

# Documento CONPES

---

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



4072

CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR EMPRÉSTITOS  
EXTERNOS DE LIBRE DESTINACIÓN Y RÁPIDO DESEMBOLSO, 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 NACIONAL

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 14 de marzo de 2022

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Iván Duque Márquez**  
Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**  
Vicepresidenta de la República

**Daniel Palacios Martínez**  
Ministro del Interior

**Marta Lucía Ramírez Blanco**  
Ministra de Relaciones Exteriores

**José Manuel Restrepo Abondano**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Wilson Ruz Orejuela**  
Ministro de Justicia y del Derecho

**Diego Andrés Molano Aponte**  
Ministro de Defensa Nacional

**Rodolfo Enrique Zea Navarro**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Fernando Ruz Gómez**  
Ministro de Salud y Protección Social

**Ángel Custodio Cabrera Báez**  
Ministro del Trabajo

**Diego Mesa Puyo**  
Ministro de Minas y Energía

**María Ximena Lombana Villalba**  
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**María Victoria Angulo González**  
Ministra de Educación Nacional

**Carlos Eduardo Correa Escaf**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Jonathan Tybalt Malagón González**  
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Carmen Ligia Valderrama Rojas**  
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Ángela María Orozco Gómez**  
Ministra de Transporte

**Angélica María Mayolo Obregón**  
Ministra de Cultura

**Guillermo Antonio Herrera Castaño**  
Ministro del Deporte

**Tito José Crissien Borrero**  
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Alejandra Carolina Botero Barco**  
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

**Laura Milena Pabón Alvarado**  
Subdirectora General de Prospectiva y  
Desarrollo Nacional (E)

**Amparo García Montaña**  
Subdirectora General del Sistema General de  
Regalías

**Yesid Parra Vera**  
Subdirector General de Inversiones,  
Seguimiento y Evaluación (E)

**Lorena Garnica De La Espriella**  
Subdirectora General de Descentralización y  
Desarrollo Regional

## 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 con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento o gobiernos, hasta por la suma de USD 3.000 millones o su equivalente en otras monedas, para financiar apropiaciones presupuestales del Gobierno nacional.

Este concepto permitirá a la Nación obtener créditos externos para la financiación del Presupuesto General de la Nación del 2022 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. En consideración de lo anterior, 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* del Gobierno nacional.

Asimismo, teniendo en cuenta la dinámica de preparación y el funcionamiento de los instrumentos de libre destinación o apoyo presupuestario que ofrecen la mayoría de 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.

**Clasificación:** H81, H63.

**Palabras clave:** deuda pública, banca multilateral, banca bilateral, financiamiento Nación.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>2. ANTECEDENTES .....</b>	<b>8</b>
2.1. La estrategia de gestión de deuda externa de la Nación.....	8
2.2. El crédito con bancos multilaterales y bilaterales como fuente de financiamiento de la Nación .....	11
2.3. Necesidades de financiamiento.....	14
<b>3. JUSTIFICACIÓN.....</b>	<b>18</b>
<b>4. DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD .....</b>	<b>20</b>
4.1. Objetivo general .....	20
4.2. Objetivos específicos .....	20
4.3. Programación de desembolsos .....	21
<b>5. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>22</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>23</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Composición de fuentes de financiamiento externo, noviembre 2021 .....	10
Gráfico 2. Perfil de vencimientos de capital de deuda externa GNC 2022-2061 .....	11
Gráfico 3. Desembolsos efectivos por tipo de crédito, 2005-2021 .....	12
Gráfico 4. Costos de empréstitos con multilaterales y bilaterales frente a la curva de rendimientos en dólares de la Nación del 31 de diciembre de 2021 .....	19

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Préstamos de libre destinación contratados con cargo al cupo aprobado por el Documento CONPES 4030 .....	15
Tabla 2. Fuentes y Usos del Gobierno nacional central, 2022 .....	16
Tabla 3. Estado del cupo de endeudamiento de deuda, diciembre 2021 .....	17

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Grupo Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
Confis	Consejo Nacional de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
GNC	Gobierno Nacional Central
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (en español, Banco de Desarrollo de Alemania)
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
OMD	Operaciones de manejo de la deuda
PGN	Presupuesto General de la Nación

## 1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993<sup>1</sup> y los artículos 2.2.1.6. y 2.2.1.2.1.2. del Decreto 1068 de 2015<sup>2</sup>, este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos de libre destinación y rápido desembolso con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento o gobiernos, hasta por un monto de USD 3.000 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 Plazo<sup>3</sup> (MFMP), un plan de financiamiento con deuda interna o externa (denominado *Fuentes y Usos*), con base en las condiciones de los mercados, los cupos de financiamiento de los que dispone con los bancos de desarrollo y su Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo. En el marco de lo anterior, los organismos financieros multilaterales y bilaterales son entidades con las que la Nación contrata deuda permanentemente 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 relevante porque le permitirá a la Nación, específicamente, contratar parte del endeudamiento externo requerido para el financiamiento del PGN, con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento o gobiernos, a través de instrumentos de libre destinación, apoyo presupuestario y rápido desembolso.

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, 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 exponen las recomendaciones al CONPES.

---

<sup>1</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

<sup>2</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

<sup>3</sup> 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.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1. La estrategia de gestión de deuda externa de la Nación

La *Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo* de la Nación tiene por objeto asegurar las necesidades de financiamiento del PGN para cada vigencia, optimizar la relación costo-riesgo de la deuda, reducir los riesgos de refinanciación y propender por su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Durante años, el Gobierno nacional ha venido consolidando su estrategia de financiamiento mediante la diversificación de fuentes de financiación, monedas, plazos, tasas e instrumentos de deuda, lo cual le ha permitido mejorar el perfil de su portafolio y reducir sus costos financieros.

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, entidades de fomento y gobiernos, en condiciones financieras muy 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)<sup>4</sup> para administración de riesgos de mercado, utilizando para el efecto el *rating* crediticio del financiador, el cual, para el caso de Colombia, resulta ser más favorable ante los mercados.

Un ejemplo de lo anterior es cómo la Nación, desde el año 2019, 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, entre otras razones, con miras a reducir el riesgo de tasa de interés ante la desaparición de la tasa de referencia Libor. Como resultado de lo anterior, a 4 de mayo de 2021<sup>5</sup>, se realizaron fijaciones de tasas de interés de ochenta y nueve créditos en dólares indexados a tasa Libor por un monto

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Entre julio 24 de 2019 y mayo 4 de 2021 se realizaron ochenta y nueve fijaciones de tasa en dólares teniendo en cuenta las condiciones del mercado y distribuidas así: treinta y uno en 2019; cincuenta en 2020 y tres en 2021. El 4 mayo de 2021 se dio la última fijación realizada hasta la fecha.



total de USD 17.554 millones, y de seis créditos en euros indexados a tasa Euribor por un monto total de EUR 3.008 millones. Gracias a estas operaciones se redujo la exposición de la deuda total de la Nación a tasa variable, de 12,3 % en diciembre de 2018 a 5,1 % en diciembre de 2021.

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 2021, ascendió a USD 73.448 millones<sup>6</sup>. El 49 % (USD 35.692 millones) de la deuda pública de la Nación, correspondió a bonos emitidos en el mercado financiero internacional; el 36 % (USD 26.138 millones) a créditos con fuentes multilaterales<sup>7</sup>; el 4 % (USD 3.119 millones) a créditos con fuentes bilaterales<sup>8</sup> y el 11 % restante (USD 8.499 millones) a operaciones de financiamiento con otras fuentes<sup>9</sup> (Gráfico 1).

---

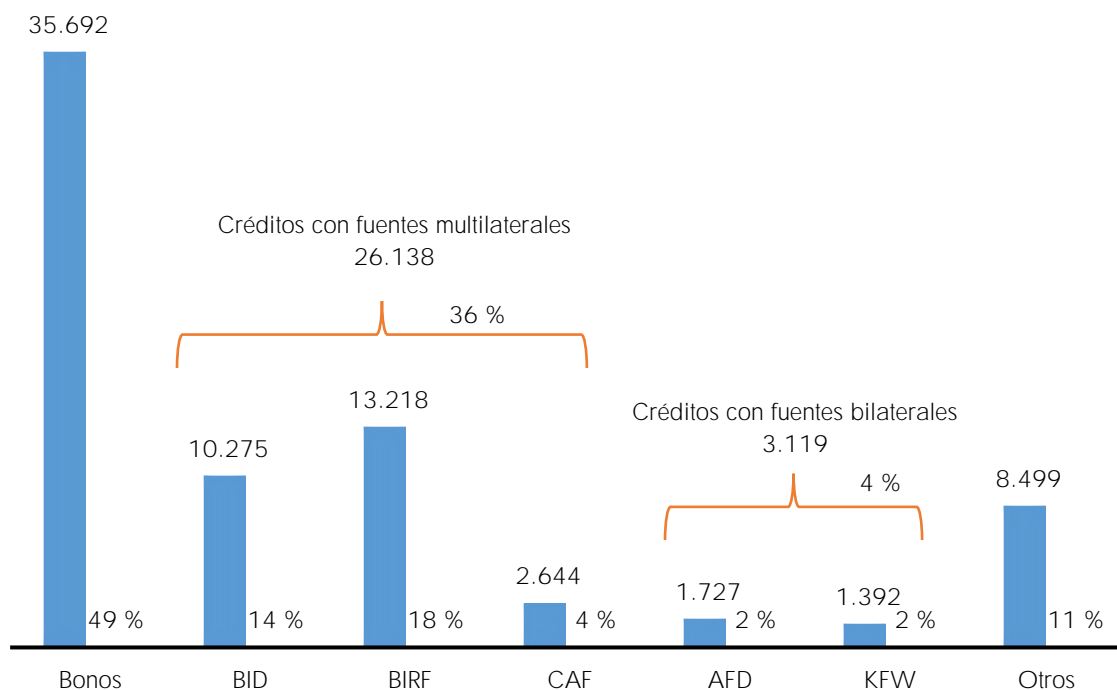
<sup>6</sup> Información registrada en el Sistema de Deuda Pública, el cual es administrado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>7</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Grupo Banco Mundial (BIRF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y CAF Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

<sup>8</sup> Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y Banco de Desarrollo de Alemania (KfW, por sus siglas en alemán).

<sup>9</sup> Incluye Línea de Crédito Flexible del FMI, pagarés del FAE (FOME), créditos contratados con Bancos Comerciales, Gobiernos, Banca de Fomento y proveedores entre otros.

Gráfico 1. Composición de fuentes de financiamiento externo, noviembre 2021  
(cifras en millones de dólares)



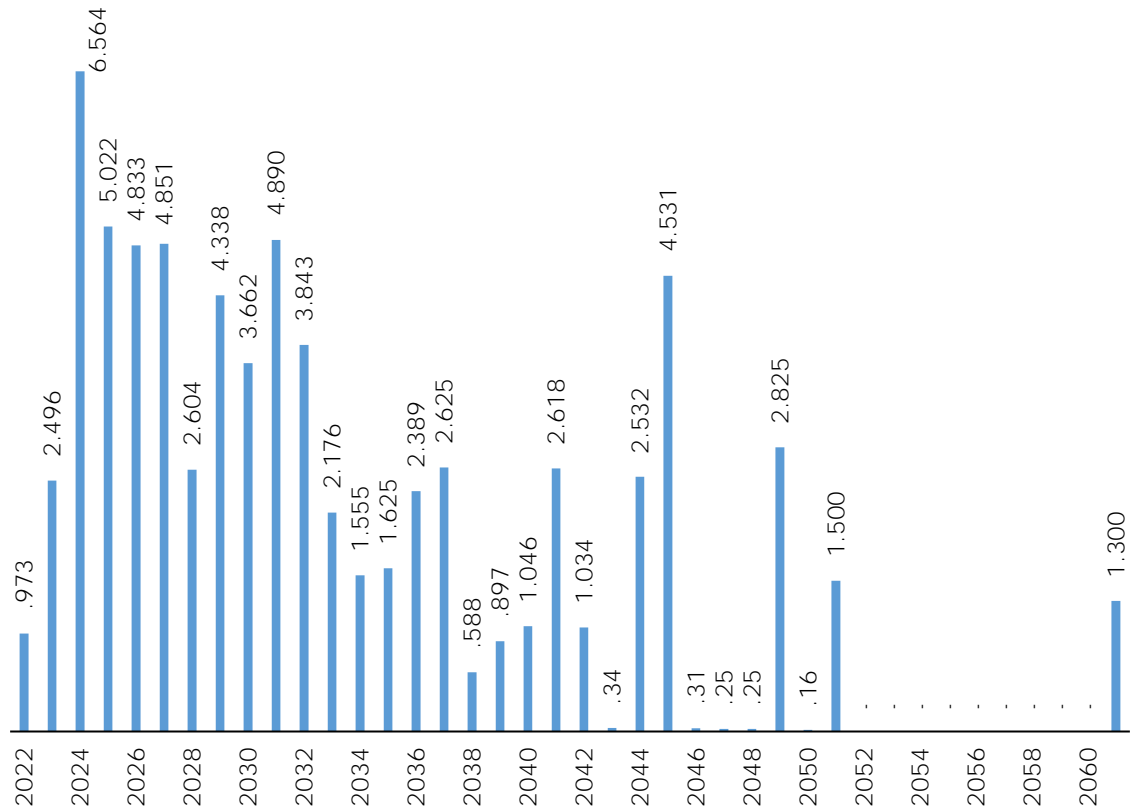
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

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 en los siguientes diez años. Por esta razón, tal como se mencionó anteriormente, un aspecto crítico de la estrategia de deuda consiste en propender permanentemente por incrementar su vida media 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. Es por eso que 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 pueden oscilar entre los 10 y los 20 años.

Así, a 31 de diciembre de 2021, la deuda externa agregada del Gobierno Nacional Central (GNC) tenía una vida media de 11,7 años y una duración de 6,2 años. Además, el 87 % de esta deuda externa se encontraba a tasa fija y el 13 % a tasa variable. Por otro

lado, el 89 % de la deuda estaba denominada en dólares, el 10 % en euros y el 1 % restante en pesos<sup>10</sup>.

**Gráfico 2. Perfil de vencimientos de capital de deuda externa GNC 2022-2061**  
(cifras en miles de millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

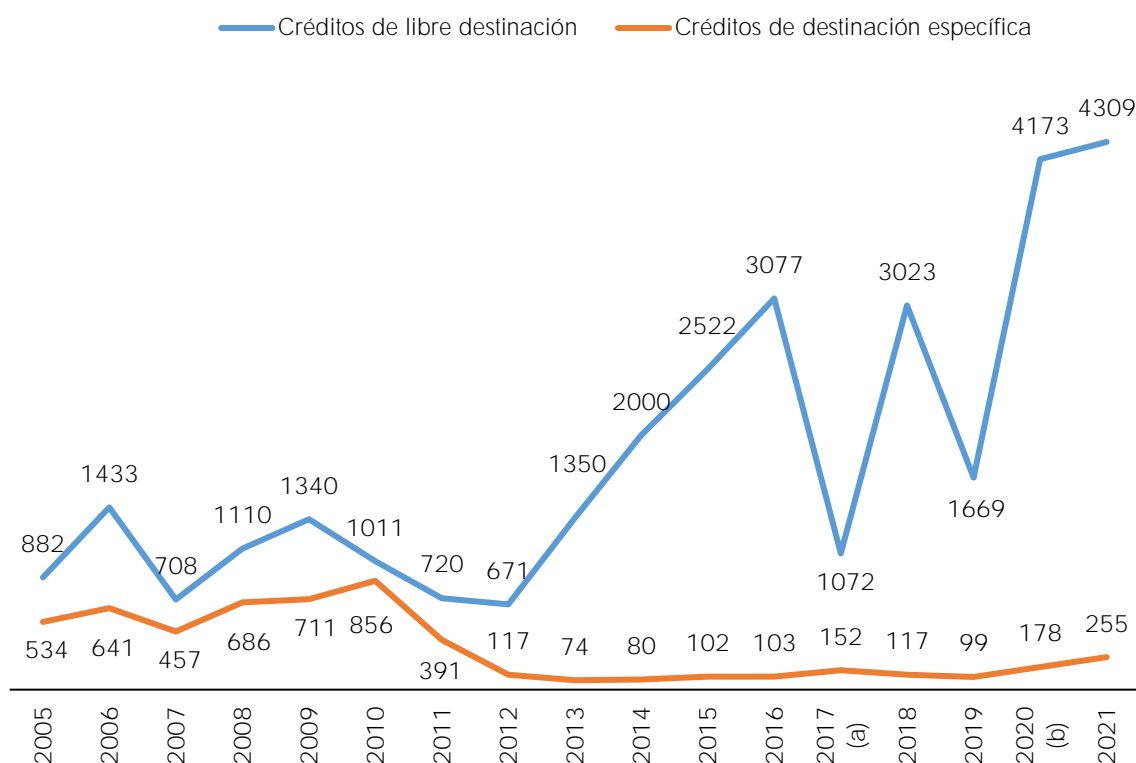
## 2.2. El crédito con bancos multilaterales y bilaterales como fuente de financiamiento de la Nación

El financiamiento que obtiene la Nación a través de transacciones con organismos multilaterales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Grupo Banco Mundial (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), y bilaterales, como la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD por sus siglas en francés) y el Banco de Desarrollo de Alemania (KfW por sus siglas en alemán), es

<sup>10</sup> La deuda externa denominada en pesos hace referencia, principalmente, a bonos de deuda externa que fueron denominados en pesos desde su emisión TES Globales. Adicionalmente, recientemente se contrató la primera operación de crédito público denominada en pesos con el BID.

de suma importancia dado que representa el 40 % del total del saldo de deuda externa de la Nación y el 14,4 % del saldo de deuda total de la Nación a 31 de diciembre de 2021. En el Gráfico 3 se muestra el comportamiento de los desembolsos de recursos provenientes de estos empréstitos desde 2005 a 2021 discriminados por tipo de crédito. En total se desembolsaron USD 37.154 millones, de los cuales USD 31.603 millones (85 %) correspondieron a recursos de libre destinación y USD 5.551 millones (15%) a recursos de destinación específica, es decir, a recursos para financiamiento de rubros presupuestales definidos en el presupuesto de inversión o de funcionamiento.

**Gráfico 3. Desembolsos efectivos por tipo de crédito, 2005-2021**  
(cifras en millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

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).

Lo anterior, evidencia como 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 2022 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 caja<sup>11</sup> para su ejecución, al tiempo que profundiza las relaciones de cooperación financiera del país alrededor del diálogo y el apoyo técnico para la estructuración, implementación e impulso a agendas de acciones de política pública y reformas estratégicas y de alto impacto 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 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 de la cual se otorgan.

Por ejemplo para el año 2021, en el marco del proceso de reactivación económica tras los efectos negativos generados por la pandemia causada por el COVID-19, los bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales pusieron a disposición de Colombia, en un corto periodo de tiempo, recursos adicionales del orden de USD 4.309 millones de libre destinación, que permitieron financiar las apropiaciones del PGN determinantes para enfrentar los efectos que generó la pandemia tanto en el gasto como el ingreso de la Nación<sup>12</sup>. La posibilidad de acceder a estos recursos en la coyuntura mencionada evidencia la fortaleza y profundidad de la relación que tiene Colombia con los bancos de desarrollo.

En términos de gestión de deuda, vale la pena destacar la importancia del desempeño, solidez económica, fortaleza de las instituciones económicas y 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 2021 se desembolsó un monto de USD 4.309 millones a través de once operaciones de crédito, en comparación con los USD 882 millones que se

---

<sup>11</sup> Artículos 12, 16 y 98 del Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996.

<sup>12</sup> En el año 2021 las necesidades de gasto público se mantuvieron en niveles altos, tanto para mantener los programas sociales creados para amortiguar los efectos de la pandemia en los hogares más vulnerables y en las empresas más afectadas, como para generar un impulso a la reactivación económica. Al mismo tiempo, los ingresos fiscales se mantuvieron a niveles bajos, producto de un menor recaudo de impuestos, dada la disminución en la actividad económica y las medidas de diferimiento para pago de impuestos adoptadas para aliviar la situación de liquidez de los contribuyentes afectados por la emergencia.

desembolsaron en 2005, a través de ocho operaciones de crédito; la evolución de este monto de desembolsos se observa en el Gráfico 3.

Lo anterior también ha sido posible por el sustancial volumen de reformas y políticas públicas de calidad diseñadas y puestas en marcha por el país que han sido reconocidas y apoyadas por la comunidad internacional, tales como la construcción de paz, el desarrollo sostenible y la transición energética.

### 2.3. Necesidades de financiamiento

El 4 de junio de 2021, el CONPES aprobó el Documento CONPES 4030 *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 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*<sup>13</sup>.

Con cargo a dicha aprobación, se han suscrito y desembolsado nueve (9) empréstitos externos por aproximadamente USD 3.234,3 millones (Tabla 1) para financiamiento del PGN de las vigencias 2021 y 2022, dejando un saldo disponible de USD 1.776 millones que se estima será utilizado antes de finalizar el primer semestre de 2022 para cumplir con lo previsto por el Plan Financiero de ese año.

---

<sup>13</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4030.pdf>.

Tabla 1. Préstamos de libre destinación contratados con cargo al cupo aprobado por el Documento CONPES 4030

Prestamista	Nombre del préstamo (políticas reconocidas)	Monto contratado USD Millones
BIRF	Préstamos de desarrollo de política para la competitividad y la recuperación	440,4 <sup>(a)</sup>
CAF	Programa de apoyo para la transformación digital del estado para la reactivación	500,0
BID	Programas de apoyo a reformas para la inclusión social y económica de la población migrante venezolana en Colombia	300,0
AFD	PBL crecimiento sostenible y resiliente	225,2
BIRF	Financiamiento de desarrollo de política de integración social y económica de migrantes	500,0
KfW	DPL crecimiento sostenible y resiliente	169,7
BID	PBL programa de crecimiento sostenible y resiliencia (facilidad corea)	100,0
BID	PBL programa de crecimiento sostenible y resiliencia	700,0
BIRF	CAT DDO III	300,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Notas: (a) El monto total de esta operación fue de USD 500,0 millones, no obstante, únicamente afectó el cupo por el monto indicado debido a que los USD 59,6 restantes afectaron el cupo que obtuvo concepto favorable por USD 3.200 millones, mediante el Documento CONPES 3952 de noviembre 30 de 2018<sup>14</sup>.

En la Tabla 2 se presentan las necesidades de financiamiento proyectadas para el 2022 y presentadas en las Fuentes y Usos del GNC. En particular, dentro de la actualización del Plan Financiero 2022 se estiman necesidades de financiamiento del GNC por 111.149 miles de millones de pesos (8,6 % del PIB). Asimismo, se contempla que estas deberán estar distribuidas en un 71 % en moneda local, y 29 % en moneda extranjera.

En relación con las fuentes externas de financiamiento, en el Plan Financiero se establece la necesidad de gestionar desembolsos de deuda externa del orden de USD 6.215 millones (23.758 miles de millones de pesos, 1,8 % del PIB), de las cuales se prevé que cerca

<sup>14</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3876.pdf>

del 50 % provenga de la emisión de bonos en el mercado internacional de capitales y cerca del 50 % de préstamos con organismos multilaterales y bilaterales.

Es importante destacar que existe una reducción significativa de necesidades de financiamiento externo frente a lo proyectado en el año 2021. Dentro del MFMP publicado en 2021 se preveían utilizar fuentes externas por USD 10.110 millones en 2022. No obstante, como resultado del proceso de reactivación económica que ha permitido mejorar la posición fiscal del país, se redujeron las necesidades de financiamiento provenientes de créditos con organismos multilaterales y bilaterales, así como los bonos que se emitan en los mercados internacionales.

Considerando las necesidades de financiamiento definidas en el Plan Financiero y los préstamos de libre destinación contratados a la fecha con cargo al cupo aprobado por el Documento CONPES 4030, resulta evidente que el monto disponible del cupo resulta ser insuficiente para que la Nación maximice el financiamiento de libre destinación al que puede llegar a tener acceso con el fin de alcanzar las metas fiscales. 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 2022 y futuras vigencias.

**Tabla 2. Fuentes y Usos del Gobierno nacional central, 2022**

(cifras en millones de USD y miles de millones de pesos)

Fuentes	USD	Pesos 111.149	Usos	USD	Pesos 111.149
<b>Desembolsos</b>		<b>75.988</b>	<b>Déficit a financiar</b>		<b>79.976</b>
Externos	6.215	23.758	De los cuales:		
Internos		52.229	Intereses		33.978
			Internos		
			Intereses	2.852	11.977
			Externos		
<b>Otros recursos</b>		<b>13.352</b>	<b>Amortizaciones</b>		<b>14.015</b>
			Externas	1.000	4.200
			Internas		9.815
			<b>Pago obligaciones (sentencias, salud, otros)</b>		<b>5.550</b>
<b>Disponibilidad inicial</b>		<b>21.809</b>	<b>Disponibilidad final</b>		<b>11.609</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022).



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 Confis, 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, diciembre 2021**

(cifras en millones de USD)

Cupos y afectaciones <sup>(a)</sup>	Monto
A. Cupo autorizado por la Ley 533 de 1999	12.000
B. Cupo autorizado por la Ley 781 de 2002	16.500
C. Cupo autorizado por la Ley 1366 de 2009	4.500
D. Cupo autorizado por la Ley 1624 de 2013	10.000
E. Cupo autorizado por la Ley 1771 de 2015	13.000
F. Cupo autorizado por la Ley 2073 de 2020	14.000
<b>G. Subtotal Cupo Aprobado Congreso (A + B + C + D + E + F)</b>	<b>70.000</b>
H. Afectaciones Bonos	49.619
I. Afectaciones Multilaterales y Otros	41.732
J. Afectaciones Totales (H + I)	91.351
K. Amortizaciones Bonos	17.672
L. Amortizaciones Multilaterales y Otros	13.783
M. Amortizaciones Totales (K + L) <sup>(b)</sup>	31.455
N. Cancelaciones por montos no utilizados	865
<b>O. Afectaciones Netas (J - M - N)</b>	<b>59.031</b>
<b>Cupo disponible para endeudamiento de la Nación (G - O)</b>	<b>10.969</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

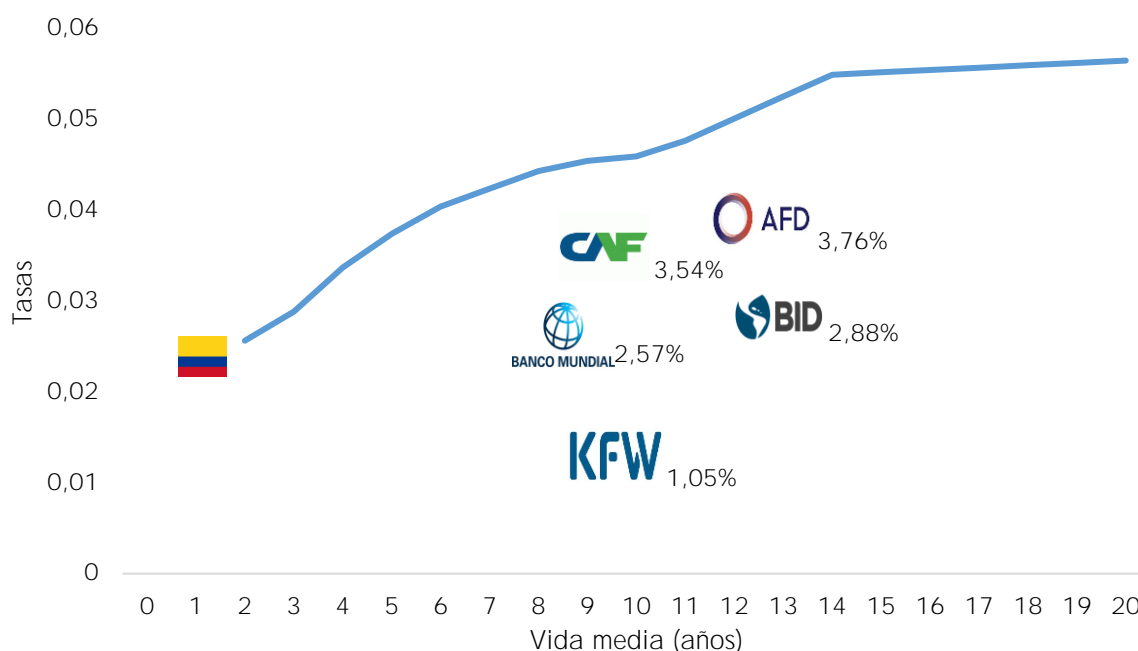
Nota: (a) De acuerdo con la Ley 533 de 1999, Ley 781 de 2002, Ley 1366 de 2009, Ley 1624 de 2013, Ley 1771 de 2015 y Ley 2073 de 2020. (b) Amortizaciones contabilizadas con cierre parcial del Sistema de Deuda Pública a 31 de marzo de 2021.

### 3. JUSTIFICACIÓN

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación han trabajado conjuntamente para conseguir 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, con el fin de asegurar los recursos necesarios para evitar acceder al financiamiento en el mercado internacional de capitales en momentos de alta volatilidad. Esta gestión tiene mayor importancia en el contexto actual, en el que predominan los esfuerzos de reactivación económica orientados a superar el impacto asociado a la pandemia.

El Gráfico 4 ilustra el costo de financiamiento actual de las principales fuentes con respecto a la curva de rendimientos en dólares del 31 de diciembre de 2021 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 multilaterales<sup>15</sup> y bilaterales está en niveles inferiores a los que podría obtener la Nación 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 una mayor volatilidad e incertidumbre de los mercados.

Gráfico 4. Costos de empréstitos con multilaterales y bilaterales frente a la curva de rendimientos en dólares de la Nación del 31 de diciembre de 2021



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Nota: Para hacer este ejercicio se hace una simulación calculando una tasa equivalente *todo costo incluido* para cada Banco, 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.

El Gráfico 4 ilustra el costo de financiamiento actual de las principales fuentes con respecto a la curva de rendimientos en dólares del 31 de diciembre de 2021 y muestra el costo competitivo que estas fuentes de financiamiento representan para la Nación. Este gráfico permite concluir que, en las condiciones de mercado actuales, el costo de financiamiento de las fuentes multilaterales<sup>16</sup> y bilaterales está en niveles inferiores a los que podría obtener la Nación si optara por acudir a los mercados de capitales externos, a través de emisiones de bonos para obtener los mismos recursos, lo que adquiere aún mayor relevancia en un contexto internacional como el actual, que presenta una mayor volatilidad e incertidumbre de los mercados.

<sup>16</sup> 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.

Por otra 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 la sección 1.1. del presente documento.

En resumen, las principales ventajas de los créditos de libre destinación y rápido desembolso son las siguientes:

- 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.
- Apoyo técnico importante para el diseño e implementación de la agenda de políticas públicas, a través de especialistas o recursos no reembolsables, que el proceso de preparación trae consigo, en la mayoría de los casos.
- Desembolsos que responden de manera ágil y eficiente a las necesidades de liquidez del Tesoro Nacional para financiamiento del PGN.
- Condiciones financieras competitivas para la Nación y complementan las demás fuentes de financiamiento internas y externas de la Nación.

#### **4. DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD**

##### **4.1. Objetivo general**

Emitir concepto favorable a la Nación para que contrate empréstitos externos de libre destinación y rápido desembolso, con entidades financieras internacionales, organismos multilaterales, entidades de fomento o gobiernos, hasta por la suma de USD 3.000 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. 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 3. 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 requieren ser gestionados y contratados para cumplir con las necesidades de financiamiento del Gobierno nacional previstas en el Plan Financiero del 2022 y posteriores vigencias, de manera que permitan financiar ágilmente apropiaciones presupuestales. La programación de desembolsos se hará de conformidad con las necesidades 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 la financiación de las apropiaciones presupuestales de cada vigencia.

## 5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) 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, 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 nacional.
2. Solicitar al DNP, 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

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo*. Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-111569#:~:text=La%20Estrategia%20de%20Gesti%C3%B3n%20de,del%20Gobierno%20Nacional%20Central%20%E2%80%93%20GNC](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-111569#:~:text=La%20Estrategia%20de%20Gesti%C3%B3n%20de,del%20Gobierno%20Nacional%20Central%20%E2%80%93%20GNC).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP-2021. Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-165808%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-165808%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (5 de marzo de 2021). Documento de Actualización Plan Financiero 2021. Obtenido en [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-157138//idcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-157138//idcPrimaryFile&revision=latestreleased)