



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 919

Bogotá, D. C., miércoles, 11 de noviembre de 2015

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2015 CÁMARA, 110 DE 2015 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, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades y se dictan disposiciones sobre emisión de títulos de Tesorería TES Clase “B” con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom).*

Honorables Congresistas

GERMÁN DARÍO HOYOS GIRALDO

Presidente Comisión Tercera

Honorable Senado de la República

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate en las Comisiones Terceras Conjuntas del Congreso de la República al **Proyecto de ley número 118 de 2015 Cámara, 110 de 2015 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, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades y se dictan disposiciones sobre emisión de títulos de Tesorería TES Clase “B” con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom).

Honorables Presidentes:

Atendiendo la honrosa designación que se 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, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en comisiones terceras conjuntas del Congreso de la República al **Proyecto de ley número 118 de 2015 Cámara, 110 de 2015 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, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades.

#### 1. Antecedentes

El 18 de septiembre de 2015 el Gobierno nacional, por conducto del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó ante el Congreso de la República el **proyecto de ley** “por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades”.

Por las razones que se explican más adelante, el pasado 9 de noviembre el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría, presentó una Carta de Modificaciones al **Proyecto de ley número 118 de 2015 Cámara, 110 de 2015 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, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, en la cual se solicita la inclusión de un artículo nuevo, por medio del cual se autoriza a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir títulos de Tesorería TES Clase “B” para atender la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom), en los términos que defina el Gobierno nacional, evitando una crisis del Sistema de Salud con potencial incidencia considerable en la red de hospitales públicos.

## 2. Proyecto de ley

### a) Generalidades

El presente proyecto de ley consta de tres artículos, incluyendo la disposición de vigencia de la norma, y pretende, como su epígrafe lo indica, aumentar los cupos de endeudamiento y de garantía de la Nación. Es importante señalar que más adelante en esta ponencia se hará mención a la propuesta realizada por los ministerios de Salud y Protección Social, y Hacienda y Crédito Público para la inclusión de un artículo nuevo, autorizando a la Nación para la emisión de títulos de tesorería TES clase “B” para atender la eventual liquidación de Caprecom.

Así, el aumento propuesto en el cupo de endeudamiento de la Nación, frente al otorgado por el artículo 1° de la Ley 1624 de 2013 y leyes anteriores, ascendería a la suma de trece mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$13.000'000.000) o su equivalente en otras monedas.

El mencionado cupo de endeudamiento, en los términos del artículo 1° del proyecto de ley, se solicita para celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, así como operaciones asimiladas a las anteriores, destinadas al financiamiento de apropiaciones presupuestales, y programas y proyectos de desarrollo económico y social.

De otra parte, el aumento en el cupo de las garantías otorgadas por la Nación a las obligaciones de pago de otras entidades estatales de que trata el artículo 2° de la Ley 533 de 1999 y leyes anteriores, ascendería a la suma de cuatro mil quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 4.500'000.000) o su equivalente en otras monedas.

De igual manera, se precisa que el cupo de endeudamiento de la Nación, contenido en el artículo 1° del proyecto de ley, es diferente del otorgado por el artículo 2° de la Ley 533 de 1999.

Por último, se propone un artículo nuevo relacionado con la autorización conferida a la Nación para emitir títulos de Tesorería TES clase “B” para atender la eventual liquidación de Caprecom.

Ante los resultados negativos que evidencia la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom) y las recomendaciones proferidas por la Superintendencia de Salud, el señor Presidente de la República, en el marco de lo dispuesto por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política y del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, ha previsto la eventual supresión de la entidad. En consecuencia, se hace necesaria la concurrencia excepcional de la Nación al pago de las obligaciones resultantes, una vez se adelante la valoración y calificación de las mismas por el agente liquidador, luego de gestionar los activos fijos y la cartera registrada en los estados financieros de Caprecom.

### b) Consideraciones del Gobierno nacional

#### 1. Cupo de Endeudamiento de la Nación

El cuadro que se presenta a continuación, contiene la información sobre el estado actual del cupo de endeudamiento aprobado por la Ley 1624 de 2013, la Ley 1366 de 2009, la Ley 781 de 2002, la Ley 533 de 1999 y la proyección del saldo disponible de dicho cupo con corte a 30 de junio de 2015.

Cuadro No. 1  
Cupo de endeudamiento Externo de la Nación

A. Cupo autorizado por la Ley 533 de 1999	12,000
B. Cupo autorizado por la Ley 781 de 2002	16,500
C. Ampliación cupo Ley 1366 de 2009	4,500
D. Ampliación cupo Ley 1624 de 2013	10,000
<b>E. Subtotal Cupo Aprobado Congreso</b>	<b>43,000</b>
F. Afectaciones	57,872
G. Reembolsos (Amortizaciones)	15,849
H. Cancelaciones por montos no utilizados	458
<b>I. Utilización Neta del Cupo (F-G-H)</b>	<b>41,565</b>
<b>Cupo disponible de endeudamiento de la Nación (E-I)</b>	<b>1,435</b>

Cifras en millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD).

Reembolsos contabilizados con cierre parcial del Sistema de Deuda Pública a 31 de octubre de 2015 - Actualizado: 09/11/2015

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

De acuerdo con los movimientos de afectaciones y amortizaciones, se evidencia la necesidad de ampliar el cupo de endeudamiento en trece mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$13.000'000.000) o su equivalente en otras monedas, con el propósito de propender por una mayor diversificación de las fuentes de financiamiento de la Nación.

Dicha ampliación del cupo toma en cuenta las proyecciones de servicio de la deuda, el Plan Financiero de la presente vigencia, los supuestos de déficit del balance fiscal presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015 y las reformas presentadas y aprobadas por el Honorable Congreso de la República; esto es, la Regla Fiscal y el criterio constitucional de Sostenibilidad Fiscal.

De otra parte, es importante que el Gobierno nacional cuente con el cupo de endeudamiento suficiente para impulsar proyectos de inversión en infraestructura y de apoyo al sector productivo, lo cual se verá traducido en el fortalecimiento del crecimiento económico sin comprometer los objetivos de sostenibilidad de la deuda de mediano plazo. Así mismo, la ampliación del cupo de endeudamiento permitirá al Gobierno nacional continuar con la diversificación de las fuentes de financiación, con lo cual se podrán aprovechar mejores tasas de financiación y mantener el mercado externo como posible fuente de financiación.

Es importante resaltar que el Gobierno nacional debe maximizar las diferentes fuentes de recursos, en condiciones favorables, buscando un equilibrio entre los mercados interno y externo. Así las cosas, cada fuente de financiamiento cuenta con particularidades especiales que se concretan en la consecución de los recursos y en la gestión de los mismos. En el caso del financiamiento en el mercado internacional de capitales, dicho cupo permitirá al Gobierno nacional aprovechar ventanas de oportunidad y contar con un margen de acción amplio para beneficiarse de las mejores condiciones financieras disponibles en el momento.

#### 2. Cupo de garantía de la Nación

El cuadro que se presenta a continuación, contiene la información sobre el estado actual del cupo de garantías aprobado por la Ley 344 de 1996, la Ley 533 de 1999 y la proyección del saldo disponible de dicho cupo con corte a 30 de junio de 2015:

Cuadro No. 2  
Cupo de Garantías de la Nación

A. Cupo autorizado por la Ley 344 de 1996	4,500
B. Cupo autorizado por la Ley 533 de 1999	4,500
<b>C. Subtotal Cupo Aprobado Congreso</b>	<b>9,000</b>
D. Afectaciones	7,364
E. Reembolsos (Amortizaciones)	162
F. Cancelaciones por montos no utilizados	376
<b>G. Utilización Neta del Cupo (D-E-F)</b>	<b>6,826</b>
<b>Cupo disponible de garantías de la Nación (G - C)</b>	<b>2,174</b>

Cifras en millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD).

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

De acuerdo con los movimientos de afectaciones y amortizaciones, y considerando las expectativas de nuevos otorgamientos de garantías por parte de la Nación, se evidencia la necesidad de ampliar el cupo de garantías en cuatro mil quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 4.500'000.000) o su equivalente en otras monedas. Este cupo tiene el propósito de garantizar la financiación de nuevos proyectos de inversión y necesidades estratégicas de las entidades estatales, los cuales al demandar una amplia financiación, hacen de la banca comercial del mercado externo y de la banca multilateral fuentes útiles e importantes, que para la aprobación de los créditos requieren de manera indispensable el apoyo del Gobierno nacional a través de su garantía.

Dicha ampliación del cupo toma en cuenta, además, las proyecciones de endeudamiento de diferentes entidades estatales que podrían requerir garantías de la Nación, sobre todo cuando existe una potencial necesidad de financiación para el posconflicto y diferentes proyectos de inversión social e infraestructura. De igual manera, la estructura de garantías por sector y por prestamista vigentes, así como los criterios establecidos en el Documento Conpes 2689-DNP-UDE del 21 de enero de 1994 que deben cumplir las operaciones garantizadas por la Nación, exigen que:

- Se trate de financiación de proyectos considerados como social y económicamente prioritarios para el Gobierno nacional, con plena justificación técnica, económica y social.

- Se trate de operaciones en condiciones financieras adecuadas a juicio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- Se trate de entidades públicas que tengan adecuada capacidad de endeudamiento y una buena trayectoria de manejo y pago oportuno de los recursos del crédito. Adicionalmente, deben encontrarse a paz y salvo con la Nación. En ningún caso, la Nación podrá garantizar obligaciones internas de pago de las entidades territoriales y sus descentralizadas, ni obligaciones de pago de particulares.

- Exista una evaluación de alternativas de financiamiento y de mercado, conforme se señala en el Decreto 1068 de 2015.

- Se utilicen mecanismos abiertos y competitivos en la adquisición de bienes y servicios, con el fin de asegurar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y selección objetiva, previstos en la Ley 80 de 1993.

- Se asegure la capacidad de gestión de la entidad pública que ejecutará el proyecto y los recursos suficientes para la operación y mantenimiento del proyecto una vez se encuentre terminado.

- Se aseguren las contragarantías suficientes para respaldar la operación.

Durante los últimos 10 años, han existido 28 operaciones que han afectado el cupo de las garantías que otorga la Nación. La destinación de los recursos, como en general la legislación lo prevé, ha sido hacia la ejecución de programas de desarrollo, en proyectos para vías, aguas, transporte, saneamiento ambiental, salud, educación, desarrollo institucional, etc. Así, la normativa vigente permite comprender y contextualizar la importancia del otorgamiento de las garantías de la Nación en la celebración de operaciones de crédito público por parte de las entidades territoriales y por los entes descentralizados de todos los niveles, en orden a apoyar el cumplimiento de las funciones del Estado.

Como la norma lo establece y con el ánimo de que la Nación se encuentre protegida en el riesgo que afronta al actuar como garante, cuando se dan este tipo de operaciones las entidades garantizadas deben constituir a favor de la Nación las respectivas contragarantías que en un alto nivel de probabilidad aseguren el pago oportuno y los mecanismos de recuperación en eventos en los cuales la Nación deba honrar la garantía. Estas contragarantías han permitido minimizar el riesgo de incumplimiento por parte de las entidades deudoras.

Como mecanismo adicional de cubrimiento del riesgo de impago, está el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, que para el caso de las operaciones de crédito público está reglamentado por el Título 2, Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 “por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público” (compilatorio del Decreto 3800 de 2005). En general, el decreto establece la obligación de que las entidades que son objeto de la garantía de la Nación, paguen una comisión y que ese pago sea girado a nombre de la Nación al Fondo en referencia, con destino a cubrir el pasivo contingente que se genera por la operación.

Adicionalmente, durante el año en curso, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional expidió la Resolución 032 de abril de 2015, con la cual se logra mejorar la posición de la Nación ante el otorgamiento de garantías, en la medida en que mejora la cobertura de las contragarantías y optimiza la estimación de los giros que las entidades deben hacer al Fondo de Contingencias, en virtud de la garantía que la Nación les otorga ante la celebración de operaciones de crédito público. Estos desarrollos han logrado la disminución de la incidencia de acuerdos de pago, en la medida en que la Nación no ha requerido recurrir a pagos en nombre de entidades garantizadas.

En cuanto a posibles operaciones que puedan afectar el mencionado cupo, existen expectativas de proyectos de educación por parte del Icetex, al igual que apoyo al sector energético y a las finanzas rurales, impulsados por Bancóldex y Finagro, respectivamente. Por su parte, el sector de infraestructura puede tener una amplia participación, al igual que el potencial posconflicto, para el cual las entidades estatales podrían requerir amplia financiación, alcanzable con el apoyo de la garantía de la Nación.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que la ampliación del cupo de operaciones garantizadas por la Nación se ha mantenido durante varios años, se considera prudente solicitar una ampliación al cupo de garantías concordante con el autorizado por la Ley 533 de 1999 y la Ley 344 de 1996, es decir, cuatro mil quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$4.500'000.000) o su equivalente en otras monedas, toda vez que ya han pasado más de 15 años desde que este cupo fue ampliado por última vez.

Es importante mantener una disponibilidad adecuada del mismo para eventos y necesidades de entidades estatales que requieran como condición específica para poder acceder a fuentes de financiamiento, que las operaciones estén garantizadas por la Nación. De no contar con el cupo suficiente para adelantar eficiente y efectivamente las operaciones de garantía, las entidades y sectores que necesitan ello como exigencia para su apalancamiento se verán afectadas en la posibilidad de acceder a recursos valiosos para su funcionamiento e inversión.

### 3. Sostenibilidad fiscal

El diseño de la política fiscal de mediano y largo plazo se enmarca en una institucionalidad fiscal articulada, estructurada y racional, cimentada en la Ley de Regla Fiscal y en el criterio de Sostenibilidad Fiscal incorporado a la Constitución Política mediante el Acto Legislativo No. 3 del año 2011. Estas herramientas, que complementan aquellas implementadas años atrás (el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo) asegurarán la continuidad en el esfuerzo del Gobierno nacional de converger y mantener una senda responsable de las finanzas públicas que garantice la sostenibilidad de su deuda en el mediano plazo. Esto, a su vez, seguirá redundando en la consolidación de la credibilidad del Gobierno nacional como autoridad fiscal coherente y responsable por parte de los agentes económicos y de los mercados financieros nacionales e internacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, la aprobación del cupo de endeudamiento y de garantías solicitado al Honorable Congreso de la República a través de este proyecto de ley, permitirá un mayor margen de maniobra en materia de gestión de recursos de financiamiento para los próximos años, tanto para el Gobierno nacional como para las Entidades Estatales, que con el marco institucional fiscal vigente asegurará que la consecución y ejecución de dichos recursos no ponga en riesgo la sostenibilidad macro y fiscal del país, sobre todo en un escenario de desaceleración de la economía.

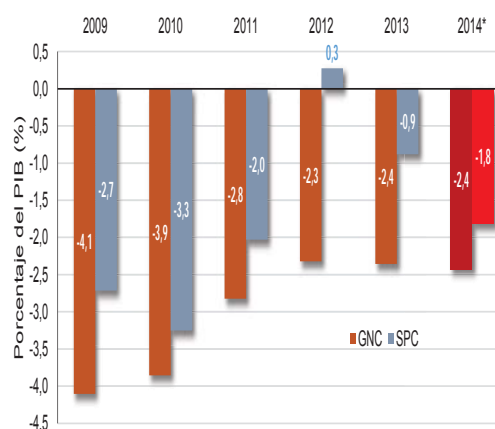
La experiencia de la última década evidenció que la economía colombiana sorteó de forma exitosa una crisis financiera internacional y logró implementar estrategias de corto y mediano plazo para atender las necesidades de gasto inminentes por cuenta de diversas contingencias, como desastres naturales, pasivos pensionales, y deudas de gobiernos anteriores, entre otros. Lo anterior resultó de una disciplina fiscal que se fundamentó en el manejo sano, transparente y sostenible de las finanzas públicas, y, sobre todo, en la toma de decisiones oportunas y responsables por parte de una autoridad fiscal con una excelente reputación.

Actualmente se proyecta una desaceleración económica para Colombia, luego de la caída de los precios del petróleo presentada en el segundo semestre

de 2014. La depreciación nominal del peso implica una caída en los términos de intercambio. Sin embargo, las reformas significativas en los años anteriores en términos fiscales buscan asegurar la sostenibilidad macro y fiscal de los años siguientes. Las reformas tributarias de los últimos años orientadas a estabilizar las fuentes de ingresos, el esfuerzo de ajuste del Gobierno a través del control de los gastos y las mejoras en el diseño de la política fiscal de mediano plazo, sumadas a una mejor gestión de la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales), permiten al país afrontar esta compleja coyuntura sin poner en riesgo la sostenibilidad fiscal.

Mientras que en el año 2009 el déficit del Sector Público Consolidado (SPC) y del Gobierno nacional Central (GNC) ascendían a 2.7% y 4.1% del PIB, respectivamente, cálculos preliminares indican que al cierre de 2014, estos indicadores representaron 1.8% y 2.4% del PIB, respectivamente. Lo cual en términos del GNC es consistente con la regla fiscal.

Gráfico No. 1  
Déficit del SPC y GNC (% PIB)



\* Cifras preliminares

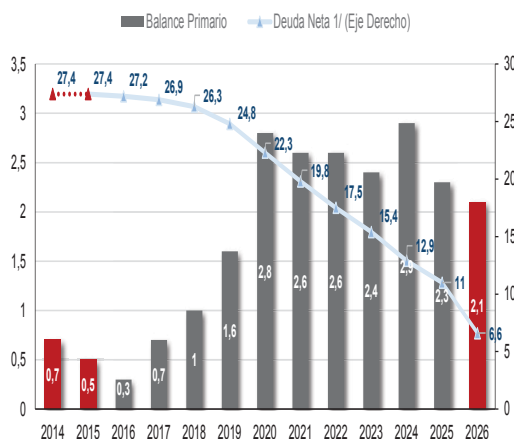
Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Para el mediano plazo, la senda fiscal presentada muestra un aumento del déficit del SPC en 2015, consecuencia de la ampliación del ciclo energético, el deterioro del déficit total del GNC y la finalización de los períodos de gobierno en las entidades territoriales, para luego comenzar a recuperarse a partir de 2017, año en el que se estará cerrando el ciclo negativo asociado con los bajos precios del petróleo. La disciplina fiscal permitirá reducir los niveles de la deuda pública, lo cual se verá reflejado en menores pagos de intereses, recursos que pueden ser utilizados para inversión.

Con base en los anteriores lineamientos, la estrategia fiscal de mediano plazo, plasmada en el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), permitirá llevar el nivel de deuda neta de activos financieros del Sector Público no Financiero de 27.4% del PIB en el año 2014 a 6.6% del PIB en el año 2026, nivel asociado con un balance primario que pasaría de 0.7% del PIB a 2.1% del PIB en igual periodo de análisis.



Gráfico No. 2  
Balance primario y deuda neta del Sector Público no financiero 2014-2026 (% del PIB)



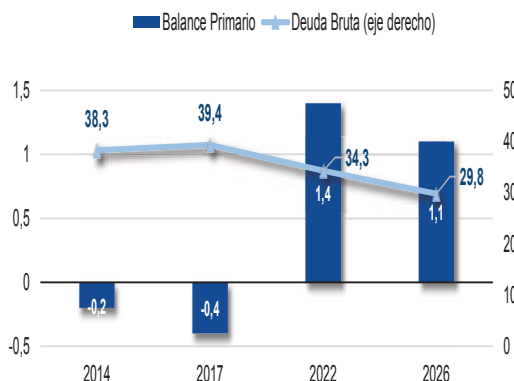
Cifras expresadas en términos del PIB base 2005.

1/. La deuda neta de activos financieros es aquella que resta los activos que tienen las entidades públicas en el sistema financiero nacional e internacional.

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En términos de las finanzas del Gobierno nacional Central, se espera que el déficit fiscal pase de 2.4% del PIB en el año 2014 a 3.1% del PIB en el año 2017, para luego recuperarse y finalizar en 1.0% del PIB en el año 2026. Con esta meta, el déficit estructural del GNC descenderá a 2.0% del PIB en el año 2017 y a 1.0% del PIB a partir de 2022 tal como se propone en las metas contenidas en la regla fiscal. Estos balances son consistentes con unas metas de deuda bruta de 38.3% del PIB en el año 2014, 39.4% en el 2017 y 29.8% en el año 2026 (Gráfico No. 3).

Gráfico No. 3  
Balance primario y deuda bruta del GNC 2011-2022 (% del PIB)



Cifras expresadas en términos del PIB base 2005.

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En particular, en cuanto a los componentes de gasto, se proyecta la siguiente evolución. El costo del servicio de deuda pasará de 2.7% del PIB en 2017 a 2.1% del PIB en 2026 con un máximo de 2.8% del PIB en 2018. Por su parte, el gasto por funcionamiento pasa-

rá de 14.3% del PIB en 2017 hasta 12.5% del PIB en 2026, debido a un crecimiento menor del nivel de gasto con respecto al PIB nominal. Finalmente, en gasto por inversión se espera tener un nivel garantizado de 1.8% del PIB, con el que se pueda atender los compromisos constitucionales del Estado de Derecho y mantener la cobertura actual de los programas más importantes del Gobierno nacional.

#### 4. Regla Fiscal

Se destaca que la Regla Fiscal, establecida en la Ley 1473 de 2011, señala una senda decreciente del déficit en el balance fiscal estructural para los próximos años, hasta llegar en el 2022 a un déficit de 1,0% del PIB. Con esta política se pretende garantizar un gasto público sostenible y evitar un aumento desmesurado del endeudamiento bruto de la Nación. De igual forma, se busca evitar que la deuda absorba el espacio fiscal disponible para la inversión social.

Por esto, la Regla Fiscal es un instrumento fundamental para afianzar la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica, mediante el compromiso del Gobierno nacional Central de realizar un manejo sostenible de las finanzas públicas, lo cual, entre otros beneficios, le permite administrar el nivel de deuda en el mediano plazo, desarrollar una política fiscal contracíclica, facilitar la coordinación en el manejo de la política económica y, además, ganar la confianza de los mercados, todo lo cual en conjunto se verá reflejado en el bienestar general de la población.

Así mismo, vale la pena resaltar que el Gobierno nacional ha manejado de manera responsable el endeudamiento con el mercado de bonos, los bancos multilaterales y Gobiernos, estableciendo mecanismos para mejorar el perfil del endeudamiento público. Así las cosas, el Gobierno ha efectuado operaciones de manejo con el fin de disminuir el riesgo y el costo de la deuda en términos relativos a la curva de tasas en dólares de Colombia y al comportamiento futuro de las tasas de cambio.

#### 5. Requisitos legales

El artículo 364 de la Constitución Política, establece que "(...) el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago (...)".

Esta norma constitucional fue desarrollada por la Ley 358 de 1997 y en su artículo 16, estableció el mecanismo por el cual el Gobierno nacional demostrará la capacidad de pago en el momento de presentar el Proyecto de Ley de Endeudamiento en los siguientes términos:

*"Artículo 16. El Gobierno nacional en el momento de presentar los proyectos de Ley de Presupuesto y de Ley de Endeudamiento deberá demostrar su capacidad de pago ante el Honorable Congreso de la República. El Gobierno demostrará la mencionada capacidad mediante el análisis y las proyecciones, entre otras de las cuentas fiscales del Gobierno y de las relaciones saldo y servicio de la deuda/PIB tanto para el endeudamiento interno como externo, al igual que el saldo y el servicio de la deuda externa/exportaciones". (Subraya Fuera de Texto)*

El artículo 364 de la Constitución Política prescribe que el endeudamiento externo de la Nación y de las Entidades Territoriales no podrá exceder su capacidad de pago, razón por la cual se expidió la Ley 358 de 1997, que le impuso en el artículo 16 la obligación al Gobierno nacional de demostrar al Congreso de la República, cuando presente proyectos de ley como el que nos ocupa, su capacidad de pago por medio de análisis y proyecciones, entre otras:

- Cuentas fiscales del Gobierno

- Relaciones saldo y servicio de la deuda/PIB (endeudamiento interno y externo)

- El saldo y el servicio de la deuda externa/exportaciones.

Los indicadores solicitados por la Ley 358 de 1997 se acompañaron a la exposición de motivos de este proyecto de ley, resaltándose en esta ocasión la existencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual se ha convertido en un importante instrumento que le ha permitido al Gobierno nacional adoptar decisiones de política fiscal para los próximos años consistentes con una senda de deuda sostenible en el mediano plazo.

Por último, al ser la deuda una garantía de un pasivo contingente para la Nación, estos indicadores permiten al Gobierno nacional brindar garantías en el financia-

miento de las entidades estatales a partir de una mayor confianza en su capacidad de endeudamiento.

### 6. Capacidad de pago

Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 358 de 1997 anteriormente transcrito, el Gobierno nacional procede a demostrar la capacidad de pago a través del análisis de los indicadores definidos para el efecto por el legislador. En la siguiente tabla, se puede observar cómo la política contracíclica afecta, en el corto plazo, la composición de deuda interna y externa del Gobierno nacional; ajustándose en el mediano plazo a la composición definida como política por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para minimizar los efectos de choques externos ante eventos de crisis.

**Cuadro No. 3**  
**Evolución de la deuda Total Bruta del GNC (Billones de pesos)**

Año	Deuda Total	Deuda Interna Bruta	Participación	Deuda Externa Bruta	Deuda Externa Bruta (Miles de Millones USD)	Participación
2004	122	69	56%	53	22	44%
2005	136	88	65%	48	21	35%
2006	147	94	64%	53	24	36%
2007	147	99	68%	48	24	32%
2008	163	109	67%	55	24	33%
2009	185	126	68%	60	29	32%
2010	203	144	71%	59	31	29%
2011	215	151	70%	64	33	30%
2012	214	155	72%	59	34	28%
2013	239	171	71%	69	36	29%
2014	277	187	68%	90	38	32%
2015*	301	193	64%	108	43	36%
2016*	333	212	64%	121	48	36%
2017*	353	227	64%	126	49	36%

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

Cálculos sobre revisión Plan Financiero junio 2015.

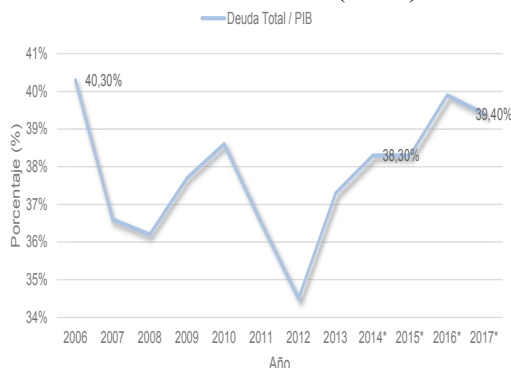
No tiene en cuenta los TES de Control Monetario

A continuación, se presentan los indicadores de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 358 de 1997:

### 6.1. Saldo de Deuda total sobre Producto Interno Bruto (%PIB)

El saldo de la deuda como porcentaje del PIB muestra la proporción de bienes y servicios producidos por el país durante un año, que sería necesaria para cancelar la totalidad de la deuda del Gobierno nacional.

**Gráfico No. 4**  
**Deuda Bruta del GNC (%PIB)**



Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo - Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

\* No incluye deuda flotante proyecciones a partir de 2015 datos proyectados

El Gráfico No. 4 presenta la tendencia de este indicador desde 2006 hasta 2017 para el Gobierno nacional, y se observa cómo la deuda total ha disminuido desde 38.3% en el año 2006 a 36.6% en el año 2017. También se observa la forma en que la deuda externa redujo su participación hasta 2013, producto de la estrategia impulsada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el fortalecimiento del mercado de capitales doméstico y reducción de exposición de la deuda a riesgo cambiario, lo que sirvió para disminuir el impacto de la subida de la tasa de cambio en la segunda mitad de 2014.

La disminución del saldo de la deuda entre 2010 y 2012, permite que el efecto de subida de la tasa de cambio que está afectando el saldo de la deuda externa desde 2014 tenga un impacto menor en el corto y mediano plazo sobre el servicio de la deuda (amortizaciones e intereses). Esta situación permite gestionar el servicio de la deuda de tal manera que el gasto público pueda destinarse a proyectos sociales o de inversión, los cuales están llamados a impulsar un crecimiento equitativo y sostenido de la economía en el mediano y largo plazo.

### 6.2. Saldo de Deuda Externa Bruta sobre exportaciones

En cuanto al indicador de saldo de deuda externa bruta sobre 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 la totalidad del servicio de la deuda externa que contrate el Gobierno nacional. (Ver Cuadro No. 4 y Gráfico No. 5)

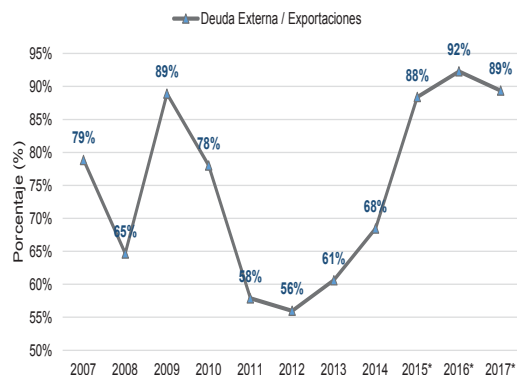
**Cuadro No. 4**  
**Indicador de capacidad de pago de deuda externa**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*	2017*
Deuda Externa Bruta GNC (US\$ millones)	23.0	27.8	27.7	31.2	34.7	34.5	38.0	40.3	43.4	48.9	51.4
Exportaciones (US\$ millones)	30.0	37.6	32.8	39.7	56.9	60.1	58.8	54.8	49.1	53.0	57.5
Deuda Externa Bruta/Exportaciones	79%	65%	89%	78%	58%	56%	61%	68%	88%	92%	89%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (Colombia, destino de las exportaciones/1995-2011(Diciembre)) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

\* Datos Proyectados.

**Gráfico No. 5**  
**Saldo de la Deuda Externa del GNC**  
**(% Exportaciones)**



Datos proyectados

Fuente: Subdirección de Riesgo – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cálculos: Subdirección de Riesgo – 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 no pone en riesgo la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo.

## 7. Perfil de la deuda

El desempeño de la economía colombiana durante el año 2014 fue el resultado de un manejo responsable de la política pública enfocada a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país, sin desatender las necesidades de bienes y servicios que demanda la población. Aunque en el 2014 se presentaron varios retos para la economía nacional, tales como la disminución de los precios del petróleo en la segunda mitad del año y la crisis europea, frente a ellos la Administración Central mostró una reacción oportuna y eficiente, representada en decisiones que permitieron mantener el buen curso de la economía y el cumplimiento de las metas establecidas tanto para el presente año como para los años siguientes. Las medidas tomadas en este sentido estuvieron dirigidas a la consecución de nuevas fuentes de financiamiento

que permiten el cubrimiento del déficit fiscal adicional generado por la caída de la renta petrolera.

Con corte a 31 de diciembre del año 2014, la deuda del Gobierno nacional ascendió a COP \$289.9 billones, de los cuales el 69.03% corresponde a endeudamiento interno. Este aumento obedece a las necesidades de financiación derivadas del requerimiento de apalancar el crecimiento sostenido de la economía. Durante el último año, dichos recursos han sido especialmente importantes en el financiamiento de la política contracíclica emprendida por el Gobierno nacional, con el fin de contrarrestar los choques externos y atender los compromisos adquiridos con el mercado interno y externo de capitales y con la banca multilateral.

## 8. Títulos de Tesorería (TES) Clase “B” con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom).

Ante los resultados negativos que evidencia la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom) y las recomendaciones proferidas por la Superintendencia de Salud, el señor Presidente de la República, en el marco de lo dispuesto por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política y del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, ha previsto la eventual supresión de la entidad. En consecuencia, se hace necesaria la concurrencia excepcional de la nación al pago de las obligaciones resultantes, una vez se adelante la valoración y calificación de las mismas por el agente liquidador, luego de gestionar los activos fijos y la cartera registrada en los estados financieros de Caprecom.

El pasado 9 de noviembre de 2015, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, presentó a los Honorables Presidentes de las Comisiones Terceras Conjuntas, una carta de modificación al **Proyecto de ley número 118 de 2015 Cámara, 110 de 2015 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, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades**, para que se incluya un nuevo artículo y por tanto, se modifique el título del proyecto de ley con los cambios que se exponen a continuación.

Es relevante señalar que si bien Caprecom por su naturaleza goza de personería jurídica independiente a la de la nación y patrimonio propio, con el artículo que se incluye se busca contar con una autorización para la disposición de una fuente de recursos que permita concurrir excepcionalmente, en caso de una eventual liquidación con las obligaciones asumidas por la entidad con la red de prestadores de servicios evitando una crisis del Sistema de Salud con mayor incidencia en la red de hospitales públicos.

Así, Caprecom tiene en su objeto la operación del aseguramiento en salud, particularmente en el régimen subsidiado, actividad con la cual se han generado importantes compromisos con la red pública de prestadores de servicios de salud, compromisos que constituyen la principal razón en proponer la operación contenida en el artículo. Con lo allí dispuesto y a partir de la emisión de Títulos de Tesorería (TES) Clase “B” hasta por la suma de quinientos mil millones de pesos (\$500.000.000.000), la liquidación de Caprecom dispondrá de la liquidez de recursos y la orientación por parte del Gobierno nacional para el pago de obligaciones. A su vez, no se requerirá de la disposición de apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación a ser transferidas a la Empresa, siendo necesaria su presupuestación exclusivamente al momento de redención de dichos títulos con cargo al servicio de la deuda.

De otra parte, en los planes de gasto incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) se proyecta un pago de intereses que responde a una trayectoria de deuda consistente con las necesidades de financiamiento de la nación, con el cumplimiento de la Regla Fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Que la nación concorra excepcionalmente con la eventual liquidación de Caprecom a través de la emisión de títulos de tesorería, significará un incremento en el acervo de deuda pública y a una mayor obligación de pago de intereses en los años futuros.

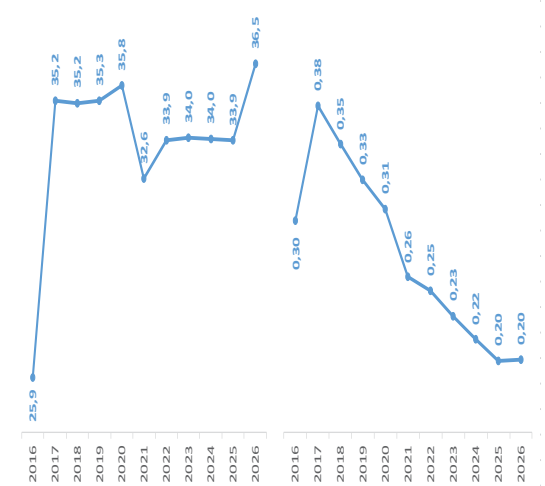
Según los últimos escenarios fiscales, el pago de intereses aumentará de 2,3% del PIB en 2013 a 2,8% en 2016, como consecuencia, por una parte, del espacio fiscal otorgado por los ciclos económico y energético de la Regla Fiscal sobre el déficit total del Gobierno, y por otra parte, por los efectos de la depreciación de la tasa de cambio y la inflación sobre este rubro. En el mismo período, se espera una reducción de los gastos sin intereses de 16,9% a 15,7% del PIB. La difícil coyuntura fiscal actual condiciona la capacidad del Gobierno para efectuar recortes adicionales en los gastos de la nación. Por esta razón, y para garantizar el cumplimiento de la Regla Fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas, es importante minimizar las presiones del pago de intereses sobre los rubros de funcionamiento en inversión.

Para llevar a cabo la estimación del impacto fiscal de un aumento de \$500 mil millones (mm) en 2016 en el acervo de deuda se utiliza como base las proyecciones realizadas para el MFMP. Se simula la estrategia de endeudamiento utilizada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, la coyuntura monetaria actual podría implicar aumentos en las tasas de financiamiento de la deuda colombiana. Por esta razón, y con el ánimo de presentar una sensibilidad, se realizó un segundo escenario del efecto de un aumento de 25 puntos básicos (pb) sobre un acervo de deuda de \$500 mm sobre el pago de intereses. Los resultados indican que el GNC podría financiar un incremento de la deuda de hasta \$500 mm, pues el aumento en los flujos de intereses tendría un impacto manejable de las cuentas fiscales.

Al darse un aumento del acervo de deuda en \$500 mm, y considerando la tasa de interés del escenario base del MFMP se incurriría en un aumento en el pago de intereses cercano a los \$25,8 mm para 2016, lo que equivale a cerca del 0,003% del PIB; y de \$35 mm en los años siguientes (0,004% del PIB), ver Gráfico 1, panel A y B. El incremento de los intereses en 2016 y los demás años se explica por la estructura de financiamiento de la nación, en la que se realizan reaperturas de bonos y emisión de nuevos papeles. Cuando se realiza la apertura de un título antes de la fecha de pago de cupón, se causan intereses a prorrata en la misma vigencia entre la reapertura y el pago de cupón, mientras que la mayor parte de nuevas emisiones causan intereses hasta el año posterior de su colocación. Esto explica por qué el pago de intereses es inferior en 2016 que en los años siguientes.

Gráfico 1. Incremento de intereses por un aumento de la deuda de \$500 mm  
 A. En niveles (miles de millones) B. Como proporción del PIB (puntos básicos)



Fuente: cálculos DGPM.

Con una tasa de interés 25 pb más alta, el mayor endeudamiento por \$500 mm se traduciría en



un incremento en el pago de intereses cercano a \$1,25 mm hasta que la deuda sea amortizada.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público entiende la necesidad de financiamiento que se requiere, por lo que se compromete a cubrir el flujo de intereses que se genere como resultado de una emisión de deuda de hasta \$500 mm. Es importante notar que un monto superior se traduciría en ajustes importantes que desplazarían la inversión y los gastos de funcionamiento del GNC, los cuales se encuentran limitados por las restricciones impuestas por la regla fiscal.

### c) Carta de modificación

En el curso de la evaluación del proyecto, los ponentes manifestamos nuestra conformidad con lo expresado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría y el Ministro de Salud y Protección Social, doctor Alejandro Gaviria Uribe, en la carta de modificación presentada el pasado 9 de noviembre de 2015 y consideramos que materializa una actitud fiscalmente responsable, en caso de decretarse la liquidación de Caprecom, porque esa herramienta que se incluye en el artículo nuevo permitiría concurrir excepcionalmente con las obligaciones resultantes una vez se adelante la valoración y calificación de las mismas por el agente liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom).

Por esta razón, consideramos prudente la solicitud ministerial, dadas las circunstancias por las que atraviesa el sector salud. Existe una eventual necesidad de liquidar la entidad y por tal motivo, la solución que se encuentra, por medio de la cual la Nación concurre y es autorizada a emitir Títulos de Tesorería (TES) clase “B”, es prudente y necesaria. Se recomienda al Gobierno nacional que, en caso de una eventual liquidación de Caprecom se prioricen los recursos adeudados al Fosyga o la entidad que haga sus veces, si fuera el caso, las deudas laborales, deudas recocidas a Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, primero públicas y luego privadas, deudas de impuestos nacionales y municipales, deudas con garantías prendarias o hipotecarias y deudas quirografarias.

Nosotros los Ponentes de esta iniciativa reconocemos que existe la situación económica expuesta por parte de esa entidad que requiere de soluciones concretas, como la que se incluye en esta iniciativa. Hay una necesidad de financiamiento, por lo que se debe autorizar a la nación para emitir Títulos de Tesorería (TES) clase “B” y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asume el compromiso de cubrir el flujo de intereses que se genere como resultado de la operación de emisión de deuda hasta por la suma de \$500.000 mm. El anterior monto se ajusta a las necesidades, y a la realidad económica y financiera de la entidad sin desconocer las restricciones impuestas por la regla

fiscal y a una decisión prudente del Congreso de la República para que no se desplace la inversión y gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional Central.

Las comisiones terceras conjuntas al votar las autorizaciones que se incluyen en el proyecto de ley, en especial en el artículo nuevo de emisión de títulos de tesorería (TES) clase “B”, manifestamos nuestra conformidad con la modificación propuesta por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y consideramos conveniente su inclusión en esta ponencia.

### d) Consideraciones finales

Algunos de los ponentes que suscribimos el presente informe, hemos tenido la oportunidad de ser miembros de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, razón por la cual hemos conocido de cerca el manejo que el Gobierno nacional, en coordinación con el Congreso de la República, ha dado a las autorizaciones de Crédito Público.

La ampliación solicitada es fundamental para que el Gobierno nacional pueda cubrir las necesidades de financiamiento de las próximas vigencias y cuente con la posibilidad de actuar de forma preventiva en caso de que las condiciones actuales se modifiquen.

Adicionalmente, el objetivo es que se tengan las herramientas suficientes que faciliten la actuación ágil y oportuna en materia de endeudamiento y garantías, se pueda seguir con una adecuada senda de crecimiento y de promoción de empleo, e impulso al crecimiento económico sostenible.

Se aclara que el cupo adicional de endeudamiento externo solicitado al Honorable Congreso de la República, no pone en riesgo la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo, toda vez que este cupo determina solo el espacio máximo de endeudamiento de la nación durante las siguientes vigencias.

Dicho cupo permitirá al Gobierno nacional aprovechar ventanas de oportunidad en el mercado de capitales y contar con un margen de acción amplio para beneficiarse de las mejores condiciones financieras disponibles en el momento.

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.

Así mismo, es preciso mencionar que el manejo prudente de los cupos de endeudamiento de la nación y de otorgamiento de garantías 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 de los cupos otorgados por la ley.

La ampliación solicitada es fundamental para que el Gobierno nacional y las Entidades Estatales puedan cubrir las necesidades de financiamiento de los próximos gobiernos y cuenten con la posibilidad de actuar de forma preventiva en caso de que las condiciones actuales se modifiquen.

Por último, ante los resultados negativos que evidencia Caprecom, los Ponentes consideramos pertinente aprobar herramientas y mecanismos para que el Gobierno nacional pueda continuar con las recomendaciones proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud y la orden del señor Presidente de la República de suprimir la entidad.

Así, consideramos que es necesario contar con herramientas para una eventual liquidación de la entidad porque la nación debe concurrir al pago de las obligaciones resultantes una vez se adelante la valoración y calificación de las mismas por el agente liquidador, evitando una crisis del Sistema de Salud con mayor incidencia en la red de hospitales públicos.

En atención a lo anterior, en las reuniones con el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público convenimos introducir algunas modificaciones al proyecto de ley, con el propósito de contribuir al logro de los objetivos de la propuesta del mismo. Las modificaciones mencionadas serían las siguientes:

**1. Modificación del título.** Con la inclusión de un nuevo artículo sobre la autorización a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir títulos de tesorería (TES) Clase “B”, hasta por la suma de \$500.000.000.000 con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom), se hace necesario ajustar el título del proyecto de ley así:

**Proyecto de ley número 118 de 2015 Cámara, 110 de 2015 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, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades y se dictan disposiciones sobre emisión de Títulos de Tesorería (TES) Clase “B” con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom).**

**2. Artículo nuevo.** Como se indicó anteriormente y con fundamento en la carta de modificaciones que presentó el Ministro de Hacienda y

Crédito Público, se incluye un nuevo artículo en el siguiente sentido:

**“Artículo nuevo.** Autorícese a la nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería (TES) Clase “B”, hasta por la suma de quinientos mil millones de pesos \$ 500.000.000.000 con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom), en los términos que defina el Gobierno nacional.

La emisión de estos títulos no afectará el cupo de endeudamiento de que trata la presente ley.

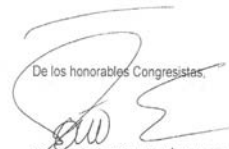
**Parágrafo.** La emisión de bonos o títulos de que trata el presente artículo no implica operación presupuestal y solo debe presupuestarse para efectos de su redención”.

Con las modificaciones propuestas, los ponentes consideramos que de esta manera el Congreso presta su mejor colaboración para reforzar el cumplimiento de los objetivos y metas que se pretenden cumplir con el proyecto de ley. Esta ha sido nuestra preocupación en todas las ocasiones en que nos hemos ocupado de la evaluación de este proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2015 CÁMARA, 110 DE 2015 SENADO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p>“por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades”.</p>	<p>“por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades <u>y se dictan disposiciones sobre emisión de títulos de Tesorería (TES) Clase “B” con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)”</u>”</p>
	<p><b>Artículo 3º.</b> Autorícese a la nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería (TES) Clase “B”, hasta por la suma de quinientos mil millones de pesos \$500.000.000.000 con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom), en los términos que defina el Gobierno nacional. La emisión de estos títulos no afectará el cupo de endeudamiento de que trata la presente ley. <b>Parágrafo.</b> La emisión de bonos o títulos de que trata el presente artículo no implica operación presupuestal y solo debe presupuestarse para efectos de su redención”.</p>

### Proposición

Por lo anteriormente expuesto, y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales, los ponentes nos permitimos proponer que se dé primer debate en las Comisiones Terceras Conjuntas del Congreso de la República, al **Proyecto de ley número 118 de 2015 Cámara, 110 de 2015 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, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades y se dictan disposiciones sobre emisión de Títulos de Tesorería (TES) Clase “B” con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom).

De los honorables Congresistas,  
  
 BERNARDO MIGUEL ELÍAS VIDAL  
 Senador Ponente (Coordinador)

  
 ARLETH CASADO DE LÓPEZ  
 Senadora Ponente (Coordinador)

  
 FERNANDO TAMAYO TAMAYO  
 Senador Ponente (Coordinador)

  
 GERMÁN DARÍO HOYOS GIRALDO  
 Senador Ponente

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
 Senador Ponente

NICOLÁS FERNANDO ARAÚJO  
 Senador Ponente

ANTONIO NAVARRO WOLFF  
 Senador Ponente

OLGA LUCÍA SUÁREZ MIRA  
 Senadora Ponente

  
 LINA MARÍA BARRERA RUEDA  
 Representante Ponente (Coordinador)

  
 MAURICIO GÓMEZ AMIN  
 Representante Ponente (Coordinador)

RAYMUNDO ELÍAS MÉNDEZ DECHARA  
 Representante Ponente (Coordinador)

HERNANDO JOSÉ PADALÚJ ALVAREZ  
 Representante Ponente (Coordinador)

  
 SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS  
 Representante Ponente (Coordinador)

  
 FABIO ALONSO ARROYAVE BOTERO  
 Representante Ponente

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ  
 Representante Ponente

ELDA LUCY CONTENTO SANZ  
 Representante Ponente

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
 Representante Ponente

SANDRA LYMAN ORTÍZ NOVA  
 Representante Ponente

  
 CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR  
 Representante Ponente

  
 CANDELARIA ROJAS VERGARA  
 Representante Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2015 CÁMARA, 110 DE 2015 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, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades y se dictan disposiciones sobre emisión de títulos de Tesorería (TES) Clase “B” con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Ampliase en trece mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$13.000'000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional por el artículo primero de la Ley 1624 de 2013 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, destinadas al financiamiento de apropiaciones presupuestales y programas y proyectos de desarrollo económico y social.

Las autorizaciones conferidas por el presente artículo son distintas de las otorgadas por el artículo 2° de la Ley 533 de 1999. En consecuencia, su ejercicio no incidirá en modo alguno en el de las otorgadas por dicha disposición.

Artículo 2°. Ampliase en cuatro mil quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$4.500'000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional por el artículo 2° de la Ley 533 de 1999 y leyes anteriores, diferentes a las expresamente autorizadas por otras normas, para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales conforme a la ley.

Artículo 3°. Autorícese a la nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería (TES) Clase “B”, hasta por la suma de quinientos mil millones de pesos \$500.000.000.000 con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom), en los términos que defina el Gobierno nacional.

La emisión de estos títulos no afectará el cupo de endeudamiento de que trata la presente ley.

Parágrafo. La emisión de bonos o títulos de que trata el presente artículo no implica operación pre-

supuestal y solo debe presupuestarse para efectos de su redención”.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

  
BERNARDO MIGUEL ELÍAS VIDAL  
Senador Ponente (Coordinador)

  
ARLETH CASADO DE LÓPEZ  
Senadora Ponente (Coordinador)

  
FERNANDO TAMAYO TAMAYO  
Senador Ponente (Coordinador)

  
GERMÁN DARÍO HOYOS GIRALDO  
Senador Ponente

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
Senador Ponente

NICOLÁS FERNANDO ARAÚJO  
Senador Ponente

ANTONIO NAVARRO WOLFF  
Senador Ponente

OLGA LUCÍA SUÁREZ MIRA  
Senadora Ponente

  
LINA MARÍA BARRERA RUEDA  
Representante Ponente (Coordinador)

  
MAURICIO GÓMEZ AMIN  
Representante Ponente (Coordinador)

  
RAYMUNDO ELÍAS MÉNDEZ BECHARA  
Representante Ponente (Coordinador)

  
HERNANDO JOSÉ PADAUÍ ÁLVAREZ  
Representante Ponente (Coordinador)

  
SARA ELENA PIEDRAHÍTA LYONS  
Representante Ponente (Coordinador)

  
FABIO ALONSO ARROYAVE BOTERO  
Representante Ponente

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ  
Representante Ponente

  
ELDA LUCY CONTENTO SANZ  
Representante Ponente

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
Representante Ponente

  
SANDRA JULIANA ORTIZ NOVA  
Representante Ponente

  
CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR  
Representante Ponente

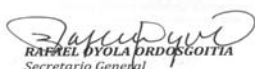
  
CANDELARIA ROJAS VERGARA  
Representante Ponente

Bogotá, D. C. 11 de noviembre de 2015

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del **Proyecto de ley número 118 de 2015 Cámara, 110 de 2015 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, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades y se dictan disposiciones sobre emisión de títulos de Tesorería (TES) Clase “B” con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom).

  
RAFAEL OYOLA ORDÓÑEZ  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de veintitrés (23) folios.

  
RAFAEL OYOLA ORDÓÑEZ  
Secretario General

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2015 SENADO**

por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política.

HSALM-1021-15

Doctor

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

E. S. M.

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2015 Senado, por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política.**

En los siguientes términos rindo ponencia para primer debate del proyecto de la Referencia, al cual fui designado como ponente por la Mesa Directiva de Comisión Primera de Senado.

**Antecedentes del proyecto**

El presente proyecto de acto legislativo fue presentado por los honorables Senadores Claudia López, Jorge Robledo, Iván Cepeda y Alexander López y los honorables Representantes Ángela María Robledo, Inti Asprilla, Óscar Ospina, Javier Correa, Sandra Ortiz, Ana Cristina Paz, Alirio Uribe y otros; el día 25 de agosto de 2015 y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 625 de 2015.

Mediante Acta MD-10 la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado me designó como único ponente del presente Proyecto de Acto legislativo.

**Contenido del proyecto**

El presente proyecto de acto legislativo busca hacer una modificación a la estructura institucional del Estado que no ha permitido la iniciativa del Congreso en materia de gasto público.

El proyecto de acto legislativo en consideración propone que una vez que en el debate en las comisiones se ha realizado y se ha determinado el monto máximo del gasto, los congresistas puedan en las Plenarias realizar traslados entre las partidas presupuestales sin la necesidad del aval del Gobierno, sin que se pueda superar el tope ya aprobado.

El Congreso queda habilitado para tener iniciativa sobre el gasto en aquellas materias sobre las cuales existe flexibilidad presupuestal, según



propone la modificación del artículo 351<sup>1</sup> de la Constitución este proyecto.

Constitución Política	Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2015 Senado
<p><b>Artículo 351.</b> El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del Ministro del ramo. El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341. Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.</p>	<p><b>Artículo 1º.</b> El artículo 351 de la Constitución Política quedará así:  <b>“Artículo 351.</b> El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del Ministro del ramo.  <u>Si no se excede el monto definitivo del presupuesto de gastos decidido por las comisiones conjuntas, las plenarias de las cámaras podrán efectuar modificaciones o traslados de las partidas para los gastos incluidos en el proyecto de presupuesto o incluir nuevas partidas. En este último caso se dará aplicación a lo dispuesto en el inciso siguiente.</u>  El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341. Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución”.</p>

### Consideraciones generales

La historia del Estado colombiano se ha sustentado sobre el sistema democrático bajo el entendido que es la participación de los ciudadanos la máxima expresión de la soberanía. La participación ha desembocado en que el Estado no sea percibido como un conjunto de Instituciones ajenas o externas a la sociedad sino que hacen parte de la misma, y es mediante ellas que el conglomerado social toma sus propias decisiones en cuanto a reglas y normas para su sano convivir. Es por lo anterior que la manifestación de la voluntad popular ha sido pilar fundante de la toma de decisiones que dentro de un Estado Social de Derecho se deben adoptar, y siendo el Congreso la representación del pueblo debido a su naturaleza y composición, le corresponde ser el vocero de los intereses públicos. Pensarse que el Congreso tiene vetado la iniciativa presupuestal sería plantear que el mismo pueblo no tiene capacidad de decisión, es por ello que este proyecto de acto legislativo, sin desconocer la Regla Fiscal, pretende recobrar parte de la potestad que tiene el Legislador para

hacer parte activa dentro del diseño presupuestal del Estado.

La Corte Constitucional ha manifestado en distintas providencias que la participación democrática es uno de los pilares que sostiene el Estado Social de Derecho que el Constituyente definió. La Corte frente al marco democrático participativo ha señalado que:

“El marco democrático participativo, como elemento esencial de la Constitución de 1991, hace referencia a las bases fundacionales que en ella se encuentran contenidas en lo relativo al ejercicio de la participación política que conduce a la realización del principio democrático en el proceso decisorio del Estado colombiano. Es decir, el marco democrático participativo está compuesto por los elementos normativos a partir de los que se establece quiénes y en qué condiciones cuentan con la posibilidad de participar en la sociedad política que toma las decisiones de razón pública en el marco jurídico del Estado colombiano”<sup>2</sup>.

A paso seguido señala:

“La Constitución de 1991 es prolija en la consagración de contenidos dogmáticos que definen y concretan el principio de participación dentro del ordenamiento constitucional; principio que, como se observa a partir del análisis de las disposiciones constitucionales que lo enuncian y desarrollan, resulta esencial en la definición del Estado colombiano, especialmente en lo relativo a su carácter democrático. En efecto, si la democracia garantiza que las decisiones más importantes dentro del Estado se tomen por parte del cuerpo de ciudadanos, la participación profundiza y desarrolla el principio democrático a través de la especificación de aquellos mecanismos o aquellas vías por las cuales los ciudadanos podrán hacerse partícipes del proceso decisorio. La participación, desde esta perspectiva, será el elemento definitorio de la Constitución que permitirá la realización material/sustancial de la democracia”<sup>3</sup>.

En otra de sus sentencias, en la C-303/10 además menciona:

“La democracia participativa es, sin lugar a dudas, un aspecto estructural e inescindible del Estado Constitucional establecido en la Constitución de 1991. Ello se verifica a partir de distintos atributos que tiene este principio, los cuales no solo demuestran esa condición, sino que también lo vinculan con el principio de soberanía popular, que tiene idéntico carácter. Así, para efectos de esta decisión, es importante destacar que el principio democrático es esencial, transversal, universal y expansivo, condiciones todas ellas que justifican el citado carácter estructural y definitorio del principio”.

La misma Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Sentencia C-577/14. Magistrada (e) Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yata-ma contra Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005.

<sup>1</sup> Gaceta Congreso número 625 de 2015.

Es importante recordar en este punto que “la Constitución Política establece en el artículo 113 la composición del poder público: en la columna vertebral de la estructura del Estado están las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, con sus respectivos órganos y dependencias; además, se encuentran otros órganos que deben realizar el cumplimiento de las demás funciones del Estado, pese a no encontrarse vinculados a ninguna de las ramas del poder. A esta distribución del poder público en ramas y órganos se asocia, a su vez, la existencia de controles recíprocos y un deber de colaboración armónica que no solo es reconocido en la citada disposición, sino que ha sido también previsto en el inciso 3° del artículo 1° del Acto Legislativo número 3 de 2011”<sup>5</sup>.

También se ha señalado que “el ordenamiento constitucional colombiano impone, en relación con la división del poder: (i) un *mandato de separación de las Ramas del Poder Público* reconocido específicamente en los incisos 1° y 3° –primera proposición– del artículo 113; (ii) y un *mandato de integración del Poder Público con otros órganos diferentes a los que integran las ramas ejecutiva, legislativa y judicial*, según lo prevé el inciso 2° de la misma disposición. Adicionalmente y según se señaló, la Constitución precisa que el mandato de separación del poder en ramas y órganos no se opone, en modo alguno, a la instrumentación de formas de colaboración armónica y de control recíproco orientadas a la consecución de los objetivos previstos en el artículo 2°. Esto implica que de la Constitución también se deriva: (iii) un *mandato de colaboración armónica* reconocido en el inciso 3° –segunda proposición– que comprende no solo a los órganos que conforman las Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial sino a todos los demás a los que les han sido asignadas funciones necesarias para la materialización de los fines del Estado; (iv) finalmente, un *mandato de ejercicio de controles recíprocos*”<sup>6</sup>.

En Sentencia C-288 de 2012 la Corte indicó que:

“En conclusión, el principio de separación de poderes es un rasgo definitorio del Estado Constitucional. Este eje estructural, para el caso particular de la Carta Política, se caracteriza por (i) la delimitación precisa, mediante reglas jurídicas, de las competencias de cada uno de los poderes, junto con la definición de su estructura institucional; (ii) la aplicación de dicho principio para el cumplimiento de la doble función de racionalización de la actividad del Estado y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos ante la arbitrariedad propia de todo poder omnímodo; y (iii) la incorporación de mecanismos para el funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos, agrupados en los criterios de colaboración armónica y de controles recíprocos o interorgánicos”.

Por ello el papel que el Constituyente le otorgó al Congreso no es solo de producción de Derecho, sino que a través de la dinámica deliberativa se da la forma de interactuar como parte activa del Estado, teniendo la posibilidad y el deber de proponer y representar el interés colectivo.

En la práctica el artículo 351, tal como está actualmente redactado ha permitido al gobierno condicionar el papel de los parlamentarios y del Congreso mismo a un rol de refrendador de los

proyectos de presupuesto y gasto público. Esto limita la actuación del congresista dentro del marco de la discusión de los proyectos de esta índole, lo cual coarta su propósito como representante de sectores de la sociedad ante la imposibilidad de realizar propuestas concretas en términos presupuestales o modificaciones a las presentadas por el Gobierno.

La propuesta que se presenta para consideración de esta comisión es un primer paso avanzar hacia la construcción de un papel activo del parlamentario, en la medida que es necesario mantener un equilibrio presupuestal y saneamiento fiscal del Estado colombiano. Es así que se da una primera herramienta y es la de poder modificar o realizar traslados de partidas en diferentes componentes del gasto. Esto se hace en el entendido que son los parlamentarios que en su rol de representantes de sectores de la sociedad son los más indicados para proponer el debate entre sus colegas y la interlocución con los representantes del Gobierno, sobre temas de coyuntura o sectores económicos y sociales que necesiten ser impulsados en términos de desarrollo.

Por otro lado, “esta habilitación representa una reivindicación de la iniciativa del gasto por parte del Congreso, sin que ella entrañe una afectación de las reglas sobre disciplina fiscal, pues su ejercicio en ningún caso entraña la posibilidad del incremento del tope del gasto que ya fue aprobado, y sin que los traslados entre partidas, o la creación o eliminación correlativas para no exceder el límite, impliquen eliminar o reducir las partidas que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 de la Carta”<sup>7</sup>.

En los países de la OCDE, en lugar de que a los congresistas se les exija el aval gubernamental para poder hacer modificaciones entre las partidas, aumentando o creando unas y reduciendo o eliminando en forma correlativa otras, de manera que no se exceda el presupuesto aforado, es el legislativo quien impone límites al ejecutivo para poder hacer ese tipo de modificaciones en el momento de liquidar el presupuesto.

“En 30 países de la OCDE, 6 no pueden incrementar los gastos discrecionales; en otros 6 no hay restricciones para incrementar dichos gastos (OCDE, 2007). De los 18 países restantes, normalmente se requiere la aprobación previa de la legislatura antes de aumentar esos gastos, aunque en algunos países la aprobación parlamentaria para el intercambio de recursos entre partidas presupuestarias tiene lugar *ex post*”<sup>8</sup>.

Es necesario este primer paso hacia la participación activa del parlamentario y la participación social y gremial de la sociedad a través de sus representantes, para progresivamente brindar mayores herramientas en el control político y la modificación del presupuesto y gasto público, como por ejemplo extender la capacidad del Congreso de asumir iniciativas tributarias para grabar a ciertos sectores de la sociedad, y por supuesto, la posibilidad que se modifique la estructura tributaria y de gasto público conjuntamente, teniendo en cuenta la estabilidad fiscal, pero que se pueda proponer por parte de los representantes del pueblo la posi-

<sup>5</sup> Sentencia C-247/13 Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Gaceta del Congreso* número 625 de 2015.

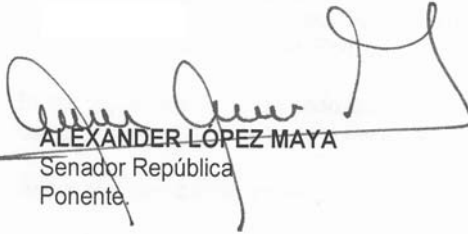
<sup>8</sup> *Gaceta del Congreso* número 625 de 2015.

bilidad de mayores cargas impositivas para algunos sectores económicos con el objetivo de apalancar programas, proyectos y políticas públicas en gasto social o gasto de desarrollo económico.

#### Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Comisión Primera Constitucional del Senado dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2015 Senado, *por la cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política* conforme al texto original.

Atentamente,



ALEXANDER LOPEZ MAYA  
Senador República  
Ponente.

## CONTENIDO

Gaceta número 919 - Miércoles 11 de noviembre de 2015

### SENADO DE LA REPÚBLICA

#### PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 118 de 2015 Cámara, 110 de 2015 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, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades y se dictan disposiciones sobre emisión de títulos de Tesorería TES Clase "B" con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom).....	1
Informe de ponencia para primer debate del proyecto de acto legislativo número 02 de 2015 Senado, por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política.....	12

