



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - Nº 770

Bogotá, D. C., jueves, 6 de junio de 2024

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 405 DE 2024 CÁMARA, 284 DE 2024 SENADO

*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, y se dictan otras disposiciones.*

Doctores

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente Comisión Tercera

Senado de la República

Honorables Presidentes:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos ha hecho, 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 República, de la manera más atenta, por medio del presente escrito, encontrándonos dentro del término establecido para el efecto, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 405 de 2024 Cámara, 284 de 2024 Senado, “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, y se dictan otras disposiciones”.

#### CONTENIDO

- Antecedentes
- Proyecto de ley
  - Generalidades
  - Marco constitucional y legal

2.2.1. Constitucional

2.2.2. Legal

2.3. Consideraciones del Gobierno nacional

2.3.1. Sobre el aumento en las autorizaciones para endeudamiento al Gobierno nacional

3. Capacidad de pago

4. Listado de proposiciones recibidas frente al proyecto de ley

5. Justificación al pliego de modificaciones

6. Pliego de modificaciones

7. Conflicto de intereses

8. Proposición

#### 1. Antecedentes

El 19 de marzo de 2024, el Gobierno nacional, por intermedio del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó ante el Congreso de la República el **Proyecto de Ley número 405 de 2024 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, y se dictan otras disposiciones, el cual fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 311 del 22 de marzo de 2024.

En la exposición de motivos del referido proyecto se relacionaron por parte del Gobierno nacional, entre otros aspectos, el marco jurídico de la autorización solicitada, el estado actual del

cupo de endeudamiento, consideraciones sobre la sostenibilidad fiscal, las implicaciones del contexto macroeconómico en las finanzas públicas, los indicadores de la capacidad de pago, y el perfil de la deuda.

El día 2 de mayo de 2024, el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público radicaron mensaje de urgencia sobre la iniciativa objeto de estudio. Conforme lo anterior, la iniciativa actualmente cursa su trámite conjunto ante el Senado de la República, corporación en la que se le asignó la radicación número 284 de 2024 Senado.

En la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes fuimos designados como coordinadores y ponentes los honorables Representantes, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Wadith Alberto Manzur Imbett y Nestor Leonardo Rico Rico. Por su parte, en la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República fuimos designados como coordinadores y ponentes los honorables Senadores José Alfredo Gnecco Zuleta, Karina Espinosa Oliver, Ana Carolina Espitia Jeréz, Liliana Bitar Castilla, Julio César Estrada Cordero, Imelda Daza Cotes, Antonio Luis Zabarain Guevara, Miguel Uribe Turbay.

El 28 de mayo de 2024, en sesión de las Comisiones Terceras Conjuntas, el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó a los honorables congresistas los principales aspectos del proyecto de Ley, las razones de su presentación y el análisis macroeconómico y fiscal correspondiente.

A su vez, el 30 de mayo de 2024 los ponentes y coordinadores de la presente iniciativa nos reunimos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que se profundizaran algunos aspectos y se absolvieran nuestras inquietudes.

El día 4 de junio de 2024, los coordinadores y ponentes nos reunimos nuevamente con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien realizó una nueva presentación profundizando las razones que motivan la solicitud de autorización presentada y su finalidad, a efectos de solventar algunas dudas sobre el proyecto de ley que se conservaban. En esta oportunidad, también se revisaron las proposiciones radicadas por los Congresistas en la Secretaría de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y las modificaciones sugeridas.

## 2. Proyecto de ley

### 2.1 Generalidades

El presente Proyecto de Ley consta de tres (3) artículos, así:

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 presupuestales.

Por su parte, en el artículo 2° se ajusta la determinación temporal en la cual se deben afectar las autorizaciones conferidas en el artículo 1 a

efectos de que su utilización se haga de la forma más eficiente posible.

El artículo 3° corresponde a la entrada en vigencia de la norma.

## 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”.*

### 2.2.2 Legal

El artículo 2° 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 2°. 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 disposiciones de rango constitucional y legal mencionadas.

## 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 2073 de 31 de diciembre de 2020; cupo que fue concebido

para cubrir las necesidades de financiamiento a partir de la vigencia 2021, el cual, ha sido suficiente para financiar las necesidades hasta la vigencia 2024.

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 2073 de 2020, 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 abril de 2024, es el siguiente:

Tabla No. 1 Cupo de endeudamiento Externo de la Nación

Cupo Disponible para Endeudamiento de la Nación Leyes 533 de 1999, 781 de 2002, 1366 de 2009, 1624 de 2013, 1771 de 2015 y 2073 de 2020	
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
F. Cupo autorizado por la Ley 2073 de 2020	14.000
<b>G. Subtotal Cupo Aprobado Congreso (A + B + C + D + E + F)</b>	<b>70.000</b>
H. Afectaciones Bonos	55.807
I. Afectaciones Multilaterales y Otros	48.546
J. Afectaciones Totales (H + I)	104.354
K. Amortizaciones Bonos	19.699
L. Amortizaciones Multilaterales y Otros	15.922
M. Amortizaciones Totales (K + L)	35.622
N. Cancelaciones por montos no utilizados	913
O. Afectaciones Netas (J - M - N)	67.820
<b>CUPO DISPONIBLE PARA ENDEUDAMIENTO DE LA NACION (G - O)</b>	<b>2.180</b>

\*Cifras en millones de dólares americanos (USD)  
\*\* Amortizaciones contabilizadas con cierre parcial del GDP al 31 de marzo de 2024  
\*\*\* Información actualizada al 30 de abril de 2024

Se destaca de la exposición de motivos, la necesidad del Gobierno nacional de ampliar el cupo de endeudamiento en el orden de diecisiete mil seiscientos siete millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$17.607.000.000) o su equivalente en otras monedas, con el propósito de contar con diferentes fuentes que permitan cubrir las necesidades de financiamiento de la Nación y disminuir el riesgo de refinanciamiento en las siguientes vigencias. Esta ampliación atiende a cuatro 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. De esta manera, la Nación podrá disponer de las herramientas necesarias para acceder a las diferentes fuentes de financiamiento de acuerdo con las condiciones de mercado.

(ii) *Reducción en el riesgo de refinanciamiento*

Por otra parte, es vital para el Gobierno nacional contar con un cupo de endeudamiento prudente y suficiente para disminuir el riesgo de refinanciación frente a posibles cierres de mercado y/o variaciones de las tasas de interés, dada la alta volatilidad observada en lo corrido del año, producto de la coyuntura internacional actual. 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 a su vez permitan impulsar los proyectos de apoyo al sector productivo y demás

propósitos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

(iii) *Incertidumbre macroeconómica y fiscal*

Posterior a la crisis económica provocada por el Covid-19, la economía global ha afrontado importantes retos macroeconómicos. Particularmente, la rápida recuperación de la demanda mundial desde 2021, aunada a una persistencia en las disrupciones en las cadenas globales de suministro, provocó un importante aumento de la inflación a nivel mundial, la cual se ubicó en 6,3% y 8,9% en 2021 y 2022, respectivamente, por encima de lo observado en 2019 (3,8%). Estas presiones inflacionarias, y un crecimiento del PIB a nivel global que permitió alcanzar los niveles pre-pandemia antes de lo anticipado, motivaron un recorte importante del estímulo monetario por parte de la mayoría de los bancos centrales a nivel global. En particular, la Reserva Federal de los EE. UU. aumentó la tasa de interés desde un rango de entre 0-0,25% a uno entre 5,25-5,50%. Esta postura monetaria por parte de los principales bancos centrales del mundo, así como aumentos en la prima de riesgo, configuraron unas condiciones de financiamiento menos favorables para la economía colombiana.

A nivel local, la economía colombiana mostró un comportamiento similar después de pandemia, caracterizado por altos crecimientos del PIB e importantes presiones inflacionarias. En particular, en 2021 y 2022 el crecimiento económico se ubicó en 10,8% y 7,3%, respectivamente, impulsado por una demanda interna que mostró una importante recuperación, luego de verse fuertemente afectada por la pandemia. Lo anterior, junto a los choques de oferta a nivel global y local, generaron que la inflación se ubicara por encima del rango meta del Banco de la República, cerrando en 5,6% en 2021 y 13,1% en 2022. Lo anterior motivó una postura monetaria contractiva por parte del Banco de la República, elevando la tasa de interés hasta alcanzar un valor de 13,25% durante la mayor parte de 2023. En términos del sector externo, el dinamismo de la demanda interna y los altos precios internacionales de los bienes y servicios importados generaron una ampliación del déficit de cuenta corriente como porcentaje del PIB, el cual se ubicó en 5,7% y 6,2% en 2021 y 2022, respectivamente.

De esta manera, el año 2023 representó un año de corrección de estos desbalances macroeconómicos a nivel local. Particularmente, el PIB habría experimentado una importante desaceleración, alcanzando un crecimiento anual de 0,6%, inferior en 6,7pp al observado en 2022, debido al agotamiento de la demanda represada durante la pandemia, un menor dinamismo de sectores económicos clave como la industria manufacturera, el comercio y la construcción, junto con un deterioro significativo de la inversión fija, la reducción en el crecimiento de los socios comerciales y a unas condiciones de financiamiento menos favorables, como resultado de la postura contractiva de la política monetaria a nivel local y global. En esa línea, la inflación

mostró una significativa reducción, cerrando el año en 9,3%. A pesar de la resiliencia que caracteriza a la economía colombiana, en 2023 se registró una recesión técnica, consistente con dos decrecimientos trimestrales consecutivos observados en el segundo y tercer trimestre de dicho año<sup>1</sup>. Por su parte, el déficit de cuenta corriente habría presentado una importante corrección, situándose en 2,7% del PIB en 2023, impulsada por una reducción en las importaciones y en el déficit de renta factorial, dada la dinámica de la demanda interna y la corrección en algunos precios internacionales, así como por el dinamismo de las exportaciones de servicios y unas exportaciones no tradicionales que se mantuvieron en niveles altos, pese a la desaceleración económica global.

El cierre fiscal de 2023 superó las expectativas delineadas en el pasado Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2023. Estos resultados positivos se extienden desde 2022, lo que demuestra el compromiso del Gobierno nacional con la sostenibilidad de las finanzas públicas, independientemente del contexto económico local y global. El déficit fiscal total se situó en el 4,3% del PIB, cifra inferior a la registrada en 2022 (5,3% del PIB). Además, el balance primario pasó de un -1,0% del PIB en 2022 a -0,3% del PIB en 2023. Estos resultados son notables considerando la desaceleración de la actividad económica, la corrección de los precios internacionales del petróleo y la disminución en el recaudo tributario, frente a lo previamente proyectado, observado durante este periodo.

Estos resultados positivos de 2023 permitieron que se materializara una importante reducción de la deuda pública, a pesar de enfrentar la carga financiera que permanece elevada. La deuda neta del GNC se ubicó en 53,8% del PIB en 2023, cifra inferior al ancla establecida por la Regla Fiscal (55% del PIB) y de la meta contenida en el MFMP 2023 (55,8% del PIB). Este resultado se explica ampliamente por la reversión de la tendencia al alza que mostró el tipo de cambio durante 2022, situándose muy por debajo de las expectativas del MFMP 2023 para fin de año. Cabe destacar que este logro se materializa en un entorno de tasas de interés que, si bien se reducen frente a lo observado en 2022, permanecen elevadas y ejercen presión sobre el balance fiscal.

El escenario de 2023 muestra un cumplimiento de la meta de la Regla Fiscal como porcentaje del PIB. El Balance Primario Neto Estructural (BPNE) autorizado por la Ley<sup>2</sup> para 2023 se fijó en -1,4% del PIB, cifra que se acompaña de un ciclo petrolero de 1,2% del PIB. Aunque los rendimientos

financieros se ubicaron en terreno positivo, las transacciones de única vez otorgaron un mayor espacio de déficit. Además, el gasto de intereses fue menor en comparación con las estimaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2023, reflejando la gradual dispersión de los efectos financieros asociados a las colocaciones a descuento e indexaciones de títulos en UVR.

Se espera que 2024 sea un año en donde continúe el ajuste macroeconómico del país, y se sienten las bases para la reactivación económica. En términos de inflación, se espera que esta continúe con su senda descendente a lo largo de todo el año, convergiendo gradualmente al rango meta del Banco de la República durante la segunda mitad de 2025. Esto permitirá la reducción de la tasa de interés de política monetaria a nivel local, lo que, junto a la reducción observada en la percepción de riesgo, configuraría unas condiciones financieras menos desfavorables. Lo anterior favorecería la recuperación de la demanda interna hacia el final del año, lo que, aunado a una esperada continuación del dinamismo de las exportaciones de servicios, permitirá una ligera aceleración en el crecimiento económico en 2024, y configuraría un escenario propicio para converger en 2025 a una tasa de crecimiento más acorde con el nivel tendencial de la economía colombiana.

En 2024, se estima que el déficit fiscal experimentará un ligero deterioro, sin que ello comprometa la estabilidad fiscal del país ni los compromisos con la Regla Fiscal. El déficit fiscal total se ubicaría en 5,3% del PIB en 2024, cifra superior a la de 2023 (4,3% del PIB) y a la estimada para este año al momento de la radicación ante el Congreso del Proyecto de Ley de Presupuesto de 2024 (4,4% del PIB). Este resultado se explica principalmente por un menor recaudo esperado de tributos provenientes de actividades no petroleras, al cual contribuyen igualmente una reducción en los ingresos petroleros, los cuales no se compensan plenamente con una revisión a la baja en el nivel de gasto público proyectado. En todo caso, el escenario fiscal esperado cumple con la meta del BPNE establecida por la Regla Fiscal y no compromete el gasto social, ni la implementación de los principales programas del plan de Gobierno.

Considerando la coyuntura macroeconómica y las necesidades de financiamiento con las que actualmente cuenta el Gobierno nacional después de haber requerido financiamiento por la Línea de Crédito Flexible del FMI, junto con otras fuentes, es necesario ampliar el cupo de crédito externo, de manera que el Gobierno nacional pueda afrontar adecuadamente las necesidades de financiamiento y cumplir las obligaciones externas que se adquirieron por fuera del cupo en el marco de la emergencia económica establecida durante la pandemia de Covid-19. Vale la pena mencionar que este cupo evita el riesgo sobre otras asignaciones de recursos esenciales para el desarrollo de la inversión pública, al garantizar los recursos necesarios para cumplir

<sup>1</sup> Sin embargo, en el cuarto trimestre de 2023 y el primero de 2024, la economía colombiana mostró una recuperación importante, registrando crecimientos trimestrales de 1,0% y 1,1%.

<sup>2</sup> Ley 2155 de 2021 artículo 60, que modificó el artículo 5° de la Ley 1473 de 2011, relativo a la Regla Fiscal, señala que la regla fiscal buscará asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, de tal forma que no se supere el límite de deuda. Parágrafo 1°, literal b) Balance primario neto.

con las obligaciones financieras adquiridas por la Nación.

Así mismo, el cupo adicional se enmarca en el cumplimiento de la Regla Fiscal, por lo que el proyecto de ley es consistente con un marco de responsabilidad fiscal y solo se expande hasta un punto que permite el cumplimiento de las metas fiscales establecidas por el Gobierno nacional, en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas.

### 3. Capacidad de pago

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, 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 (ver Tabla No. 2). Sin embargo, para que este indicador logre ubicarse de forma sostenible por debajo del 100%, es clave gestionar el endeudamiento público y/o dinamizar el aparato exportador, tal y como lo plantea la estrategia fiscal de mediano plazo del Gobierno nacional.

Tabla No. 2. Indicador de capacidad de pago deuda externa.

Concepto	2019	2020	2021	2022	2023	2024*	2025*	2026*
Exportaciones (USD millones)	51.324	38.224	50.907	73.060	67.762	67.172	69.544	71.754
Deuda bruta externa (USD millones)	51.724	66.933	73.448	75.981	80.247	86.078	87.372	90.716
Deuda bruta externa sobre exportaciones	100,8%	175,1%	144,3%	104,0%	118,4%	128,1%	125,6%	126,4%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República.  
\* Datos Proyectados, con información de la Actualización del Plan Financiero 2024

Gráfico No. 1 Saldo de la Deuda Externa del GNC (% Exportaciones)



\* Datos proyectados, con información de la Actualización del Plan Financiero 2024  
Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y Dirección General de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
Cálculos: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

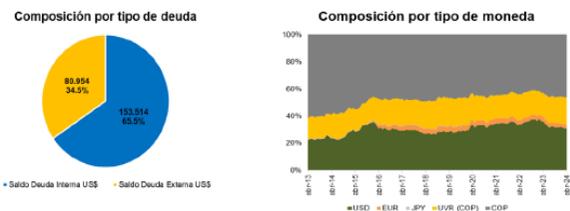
En este orden de ideas, y de acuerdo con los indicadores presentados en esta sección, es importante resaltar que el cupo adicional de endeudamiento externo al que se refiere el presente proyecto de ley es consistente con la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo, dada la existencia de un mecanismo paramétrico en la Regla Fiscal que previene sendas explosivas de deuda.

En relación con el perfil de la deuda, en la exposición de motivos se presentó que, con corte al 31 de diciembre del año 2023, la deuda del Gobierno nacional ascendía a US\$ 226.412 millones, de los cuales US\$146.165 millones corresponden a endeudamiento interno y US\$80.247 endeudamiento externo.

A continuación se presenta la actualización del perfil de la deuda con corte al 30 de abril de 2024, en donde la deuda bruta del Gobierno nacional central ascendió a US\$ 234.468 millones, de los cuales el 65.5% corresponde a endeudamiento interno y el 34.5% a endeudamiento externo; es importante mencionar, que el 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.

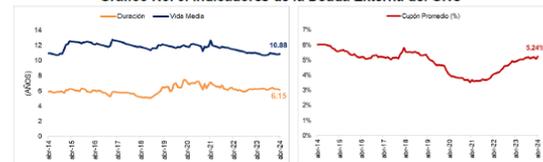
Gráfico No. 2. Composición de la deuda bruta del GNC



\*Cifras en millones de dólares de los Estados Unidos de América USD.  
Datos al 30 de abril de 2024  
Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional

Finalmente, en la siguiente gráfica se muestra la evolución desde el año 2014 de tres (3) de los principales indicadores de la deuda externa del GNC, a saber, duración, vida media y cupón promedio. La duración ha mostrado un comportamiento estable a lo largo del período de análisis, mientras que el cupón promedio ha evidenciado una disminución. 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 para la Nación.

Gráfico No. 3. Indicadores de la Deuda Externa del GNC



Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Datos a 30 de abril de 2024.

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, por lo que se cumplen los supuestos constitucionales y legales para su aprobación. Además de su articulado no se desprende ni un gasto adicional ni una reducción de ingresos.

### 4. Listado de proposiciones recibidas frente al proyecto de ley

A continuación, se presenta un resumen de las proposiciones radicadas ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

El día 4 de junio de 2024, la Honorable Senadora Karina Espinosa Oliver, radicó tres (3) proposiciones referentes al **Proyecto de Ley número 405 de 2024 Cámara, 284 de 2024 Senado 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 y se dictan otras disposiciones**, las cuales se relacionan a continuación:

Radicado interno de la Cámara	Texto
9733	<p>“Adiciónese un párrafo al artículo 1° del <b>Proyecto de Ley número 284 de 2024 Senado, 405 de 2024 Cámara</b>: “<i>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 y se dictan otras disposiciones</i>”, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 1. [...]</p> <p>[...]</p> <p><b><u>Parágrafo. El cupo de endeudamiento de que trata el presente artículo será preferentemente para proteger la capacidad de endeudamiento del Estado y el cumplimiento del servicio oportuno de la deuda contraída a la fecha</u></b>”.</p>
9734	<p>“Adiciónese un párrafo al artículo 1° del <b>Proyecto de Ley número 284 de 2024 Senado, 405 de 2024 Cámara</b>, “<i>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 y se dictan otras disposiciones</i>”, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 1°. [...]</p> <p>[...]</p> <p><b><u>Parágrafo. El cupo de endeudamiento de que trata el presente artículo será exclusivamente para atender los compromisos adquiridos con anterioridad por el Gobierno Nacional con ocasión de la celebración de operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores</u></b>”.</p>
9735	<p>“Adiciónese un párrafo al artículo 1° del <b>Proyecto de Ley número 284 de 2024 Senado, 405 de 2024 Cámara</b>: “<i>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 y se dictan otras disposiciones</i>”, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 1. [...]</p> <p>[...]</p> <p><b><u>Parágrafo. El cupo de endeudamiento de que trata el presente artículo será preferentemente para atender los compromisos adquiridos con anterioridad por el Gobierno Nacional con ocasión de la celebración de operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores</u></b>”.</p>

**5. Justificación al pliego de modificaciones**

Teniendo en cuenta las diferentes explicaciones otorgadas por los funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como las discusiones sostenidas por los coordinadores y ponentes del proyecto de ley, convenimos incluir algunas modificaciones al articulado del texto radicado, que brindan mayor claridad sobre el uso de los recursos.

En específico, se adiciona un párrafo al artículo 1° del **Proyecto de Ley número 405 de 2024 cámara, 284 de 2024 senado** *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 y se dictan otras disposiciones*, el cual quedará así:

Artículo 1°. Ampliación de Cupo de Endeudamiento para la Nación. Amplíese en **diecisiete mil seiscientos siete millones de dólares** de los Estados Unidos de América (US\$ 17.607.000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional por el artículo primero de la Ley 2073 de 2020 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 y el artículo 2° de la Ley 2073 de 2020. En consecuencia, su ejercicio no incidirá en modo alguno en el de las otorgadas por dichas disposiciones.

**Parágrafo. El cupo de endeudamiento de que trata el presente artículo será preferentemente para atender los compromisos adquiridos con anterioridad por el Gobierno Nacional con ocasión de la celebración de operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores.**

**6. Pliego de modificaciones**

A continuación, se transcriben las modificaciones acordadas al articulado del proyecto de ley por los ponentes:

<b>TEXTO RADICADO</b>	<b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b>
<p><b>Proyecto de Ley número 405 de 2024 (Cámara) y 284 de 2024 (Senado)</b></p>	<p><b>Proyecto de Ley número 405 de 2024 (Cámara) y 284 de 2024 (Senado)</b></p>
<p><i>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, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</i></p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><b>Artículo 1°. Ampliación de Cupo de Endeudamiento para la Nación.</b> Amplíese en <b>DIECISIETE MIL SEISCIENTOS SIETE MILLONES DE DÓLARES</b> de los Estados Unidos de América (US\$ 17.607.000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional por el artículo primero de la Ley 2073 de 2020 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.</p> <p>Las autorizaciones conferidas por el presente artículo son distintas de las otorgadas por el artículo 2° de la Ley 533 de 1999 y el artículo 2° de la Ley 2073 de 2020. En consecuencia, su ejercicio no incidirá en modo alguno en el de las otorgadas por dichas disposiciones.</p>	<p><b>Artículo 1°. Ampliación de Cupo de Endeudamiento para la Nación.</b> Amplíese en <b>DIECISIETE MIL SEISCIENTOS SIETE MILLONES DE DÓLARES</b> de los Estados Unidos de América (US\$ 17.607.000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional por el artículo primero de la Ley 2073 de 2020 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.</p> <p>Las autorizaciones conferidas por el presente artículo son distintas de las otorgadas por el artículo 2° de la Ley 533 de 1999 y el artículo 2° de la Ley 2073 de 2020. En consecuencia, su ejercicio no incidirá en modo alguno en el de las otorgadas por dichas disposiciones.</p> <p><b><u>Parágrafo. El cupo de endeudamiento de que trata el presente artículo será preferentemente para atender los compromisos adquiridos con anterioridad por el Gobierno nacional con ocasión de la celebración de operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores.</u></b></p>
<p><b>Artículo 2°. Afectaciones de cupo de endeudamiento para la Nación.</b> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, afectará las autorizaciones conferidas por el artículo 1° 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.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><b>Artículo 3°. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Sin modificaciones</p>

**7. Conflicto de intereses**

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

*Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista,*

de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Literal declarado Inexequible mediante Sentencia C-302 de 2021.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, dada la materia de la que trata, esto es, la autorización del cupo de endeudamiento de la Nación, no configura beneficios particulares actuales y directos para los Congresistas o sus parientes dentro de los grados de ley de los que trata el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003, según los cuales deben concurrir las siguientes circunstancias:

- i.) que la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio o ganancia económica;
- ii.) que se beneficie de manera directa al Congresista, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil.

- iii.) que el provecho sea actual y concreto al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

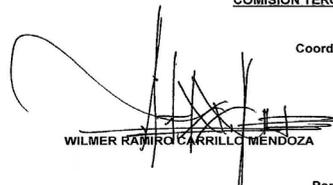
Así las cosas, en el evento en que un Congresista considere que se encuentra inmerso en un conflicto de intereses respecto del presente proyecto de ley que autoriza aumentar el cupo de endeudamiento de la Nación tendrá que analizarse si las disposiciones sobre las que presuntamente existiría el conflicto de intereses le benefician o le afectan de una manera desproporcionada en relación con el resto de la ciudadanía.

En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso e informarlas al honorable congreso para que se determine si en efecto existen o no criterios para apartarle de la discusión y votación de uno o más artículos del proyecto en mención.

**8. Proposición**

Por las anteriores consideraciones, y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales y legales, presentamos ponencia favorable y en consecuencia nos permitimos proponer que se dé **primer debate al Proyecto de Ley número 405 de 2024 Cámara, 284 de 2024 Senado, 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, y se dictan otras disposiciones**, incluyendo la modificación propuesta en esta ponencia.

COMISIÓN TERCERA DE CÁMARA

Coordinadores  
  
 WILMER RAMIRO CARRILLO MÉNDEZ  
  
 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT  
 Ponentes  
 NESTOR LEONARDO RICO RICO

COMISIÓN TERCERA DE SENADO

Coordinadores  
  
 JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA  
  
 KARINA ESPINOSA OLIVER  
  
 ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ  
 Ponentes  
  
 LILIANA BITAR CASTILLA  
  
 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO  
  
 IMELDA DAZA COTES  
 ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA

MIGUEL URIBE TURBAY

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 405 DE 2024 CÁMARA, 284 DE 2024 SENADO**

*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, y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Ampliación de Cupo de Endeudamiento para la Nación.** Amplíese en diecisiete mil seiscientos siete millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 17.607.000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional por el artículo primero de la Ley 2073 de 2020 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 2º de la Ley 533 de 1999 y el artículo 2º de la Ley 2073 de 2020. En consecuencia, su ejercicio no incidirá en modo alguno en el de las otorgadas por dichas disposiciones.

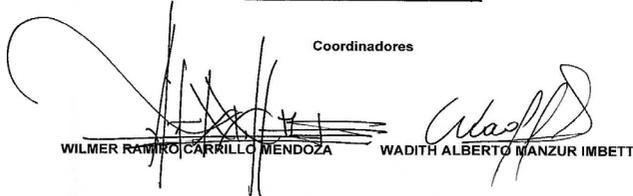
Parágrafo. El cupo de endeudamiento de que trata el presente artículo será preferentemente para atender los compromisos adquiridos con anterioridad por el Gobierno nacional con ocasión de la celebración de operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores.

**Artículo 2º. Afectaciones de 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 el artículo 1º 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 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

**COMISIÓN TERCERA DE CÁMARA**

Coordinadores

  
WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA      WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT

Ponentes

NESTOR LEONARDO RICO RICO

**COMISIÓN TERCERA DE SENADO**

Coordinadores

  
JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA      KARINA ESPINOSA OLIVER

  
ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ

Ponentes

  
LILIANA BITAR CASTILLA

  
JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO

  
IMELDA DAZA COTES

ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA

MIGUEL URIBE TURBAY



**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 5 de junio de 2024. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.405 de 2024 Cámara - 284 de 2024 Senado, **"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, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, suscrita por los **Honorables Representantes a la Cámara: WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT, WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA** y los **Honorables Senadores: JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA, KARINA ESPINOSA OLIVER, ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ, LILIANA BITAR CASTILLA, IMELDA DAZA COTE** y **JULIO CESAR ESTRADA CORDERO**, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

  
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA  
PARA PRIMER DEBATE DEL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 405 DE  
2024 CÁMARA, 284 DE 2024 SENADO**

*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 y se dictan otras disposiciones.*

Doctores

Honorable Senador

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley número 405 de 2024 Cámara, 284 de 2024 Senado, 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 y se dictan otras disposiciones.**

Teniendo en cuenta la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, a continuación, rindo el **Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 405 de 2024 Cámara, 284 de 2024 Senado 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 y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos:

1. Antecedentes
2. Competencia
3. Objeto del proyecto
4. Exposición de motivos
5. Proposición

**1. Antecedentes**

El 19 de marzo de 2024, el Gobierno nacional a través del ministro de Hacienda y Crédito Público radicó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley número 405 de 2024 Cámara, 284 de 2024 Senado “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 y se dictan otras disposiciones”.

Para el estudio de este proyecto, las mesas directivas de las Comisiones Constitucionales Terceras de Senado y Cámara designaron los siguientes Senadores y Representantes como ponentes:

**COMISIÓN TERCERA SENADO**

Coordinadores	Ponentes
Honorable Senador José Alfredo Gnecco Zuleta	Honorable Senadora Liliana Esther Bitar Castilla
Honorable Senadora Karina Espinosa Oliver	Honorable Senador Antonio Luis Zabarain Guevara
Honorable Senador Ana Carolina Espitia Jerez	Honorable Senador Julio César Estrada Cordero
	Honorable Senadora Imelda Daza Cotes
	Honorable Senador Miguel Uribe Turbay

**COMISIÓN TERCERA CÁMARA**

Coordinadores	Ponentes
Honorable Representante Wadith Alberto Manzur Imbett	Honorable Representante Néstor Leonardo Rico Rico
Honorable Representante Wilmer Yesid Guerrero Avendaño	

**2. Competencia**

El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política de Colombia, relacionados con las competencias del Congreso, el origen de las leyes, la publicación oficial y la unidad de materia.

**3. Objeto del proyecto**

El proyecto de ley tiene por objeto ampliar el cupo de endeudamiento para la Nación en diecisiete mil seiscientos siete millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$17.607.000.000) o su equivalente en otras monedas.

**4. Exposición de motivos**

**Solicitud de ampliación de cupo de endeudamiento**

El Gobierno nacional ha presentado la solicitud de ampliar el cupo de endeudamiento para la Nación en diecisiete mil seiscientos siete millones de dólares de EE.UU. (\$17.607.000.000), desde setenta mil millones de dólares (\$70.000.000.000) hasta ochenta y siete mil seiscientos siete millones de dólares (\$87.607.000.000). El Gobierno afirma que este aumento del cupo se utilizará para “celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, así como operaciones asimiladas a las anteriores”.

Se afirma que existe la necesidad de ampliar el cupo de endeudamiento para cubrir las necesidades de financiamiento, contar con la posibilidad de actuar de forma preventiva ante eventos inesperados y continuar con la disciplina fiscal que caracteriza al país.

Con este precepto se da por sentado la inminente necesidad de la ampliación del cupo, pero no se examina en detalle, o al menos en la exposición de

motivos del proyecto, la situación macroeconómica del país en el contexto nacional y el panorama de las finanzas públicas en términos de ingresos y gastos. Es por ello que resulta fundamental antes de realizar un análisis detallado del contenido del proyecto, responder de manera general y objetiva las siguientes preguntas: *¿se debe aumentar el cupo de endeudamiento?*, y en caso de ser necesario, *¿no es más conveniente aumentar los ingresos y congelar el gasto antes que solicitar un aumento del cupo de endeudamiento?*

Como se verá a través de los argumentos que se desarrollan a continuación la respuesta a ambos interrogantes se resume en que lo más conveniente para el país es realizar un ajuste del balance de ingresos y gastos, cumplir con la regla fiscal y no endeudar al país en un contexto de tasas de interés elevadas. Por lo tanto, se propone archivar el proyecto de ley.

**Contexto macroeconómico del país: estancamiento de la actividad productiva**

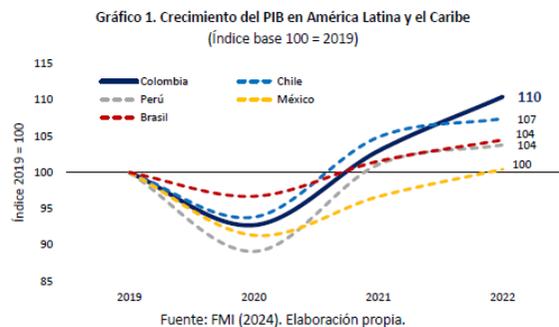
Posterior a la pandemia, la actividad económica de Colombia registró expansiones de 10,8% y 7,3% en 2021 y 2022, respectivamente. Estos resultados se encuentran por encima del crecimiento promedio entre los años 2010-2019 de 3,7% y del PIB potencial de la economía colombiana (3,5%). La situación anterior se presentó en un contexto de fortaleza de la demanda agregada que se dio como resultado de: 1) la liberación de las restricciones a la movilidad a raíz del exitoso proceso de vacunación, 2) la política expansiva en el ámbito monetario y fiscal, 3) la desacumulación del exceso de ahorro de los hogares, 4) el buen comportamiento del consumo privado (crecimiento promedio 2021-2022: 13,2%), 5) el repunte de la inversión (expansión promedio 2021-2022: 14,6%) y 6) la mejora secuencial en los resultados del mercado laboral (tasa de desempleo en diciembre 2020: 13,9%, diciembre 2022: 10,3%).

En efecto, los resultados de los indicadores líderes soportaron la reactivación de la economía colombiana. En primer lugar, la confianza del consumidor y de los empresarios mejoró significativamente y las remesas alcanzaron máximos con respecto a la década 2010-2019. Por su parte, las carteras (comercial, consumo, microcrédito e hipotecaria) se expandieron a tasas de dos dígitos como resultado de su alta demanda, así como el gasto de las familias creció a tasas por encima de su promedio histórico. De igual modo, la política contracíclica del Gobierno fue eficaz para evitar un mayor deterioro de la pobreza y una mayor caída de los ingresos reales de los hogares y las empresas.

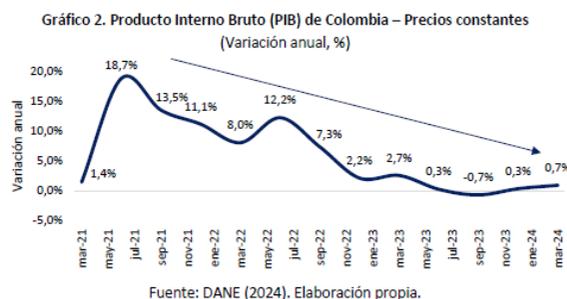
Las actividades económicas relacionadas con el comercio, la industria, la vivienda y el sector de servicios se expandieron a tasas de dos dígitos. El panorama económico fue tan favorable que Ecopetrol tuvo su máximo registro histórico de utilidades en 2022 (33,2 billones de pesos) y los

ingresos del Gobierno superaron con creces sus metas establecidas.

Como resultado de lo anterior, Colombia se ubicó como el país con el mayor rebote económico después de la pandemia entre los países más grandes de América Latina y el Caribe. En el Gráfico 1 se evidencia que el PIB de Colombia en 2022 fue 10% superior al registrado en 2019, mientras que la región lo hizo en un promedio de 4%.

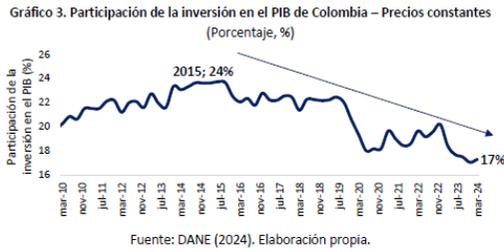


Sin embargo, en el año 2023 la economía colombiana se estancó. En efecto, la actividad productiva creció un 0,6% (Gráfico 2), su registro más bajo del siglo XXI, exceptuando la pandemia. Lo anterior se evidenció en un contexto de contracción de la demanda interna de 4,0% en línea con un leve crecimiento del consumo de los hogares de 0,8% y una histórica caída de la inversión de 25,9%. Mientras el gasto del Gobierno se expandió 1,6% y las exportaciones crecieron 3,4%, las importaciones cayeron a dos dígitos (-15,0%), siendo un fiel reflejo del bajo ritmo del consumo interno.



Los fundamentales macroeconómicos que explicaron este bajo desempeño fueron: 1) las altas tasas de interés, 2) las presiones inflacionarias (que impactaron el poder adquisitivo de los hogares), 3) el crecimiento del endeudamiento de los hogares y su alta carga financiera, 4) el deterioro del mercado laboral, 5) la caída de la confianza inversionista, 6) el impacto de la Reforma Tributaria de 2022 y 7) la incertidumbre regulatoria creada por el Gobierno.

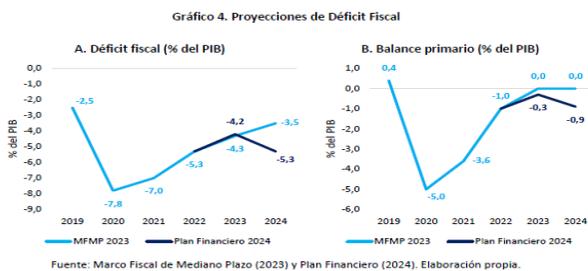
En particular, el componente de inversión es lo que más preocupa dentro del PIB debido a que este rubro representa la semilla para el crecimiento económico futuro de mediano y largo plazo. La incertidumbre regulatoria, la elevada carga tributaria, y las altas tasas de interés han sido fichas determinantes en la fuerte caída que registró la inversión en el país. Mientras la participación de la inversión en el PIB fue de 24% en 2015, en el 2023 alcanzó un mínimo de 17% (Gráfico 3).



Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (2024), la tasa de inversión actual es compatible con un crecimiento potencial del 2,5%, mientras que antes de la pandemia el crecimiento potencial era del 3,5% (-1 punto porcentual de expansión económica menos por año). Esto implica que la economía colombiana corre el riesgo de experimentar tasas de crecimiento mucho menores en los próximos años en comparación con las registradas antes de la pandemia.

**Estado de las finanzas públicas**

Las proyecciones fiscales realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se han deteriorado secuencialmente en materia de déficit fiscal y balance primario. Como se observa en el Gráfico 4, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2023 se esperaba que el déficit fiscal para 2024 fuera de 3,5% y el balance primario alcanzara 0%. Sin embargo, en el Plan Financiero publicado en 2024, tanto el déficit fiscal como el balance primario reportan estimaciones más pesimistas. Mientras el primero crece hasta alcanzar el límite de la regla fiscal (5,3%), el segundo se ubica en terreno contractivo (-0,9%) (Gráfico 4).



Otro indicador del deterioro de la situación fiscal de Colombia es su recaudo tributario. Con corte a mayo de 2024, el recaudo de los primeros cinco meses del año 2024 es 4,4% menor al recaudo del mismo periodo de 2023, siendo este la peor caída anual en lo corrido del siglo XXI (Gráfico 5). Ni en el COVID-19 se presentó una caída tan grande. En particular, los ingresos del Gobierno alcanzaron los \$116,1 billones de pesos, lo que representa \$5,3 billones de pesos menos que lo registrado en 2023. De igual modo, el recaudo observado es \$16 billones de pesos menor a la meta de \$132,1 billones (-12,1%) (Gráfico 6).



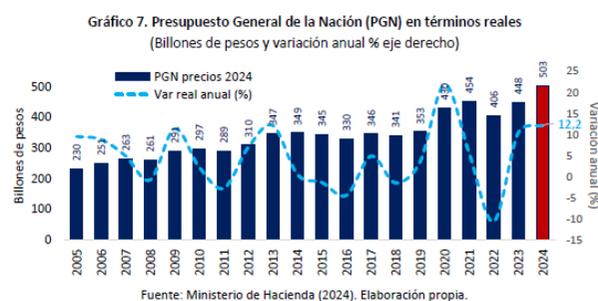
Los ingresos esperados por el gobierno en 2024 por arbitramiento de litigios serán de \$0 (cero) pesos, según declaró el ex director de la DIAN en una entrevista a El Tiempo (2024), Luis Carlos Reyes, después de haber presupuestado un recaudo por este concepto de \$10,4 billones de pesos, los cuales se contemplaron en el Plan Financiero. El ex director de la Dian aclaró que estos ingresos estaban condicionados a la aprobación, por parte del Congreso, de una ley que permitiera el arbitraje en disputas tributarias, aduaneras y cambiarias. Esta medida habría facilitado la resolución de procesos judiciales y permitido llegar a acuerdos de pago con un gran número de contribuyentes.



Además, la suma que se le debe devolver a las petroleras por el recaudo de la no deducibilidad de regalías en el 2023, incluida en la pasada Reforma Tributaria y que recientemente la Corte Constitucional declaró como inconstitucional, es de \$3,4 billones de pesos según cálculos de ANIF (2024). De igual modo, \$3,3 billones de pesos representarán el recaudo frustrado en el año 2024. Lo anterior suma un total de \$6,7 billones de pesos de costo para el Gobierno.

Por concepto de desaceleración económica y de acuerdo con estimaciones realizadas por el equipo de Investigaciones Económicas de Corficolombiana (2024), el gobierno recibirá \$16 billones de pesos menos de lo esperado por ingresos tributarios. En efecto, el bajo crecimiento de la economía está impactando el recaudo.

Lo anterior implica que el Gobierno tendrá que realizar un ajuste fiscal este año ante los menores ingresos. Las proyecciones del Plan Financiero fueron demasiado optimistas. Ahora, para cumplir con el déficit permitido por la Regla Fiscal, de 5,3% del PIB, el gobierno debe reducir su gasto. Según JP Morgan (2024), el recorte del gasto debe ser de 1,0% del PIB para cumplir con la regla fiscal. Sin embargo, el 2024 registra el presupuesto más grande de la historia de Colombia desde que se tiene información (Gráfico 7). En términos reales, el presupuesto de 2024 es 12,2% superior al de 2023, que fue superior en 10,4% al de 2022. El gasto desde que posesionó el Gobierno de turno viene aumentando significativamente.

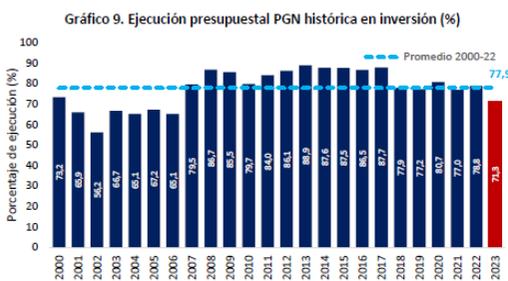


Dada la coyuntura económica de desaceleración que vive el país, el Congreso de la República aprobó presupuestos históricamente altos en 2023 y 2024 en inversión con el propósito de apoyar la reactivación de la economía. Sin embargo, el uso de los recursos por parte del Gobierno ha sido ineficiente. Al mirar la ejecución presupuestal histórica se evidencia que 2023 fue el peor año de ejecución desde 2007, sin tener en cuenta los dos años de pandemia (2020 y 2021), con solo el 87,6%.



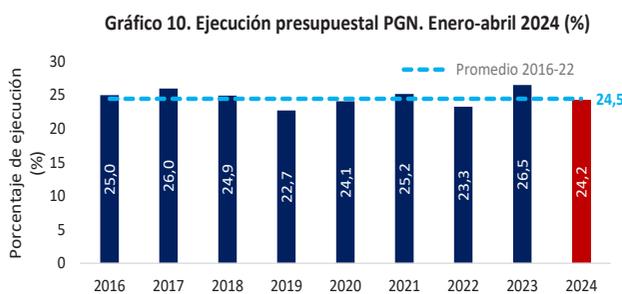
Fuente: Ministerio de Hacienda (2024). Elaboración propia.

Esta ineficiencia en la ejecución de los recursos estuvo guiada por la subejecución de los recursos destinados a inversión, que son precisamente los necesarios para dinamizar la economía del país. Como se observa en el Gráfico 9, en 2023 esta fue de tan solo el 71,3%, muy por debajo del promedio histórico entre 2000 y 2022 (78%) y la más baja desde 2006.



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024). Elaboración propia.

En lo corrido de 2024 (enero-abril) la ejecución presupuestal ha sido de 24,2%, en línea con lo que se ha observado históricamente (Gráfico 10). Es decir, el Gobierno en términos absolutos continúa gastando más.

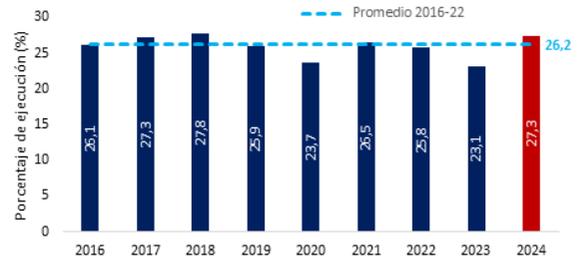


Fuente: Ministerio de Hacienda (2024). Elaboración propia.

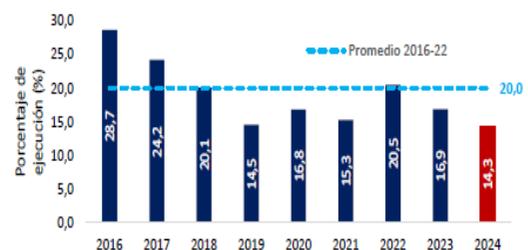
No obstante, este comportamiento ha estado guiado principalmente por la ejecución en el componente de funcionamiento. Como se muestra en el Gráfico 11, la ejecución en funcionamiento se ubicó por encima del histórico entre enero y abril en los últimos ocho años.

En el otro extremo, los datos con corte a abril evidencian que la tendencia observada en 2023 se repite y los recursos se están usando de manera ineficiente: la ejecución en inversión fue del 14,3%, la más baja en la última década (Gráfico 12). Es decir, el gobierno gasta mucho, pero no gasta en lo necesario.

**Gráfico 11. Ejecución presupuestal PGN en funcionamiento**



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024). Elaboración propia.



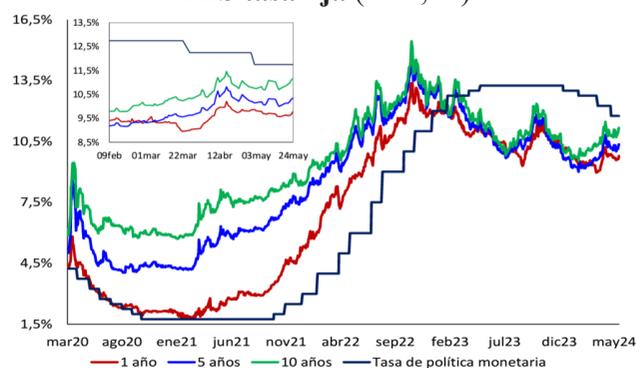
Fuente: Ministerio de Hacienda (2024). Elaboración propia.

En este sentido, es conveniente acotar los niveles de gasto y gastar de forma más eficiente, contrario a lo que se viene observando en los datos. Por ejemplo, el Gobierno debe esforzarse en recortar los gastos burocráticos, los cuales han aumentado desproporcionalmente. El Ministerio de la Igualdad tiene asignado \$1,8 billones, pero su ejecución en inversión ha sido del 0%. Además, las 10 nuevas embajadas que quiere abrir Petro costarían anualmente cerca de COP \$51,4 mil millones.

**Elevadas tasas de endeudamiento**

El aumento de la tasa de interés de la deuda del Gobierno y el menor crecimiento potencial de la economía colombiana pueden desencadenar un “círculo vicioso”, llevando a una creciente trayectoria de la deuda (como % del PIB). Como se observa en el Gráfico 13, las tasas de interés a las que se endeuda el Gobierno, según la curva de rendimientos de TES a tasa fija, superan el 9%.

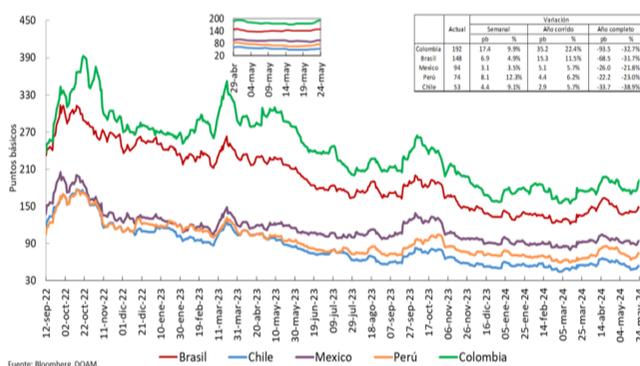
**Gráfico 13. Curva de rendimientos TES tasa fija (Tasa, %)**



Fuente: Banco de la República (2024)

Aunque han disminuido desde su máximo registro a finales de 2022, aún se mantienen en niveles elevados. Este comportamiento se debe en parte a la tasa de política monetaria, pero también a la prima de riesgo país de Colombia, que ha incrementado el costo de financiamiento. Actualmente, la prima de riesgo país es considerablemente superior a la de 2019, reflejando la pérdida del grado de inversión y el deterioro de la situación fiscal debido a la incertidumbre regulatoria y política. Los Credit Default Swaps (CDS) a 5 años de Colombia son más altos que los de países comparables en América Latina, incluso más altos que los de Brasil, cuya calificación soberana es inferior a la de Colombia (Gráfico 14).

**Gráfico 14. Credit Default Swaps (5 años)**



Fuente: Banco de la República (2024)

La combinación de esta tasa de interés con un crecimiento del PIB inferior a su potencial provocará que la trayectoria de la deuda como porcentaje del PIB se vuelva insostenible a mediano plazo. Si no se realiza un ajuste considerable en el gasto, es probable que en los próximos meses las principales agencias calificadoras de riesgo, como S&P, Moody's y Fitch, reduzcan la calificación crediticia soberana de Colombia.

**Aumento cupo de endeudamiento**

Se propone archivar el Proyecto de Ley (PL) número 405 de 2024. Las razones detrás de esta propuesta son tres:

1. Es preocupante que el PL no especifique claramente la destinación de los recursos. Aunque en la exposición de motivos se mencionan los compromisos de pago de la deuda que tiene el Gobierno para los años 2024, 2025 y 2026 con entidades multilaterales y el Fondo Monetario Internacional, el articulado del PL no define de manera precisa si los recursos se destinarán exclusivamente a este propósito.
2. La exposición de motivos destaca que: “es necesario que el Gobierno nacional cuente con un cupo de endeudamiento suficiente para impulsar los proyectos y propósitos establecidos en la Ley 2294 de 2023 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, con el fin de mantener un crecimiento económico uniforme”. Esto contradice el supuesto de que la asignación

de los recursos se destinará exclusivamente al pago de los compromisos de la deuda. Adicionalmente, tampoco queda claro a qué proyectos y propósitos se destinarán dichos recursos.

3. Considerando la asignación de los recursos, es crucial destacar que antes de solicitar un aumento en el cupo de endeudamiento, es necesario congelar los gastos y estabilizar las finanzas públicas. Es imperativo cumplir con la regla fiscal, reducir el gasto y hacer estimaciones realistas sobre el recaudo.

De esta manera, con la congelación de gastos se aseguran los recursos para el pago de la deuda a multilaterales y el Fondo Monetario Internacional.

**5. Proposición**

Con fundamento en las razones expuestas, rindo **PONENCIA NEGATIVA** y en consecuencia solicito a los miembros de las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes el **ARCHIVO del Proyecto de Ley número 405 de 2024 Cámara, 284 de 2024 Senado, 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 y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,

**MIGUEL URIBE TURBAY**  
Senador de la República

**Referencias**

ANIF (2024). La institucionalidad en Colombia. ¿Qué ha funcionado y cuales retos expresa actualmente? ISSN 2745 – 0880.

Banco de la República (2024). Informe de mercados financieros. Semana 22 -2024. Gerencia técnica. Versión pública.

Comité Autónomo de la Regla Fiscal (2024). Seguimiento Fiscal. 30 de mayo de 2024. Obtenido de [https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-246637%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-246637%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Corficolombiana (2024). Situación fiscal en Colombia: riesgos en aumento. [https://investigaciones.corfi.com/macroeconomia-y-mercados/informe-semanal/situacion-fiscal-de-colombia-riesgos-en-aumento/informe\\_1492824](https://investigaciones.corfi.com/macroeconomia-y-mercados/informe-semanal/situacion-fiscal-de-colombia-riesgos-en-aumento/informe_1492824)

DANE (2024). Producto Interno Bruto (PIB) trimestral. Obtenido de la página <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>

DIAN (2024). Informe mensual de recaudo. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>

El Tiempo (2024). ‘Vamos a recaudar cero pesos de arbitraje de litigios porque el Congreso no pasó la ley’, entrevista a Luis Carlos Reyes. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/vamos-a-recaudar-cero-pesos-de-arbitraje-de-litigios-porque-el-congreso-no-paso-la-ley-entrevista-al-saliente-director-de-la-dian-3346414#:~:text=La%20Dian%20todo%20el%20tiempo,esos%2010%20billones%20este%20a%C3%B1o>.

Fondo Monetario Internacional (2024). World Economic Outlook. Steady but Slow: Resilience and Divergence. Obtenido de <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>

Fondo Monetario Internacional (2024). IMF Data Portal. GDP and Components. Obtenido de <https://data.imf.org/?sk=388dfa60-1d26-4ade-b505-a05a558d9a42>

JP Morgan (2024). Colombia. Time to Adjust the Fiscal Course: Reducing Expenditures for Stability. Latin America Emerging Market Research.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages\\_EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscaldemedianoplazo2023](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscaldemedianoplazo2023) Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024). Plan Financiero 2024.

[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages\\_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/PlanFinanciero/planfinanciero2024](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/PlanFinanciero/planfinanciero2024)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024). Presupuesto General de la Nación. Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages\\_pgn](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_pgn)

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

*Bogotá D.C., 5 de junio de 2024. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **negativa** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.405 de 2024 Cámara - 284 de 2024 Senado, "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, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", suscrita por el Honorable Senador MIGUEL URIBE TURBAY, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.*

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

**CONTENIDO**

Gaceta número 770 - Jueves, 6 de junio de 2024

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PONENCIAS**

	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 405 de 2024 Cámara, 284 de 2024 Senado, 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, y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 405 de 2024 Cámara, 284 de 2024 Senado, 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 y se dictan otras disposiciones.....	10