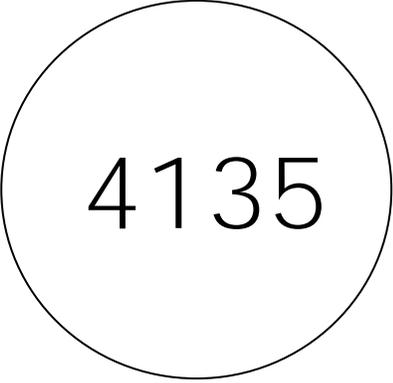


Documento CONPES

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



4135

CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR EMPRÉSTITOS EXTERNOS DE LIBRE DESTINACIÓN Y RÁPIDO DESEMBOLSO, ENTRE ESTOS, LÍNEAS DE CRÉDITO CONTINGENTES ANTE LA OCURRENCIA DE DESASTRES DE ORIGEN NATURAL, SOCIO NATURAL O ANTRÓPICO NO INTENCIONAL, CON ENTIDADES FINANCIERAS INTERNACIONALES, ORGANISMOS MULTILATERALES, ENTIDADES DE FOMENTO Y GOBIERNOS, HASTA POR LA SUMA DE USD 5.000 MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, PARA FINANCIAR APROPIACIONES PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO NACIONAL

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 13 de julio de 2024

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República

Francía Elena Márquez Mina
Vicepresidenta de la República

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

Luis Gilberto Murillo Urrutia
Ministro de Relaciones Exteriores

Ricardo Bonilla González
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Ángela María Buitrago Rufz
Ministro de Justicia y del Derecho

Iván Velázquez Gómez
Ministro de Defensa Nacional

Martha Viviana Carvajalino Villegas
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez
Ministro de Salud y Protección Social

Ivan Daniel Jaramillo Jassir
Ministro del Trabajo (E)

Ómar Andrés Camacho Morales
Ministro de Minas y Energía

Luis Carlos Reyes Hernández
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Aurora Vergara Figueroa
Ministra de Educación Nacional

María Susana Muhamad González
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Marta Catalina Velasco Campuzano
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Óscar Mauricio Lizcano Arango
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

María Constanza García Alicastro
Ministra de Transporte

Juan David Correa Ulloa
Ministro de las Culturas, las Artes y los Saberes

Luz Cristina López Trejos
Ministra del Deporte

Ángela Yesenia Olaya Requene
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Francía Elena Márquez Mina
Ministra de Igualdad y Equidad

Elizabeth Cristina Correa Soto
Directora General del Departamento Nacional de Planeación (E)

Mario Alejandro Valencia Barrera
Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo
Nacional

Jhonattan Julián Duque Murcia
Subdirector General del Sistema General de
Regalías

Alan Guillermo Asprilla Reyes
Subdirector General de Inversiones, Seguimiento y
Evaluación

Elizabeth Cristina Correa Soto
Subdirectora General de Descentralización y
Desarrollo Territorial (E)

Resumen ejecutivo

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, el concepto favorable a la nación para contratar empréstitos externos de libre destinación y rápido desembolso, entre estos, líneas de crédito contingentes que se requieran para disponer de rápida liquidez ante la ocurrencia de desastres¹, con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento o gobiernos, hasta por la suma de USD 5.000 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar apropiaciones presupuestales del Gobierno nacional

El concepto favorable permitirá a la nación obtener créditos externos para la financiación del Presupuesto General de la nación del 2024 y futuras vigencias fiscales, conforme las necesidades de financiamiento que se definan en el Marco Fiscal de Mediano Plazo que sea aprobado por el Consejo Nacional de Política Fiscal. Para esto, es necesario tener las mejores condiciones del mercado a las que sea posible acceder con los prestamistas internacionales, así como niveles prudentes de riesgo y diversificación de las fuentes de financiamiento de la nación, en línea con la *Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo* (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018).

De la misma manera, teniendo en cuenta la dinámica de preparación y el funcionamiento de los instrumentos de libre destinación o apoyo presupuestario que ofrecen la mayoría de los bancos de desarrollo bilaterales y multilaterales, con esta aprobación el país podrá acceder al apoyo y acompañamiento técnico ofrecido por estos para el diseño o implementación de políticas públicas de carácter estratégico y alto impacto. Finalmente, en virtud del concepto favorable, la nación podrá fortalecer su gestión de riesgo financiero ante la eventual ocurrencia de desastres.

Clasificación: H81. J63.

Palabras clave: Entidades de Fomento y Gobierno, Recaudo Tributario, Regla Fiscal, Organismos Multilaterales.

¹ De acuerdo con la normativa de Colombia los desastres pueden ser de origen natural, socio natural o antrópico no intencional. Ley 1523 de 2012.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES	8
2.1. La estrategia de gestión de deuda externa de la nación.....	8
2.2. La estrategia de protección financiera del riesgo de la nación ante desastres.....	11
2.3. El crédito con bancos multilaterales y bilaterales como fuente de financiamiento de la nación.....	15
2.4. Necesidades de financiamiento	17
3. JUSTIFICACIÓN	20
4. DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD	21
4.1. Objetivo general	22
4.2. Objetivos específicos	22
4.3. Programación de desembolsos.....	22
5. RECOMENDACIONES	23
BIBLIOGRAFÍA	24

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Composición por fuentes de financiamiento externo, diciembre 2023	9
Gráfico 2. Perfil de vencimientos de deuda (porcentaje del total de la deuda) del GNC entre 2024 y 2061 ^(a)	10
Gráfico 3. Pasivos contingentes	12
Gráfico 4. Desembolsos efectivos por tipo de crédito entre 2005 y 2023 ^{(a) (b)}	16
Gráfico 5. Costos de empréstito con multilaterales y bilaterales frente a la curva de rendimientos en dólares de la nación del 21 de junio de 2024 ^(a)	21

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Estrategia por capas.....	14
Figura 2. Histórico de líneas contingentes de crédito	15

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Préstamos de libre destinación contratados con cargo al cupo aprobado por el Documento CONPES 4112	18
Tabla 2. Fuentes y usos del GNC, 2024.....	19
Tabla 3. Estado del cupo de endeudamiento de deuda, junio 2024	19

SIGLAS Y ABREVIACIONES

AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Grupo Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAT BOND	Bono Catastrófico asociado a un seguro paramétrico
CAT DDO	Opción de Desembolso Diferido por Catástrofes
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENPFRDEP	Estrategia Nacional de Protección Financiera frente a Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias
FGRD	Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNC	Gobierno Nacional Central
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (en español, Banco de Desarrollo de Alemania)
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
OFID	OPEC Fund for International Development
OMD	Operaciones de manejo de la deuda
PGN	Presupuesto General de la nación
PIB	Producto Interno Bruto

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993² y los artículos 2.2.1.6. y 2.2.1.2.1.2. del Decreto 1068 de 2015³, modificado por el Decreto 1575 de 2022⁴, este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el concepto favorable a la nación para la contratar empréstitos externos de libre destinación y rápido desembolso, entre estos, líneas de crédito contingentes ante la ocurrencia de desastres de origen natural, socio natural o antrópico no intencional, con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento o gobiernos, hasta por la suma de USD 5.000 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar apropiaciones presupuestales del Gobierno nacional

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, define anualmente en el Marco Fiscal de Mediano Plazo⁵ (MFMP) un plan de financiamiento con deuda interna o externa (denominado *Fuentes y usos*), con base en las condiciones de los mercados financieros, los cupos de financiamiento de los que dispone con los bancos desarrollo y su *Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo*. En este contexto, los organismos financieros multilaterales y bilaterales son entidades clave con los que la nación contrata deuda de manera continua para complementar las fuentes de financiamiento del Presupuesto General de la nación (PGN) de cada vigencia fiscal.

En ese sentido, el concepto favorable que se presenta en este documento es decisivo porque permitirá a la nación contratar parte del endeudamiento externo que se requiera para financiamiento del PGN, con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales y bilaterales, entidades de fomento o gobiernos. Estos empréstitos se caracterizan por ser de libre destinación, apoyo presupuestario y rápido desembolso, fortaleciendo así la capacidad del gobierno para cumplir con sus compromisos financieros y presupuestales de manera oportuna y eficiente.

Estas operaciones, entre otras, incluyen las líneas de crédito contingentes a la ocurrencia de desastres, que ofrecen los bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales, las cuales son, adicionalmente, uno de los mecanismos de retención de riesgo que ha contemplado la Estrategia Nacional de Protección Financiera frente a Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias (ENPFRDEP). Este tipo de líneas de crédito están diseñadas para proporcionar a los países recursos de libre destinación de manera ágil y rápida, para financiamiento de apropiaciones presupuestales

² Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

⁴ Por el cual se modifica el Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 - "Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público" en lo relacionado con operaciones de crédito público, asimiladas, de manejo de la deuda y conexas.

⁵ De conformidad con el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

requeridas en caso de presentarse un desastre de gran impacto, lo cual contribuye a reducir la vulnerabilidad fiscal del país frente a este tipo de eventos.

El presente documento cuenta con cinco secciones, siendo la primera esta introducción. En la segunda sección, se presenta la estrategia de gestión de deuda externa de la nación, la ENPFRDEP, el crédito externo con bancos multilaterales y bilaterales como fuente de financiación y las necesidades de financiamiento. Posteriormente, en la tercera sección, se presenta la justificación y en la cuarta los objetivos y la programación de desembolsos. Finalmente, en la quinta sección se presentan las recomendaciones al CONPES.

2. ANTECEDENTES

2.1. La estrategia de gestión de deuda externa de la nación

La Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo de la nación consiste en determinar la política óptima de emisión por monedas, tasas de interés y plazas. El objetivo principal es la reducción de la exposición a los riesgos de liquidez y solvencia y converger a la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo. Durante años, el Gobierno Nacional ha venido consolidando su estrategia de financiamiento mediante la diversificación de fuentes de financiamiento, monedas, plazas, tasas e instrumentos de deuda, lo cual le ha permitido mejorar el perfil de su portafolio.

En materia de endeudamiento externo, la nación ha trabajado en dos frentes: (i) ha orientado esfuerzos para obtener financiamiento en el mercado de capitales internacional a través de emisiones de bonos; y (ii) ha contratado operaciones de crédito público con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales y bilaterales, entidades de fomento y gobiernos, en condiciones financieras favorables que cuentan con un acompañamiento técnico que ha sido fundamental para el financiamiento de proyectos y programas de entidades públicas, así como para la implementación de reformas y marcos de política pública estratégicos para el desarrollo del país.

En ese sentido, el financiamiento con bancos multilaterales y bilaterales pone a disposición de los prestatarios opciones contractuales para realizar Operaciones de Manejo de Deuda (OMD)⁶ para la administración de riesgos de mercado, utilizando para el efecto el rating crediticio del financiador, el cual, para el caso de Colombia, resulta ser favorable ante los mercados.

Un ejemplo de lo anterior es como la nación, desde el año 2019 y con el fin de reducir la exposición a tasa variable de la deuda externa, ha sido muy activa en la ejecución de OMD sobre el portafolio en servicio de deuda con bancos multilaterales y bilaterales, haciendo uso de las cláusulas contractuales pactadas para el efecto. Esto, entre otras razones, con miras a reducir el

⁶ Conforme el artículo 2.2.1.4.6 del Decreto 1068 de 2015, las operaciones de manejo de deuda de las entidades estatales se podrán celebrar en relación con obligaciones de pago de una o varias operaciones de crédito público o asimiladas, no podrán incrementar el endeudamiento neto de la entidad estatal y deberán contribuir a mejorar su perfil.

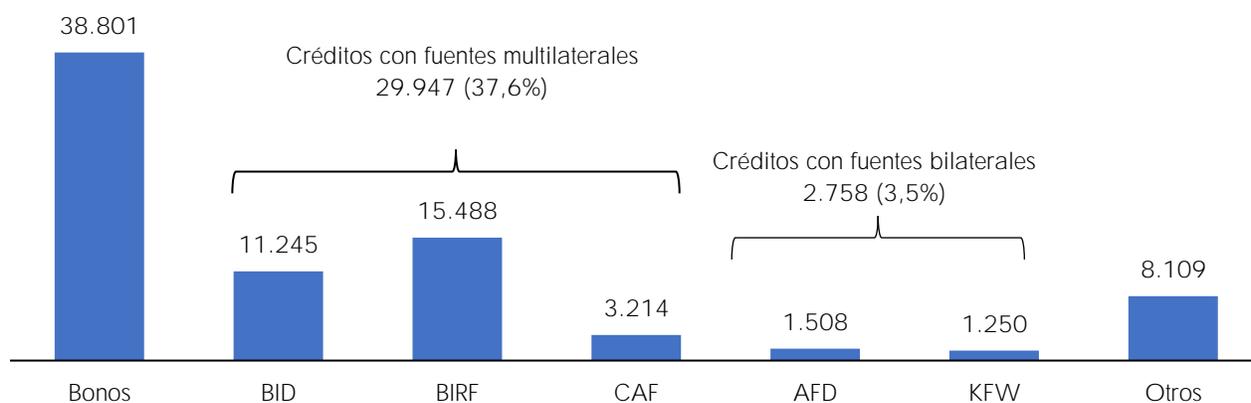
riesgo de tasa de interés ante la desaparición de la tasa de referencia Libor. Al cierre de la vigencia 2023, la nación realizó una (1) operación de manejo de deuda, consistente en la conversión de moneda a pesos colombianos por un monto de USD 160 millones reduciendo el riesgo cambiario.

Así las cosas, la nación ha realizado las siguientes operaciones de manejo de deuda: (i) para el 2019 se realizaron 36 conversiones de tasa por USD 7.401 millones; (ii) para 2020 se realizaron 50 conversiones de tasa por valor de USD 12.359 millones; (iii) para el 2021 se realizaron 3 conversiones de tasa por USD 789 millones y 2 conversiones de moneda por USD 160 millones; (iv) para el 2022 se realizaron 7 conversiones de moneda por USD 906 millones; y (v) para el 2023 se realizó una conversión de moneda por USD 160 millones.

De acuerdo con la información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el saldo total de deuda pública externa de la nación al 31 de diciembre de 2023 ascendió a USD 79.614 millones⁷. El 48,7 % (USD 38.801 millones) de la deuda pública de la nación, correspondió a bonos emitidos en el mercado financiero internacional; el 37,6 % (USD 29.947 millones) a créditos con fuentes multilaterales⁸; el 3,5 % (USD 2.758 millones) a créditos con fuentes bilaterales⁹ y el 10,2 % restante (USD 8.109 millones) a operaciones de financiamiento con otras fuentes¹⁰.

Gráfico 1. Composición por fuentes de financiamiento externo, diciembre 2023

(Millones de USD)



Fuente: (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2024) – Corte a diciembre 31 de 2023.

En cuanto al portafolio de deuda externa de la nación, el Gráfico 2 muestra que el perfil de vencimientos de capital tiene montos considerables a pagar durante los siguientes trece años. Por

⁷ Información registrada en el Sistema de Deuda Pública, el cual es administrado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁸ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Grupo Banco Mundial (BIRF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y CAF Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

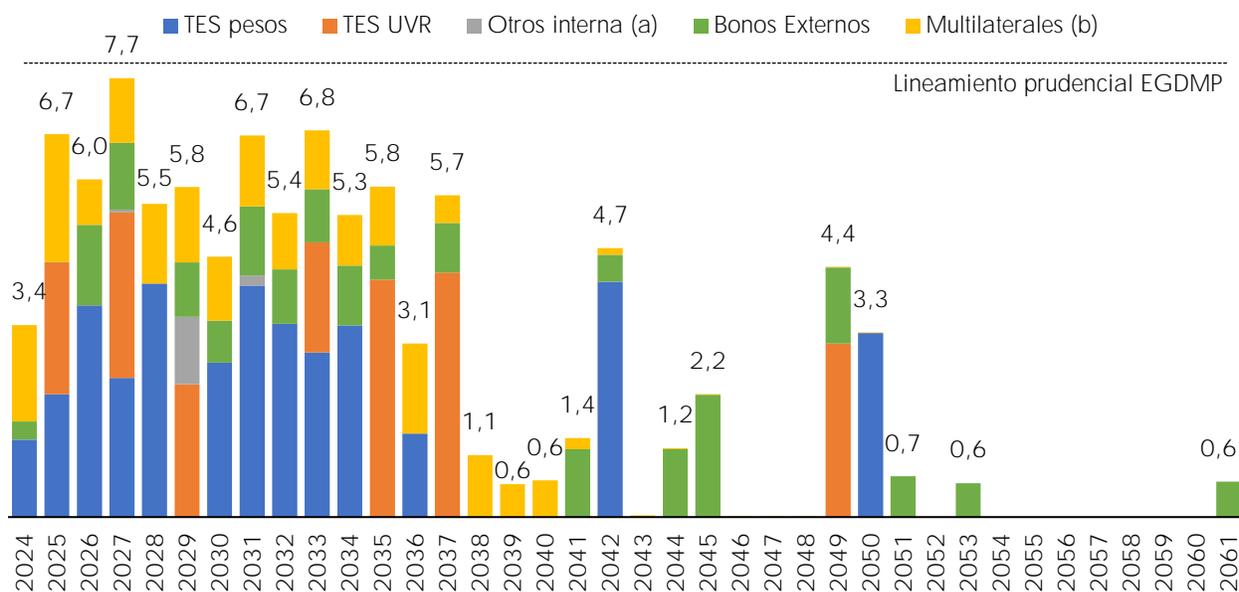
⁹ Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y Banco de Desarrollo de Alemania (KFW, por sus siglas en alemán)

¹⁰ Incluye Línea de Crédito Flexible del FMI, pagarés del FAE (FOME), créditos contratados con Banco Comerciales, Gobiernos, Banca de Fomento y proveedores entre otros.

esta razón, tal como se mencionó anteriormente, un aspecto crítico de la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo consiste en propender permanentemente por incrementar la vida media del portafolio de deuda y buscar que los nuevos financiamientos, amplíen el perfil de vencimientos con mayores plazos, contratando en condiciones financieras más favorables y con niveles moderados de riesgo, especialmente de tasa de interés y de tasa de cambio. Por ello, el financiamiento con organismos multilaterales y bilaterales resulta ser adecuado para que el Gobierno nacional cumpla con estos objetivos y políticas de endeudamiento externo, teniendo en cuenta que los plazos máximos totales para repago de la deuda pueden oscilar entre los 10 y los 20 años.

Así, al 31 de diciembre de 2023, la deuda externa agregada del Gobierno Nacional Central (GNC) tenía una vida media de 10,9 años y una duración de 6,4 años. Además, el 81% de esta deuda externa se encontraba a tasa fija y el 19% a tasa variable. Por otro lado, el 89 % de la deuda estaba denominada en dólares, el 8% en euros y el 2 % restante en pesos¹¹

Gráfico 2. Perfil de vencimientos de deuda (porcentaje del total de la deuda) del GNC entre 2024 y 2061 ^(a)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024) – Corte a diciembre 31 de 2023.

Notas: (a) No incluye TES de corto plazo, Incluye recursos Fondo de Mitigación de Emergencias (Títulos de Solidaridad (TDS), Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales y Fondo de Riesgos Laborales).

¹¹ La deuda externa denominada en pesos hace referencia principalmente, a bonos de deuda externa que fueron denominados en pesos desde su emisión Títulos de Tesorería Globales; este porcentaje presentó un incremento con respecto al 2022 debido a las OMD de conversión de moneda de USD a COP.

(b) Incluye recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FOME) y Línea de Crédito Flexible de Fondo Monetario Internacional (FMI). Se asume el supuesto de que TDS se prorrogan hasta 2029 en línea de lo mencionado en el Decreto 685 de 2020¹².

2.2. La estrategia de protección financiera del riesgo de la nación ante desastres.

Colombia es un país que históricamente ha sido afectado por desastres asociados a fenómenos de origen natural, socio natural y antrópico no intencional; esto se debe a su ubicación geográfica y sus características morfológicas, climáticas, de distribución territorial, aunado a las condiciones socioeconómicas y la alta vulnerabilidad de las comunidades localizadas en áreas propensas a estas amenazas. Lo anterior constituye un importante desafío respecto a la estabilidad y la sostenibilidad fiscal del estado debido a los recursos financieros que deben ser movilizados para la atención y recuperación post desastre.

La Gestión Financiera frente al Riesgo de Desastres nace en Colombia con el Decreto 1547 de 1984¹³ por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades, hoy Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FGRD), y el Decreto 919 de 1989¹⁴ por el cual se crea el *Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres*, hoy *Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres* (Ley 1523 de 2012¹⁵). Este se planteó, desde sus inicios, en el mismo sentido de la *Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*, en la cual la responsabilidad de la gestión financiera del riesgo es de todos, descentralizada y sectorial.

A partir de la Ley 1523 de 2012 se incorporó la Protección Financiera en Colombia, la cual se define como mecanismos o instrumentos financieros de retención intencional o transferencia del riesgo que se adquieren de forma anticipada a un desastre, con el fin de acceder a recursos económicos oportunos para la atención de emergencias y la recuperación. Paralelo a esto, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, *Prosperidad para Todos* (Ley 1450 de 2011¹⁶) y el PND 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* (Ley 1955 de 2019¹⁷), establecen como responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el diseño e implementación de una estrategia que contemple mecanismos de protección financiera de diversa índole que promuevan y/o posibiliten la gestión financiera del riesgo de desastres de origen natural y/o antrópico no intencional. Por su parte, el PND 2022-2026, *Colombia Potencia Mundial de la Vida* (Ley 2294 de 2023¹⁸) busca la reducción de la vulnerabilidad fiscal y financiera ante riesgos

¹² Por el cual se ordena la emisión de Títulos de Solidaridad - TDS, y se dictan otras disposiciones.

¹³ Por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades y se dictan normas para su organización y funcionamiento.

¹⁴ Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

¹⁶ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

¹⁷ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la equidad

¹⁸ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencial Mundial de la Vida

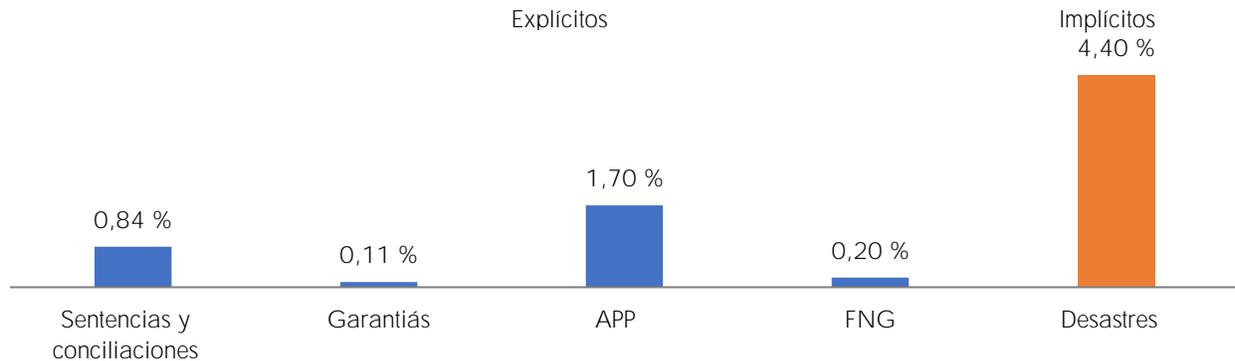
climáticos y desastres donde establece que se evaluarán y estructurarán instrumentos de protección financiera que beneficien a los territorios y sectores.

Desde 2012 Colombia ha avanzado en la consolidación de una política pública de gran relevancia a través de la Estrategia Nacional de Protección Financiera del Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias (2021), que tuvo su primera versión en 2013 y se consolidó como la primera Estrategia de este tipo a nivel mundial, la cual contempla 5 objetivos, a saber: (i) identificación y entendimiento del riesgo fiscal asociado a los desastres; (ii) gestión financiera del riesgo de desastres; (iii) aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos; (iv) articulación con los sectores públicos y el sector privado; y (v) fortalecimiento de la gestión financiera de las entidades territoriales

La estrategia surge del análisis de las principales fuentes de riesgo fiscal, las cuales se plasman anualmente en el MFMP. Para 2024, este documento establece que el riesgo de desastres es una fuente de vulnerabilidad para las finanzas públicas, ya que representa un pasivo para el país de un 4,4 % PIB, como se evidencia el Gráfico 3. En términos económicos, obedece al pasivo más representativo frente a otras fuentes de riesgo, como los procesos judiciales que se adelantan en contra de las entidades estatales (sentencias y conciliaciones 0,84 %), las operaciones garantizadas por la nación (0,11 %), los derivados de los proyectos de Asociación Público-Privadas (1,7 %), entre otros.

Gráfico 3. Pasivos contingentes

(Cifras como porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024).

Adicionalmente, se ha desarrollado un programa de gobernanza a través de estrategias territoriales de protección financiera, de las cuales se han formulado siete: (i) Cundinamarca; (ii) el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, (iii) San Andrés, Providencia y Santa Catalina (iv) Putumayo, (v) Huila, (vi) Bogotá D.C., (vii) Dosquebradas – Risaralda, logrando esta última, ser posicionada como la única ciudad intermedia en el mundo certificada como nodo de resiliencia.

Asimismo, en diciembre de 2023, a través del Ministerio de Transporte, Colombia adoptó la primera estrategia a nivel mundial del orden sectorial, la cual tiene el propósito de garantizar un rápido retorno a la normalidad y la recuperación de infraestructuras afectadas, en caso de ocurrencia de un riesgo de desastres.

Recientemente para mayo de 2024 se publicó el documento *COLOMBIA Estimación del Pasivo Contingente por Desastres - Nota Técnica Metodológica* que describe la metodología para cuantificar probabilísticamente las pérdidas potenciales por desastres; adicionalmente, mediante Resolución No. 0760 del 3 de abril de 2024¹⁹ fue adoptada dicha Nota Técnica Metodológica para la Estimación de los Pasivos Contingentes por Desastres mediante técnicas probabilísticas.

El desarrollo sostenible y la gestión financiera se relacionan en dos ámbitos. Por un lado, la correcta gestión financiera frente a los riesgos del territorio garantiza los recursos suficientes para desarrollar acciones de prevención y mitigación del riesgo de desastres; esto permite trazar políticas de desarrollo sostenibles en el tiempo, acorde a las necesidades del país. Por otra parte, al ser los desastres un pasivo contingente y un riesgo fiscal identificado, la protección financiera se convierte en un factor fundamental para que, frente a un desastre, el desarrollo del país o un territorio no se interrumpa debido a que se están garantizando recursos para la atención y recuperación a través de la protección financiera, disminuyendo la desviación de recursos destinados a las políticas de desarrollo previo al evento.

Es este sentido, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, promueve el desarrollo *ex-ante* para gestionar financieramente el riesgo de desastres, a partir de una estrategia por capas que está basada en la cuantificación y evaluación de su obligación contingente. Como se ilustra en la Figura 1, para eventos frecuentes y de menor impacto, se emplea la retención del riesgo y se financia a través del FGRD, reservas, reasignaciones presupuestales y créditos contingentes, mientras que el riesgo que excede la capacidad de retención del Gobierno nacional se transfiere a través de instrumentos financieros del mercado asociados a aseguramiento, siendo finalmente el crédito post-desastre, las donaciones y la creación de nuevos impuestos la última capa utilizada cuando los recursos financieros necesarios para la recuperación post desastres exceden los instrumentos adquiridos en las capas inferiores.

¹⁹ por la cual se adopta la metodología para la valoración de los pasivos contingentes por riesgos implícitos derivados de desastres.

Figura 1. Estrategia por capas



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023).

En términos de instrumentos financieros, Colombia ha contratado y desembolsado tres Empréstitos de Libre Destinación con Opción de Desembolso Diferido por Catástrofes (CAT DDO)²⁰ por USD 700 Millones, cuenta con aseguramiento de Infraestructura 4G concesionada a través de Asociaciones Público-Privadas por USD 40.000 Millones, y se emitió un Bono Catastrófico asociado a un seguro paramétrico (CAT BOND)²¹ por terremoto por USD 400 Millones con la Alianza del Pacífico.

Lo anterior evidencia cómo las líneas de crédito contingentes han sido una herramienta valiosa para garantizar la inmediatez de recursos financieros para atender las necesidades de liquidez ante un desastre. Por esta razón, los bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales han puesto a disposición de los países estos productos que han sido contratados por la República de Colombia en tres oportunidades específicamente con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

En 2008, se suscribió la primera Línea de Crédito Contingente para Colombia por parte del BIRF, a través del instrumento CAT DDO, por un valor de USD 150 millones. Este valor fue desembolsado en su totalidad dadas las necesidades de recursos que el fenómeno de La Niña ocasionó en todo el territorio colombiano entre 2010 y 2011. Posteriormente, en el año 2012 se suscribió el segundo CAT DDO por un valor de USD 250 millones, el cual fue renovado en los años 2015 y 2018. Esta segunda línea contingente se activó en su totalidad para atender las

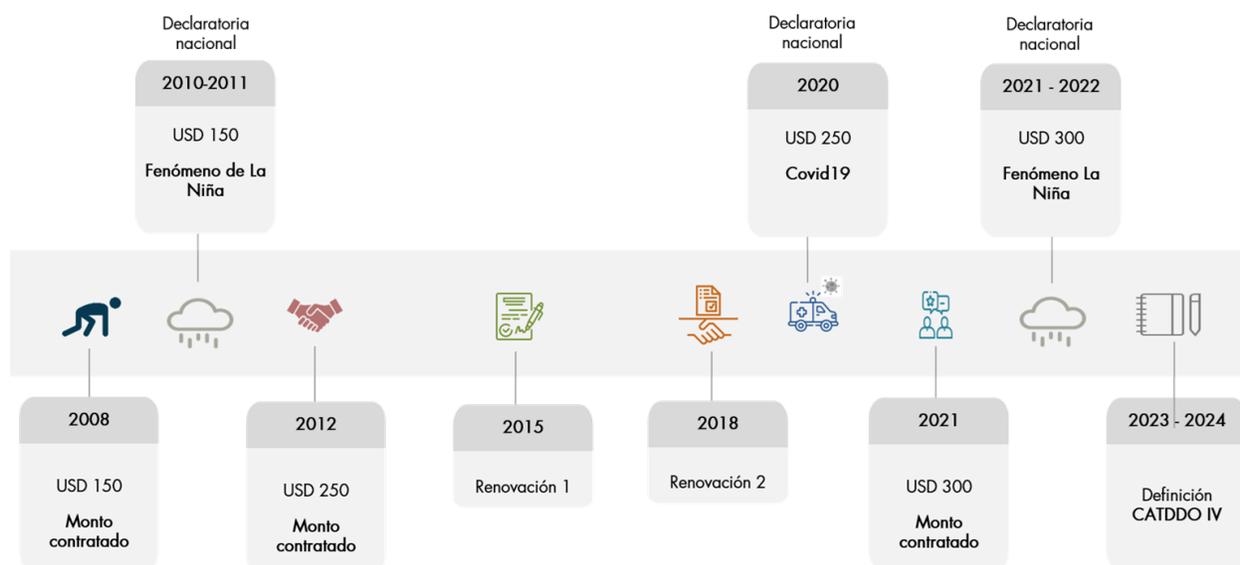
²⁰ Un empréstito de libre destinación con Opción de Desembolso Diferido por Catástrofes (CAT DDO), es una línea de financiamiento contingente que provee liquidez inmediata a países que están enfrentando choques derivados de desastres naturales y/o eventos relacionados con salud

²¹ Un CAT bond es un instrumento de deuda diseñado para que el emisor reciba financiamiento cuando ocurran condiciones específicas asociadas a un desastre natural.

necesidades de liquidez derivadas de la emergencia económica, social y ecológica declarada por la pandemia causada por el COVID-19 en el 2020. En 2021 se contrató la tercera línea de crédito por USD 300 millones, la cual fue desembolsada en diciembre de 2022 dada la situación de emergencia que fue declarada mediante el Decreto No. 2113 del 1° de noviembre de 2022, debido a los desastres derivados de las afectaciones del Fenómeno la Niña. Por último, en la vigencia 2023 se han venido adelantando las acciones para la definición del CAT DDO IV. (Figura 2).

Figura 2. Histórico de líneas contingentes de crédito

(Millones de USD)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024).

2.3. El crédito con bancos multilaterales y bilaterales como fuente de financiamiento de la nación

El financiamiento que obtiene la nación a través de transacciones con organismos multilaterales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), y bilaterales, como la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), y el Banco de Desarrollo de Alemania (KfW), es de suma importancia dado que representa el 50,66 % del total del saldo de deuda externa de la nación, y el 17,17 % del saldo de deuda total de la nación, a corte del 31 de mayo de 2024.

En el Gráfico 4 se muestra el comportamiento de los desembolsos de recursos provenientes de estos empréstitos durante los últimos dieciocho años (2005-2023), discriminados por tipo de crédito. En total, se desembolsaron USD 43.240 millones, de los cuales USD 37.205 millones (86 %) correspondieron a recursos de libre destinación y USD 6.035 millones (14 %) a recursos de

destinación específica, es decir, a recursos para financiamiento de rubros presupuestales definidos en el presupuesto de inversión o de funcionamiento.

Gráfico 4. Desembolsos efectivos por tipo de crédito entre 2005 y 2023^{(a) (b)}

(Millones de USD)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024).

Notas: (a) en el año 2017 se disminuyó el monto de financiamiento con bancos de desarrollo en aproximadamente USD 1.500 millones debido a la entrada de los recursos que recibió la nación por concepto del fallo a su favor del pleito con Claro y Movistar, expedido por el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá, el cual ascendió a 4.8 billones de pesos (de los cuales 980 millones fueron pagados en dólares). Por esta razón, gran parte del financiamiento que se había negociado para el 2017 se postergó para desembolso en 2018.

(b) Los desembolsos del 2020 no incluyen los recursos de financiamiento otorgados por el FMI al Gobierno nacional, con cargo a la Línea de crédito flexible, equivalentes a DEG 3.750.000.000 (cerca de USD 5.370 millones). En el año 2019, ya se contaba con un pre financiamiento de USD 2 mil millones provenientes del mercado internacional de capitales, traducándose en una menor demanda de recursos con banca multilateral respecto al año 2018. Durante el año 2023 el financiamiento externo de la nación contó con una mayor participación en el mercado internacional de capitales, a través de la emisión de bonos sociales, contribuyendo a una reducción del uso de los recursos provenientes de los bancos multilaterales y bilaterales.

Lo anterior, evidencia cómo el programa de financiamiento con la banca bilateral y multilateral está principalmente basado en créditos de libre destinación; razón por la cual el concepto favorable que se solicita en este documento es fundamental para poder contribuir al financiamiento del PGN de la vigencia fiscal 2024 y posteriores. A través de los instrumentos de crédito de libre destinación, el Gobierno nacional obtiene financiamiento de rápido desembolso para las apropiaciones del PGN, bajo el principio de unidad de caja²² para su ejecución, al tiempo que mantiene las relaciones con la banca a través del diálogo y recibe de ella cooperación técnica que promueve la formulación e implementación de agendas con acciones de política pública y reformas estratégicas para el país. Esto último, en consideración a que estos créditos suelen otorgarse en reconocimiento a los esfuerzos de política pública que realiza el país en

²² Artículos 12, 16, y 98, del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996

determinada área de desarrollo, a pesar de que el uso y destino del financiamiento pueda no tener relación directa con el área de política en virtud del cual se otorgan.

En el presente año, se ha avanzado en la estructuración de una cuarta operación del CAT DDO con el BIRF, manteniendo el dinamismo de dichas operaciones desde el año 2008. Adicionalmente, se ha explorado la eventual estructuración y negociación de instrumentos financieros con objetivos similares ofertados por otros Bancos y que le permita a la nación diversificar sus fuentes de ingresos para la atención de desastres.

En términos de gestión de deuda, vale la pena destacar la importancia del desempeño, la solidez económica, la fortaleza de las instituciones económicas, y el posicionamiento en los mercados internacionales, de la economía colombiana. Gracias a esto, el país ha podido acceder a mayores montos de financiamiento de libre destinación a través de un menor número de operaciones, maximizando de esta manera la eficiencia y efectividad del apoyo que han puesto a disposición de Colombia los bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales. Por ejemplo, en el año 2023 se desembolsó un monto de USD 2.250 millones a través de cinco operaciones de crédito, en comparación con una década atrás, cuando se desembolsaron USD 1.350 millones a través de cuatro operaciones de crédito en el año 2013. Lo anterior también ha sido posible debido a la confianza de la comunidad internacional en la estabilidad macroeconómica y política fiscal del país.

2.4. Necesidades de financiamiento

El 21 de marzo de 2023, el CONPES aprobó el Documento CONPES 4112 Concepto favorable a la nación para contratar empréstitos externos de libre destinación y rápido desembolso, entre estos, líneas de crédito contingentes ante la ocurrencia de desastres de origen natural, socio natural o antrópico no intencional, con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento y gobiernos, hasta por la suma de USD 3.000 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar apropiaciones presupuestales del Gobierno nacional²³. Con cargo a dicha aprobación, y como se puede observar en la Tabla 1, se han suscrito y desembolsado siete empréstitos externos por aproximadamente USD 1.634,5 millones para financiar el PGN de las vigencias 2023 y 2024. De esta manera, queda un saldo disponible de USD 1.365,5 millones, que se estima utilizar en el segundo semestre de 2024 para cumplir con lo previsto por el Plan financiero de este año.

²³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4112.pdf>.

Tabla 1. Préstamos de libre destinación contratados con cargo al cupo aprobado por el Documento CONPES 4112
(Cifras en USD)

Prestamista	Nombre del préstamo	Monto afectado
CAF	Programa de género inclusión y diversidad	242.648.530
BID	Programa para fortalecer las políticas de igualdad y equidad dirigidas a las mujeres y poblaciones diversas en Colombia	500.000.000
OFID	Programa de acción climática y transición energética	150.000.000
KFW	Programa para fortalecer las políticas sobre igualdad de género en Colombia – Fase I	163.965.000
KFW	Programa Agenda de paz – Fase III	163.965.000
KFW	Programa Objetivos de desarrollo sostenible ambientales – Fase III	163.965.000
BCIE	Programa de apoyo a la acción climática, transición energética justa y fortalecimiento fiscal verde de la República de Colombia	250.000.000

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024).

Tal como se muestra en la Tabla 2, las necesidades de financiamiento proyectadas para la vigencia fiscal 2024 y presentadas en las fuentes y usos del GNC establecen la necesidad de gestionar desembolsos de deuda externa del orden de USD 5.700 millones, de los cuales hacen parte los que provendrán de créditos con organismos multilaterales y bilaterales, así como los bonos que se emitan en los mercados internacionales. En particular, dentro de la actualización del *Plan financiero 2024* se prevé que cerca del 56 % provenga de préstamos con organismos multilaterales y bilaterales, mientras que el restante 44 % se obtenga del mercado internacional de capitales.

Considerando las necesidades de financiamiento definidas en el *Plan financiero 2024* y los préstamos de libre destinación contratados a la fecha con cargo al cupo aprobado por el Documento CONPES 4112, resulta evidente que el monto disponible resulta ser insuficiente para que la nación maximice el financiamiento de libre destinación al que puede llegar a tener acceso. Por esta razón, se hace necesario solicitar un nuevo cupo que faculte al Gobierno nacional para contratar operaciones de libre destinación y rápido desembolso para financiar oportunamente el PGN en 2024 y futuras vigencias.

Tabla 2. Fuentes y usos del GNC, 2024

(Cifras proyectadas en millones de USD y miles de millones de pesos)

Fuentes	USD	Pesos	Usos	USD	Pesos
		143.243			143.243
Desembolsos		87.317	Déficit a financiar		94.928
Externo	5.700	23.609	De los cuales:		
Internos		63.708	Intereses internos		62.434
			Intereses externos	4.336	17.335
Operaciones de tesorería		8.285	Amortizaciones		24.538
			Externas	4.339	17.349
Ajustes por causación y otros recursos		26.095	Internas		7.188
			Pago de obligaciones (sentencias, salud, otros)		1.898
Disponibilidad inicial		21.546	Disponibilidad final		21.880

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024).

Teniendo en cuenta los tiempos requeridos para la preparación y negociación de esta modalidad de operaciones (entre 8 y 10 meses), es necesario contar con un cupo previamente aprobado que le dé margen a la nación para preparar, negociar y suscribir las operaciones que se requieran, sin poner en riesgo la liquidez del Gobierno nacional. Adicionalmente, el cupo solicitado le va a permitir a la nación reaccionar de manera rápida y eficiente ante los eventuales escenarios de presión de los mercados internacionales que se presenten y que le impidan acceder a financiamiento a través de emisiones de bonos u otros que exijan rápida liquidez.

Esta solicitud es consistente con las proyecciones que establecen el MFMP y el Plan financiero vigentes, aprobados por el Consejo Nacional de Política Fiscal, debido a que va a permitir obtener parte de los recursos de financiamiento externo necesarios para que el GNC pueda financiar el déficit fiscal de la actual y próximas vigencias fiscales. Asimismo, está respaldada en los cupos de endeudamiento aprobados a la nación por el Congreso de la República, tal como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3. Estado del cupo de endeudamiento de deuda, junio 2024

(Cifras en millones de USD)

Cupos y afectaciones ^(a)	Monto
A. Cupo autorizado por la Ley 533 de 1999	12.000
B. Cupo autorizado por la Ley 781 de 2002	16.500

Cupos y afectaciones ^(a)	Monto
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
G. Subtotal Cupo Aprobado Congreso (A + B + C + D + E + F)	70.000
H. Afectaciones Bonos	55.807
I. Afectaciones Multilaterales y Otros	48.582
J. Afectaciones Totales (H + I)	104.389
K. Amortizaciones Bonos	20.358
L. Amortizaciones Multilaterales y Otros	16.141
M. Amortizaciones Totales (K + L) ^(b)	36.499
N. Cancelaciones por montos no utilizados	913
O. Afectaciones Netas (J - M - N)	66.977
Cupo disponible para endeudamiento de la nación (G - O)	3.023

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

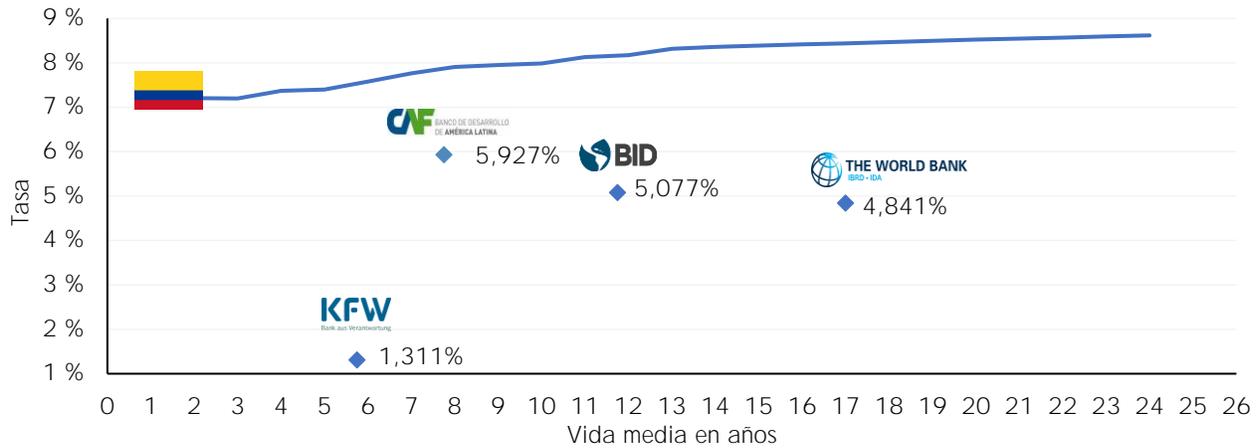
Nota: (a) De acuerdo con la Ley 533 de 1999, Ley 781 de 2002, Ley 1366 de 2009, Ley 1624 de 2013, Ley 1771 de 2015 y Ley 2073 de 2020. (b) Amortizaciones contabilizadas con cierre parcial del Sistema de Deuda Pública a 31 de mayo de 2024.

3. JUSTIFICACIÓN

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación han trabajado conjuntamente en la consecución de recursos de la banca multilateral y bilateral en condiciones financieras favorables y competitivas respecto del costo de fondeo de la nación en los mercados de capitales internacionales, lo anterior, se ha realizado con el fin de asegurar los recursos necesarios para evitar acceder al financiamiento en el mercado internacional de capitales en momentos de alta volatilidad. El Gráfico 5 ilustra el costo de financiamiento actual de las principales fuentes con respecto a la curva de rendimientos en dólares del 21 de junio de 2024 y muestra el costo competitivo que estas fuentes de financiamiento representan para la nación. Dicho gráfico permite concluir que, en las condiciones de mercado actuales, el costo de financiamiento de las fuentes multilaterales²⁴ y bilaterales está en niveles inferiores a los que la nación podría obtener si optara por acudir a los mercados de capitales externos, a través de emisiones de bonos para obtener los mismos recursos. Esto adquiere mayor relevancia en un contexto internacional como el actual, que presenta mayor volatilidad e incertidumbre en los mercados.

²⁴ Los bancos multilaterales como el BID, el BIRF y CAF ofrecen condiciones financieras estándar para todos sus prestatarios, razón por la cual el costo de financiamiento al que accede Colombia con estas fuentes es menos vulnerable a la percepción de riesgo crediticio de Colombia en los mercados internacionales.

Gráfico 5. Costos de empréstito con multilaterales y bilaterales frente a la curva de rendimientos en dólares de la nación del 21 de junio de 2024^(a)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024).

Nota: (a) Para este ejercicio se hace una simulación calculando una tasa equivalente a todo costo incluido para cada Banco que en este caso solo son 4 (CAF, BID, KFW y el BIRF), debido a que los costos de estos organismos involucran tasas de interés fijas o con tasa de referencia variable, con margen fijo o variable, adicional a otras comisiones propias de estas fuentes como son las comisiones de entrada y las comisiones de compromiso, entre otras.

Por otro parte, realizar estas operaciones también le permitirá a la nación continuar maximizando los cupos de crédito a los que tiene acceso con los bancos multilaterales y bilaterales, y contribuir a la diversificación de fuentes de financiamiento del GNC, en línea con la estrategia de deuda externa de mediano plazo presentada en este documento.

En resumen, las principales ventajas de los créditos de libre destinación y rápido desembolso comprenden: (i) el fortalecimiento de las relaciones de cooperación financiera reembolsable del país con los bancos y agencias multilaterales y bilaterales, alrededor de temas prioritarios para la agenda de desarrollo global; (ii) apoyo técnico importante para el diseño e implementación de la agenda de políticas públicas, a través de especialistas y/o recursos no reembolsables; (iii) desembolsos que responden de manera ágil y eficiente a las necesidades de liquidez del Tesoro nacional para financiamiento del PGN; (iv) condiciones financieras competitivas para la nación y que complementan las demás fuentes de financiamiento internas y externas de la nación; y (v) en el caso de los créditos con desembolso contingente a la ocurrencia de desastres, el mantenimiento o restablecimiento de la estabilidad fiscal en aquellos eventos en los cuales la nación no pueda obtener recursos rápidos para financiar el PGN en condiciones ordinarias, lo que proporciona rápida liquidez para el manejo y recuperación del desastre.

4. DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD

4.1. Objetivo general

Emitir concepto favorable a la nación para contratar empréstitos externos de libre destinación y rápido desembolso, entre éstos, líneas de crédito contingentes ante la ocurrencia de desastres de origen natural, socio natural o antrópico no intencional, con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento y gobiernos, hasta por la suma de USD 5.000 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar apropiaciones presupuestales del Gobierno nacional.

4.2. Objetivos específicos

La contratación de empréstitos externos de libre destinación y rápido desembolso tiene cuatro objetivos específicos:

OE 1. Cumplir con la estrategia de deuda del Gobierno nacional en materia de optimización de costos financieros y diversificación del portafolio de prestamistas.

OE 2. Disponer de instrumentos de crédito para gestionar financieramente el riesgo de liquidez ante la ocurrencia de desastres de origen natural o antrópico no intencional.

OE 3. Recibir acompañamiento y apoyo técnico de los organismos multilaterales y bilaterales en el diseño e implementación de agendas de política pública estratégicas y de impacto para el desarrollo del país.

OE 4. Contar con mecanismos flexibles y de rápido desembolso que permitan responder de manera eficiente y eficaz a las necesidades de financiamiento del PGN.

4.3. Programación de desembolsos

Estos recursos deben ser gestionados y contratados para cumplir con las necesidades de financiamiento del Gobierno nacional según lo establecido en el Plan financiero del 2024 y posteriores, asegurando así la financiación oportuna de las apropiaciones presupuestales. La programación de desembolsos se realizará de acuerdo con los requerimientos de recursos que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, requiera para las apropiaciones presupuestales de cada vigencia. Por su parte, los desembolsos de las líneas de crédito contingentes, que se planea gestionar, estarán sujetos a la ocurrencia de desastres de origen natural o antrópico no intencional de alto impacto que amerite, a criterio técnico del Gobierno nacional, activar su desembolso.

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Emitir concepto favorable a la nación para que contrate empréstitos externos de libre destinación y rápido desembolso, entre estos, líneas de crédito contingentes ante la ocurrencia de desastres de origen natural o antrópico no intencional, con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento y gobiernos, hasta por la suma de USD 5.000 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar apropiaciones presupuestales del Gobierno nacional.
2. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la estructuración técnica de los empréstitos externos, siguiendo las metas y lineamientos del *Plan Nacional de Desarrollo* vigente, para aquellos casos en los que sea necesario involucrar acciones de política pública en su estructuración.
3. Solicitar a los ministerios y entidades del orden nacional apoyar la estructuración técnica de las operaciones, cuando estas incluyan la formulación o implementación de políticas y reformas de sus respectivos sectores.

BIBLIOGRAFÍA

- EPF Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). Bogotá D.C. Recuperado el Junio de 2024
- MFMP Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). Bogotá D.C. Recuperado el Junio de 2024
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Estrategia de gestión de la deuda de mediano plazo*. Obtenido de www.minhacienda.gov.co: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-111569
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Actualización Plan Financiero 2023*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). Bogotá D.C. Recuperado el Junio de 2024
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá D.C. Recuperado el Junio de 2024
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024*. Bogotá D.C.
- The World Bank. (2018). *IDA Catastrophe Deferred Drawdown (Cat DDO)*.