiciones.
- Gestión social y reasentamientos.
- Gestión ambiental.
- Seguimiento y evaluación de los proyectos.

El Ministerio de Transporte velará porque los ajustes al sistema de transporte colectivo, tales como la reducción de capacidad transportadora global de la ciudad, reducción y eliminación de rutas de transporte público que compitan con el sistema, y procesos de desintegración física se realicen de manera eficiente y de acuerdo con las metas que se establezcan en los convenios de cofinanciación.

De esta forma se asegura el logro de los beneficios que justifican la inversión de recursos públicos como reducción de costos operativos, ahorros en los tiempos de desplazamiento, disminución de la contaminación, la integración tarifaria y la disminución de la accidentalidad.

4.5. Financiamiento

Es importante señalar que en el caso que se requiera reprogramar nuevamente las vigencias futuras de cualquiera de los sistemas de transporte público cofinanciados por la nación, no se requerirá de un nuevo documento CONPES, siempre y cuando: 1) no se incremente el valor presente de los aportes en cada uno de los proyectos, y 2) dicha modificación no implique cambios sustanciales en el plan de obras respecto de lo contemplado en el documento CONPES del respectivo sistema.

A continuación, en la Tabla 3, se presenta la propuesta de reprogramación.

Tabla 3: Marco general de mediano plazo propuesto en pesos corrientes

Programa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
SITM	143.991.186.748	66.462.283.061	42.431.204.741	87.546.280.828	80.368.774.134	80.753.378.264	55.474.223.790
SITM - Valle de Aburrá	44.136.614.762	-	-	32.781.810.000	37.286.338.958	48.319.622.825	47.824.900.297
SITM - Cali	69.835.221.986	66.462.283.061	42.431.204.741	20.381.283.463	31.489.082.951	32.433.755.439	-
SITM - Bucaramanga	30.019.350.000	-	-	34.383.187.365	11.593.352.225	-	7.649.323.493
SETP	194.947.000.000	245.497.000.000	295.284.000.000	162.453.719.171	169.631.225.866	168.745.842.209	40.049.476.096
SETP - Valledupar	37.291.000.000	35.490.000.000	39.958.000.000	23.161.939.794	23.856.797.988	24.572.501.929	-
SETP - Sincelejo	13.143.000.000	12.508.000.000	14.082.000.000	21.569.349.932	22.216.430.430	22.882.923.345	-
SETP - Santa Marta	51.599.000.000	49.107.000.000	55.289.000.000	13.899.845.964	44.139.796.453	46.810.641.618	-
SETP - Popayán	-	38.474.000.000	43.317.000.000	17.147.648.882	17.050.329.109	23.432.986.501	24.135.976.096
SETP - Pasto	34.545.000.000	32.877.000.000	37.015.000.000	29.263.229.060	-	-	-
SETP - Montería	18.789.000.000	13.263.000.000	19.032.000.000	28.143.941.225	28.988.259.461	-	-
SETP - Armenia	31.534.000.000	30.011.000.000	33.789.000.000	-	13.028.869.406	13.419.735.488	-
SETP - Neiva	8.046.000.000	33.767.000.000	52.802.000.000	29.267.764.314	20.350.743.020	37.627.053.329	15.913.500.000
TOTAL	338.938.186.748	311.959.283.061	337.715.204.741	250.000.000.000	250.000.000.000	249.499.220.473	95.523.699.886

Fuente: Ministerio de Transporte.

5. RECOMENDACIONES

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

1. Aprobar los lineamientos de política fiscal y las estrategias establecidas en este documento para la programación y reprogramación de aportes de la nación a los proyectos de transporte masivo.
2. Aprobar los lineamientos de política y las estrategias establecidas en este documento para la identificación de componentes cofinanciables (gastos elegibles) por la nación en proyectos de SITM y SETP.
3. Aprobar los esquemas de desembolsos, seguimiento y participación de la nación en los proyectos de SITM y SETP, los cuales regirán incluso para todos aquellos desembolsos que se encuentren pendientes al momento de publicación del presente documento.
4. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Transporte y al Departamento Nacional de Planeación realizar los ajustes necesarios en los convenios de cofinanciación y demás documentos legales suscritos con las entidades territoriales, para adecuarlos al mecanismo de seguimiento establecido en este documento y lograr el cabal cumplimiento de las directrices señaladas en el presente documento CONPES.

El plazo de ejecución para la realización de estas recomendaciones será el 30 de junio de 2015.

6. ANEXO. AVAL FISCAL DEL CONFIS



MEMORANDO

5.3.0.3. Grupo de Hacienda y Planificación

No. de Radicación 3-2015-011969
No. Expediente:13830/2015/MEM

Bogotá D. C., 23 de junio de 2015

PARA ANA MILENA LOPEZ ROCHA
Directora General de Crédito Público y Tesoro Nacional

DE Director General del Presupuesto Público Nacional

ASUNTO Aval Fiscal Proyectos de los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Masivo

De manera atenta, me permito comunicarle que el CONFIS en sesión del día 18 de junio de 2015, otorgó Aval Fiscal para el periodo comprendido entre los años 2018 y 2021, para la ejecución de proyectos de los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Masivo, según el siguiente flujo de recursos.

(\$ Corrientes)

Proyecto	2018	2019	2020	2021
SETP Neiva	29.267.764.314	20.350.743.020	37.627.053.329	15.913.500.000
SETP Pasto	29.263.229.060	0	0	0
SETP Popayán	17.147.648.882	17.050.329.109	23.432.986.501	24.135.976.096
SETP Sincelejo	21.569.349.932	22.216.430.430	22.882.923.345	0
SETP Montería	28.143.941.225	28.988.259.461	0	0
SETP Valledupar	23.161.939.794	23.856.797.988	24.572.501.929	0
SETP Santa Marta	13.899.845.964	44.139.796.453	46.810.641.618	0
SETP Armenia	0	13.028.869.406	13.419.735.488	0
SITM Valle de Aburrá	32.781.810.000	37.286.338.958	48.319.622.825	47.824.900.297
SITM Cali	20.381.283.463	31.489.082.951	32.433.755.439	0
SITM Bucaramanga	34.383.187.365	11.593.352.225	0	7.649.323.493

Cordial saludo,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

REVISÓ: Omar Montoya
ELABORÓ: Rafael Pizarro.

Firmado digitalmente por: CIGERON JIMENEZ RODRIGUEZ

Director General del Presupuesto Público Nacional

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711
Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
www.minhacienda.gov.co