

# Documento CONPES

---

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

3923

## **CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA OTORGAR GARANTÍA A LA EMPRESA METRO DE BOGOTÁ (EMB) PARA CONTRATAR OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO INTERNO O EXTERNO HASTA POR LA SUMA DE 7,8 BILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2017, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, DESTINADOS A FINANCIAR EL PROYECTO PRIMERA LÍNEA DE METRO DE BOGOTÁ – TRAMO 1**

### **ADENDA NÚMERO 1**

**Bogotá, D.C., 26 de junio de 2019**

Como parte de la consolidación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá, por medio del Documento CONPES 3900 *Apoyo del Gobierno nacional al Sistema de Transporte Público de Bogotá y Declaratoria de importancia estratégica del proyecto Primera Línea de Metro de Bogotá – tramo 1*<sup>1</sup> se expresó el apoyo del Gobierno nacional al mismo y se declaró de importancia estratégica el Proyecto Primera Línea de Metro – tramo 1 (PLMB). Lo anterior con base en las siguientes dos razones: (i) la implementación de la PLMB requiere compromisos de vigencias futuras que afectan presupuestos que superan el respectivo periodo de gobierno y; (ii) su integración con las troncales alimentadores de TransMilenio representa un aumento de la cobertura y atracción de pasajeros, lo que se traduce en la optimización de recursos y un mayor beneficio social.

---

<sup>1</sup> Documento CONPES aprobado el 25 de septiembre de 2017. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3900.pdf>

La PLMB tiene como objetivo promover el desarrollo integral de la movilidad de Bogotá, mediante un Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)<sup>2</sup>. La PLMB - tramo 1, cofinanciada por la Nación y el Distrito, contempla una extensión de 23,9 km. Su operación comercial iniciará en el Portal Américas e irá hasta la Calle 72, mientras que, su operación técnica irá desde la intersección de la futura prolongación de la Avenida Villavicencio con la futura Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) hasta la calle 78.

Las obras de la PLMB - tramo 1 iniciarán en el año 2020 con la construcción del patio taller que tendrá un área de 32 hectáreas, destinadas al mantenimiento, reparación y pernoctación de los primeros 30 trenes con los que operará el proyecto. El patio taller tendrá capacidad para alojar hasta 60 trenes de 140 metros de largo por 2,90 metros de ancho, cada uno de los cuales tendrá entre seis y siete vagones y una capacidad de 1.800 pasajeros. Estos trenes conectarán el sur y el norte en solo 27 minutos con una velocidad media de 43 km/h, según información de la Empresa Metro de Bogotá (EMB)<sup>3</sup>.

Con la PLMB – tramo 1 se espera beneficiar especialmente a 3,6 millones de habitantes de las comunidades de Soacha y del sur de Bogotá que se encuentran en el área de influencia del proyecto. Además, se espera que la PLMB – tramo 1 genere ahorros de 268 millones de horas de viaje por año y que, para el año 2030, su operación genere reducción anual de emisiones de gases de efecto invernadero de 171.000 toneladas y más de 10.000 toneladas en dióxido de carbono (Documento CONPES 3900).

Como parte de la estructuración de la PLMB – tramo 1 se definió que se utilizarían recursos de cofinanciación Distrito – Nación como fuente de pago al concesionario. Así, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Transporte, el Distrito Capital de Bogotá, la EMB y la Secretaría Distrital de Hacienda suscribieron, el 9 de noviembre de 2017, el convenio de cofinanciación para el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá (convenio). El valor del convenio asciende a la suma de veintidós billones trescientos treinta mil novecientos ochenta y ocho millones doscientos setenta y cuatro mil ochocientos treinta y nueve (22.330.988.274.839) pesos constantes de diciembre de 2017, de los cuales la Nación se comprometió a entregar la suma de quince billones ciento cuarenta y tres mil trescientos cuarenta y cuatro millones cuatrocientos trece mil doscientos ochenta y dos (15.143.344.413.282) pesos constantes de diciembre de 2017 y, el Distrito Capital entregará siete billones ciento ochenta y siete mil seiscientos cuarenta y tres millones ochocientos sesenta y un mil quinientos cincuenta y siete (7.187.643.861.557) pesos constantes de diciembre de 2017.

---

<sup>2</sup> Documento CONPES 3900 pág. 18.

<sup>3</sup> Consultado el 06 de junio de 2019 en el siguiente vínculo: <https://www.metrodebogota.gov.co/?q=que-es-metro>

Los mencionados aportes de la Nación y el Distrito únicamente pueden ser destinados al pago de los componentes elegibles determinados en la Ley 310 de 1996<sup>4</sup>, en los Documentos CONPES 3882, 3889 y 3900 aprobados en 2017 y, en la Resolución 1023 de 2017<sup>5</sup> expedida por el Ministerio de Transporte. Conforme a la estructuración financiera de la PLMB – tramo 1, estos recursos de cofinanciación se distribuirán para pagar la retribución del concesionario a través de las siguientes tres modalidades:

- (i) Pagos contra los desembolsos directos previstos en el convenio de cofinanciación;
- (ii) Pagos con recursos de crédito obtenidos por la EMB con organismos multilaterales, bilaterales, entidades financieras o con la emisión de títulos de la EMB en el mercado de capitales; y
- (iii) Pagos con títulos valores emitidos por la EMB para pagarle directamente al concesionario.

De esa manera, y en la medida en que el plazo de los aportes al convenio es mayor que el de las necesidades de recursos para la construcción de la PLMB – tramo 1, se diseñó<sup>6</sup> una estructura de financiación en la que los flujos correspondientes a las vigencias futuras de la Nación y del Distrito Capital sirven, entre otras, como fuente de pago del servicio de la deuda derivado de las operaciones de crédito público que celebre la EMB.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que el desarrollo e implementación de la PLMB – tramo 1 se realizará bajo un esquema contractual de concesión sujeto a la Ley 80 de 1993<sup>7</sup>, que prevé tanto endeudamiento público como privado, la EMB celebró contratos de empréstito externo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por USD 70.000.000, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por USD 70.000.000 y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) por USD 56.000.000.

Las mencionadas operaciones de crédito público externo, con fundamento en los artículos 108 de la Ley 1873 de 2017<sup>8</sup> y 93 de la Ley 1940 de 2018<sup>9</sup>, fueron garantizadas por la Nación. La garantía soberana otorgada, en cumplimiento de las exigencias reglamentarias sobre la materia, contó con la emisión del concepto favorable del Consejo

---

<sup>4</sup> Por medio de la cual se modifica la Ley 86 de 1989.

<sup>5</sup> Por la cual se definen los elementos cofinanciables por parte de la Nación, y los aportes en especie en los proyectos SITM Transmilenio Soacha Fase II y III y Primera Línea de Metro de Bogotá, y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> Contrato de Encargo Fiduciario de Administración, Pagos y Fuente de Pago. No. 119 de 2019. Celebrado entre la Empresa Metro de Bogotá S.A. y Fiduciaria Bancolombia S.A. Consideración décima primera.

<sup>7</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

<sup>8</sup> Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.

<sup>9</sup> Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019.

Nacional de Política Económica y Social (CONPES) mediante el Documento CONPES 3923 y de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público<sup>10</sup>. Ambos órganos aprobaron el otorgamiento de la garantía soberana a la EMB para contratar operaciones de crédito público interno o externo hasta por la suma de 7,8 billones de pesos constantes de diciembre de 2017, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el proyecto PLMB – tramo 1, de acuerdo con las condiciones financieras que defina la EMB con base en su perfil de riesgo.

Con base en el artículo 107 del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*<sup>11</sup> (PND), reglamentado mediante el Decreto 1110 de 2019<sup>12</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estableció la viabilidad de otorgar la garantía de la Nación a los títulos valores<sup>13</sup> y a la emisión de títulos de deuda pública que se utilicen para financiar sistemas de transporte público colectivo y masivo que sean desarrollados por medio de contratos de concesión. Estos títulos serán utilizados como uno de los mecanismos de pago del contrato de concesión para la ejecución de la PLMB – tramo 1.

De ese modo, con el fin de aclarar que la operación de emisión de títulos valores como mecanismo de pago al concesionario se encuentra incluida dentro del concepto favorable a la Nación para otorgar garantía a la EMB para contratar operaciones de crédito público interno o externo hasta por la suma de 7,8 billones de pesos constantes de diciembre de 2017, emitido por el CONPES, se requiere ajustar la sección 3.3.1. *Estrategia de ejecución de la PLMB* del Documento CONPES 3923.

Para el efecto, la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible (DIES) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) analizó la solicitud de adenda presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>14</sup>, concluyendo que la misma se encuentra de acuerdo con la reglamentación contenida en el Decreto 988 de 2018<sup>15</sup>, compilado en el

---

<sup>10</sup> Acta no. 270 del 28 de mayo de 2018.

<sup>11</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad”.

<sup>12</sup> Por el cual se adiciona la Sección 5 del Capítulo 2 Título 1 Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta parcialmente el artículo 107 de la Ley 1955 de 2019.

<sup>13</sup> Dentro de los títulos valores definidos como mecanismo de pago al contratista de la PLMB – tramo 1, la EMB ha considerado la emisión de Títulos de Pago por Ejecución (TPE), tal como los describe la solicitud de ajuste al Documento CONPES 3923 realizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con radicado nro. 20196630326892.

<sup>14</sup> A través de radicado nro. 20195100088763 la DIES del DNP emitió un concepto técnico integral frente a la solicitud del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con radicado nro. 20196630326892.

<sup>15</sup> Por el cual se adicionan unas disposiciones al Título 12 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en lo relacionado con el funcionamiento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES).

Decreto 1082 de 2015<sup>16</sup>, en el sentido de que no se modifica el objetivo ni las recomendaciones del Documento CONPES 3923 aprobado en 2018. Dado lo anterior, a través de esta adenda se somete a consideración del CONPES la modificación al Documento CONPES 3923 aprobado el 08 de mayo de 2018.

El párrafo 3 de la sección 3.3.1. *Estrategia de ejecución de la PLMB*, página 21, actualmente señala:

*Las fuentes de pago con las cuales contará la EMB para pagar la retribución al concesionario serán:*

- (i) *Los recursos de cofinanciación entregados a su favor en virtud del convenio de cofinanciación. Esos recursos, además de cubrir las inversiones del proyecto que realizará directamente la EMB, se distribuirán para pagar la retribución del concesionario, a través de las siguientes tres modalidades:*
- *Pagos al concesionario contra los desembolsos directos previstos en el convenio de cofinanciación.*
  - *Pagos al concesionario con recursos de crédito público interno o externo en cabeza de la EMB, los cuales serán repagados con recursos provenientes del convenio de cofinanciación. Estas operaciones de crédito serían las garantizadas por la nación hasta por 7,8 billones de pesos constantes de diciembre de 2017, o su equivalente en otras monedas y podrán ser contratadas por la EMB en el mercado nacional o internacional utilizando los instrumentos financieros (bonos, créditos u otros) que considere óptimos y costo-eficientes para el desarrollo del proyecto en los montos y cuantías señalados en el presente documento y será pagado con cargo a los flujos de recursos respaldados en las vigencias futuras que recibirá la Empresa Metro de Bogotá y que están detallados en el convenio de cofinanciación suscrito entre el Distrito Capital y la nación.*
  - *Títulos valores emitidos por la EMB para pagarle directamente al concesionario. Pagos al concesionario con recursos de crédito público en cabeza de la EMB. El servicio de la deuda principal e intereses previstos en dichos títulos serán cubiertos con otra parte de los recursos del mismo convenio de cofinanciación, los cuales podrán provenir de las vigencias futuras del distrito. (...)*

El ajuste requerido es sustentado debido a que:

- (i) En los términos del artículo 2.2.1.1.1. del Decreto 1068 de 2015<sup>17</sup>, son operaciones de crédito público los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago. De modo que, la utilización de títulos valores como mecanismo de pago al contratista constituye una operación de crédito público porque provisiona a la EMB de unidades de ejecución (bienes), al

---

<sup>16</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional.

<sup>17</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

tiempo que la entidad adquiere una obligación de entregar determinadas sumas de dinero en un plazo determinado (obligación con plazo para su pago)<sup>18</sup>.

- (ii) Por último, el otorgamiento de la garantía soberana a los títulos valores y los títulos de deuda pública emitidos por la EMB, como mecanismos de pago al contratista de la PLMB – tramo 1, no modifica el cupo de endeudamiento de hasta 7,8 billones de pesos constantes de diciembre de 2017 que puede ser garantizado conforme al concepto favorable del Documento CONPES 3923 y la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público<sup>19</sup>.

El párrafo 3 de la sección 3.3.1. *Estrategia de ejecución de la PLMB* quedaría de la siguiente manera:

*Las fuentes de pago con las cuales contará la EMB para pagar la retribución al concesionario serán:*

- (i) *Los recursos de cofinanciación entregados a su favor en virtud del convenio de cofinanciación. Esos recursos, además de cubrir las inversiones del proyecto que realizará directamente la EMB, se distribuirán para pagar la retribución del concesionario, a través de las siguientes tres modalidades:*
- *Pagos al concesionario contra los desembolsos directos previstos en el convenio de cofinanciación.*
  - *Pagos al concesionario con recursos de crédito público interno o externo en cabeza de la EMB, los cuales serán repagados con recursos provenientes del convenio de cofinanciación. Estas operaciones de crédito podrán ser contratadas por la EMB en el mercado nacional o internacional utilizando los instrumentos financieros (bonos, créditos u otros) que considere óptimos y costo-eficientes para el desarrollo del proyecto en los montos y cuantías señalados en el presente documento y serán pagados con cargo a los flujos de recursos respaldados en las vigencias futuras que recibirá la EMB y que están detallados en el convenio de cofinanciación suscrito entre el Distrito Capital y la Nación.*
  - *Títulos valores emitidos por la EMB para pagarle directamente al concesionario. Pagos al concesionario con recursos de crédito público en cabeza de la EMB. El servicio de la deuda principal e intereses previstos en dichos títulos serán cubiertos con otra parte de los recursos del mismo convenio de cofinanciación, los cuales podrán provenir de las vigencias futuras del Distrito.*

*Las operaciones de crédito público, interno o externo, en cabeza de la EMB, entre las que se encuentra incluida la emisión de títulos valores para pagarle directamente al concesionario de los que trata este numeral, serían los actos garantizados por la Nación hasta por 7,8 billones de pesos constantes de diciembre de 2017, o su equivalente en otras monedas. (...)*

---

<sup>18</sup> Conforme al cronograma de pagos que se establezca en el título valor.

<sup>19</sup> Acta no. 270 del 28 de mayo de 2018.

Los demás apartes del Documento CONPES 3923 que no fueron objeto de la presente modificación permanecerán incólumes.

Surtido el trámite de que trata el artículo 2.2.12.3.5. del Decreto 1082 de 2015, la Secretaría Técnica del CONPES emite la presente adenda al Documento CONPES 3923 de conformidad con la aprobación efectuada por el CONPES el 26 de junio de 2019.