

Bogotá D.C., 18 de octubre de 2020

Honorable Representante

**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**

Presidente

**COMISIÓN TERCERA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 285 de 2020 Cámara.**

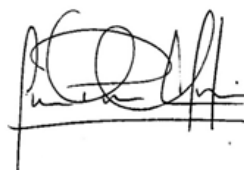
Respetado Señor presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la mesa directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes de la República nos hiciera, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de **Ley No. 285 de 2020 Cámara, “por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones”**.

De los Honorables Representantes,



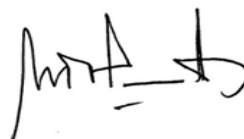
**CARLOS JULIO BONILLA SOTO**  
Coordinador



**JUAN PABLO CELIS VERGEL**  
Coordinador



**WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT**  
Coordinador



**GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ**  
Coordinador



**ERASMO ELIAS ZULETA BECHARA**  
Coordinador



**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**  
Coordinador



**YAMIL HERNANDO ARANA PADAUÍ**  
Ponente



**SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES**  
Ponente



**CARLOS MARIO FARELO DAZA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena



**SALIM VILLAMIL QUESSEP**  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 285 de 2020 CÁMARA “POR LA CUAL SE AMPLÍAN LAS AUTORIZACIONES CONFERIDAS AL GOBIERNO NACIONAL PARA CELEBRAR OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO EXTERNO E INTERNO Y OPERACIONES ASIMILADAS A LAS ANTERIORES, ASÍ COMO PARA GARANTIZAR OBLIGACIONES DE PAGO DE OTRAS ENTIDADES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

**CONTENIDO**

<u>1.</u>	3
<u>2.</u>	4
<u>2.1.</u>	4
<u>2.2.</u>	4
<u>2.2.1.</u>	4
<u>2.2.2.</u>	5
<u>2.3.</u>	6
<u>2.3.1.</u>	6
<u>2.3.2.</u>	9
<u>2.3.3.</u>	12
<u>2.3.4.</u>	12
<u>3.</u>	13

**PROPOSICIÓN**

**13**

**1. Antecedentes**

El 28 de julio de 2020 el Gobierno Nacional, por conducto del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley No. 285 de 2020 Cámara “por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones”. Para el inicio del trámite correspondiente, se publicó en la Gaceta del Congreso número 710 del 2020.

En la Comisión Tercera Constitucional Permanente se designaron como Coordinadores y Ponentes los Representantes Carlos Julio Bonilla Soto, Juan Pablo Celis Vergel, Wadith Alberto Manzur Imbett, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Erasmo Elias Zuleta Bechara, Yamil Hernando Arana Padauí, Silvio José Carrasquilla Torres, Carlos Mario Farelo Daza, David Ricardo Racero Mayorca, Salím Villamil Quessep el 19 de agosto de 2020. Dada la importancia del proyecto y la necesidad de socializar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitamos el 3 de septiembre de 2020 una prórroga con el fin de llevar a cabo la reunión requerida. El 8 de septiembre de 2020 nos fue concedida la prórroga por parte de la Secretaría General de la Comisión Tercera; el 18 de

septiembre fue asignado como Coordinador el Representante Néstor Leonardo Rico Rico.

Se radicaron dos ponencias para primer debate, una positiva mayoritaria publicada en la Gaceta del Congreso No. 1035 de 2020, y otra negativa suscrita por el Ponente David Ricardo Racero Mayorca publicada en la Gaceta del Congreso No. 1036 de 2020.

El día 30 de septiembre de 2020 fue aprobada la ponencia positiva en primer debate de la Cámara de Representantes.

Con el fin de ultimar detalles para presentar la ponencia para segundo debate, coordinadores y ponentes junto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se reunieron el jueves 15 de octubre de 2020.

## **2. Proyecto de Ley**

### **2.1. Introducción**

El presente Proyecto de Ley consta de cuatro (4) artículos (sin incluir el artículo de vigencia), relacionadas con el crédito público:

- Mediante el artículo 1 se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para realizar operaciones de crédito público con el fin de financiar las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación.
- El artículo 2 busca ampliar las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para que la Nación pueda servir de garante de las entidades estatales, a efecto de que éstas últimas puedan acceder a financiamiento en condiciones favorables.
- Por su parte, el artículo 3 ajusta la determinación temporal en la cual se deben afectar las autorizaciones conferidas en los artículos 1 y 2 a efectos de que su utilización se haga de forma más eficiente.
- Finalmente, el artículo 4 establece que será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien elabore y adopte los marcos de referencia de bonos temáticos de deuda pública para el desarrollo sostenible a nombre de la Nación.

## **2.2. Marco constitucional y legal**

### **2.2.1. Constitucional**

El artículo 150 de la Constitución Política, en su numeral 9, atribuye la competencia al Congreso de la República para que autorice al Gobierno a celebrar contratos y negociar empréstitos, así:

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...).*

*9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.”*

Para realizar el presente informe de ponencia, los ponentes y coordinadores nos reunimos para revisar y discutir en detalle la propuesta del proyecto de ley tal y como se expone a continuación.

### **Reunión de ponentes y coordinadores del proyecto de ley**

El 25 de septiembre de 2020 los ponentes y coordinadores de la presente iniciativa nos reunimos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que dicha Entidad expusiera el contenido y la necesidad de ampliar las autorizaciones de endeudamiento y el cupo de garantías de la Nación, así como la actualización de las normas relativas al momento de la afectación del cupo de endeudamiento y la creación de un marco para la emisión de bonos temáticos.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que la ampliación de las autorizaciones de endeudamiento y del cupo para el otorgamiento de garantías de la Nación responde a la necesidad de atender las necesidades de financiamiento propias del crecimiento ordinario de la economía, así como las necesidades contingentes derivadas de la emergencia originada por la pandemia del COVID-19. Adicionalmente se presentó la conveniencia de contar con reglas de afectación de cupo actualizadas a la realidad, así como de contar con un marco para el desarrollo de bonos temáticos para el desarrollo sostenible.

#### **2.2.2. Legal**

El artículo 2º de la Ley 3a de 1992 atribuye la competencia a la Comisión Tercera Constitucional para el trámite y aprobación de los proyectos de ley que busquen la autorización de empréstitos, así:

*“Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber: (...).*

### *Comisión Tercera.*

*Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.”*

En ese orden de ideas, el propósito buscado por el Gobierno Nacional debe ser autorizado por el Congreso de la República en virtud de las mencionadas disposiciones constitucionales y legales.

## **2.3. Consideraciones del Gobierno Nacional**

### **2.3.1. Sobre el aumento en las autorizaciones para endeudamiento al Gobierno Nacional**

En la exposición de motivos del proyecto de ley que nos ocupa, el Gobierno Nacional presentó una serie de consideraciones debidamente sustentadas en las cuales se evidencia que en la actualidad éste cuenta con el cupo de endeudamiento otorgado por el Congreso de la República a través de la Ley 1771 de 2015. Dicho cupo fue concebido para cubrir las vigencias 2016 - 2019, el cual, como consecuencia del adecuado manejo de las finanzas públicas, ha sido suficiente para financiar las necesidades de los años propuestos.

De tal modo, es preciso mencionar que el manejo prudente del cupo de endeudamiento de la Nación ha estado apoyado en la adecuada gestión desarrollada por la Honorable Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, cuerpo colegiado que ha velado por el uso responsable y eficiente del cupo otorgado por la ley.

El estado actual del cupo de endeudamiento aprobado por la Ley 1771 de 2015, Ley 1624 de 2013, la Ley 1366 de 2009, la Ley 781 de 2002, la Ley 533 de 1999 y el saldo disponible de dicho cupo con corte al 30 de junio, vigente a la fecha de la presentación del proyecto de ley, correspondía a US\$2.694 millones, en tanto que a 31 de julio de 2020 es el siguiente:

**Tabla No. 1 Cupo de endeudamiento Externo de la Nación  
(millones de dólares)**

Cupo Disponible para Endeudamiento de la Nación Leyes 533 de 1999, 781 de 2002, 1366 de 2009, 1624 de 2013 y 1771 de 2015	
A. Cupo autorizado por la Ley 533 de 1999	12,000
B. Cupo autorizado por la Ley 781 de 2002	16,500
C. Cupo autorizado por la Ley 1366 de 2009	4,500
D. Cupo autorizado por la Ley 1624 de 2013	10,000
E. Cupo autorizado por la Ley 1771 de 2015	13,000
<b>F. Subtotal Cupo Aprobado Congreso (A + B + C + D + E)</b>	<b>56,000</b>
G. Afectaciones Bonos	43,779
H. Afectaciones Multilaterales y Otros	36,589
I. Afectaciones Totales (G + H)	80,368
J. Amortizaciones Bonos	13,849
K. Amortizaciones Multilaterales y Otros	12,459
L. Amortizaciones Totales (J + K)	26,309
M. Cancelaciones por montos no utilizados	771
<b>N. Afectaciones Netas (I - L - M)</b>	<b>53,288</b>
<b>CUPO DISPONIBLE PARA ENDEUDAMIENTO DE LA NACIÓN (F - N)</b>	<b>2,712</b>

\*Cifras en millones de dólares americanos (USD)

\*\* Amortizaciones contabilizadas con cierre parcial del SDP a 31 de julio de 2020

Se destaca de la exposición de motivos la necesidad del Gobierno Nacional de ampliar el cupo de endeudamiento en el orden de **catorce mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$14.000.000.000) o su equivalente en otras monedas**, con el propósito de contar con diferentes fuentes que permitan cubrir las necesidades de financiamiento de la Nación. Esta ampliación atiende a tres motivos principales:

(i) *Diversificación de fuentes*

La ampliación del cupo de endeudamiento permitirá al Gobierno Nacional continuar con la diversificación de las fuentes de financiación en línea con la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo 2018-2022 (EGDMP). De esta manera, la Nación podrá disponer de las herramientas necesarias para acceder a las diferentes fuentes de financiamiento de acuerdo con las condiciones prevalentes en los mercados de capital internacionales y los productos ofrecidos por la banca de desarrollo bilateral y multilateral. En efecto, la EGDMP del Gobierno Nacional, pondera la financiación en moneda extranjera como parte de la política de optimización de las fuentes de financiamiento a partir del modelo diseñado para el período 2018-2022, teniendo en cuenta la caída significativa que han experimentado las tasas de interés internacionales tanto en dólares como en euros.

(ii) *Reducción del riesgo de refinanciamiento*

Por otra parte, es fundamental para el Gobierno Nacional contar con un cupo de endeudamiento prudente y suficiente que permita gestionar el riesgo de refinanciación ante posibles cierres de mercado y/o aumento en las tasas de interés. Lo anterior adquiere particular relevancia en la coyuntura internacional actual caracterizada por la alta volatilidad e incertidumbre financiera. De igual forma, un cupo de endeudamiento prudente y suficiente le permite al Gobierno Nacional contar con flexibilidad en sus fuentes de financiamiento, para la consecución de los recursos que impulsen la

recuperación de la economía y el empleo, los proyectos de apoyo al sector productivo y demás propósitos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

(iii) *Incertidumbre macroeconómica y fiscal*

En medio de un panorama de incertidumbre global por los efectos de la pandemia del COVID-19 y las dinámicas de reactivación económica en el mundo, es conveniente aumentar el cupo de endeudamiento para poder atender las necesidades de política pública que se requieran. En este contexto, resulta fundamental que el Gobierno Nacional cuente con un margen suficiente de endeudamiento, para poder gestionar el financiamiento necesario para cubrir las necesidades del Presupuesto General de la Nación que se apruebe para cada vigencia fiscal. El uso del cupo de endeudamiento se regirá por el principio constitucional de la sostenibilidad fiscal y de las finanzas públicas<sup>1</sup>.

Como consecuencia de los cambios que está experimentando el panorama macroeconómico del país, a lo largo del primer semestre del año 2020 las finanzas públicas del GNC sufrieron dos choques importantes: un incremento del gasto público requerido y la materialización de una fuerte caída de los ingresos esperados en el año, resultante principalmente de las medidas de aislamiento preventivo.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 (MFMP2020) se estableció que el déficit de 2020 y del 2021 ascendería a niveles de 8,2% y 5,1% del PIB, respectivamente, lo cual provocaría un mayor endeudamiento de Gobierno Nacional Central (GNC) en el mediano plazo, respecto a los escenarios previstos antes de la pandemia. El mayor endeudamiento en dólares proyectado en el MFMP2020 sustenta el aumento del cupo para financiar el mayor déficit esperado.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 519 de 2020 hizo una excepción en cuanto a la afectación y utilización del cupo otorgado por las diferentes leyes en la presente vigencia. Esta facultad le permitirá al GNC financiar el déficit de 8,2% del PIB para 2020, al igual que las amortizaciones de deuda por 1,1% del PIB de este año. Sin embargo, el cupo de deuda resulta insuficiente para financiar el desbalance fiscal equivalente al 5,1% del PIB en 2021 junto con las amortizaciones de deuda de 2,6% del PIB programadas para ese año. Por lo anterior, resulta prudente contar con una provisión del cupo de deuda, de manera tal que le permita al Gobierno Nacional enfrentar eventuales choques macroeconómicos y fiscales.

En la Tabla No. 2, se puede observar el mapa de calor que evidencia la necesidad del monto propuesto como ampliación del cupo de endeudamiento, destacando la proyección con una provisión prudente hasta de siete mil millones de dólares (US\$7.000.000.000), que brindaría un cubrimiento de las necesidades de financiamiento de la Nación al menos hasta el cuarto trimestre de 2023. Esta provisión estaría destinada

---

<sup>1</sup> Mediante Acto Legislativo 03 de 2011 se elevó a rango constitucional el principio de sostenibilidad fiscal como criterio orientador de las decisiones de las ramas y órganos del poder público. En particular, el artículo 1 establece que el marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.



a atender eventuales choques macroeconómicos y fiscales que pudieran presentarse dentro del periodo 2020-2023 y que requieran de una política fiscal contra cíclica, teniendo en cuenta los altos costos de la pandemia del COVID 19, la incertidumbre de la reactivación económica nacional y de nuestros socios comerciales, y la necesidad de contar con acceso ininterrumpido a fuentes incluso durante los periodos de receso parlamentario y cambio de autoridades nacionales.

**Tabla No. 2. Análisis de Riesgo y Ampliación del Cupo de Endeudamiento Nación**

Buffer	3T2020	4T2020	1T2021	2T2021	3T2021	4T2021	1T2022	2T2022	3T2022	4T2022	1T2023	2T2023	3T2023	4T2023
-	-	-	1,794	1,794	1,794	1,794	2,689	2,689	3,070	4,838	5,836	5,836	5,836	6,918
1,000	500	500	2,794	2,794	2,794	2,794	3,689	3,689	4,070	5,838	6,836	6,836	6,836	7,918
3,000	1,000	1,000	4,794	4,794	4,794	4,794	5,689	5,689	6,070	7,838	8,836	8,836	8,836	9,918
5,000	1,500	1,500	6,794	6,794	6,794	6,794	7,689	7,689	8,070	9,838	10,836	10,836	10,836	11,918
7,000	2,000	2,000	8,794	8,794	8,794	8,794	9,689	9,689	10,070	11,838	12,836	12,836	12,836	13,918

Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional–Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 2.3.2. Sobre el aumento en las autorizaciones para el otorgamiento de garantías por parte de la Nación

En la exposición de motivos se presenta la necesidad de ampliar el cupo para el otorgamiento de garantías en un monto de **tres mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 3.000.000.000) o su equivalente en otras monedas**. La tabla que se presenta a continuación contiene la información sobre el estado actual del cupo de garantías aprobado y el saldo disponible de dicho cupo con corte a 31 de julio de 2020, así como también la proyección de la utilización y el respectivo saldo para la presente vigencia y los próximos cinco (5) años.

**Tabla No. 3. Proyección Cupo De Garantías (millones de dólares)**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Saldo inicial (31-jul-20)</b>	4.591	3.636	3.413	3.210	2.935	2.287
<b>Cancelaciones</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Reembolsos</b>	160	181	201	345	269	220
<b>Afectaciones Promedio Histórico. *</b>	404	404	404	404	404	404

<b>Afectaciones EMB **</b>	710	-	-	215	513	608
<b>Saldo Final</b>	<b>3.636</b>	<b>3.413</b>	<b>3.210</b>	<b>2.935</b>	<b>2.287</b>	<b>1.494</b>

**Fuente:** Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

\* Promedio últimos cuatro años

\*\* Según Programación de necesidades estimadas por la Empresa Metro de Bogotá

Así, la motivación para la ampliación del cupo de garantías de la Nación es poder atender:

- (i) *Los requerimientos de las entidades públicas debidamente revisados y aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*

El impacto generado en la economía por la emergencia por la pandemia del COVID-19 ha afectado directamente la capacidad de recaudo de las empresas y de los diferentes gobiernos locales. Por ejemplo, algunas empresas de servicios públicos, con ocasión de la emergencia, han experimentado reducciones de sus ingresos ante caídas en la demanda de hasta un 13%. Hechos como este, sumados a las diferentes medidas tomadas por las entidades estatales para atender la emergencia y reactivar sus economías locales, las llevarían a recurrir a fuentes de financiamiento, en algunos casos de endeudamiento con garantía de la Nación.

Por lo anterior, en el marco de una coyuntura de vulnerabilidad fiscal para las entidades públicas por los efectos del COVID 19, aunado a la incertidumbre de la reactivación económica, resulta imprescindible ampliar el cupo de garantías de la Nación. De esta manera, las entidades podrán contar con una asignación suficiente para hacer frente a los efectos de la emergencia económica actual, así como las consecuencias posteriores de esta en la actividad económica nacional. Adicionalmente, la garantía de la Nación ha resultado ser fundamental en la estructura de fondeo de los bancos de desarrollo nacionales, así como en el desarrollo de instrumentos que permitan cubrir fallas de mercado existentes o desarrollar e impulsar nuevos mercados.

Por último, se debe tener en cuenta que los proyectos de infraestructura de gran envergadura que algunas entidades planean ejecutar en el mediano plazo consumirán parte del cupo actual, limitando el margen de maniobra de las demás entidades para acceder a fuentes de financiamiento alternativas.

- (ii) *Los usos necesarios para la construcción del metro de Bogotá*

Los requerimientos de recursos de la Empresa Metro de Bogotá – EMB, de diferentes fuentes de financiamiento, parte de unas necesidades de \$9,10 billones de pesos corrientes que, a pesos constantes de diciembre de 2017, equivalen a \$7,78 billones. A partir de estas cifras y con las tasas de cambio supuestas por la EMB, las necesidades en Dólares Americanos (USD) equivaldrían a un monto aproximado de US\$2,6 miles de millones. que según la curva forward utilizada por la empresa en sus estimaciones y la programación de desembolsos, equivaldría a \$ 7,8 billones de pesos constantes de diciembre de 2017.

(iii) *Estrategias de gestión financiera del riesgo de desastres*

Derivado de las necesidades planteadas en los Planes Nacionales de Desarrollo, se definió una política de gestión financiera del riesgo de desastres en el país, orientada a la profundización del conocimiento del riesgo, la inclusión de éste en la planificación territorial y sectorial, y la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado ante la ocurrencia de desastres.

En aras de contribuir con la gestión financiera del riesgo de desastres que mitigue la vulnerabilidad de las finanzas públicas, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, inició el acompañamiento y apoyo técnico a las entidades territoriales en el diseño e implementación de sus estrategias financieras, con el objetivo de articular las iniciativas de carácter subnacional con la estrategia del orden Nacional.

Cuatro gobiernos locales ya cuentan con la formulación y aprobación de sus estrategias de protección financiera, priorizando sus objetivos de política de manera individual y reflejando sus características y necesidades particulares. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Departamento de Cundinamarca y el Departamento de Putumayo, actualmente trabajan en la implementación de las estrategias con el apoyo técnico que les brinda esta Dirección.

Así mismo, con el objetivo de permear en el nivel territorial estas buenas prácticas en materia de disciplina fiscal frente a la gestión del riesgo de desastres, se cuenta con un plan de trabajo a mediano plazo que involucra la construcción de lineamientos, herramientas de conocimiento<sup>2</sup> y diversas acciones que beneficien a los territorios en el desarrollo de su componente financiero como medida de mitigación del riesgo fiscal en sus presupuestos. Esto permitirá asegurar el acceso a fuentes financiación post-desastre con el fin de responder a las fases de atención, rehabilitación y reconstrucción.

Como resultado de lo anterior, en la actualidad se encuentran en fase de diseño las estrategias de Bogotá D.C., Huila y Tolima, territorios que se unieron a la mesa de trabajo que lidera la DGCPN y han manifestado su interés en implementar medidas que mitiguen su vulnerabilidad fiscal ante desastres, conscientes de los efectos adversos que conllevan sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Producto del interés de las entidades territoriales, se ha identificado particularmente la necesidad de diseñar y estructurar un programa que le permita a las entidades territoriales tener acceso a recursos de financiamiento, como lo son las líneas contingentes con organismos multilaterales y bilaterales, que les garantice la disponibilidad de recursos económicos ante la ocurrencia de una catástrofe natural. Sin embargo, el acceso a estos instrumentos por parte de las entidades territoriales se

---

<sup>2</sup> Ejemplo de ello, se tiene la recién publicada “Nota Técnica sobre Estrategias de Protección Financiera del Riesgo Desastres” MHCP (2020).

encuentra condicionado, en la mayoría de los casos, al acompañamiento de la Nación a través del otorgamiento de su garantía.

### 2.3.3. Sobre la afectación de los cupos

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 533 de 1999 y el artículo 2 de la Ley 781 de 2002, las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional “*se afectarán en la fecha en que se apruebe la respectiva minuta de contrato por la Dirección General de Crédito Público. Sin embargo, cuando se trate de emisión y colocación de títulos de deuda pública, las autorizaciones conferidas se afectarán en la fecha de colocación de los mismos*”.

Sin embargo, en el caso de los créditos a los cuales se hace referencia en la primera parte del artículo, dicha regla no se ajusta a la realidad de las operaciones de crédito público, toda vez que comprometen las autorizaciones antes de que las mismas sean efectivamente utilizadas, es decir, desde la aprobación de la minuta o contrato de empréstito. Por tanto, a efectos de que las autorizaciones se afecten de forma eficiente y atendiendo a las necesidades efectivas de financiamiento, se propone modificar el momento de afectación a la fecha de celebración del correspondiente contrato de empréstito. Lo anterior, en la medida en que es en este momento en que se materializa una obligación en cabeza de la Nación.

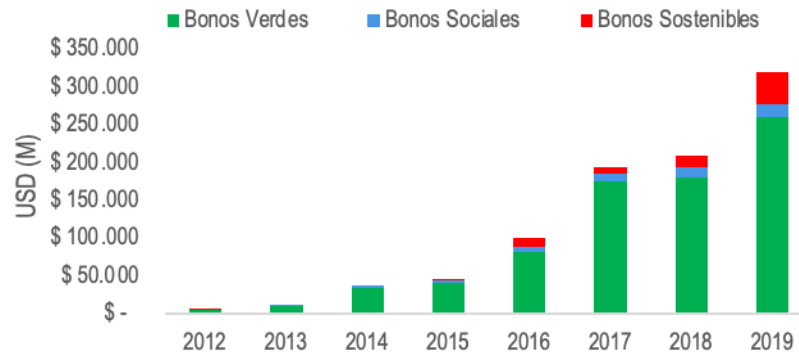
De igual forma, atendiendo a la naturaleza de las líneas de crédito contingentes se propone la inclusión de una regla que permita la afectación del correspondiente cupo en la fecha en que la misma sea desembolsada. Lo anterior, dado que, en virtud de tales productos un prestamista realiza un compromiso de entregar recursos solo ante la ocurrencia de una contingencia que afecte la liquidez de la Nación, asegurándose el acceso a recursos cuando más se requieren en condiciones preestablecidas.

### 2.3.4. Sobre el marco de referencia para la emisión de bonos para el financiamiento del desarrollo sostenible

Los mercados financieros reflejan cada vez más la importancia que tiene para los inversionistas el desarrollo sostenible en sus decisiones de inversión. Como reconocimiento de este interés y la relación entre factores ambientales, sociales y de gobernanza y el rendimiento de los instrumentos, cada vez aumenta más la emisión de bonos temáticos, principalmente bonos verdes, sociales y sostenibles.

Durante el 2019, se emitieron 257.700 millones de dólares en bonos verdes por 486 emisores en todo el mundo, aproximadamente 80.000 millones de dólares más respecto al año anterior. Esto representa un incremento del 51%. En la siguiente gráfica se presenta el volumen de emisión histórico de estos instrumentos:

**Gráfico No. 1.**  
**Emisiones de Bonos Verdes - Sociales – Sostenibles (2012 - 2019)**



Fuente: Environmental Finance – Sustainable Bonds Insight 2019 / 2019 Green Bonds Market Summary

Colombia no ha sido ajena a estos avances y el gobierno ha establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 el compromiso del Estado con la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. El Plan tiene como objetivos la implementación de estrategias que logren un equilibrio entre el desarrollo económico del país y la conservación del medio ambiente, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los compromisos asumidos por Colombia en el Acuerdo de París de 2015.

Por esto, se busca incorporar dentro de las fuentes de financiamiento de la Nación los bonos temáticos soberanos como instrumentos financieros que permitan hacer seguimiento a la inversión del Gobierno Nacional en temas ambientales, sociales y de gobernanza a través de indicadores que además de promover la transparencia, promuevan la emisión de este tipo de instrumentos financieros por parte de otros participantes del sector público y privado en Colombia e impulsen el desarrollo sostenible.

### 3. Capacidad de pago

El artículo 364 de la Constitución Política prescribe que el endeudamiento externo de la Nación y de las Entidades Territoriales no podrá exceder su capacidad de pago, razón por la cual se expidió la Ley 358 de 1997, la cual le impuso al Gobierno Nacional la obligación, a través del artículo 16, que cuando presente proyectos de ley como el que nos ocupa, demuestre al Congreso de la República su capacidad de pago por medio de análisis y proyecciones de, entre otras: (i) Cuentas fiscales del Gobierno Nacional; (ii) Relaciones saldo y servicio de la deuda/PIB (endeudamiento interno y externo) y (iii) El saldo y el servicio de la deuda externa/exportaciones.

Los indicadores solicitados por la Ley 358 de 1997 se acompañaron a la exposición de motivos de este proyecto de ley, resaltándose en esta ocasión el impacto de las medidas adoptadas para la absorción del choque generado por la pandemia y la caída en los precios del petróleo actual, entre las que se encuentran las fuentes no convencionales que financiaron el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME). Adicionalmente, se presentan las proyecciones macroeconómicas y fiscales para los próximos años con base en los supuestos presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Como resultado de la magnitud del choque macroeconómico que experimenta actualmente el país, la caída estimada de los ingresos fiscales y la respuesta contra cíclica de aumento en el gasto y la inversión pública se consideró necesario utilizar la flexibilidad permitida por la Ley 1473 de 2011. En particular, el Gobierno Nacional, con el respaldo unánime de los miembros independientes del comité de la regla fiscal decidió suspender su aplicación durante los años 2020 y 2021. De esta forma, la estrategia fiscal del Gobierno Nacional establece que se retornará a la senda de déficit fiscal consistente con los parámetros establecidos en la regla fiscal a partir del 2022.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional dispone de un conjunto de alternativas para retornar a la senda de déficit estipulada por la regla fiscal en 2022, que combina incrementos en los ingresos y reducciones en los gastos. La estrategia del Gobierno se fundamenta en la intención de combinar un incremento sustancial y permanente del ingreso corriente, con una priorización y focalización de los gastos corrientes, que permitan abrir gradualmente espacio para la inversión pública.

Esta disminución estará principalmente impulsada por el gasto en funcionamiento e intereses, los cuales se reducirán en 1,2pp y 0,8pp del PIB entre 2021 y 2031. En contraste, si bien la inversión inicialmente se reducirá hasta 2023, en un contexto de fuerte caída de los ingresos, y en línea con las medidas requeridas para el cumplimiento de las metas de déficit fiscal exigidas por la regla fiscal, posteriormente aumentará hasta ubicarse en 1,6% del PIB en promedio en la segunda mitad de la década.

En consecuencia, se espera que la deuda pública como porcentaje del PIB para 2020 se ubique en 65,6%, como resultado de un déficit primario del 5%, el crecimiento económico negativo esperado y una mayor depreciación del peso. No obstante, en el 2021 iniciará la senda decreciente, en respuesta a las favorables perspectivas de las variables macroeconómicas que determinan su dinámica (principalmente el crecimiento nominal del PIB y la tasa de cambio) y a las menores presiones al alza generadas por un balance primario inferior del Gobierno Nacional.

En atención a lo anterior, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2020 el Gobierno Nacional diseñó una estrategia fiscal que le permitirá al país volver a niveles de deuda que aseguren un espacio adecuado para amortiguar choques inesperados y fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas. De hecho, la deuda comienza su senda decreciente desde 2021, en línea con el ajuste esperado en el déficit fiscal para ese año y la recuperación de la economía. Además, como se mencionó anteriormente, el Gobierno Nacional dispone de un conjunto de alternativas que le permitirán retornar a la

senda de déficit estipulada por la regla fiscal en 2022, y que implican incrementos en los ingresos y reducciones en los gastos, lo cual se materializará en el mediano plazo en reducciones en las necesidades de financiamiento y, por lo tanto, en la deuda del Gobierno Nacional.

Finalmente, cabe resaltar que, como parte del compromiso del Gobierno con la sostenibilidad de las finanzas públicas y con la transparencia en su manejo, a través de las disposiciones contenidas en el PGN 2019 y en el PND 2018-2022, se realizó un reconocimiento de pasivos previamente no explícitos, de alto costo, que se explica en detalle en el MFMP 2019. Debido a este reconocimiento, la deuda tuvo un incremento de una sola vez en 2019. Si no se hubiera realizado esta inclusión en la deuda pública de estos pasivos previamente no explícitos, la deuda bruta del Gobierno Nacional se hubiera reducido en 2019.

En cuanto al indicador de saldo de deuda externa bruta sobre las exportaciones, el cual mide la proporción de las exportaciones que se requerirían para pagar la totalidad de la deuda externa, en la exposición de motivos se observa que existe capacidad de generar recursos en moneda extranjera suficientes para pagar cerca de la totalidad del servicio de la deuda externa que contrate el Gobierno Nacional.

**Tabla No. 4. Indicador de capacidad de pago deuda externa.**

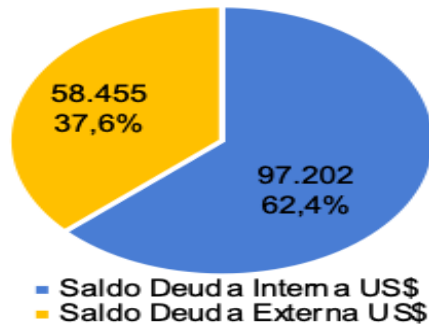
Variable	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021*	2022*	2023*
Deuda externa bruta GNC (Millones USD)	32.934	33.660	35.664	37.521	41.147	44.679	47.772	50.493	51.726	62.576	65.208	66.625	67.510
Exportaciones (Millones USD)	63.906	68.049	67.305	64.055	45.998	41.834	48.238	54.094	52.431	34.940	46.435	51.164	56.091
Deuda externa bruta /exportaciones	52%	49%	53%	59%	89%	107%	99%	93%	99%	179%	140%	130%	120%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República. \* Datos Proyectados.

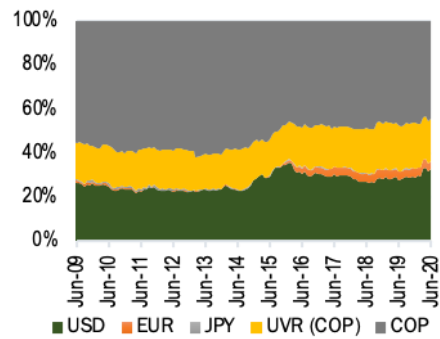
En relación con el perfil de la deuda, se presentó en la exposición de motivos que con corte al 30 de junio de 2020, la deuda del Gobierno Nacional ascendió a US\$ 155.657 millones, de los cuales el 62,4% corresponde a endeudamiento interno. Lo anterior obedece al aumento de las necesidades de financiación derivadas del requerimiento de apalancar el crecimiento sostenido de la economía. Así mismo, este mayor porcentaje de deuda interna atiende al direccionamiento hacia una estrategia enfocada en la reducción de la exposición del portafolio ante variaciones de la tasa de cambio con el fin de disminuir los impactos de potenciales eventos de volatilidad financiera internacional.

**Gráfico No. 2. Composición de la deuda bruta del GNC**

### Composición por tipo de deuda



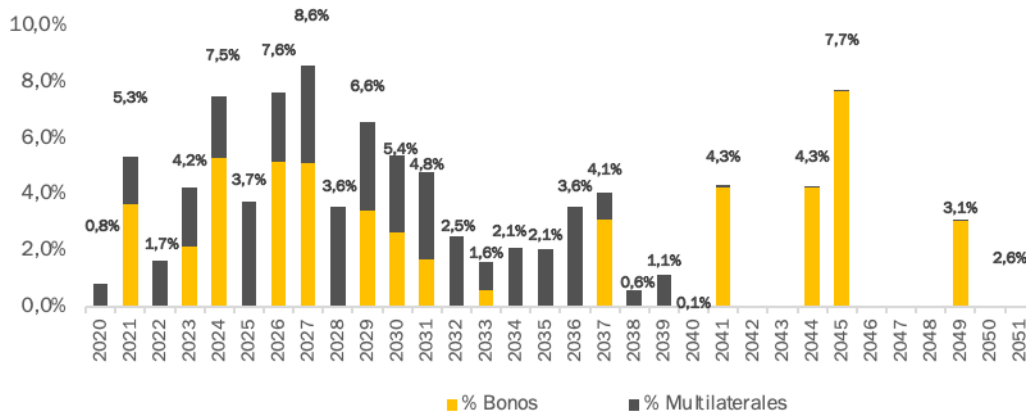
### Composición por tipo de



\*Cifras en millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD). Datos a 30 de junio de 2020  
**Fuente:** Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Respecto al perfil de amortizaciones de la deuda externa se destaca que para lo que resta del año 2020 se deben amortizar US\$ 496 millones, equivalentes al 0,8% del total de pagos de deuda externa proyectados para los próximos 30 años y en el año 2021 se amortizarán el 5,3% del saldo total vigente. Durante el año 2022 se realizarán amortizaciones por US\$ 970 millones, correspondientes al 1,7% y en el año 2023 se amortizarán US\$ 2.477 millones, los cuales representan el 4,2%.

### Gráfico No. 3. Perfil de Vencimientos Deuda Externa del GNC

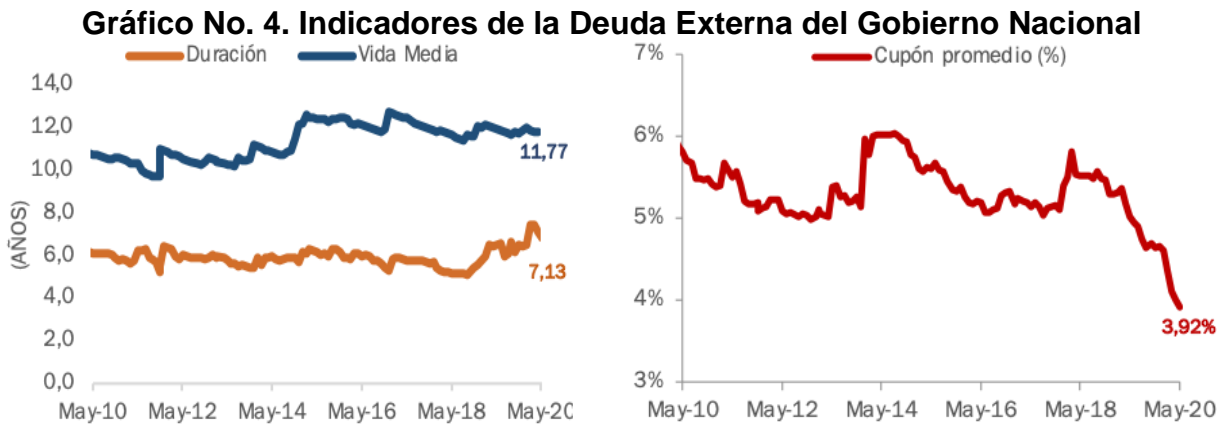


Datos a 30 de junio de 2020  
**Fuente:** Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, en la siguiente gráfica se muestra la evolución desde el año 2010 de tres (3) de los principales indicadores de la deuda externa del Gobierno Nacional, a saber, duración, vida media y cupón promedio. La duración ha mostrado un aumento a lo largo del período de análisis, mientras que el cupón promedio ha evidenciado un descenso significativo. Esto revela la confianza depositada por los inversionistas internacionales en los papeles emitidos a largo plazo y la estrategia llevada a cabo por el Ministerio de



Hacienda y Crédito Público en cuanto a maximizar los plazos de sus obligaciones con acreedores financieros a costos financieros cada vez más favorables.



**Fuente:** Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Datos a 31 de mayo de 2020

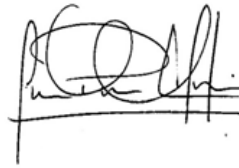
Del estudio efectuado a las consideraciones económicas presentadas por el Gobierno Nacional, en cumplimiento de la norma, los ponentes llegamos a la conclusión de que la autorización solicitada al Congreso de la República se encuentra en consonancia con la capacidad de pago con que cuenta la Nación y su utilización no la comprometería.

## PROPOSICIÓN

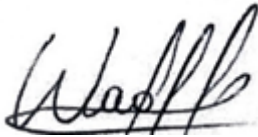
Por todas las anteriores consideraciones, presentamos ponencia favorable y en consecuencia nos permitimos proponer que se dé segundo debate en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 285 de 2020 Cámara, *“por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones”* sin modificación alguna al texto radicado por el Gobierno Nacional.




**CARLOS JULIO BONILLA SOTO**  
Coordinador



**JUAN PABLO CELIS VERGEL**  
Coordinador



**WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT**  
Coordinador



**GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ**  
Coordinador



**ERASMO ELIAS ZULETA BECHARA**  
Coordinador



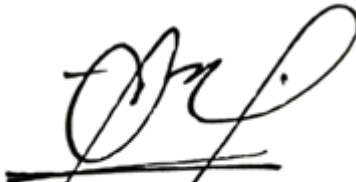
**LEONARDO NESTOR RICO RICO**  
Coordinador



**YAMIL HERNANDO ARANA PADAÚ**  
Representante Ponente



**SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES**  
Representante Ponente



**CARLOS MARIO FARELO DAZA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena



**SALIM VILLAMIL QUESSEP**  
Representante Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA EL SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 285 DE 2020 CÁMARA “POR LA CUAL SE AMPLÍAN LAS AUTORIZACIONES CONFERIDAS AL GOBIERNO NACIONAL PARA CELEBRAR OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO EXTERNO E INTERNO Y OPERACIONES ASIMILADAS A LAS ANTERIORES, ASÍ COMO PARA GARANTIZAR OBLIGACIONES DE PAGO DE OTRAS ENTIDADES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Ampliación de Cupo de Endeudamiento para la Nación.** Amplíese en catorce mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 14.000'000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional por el artículo primero de la Ley 1771 de 2015 y leyes anteriores, diferentes a las expresamente otorgadas por otras normas, para celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, así como operaciones asimiladas a las anteriores, cuya destinación sea el financiamiento de apropiaciones del Presupuesto General de la Nación.

Las autorizaciones conferidas por el presente artículo son distintas de las otorgadas por el artículo 2 de la Ley 533 de 1999, el artículo 2 de la Ley 1771 de 2015 y el artículo 2 de la presente Ley. En consecuencia, su ejercicio no incidirá en modo alguno en el de las otorgadas por dichas disposiciones.

**Artículo 2. Ampliación del Cupo de Garantías de la Nación.** Amplíese en tres mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 3.000.000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional por el artículo 2° de la Ley 1771 de 2015 y leyes anteriores, diferentes a las expresamente autorizadas por otras normas, para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales conforme a la Ley.

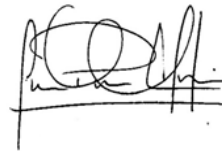
**Artículo 3. Afectaciones del Cupo de Endeudamiento para la Nación.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, afectará las autorizaciones conferidas por los artículos 1o. y 2o. de la presente Ley en la fecha en que se celebre el contrato de préstamo. Sin embargo, cuando se trate de emisión y colocación de títulos de deuda pública por parte de la Nación las autorizaciones conferidas se afectarán en la fecha de colocación de los mismos y, en el caso de las líneas contingentes de crédito contratadas por la Nación, su afectación se realizará en la fecha en que se solicite el desembolso.

**Artículo 4. Definición de los Marcos de Referencia de Bonos de Deuda Pública para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público será el encargado de elaborar y adoptar mediante acto administrativo los marcos de referencia para la emisión de bonos temáticos de deuda pública a nombre de la Nación, como son los bonos verdes, bonos sociales, bonos sostenibles, bonos azules y todos aquellos bonos de similar naturaleza, relacionados con gastos para impulsar el desarrollo sostenible que se encuentren contemplados en el Presupuesto General de la Nación.

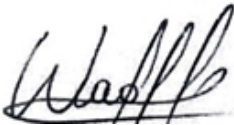
**Artículo 5. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



**CARLOS JULIO BONILLA SOTO**  
Coordinador



**JUAN PABLO CELIS VERGEL**  
Coordinador



**WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT**  
Coordinador



**GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ**  
Coordinador

**ERASMO ELIAS ZULETA BECHARA**  
Coordinador



**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**  
Coordinador



**YAMIL HERNANDO ARANA PADAÚ**  
Ponente



**SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES**  
Ponente



**CARLOS MARIO FARELO DAZA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena



**SALIM VILLAMIL QUESSEP**  
Ponente