

2. Despacho del Viceministro General
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No 8-68 Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad



Radicado: 2-2020-055550

Bogotá D.C., 2 de noviembre de 2020 21:15

Radicado entrada
No. Expediente 49013/2020/OFI

Asunto: Control Político ? Proposición 25 de 2020 ? FOME y préstamo a AVIANCA

Respetado Secretario:

En atención a la comunicación del asunto, relacionada con el cuestionario de la proposición No. 25 de 2020 sobre el préstamo y auxilio económico a la aerolínea Avianca por parte del Gobierno nacional y otros, de manera atenta, se emite respuesta dentro del ámbito de las competencias de este Ministerio, en los siguientes términos:

“FOME

1. ¿Cuál es el monto total de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencia –FOME-? Discriminar de donde proviene cada uno de los recursos que conforman el fondo y el monto de estos”.

Respuesta: Durante la presente vigencia fiscal el Gobierno Nacional ha decretado (2) dos veces el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, en uso de las facultades contempladas en el artículo 215 de la Constitución Política, se han expedido varios decretos legislativos en los que se incorporaron recursos al Presupuesto General de la Nación (PGN) de la vigencia 2020, así:

I. Estado de Emergencia de Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

El pasado 17 de marzo, el Gobierno nacional mediante Decreto 417 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional para contener y mitigar los efectos de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) por la aparición y expansión del nuevo Coronavirus COVID-

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

19. El artículo 3 de este decreto facultó al Gobierno nacional para que realizará las operaciones presupuestales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Dentro de este Estado de Emergencia, como resultado de la promulgación del Decreto 444 del 21 de marzo de 2020, por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, con el propósito de atender las necesidades en salud, afectaciones a la actividad productiva y el mantenimiento del empleo y el crecimiento generados por la emergencia, el Gobierno nacional mediante el Decreto 519 del 5 de abril de 2020¹, aprobó una adición al Presupuesto General de la Nación (PGN) 2020 que asciende a **\$15,1 billones**, los cuales tienen como fuentes de ingresos los préstamos a la Nación de recursos acumulados en el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), del Sistema General de Regalías (SGR) hasta por **\$12,1 billones**, y, de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) de **\$3 billones**.

Dichos recursos que se incorporan al PGN en calidad de préstamo a la Nación por parte de ambos fondos, como lo establece el Decreto 444 del 21 de marzo de 2020, los cuales ya se destinaron para el amparo de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Así mismo, con la promulgación del Decreto 492 del 28 de marzo de 2020, se establecieron medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías (FNG), con recursos provenientes de los excedentes de capital y dividendos de las entidades estatales que hagan parte de la rama ejecutiva del orden nacional, en los montos que determine el Gobierno nacional, incluyendo a Findeter, el Fondo Nacional del Ahorro y el Grupo Bicentenario S.A.S., entre otros, con el propósito de respaldar garantías de los sectores, productos o segmentos económicos de personas naturales y jurídicas afectados por las adversidades de la emergencia sanitaria. En desarrollo del mismo, el Gobierno nacional expidió el Decreto 522 del 6 de abril de 2020², adicionando el PGN 2020 en **\$3,25 billones** destinados a la capitalización del FNG

Ahora bien, en virtud de los efectos de la pandemia del COVID-19 y la consecuente declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, particularmente las diferentes medidas que ha tomado el Gobierno nacional para mitigar su propagación, se proyecta una afectación de las fuentes de ingresos ordinarios de la Nación, así como un incremento en las necesidades de la población vulnerable que serán atendidas por el Gobierno nacional. En ese sentido, y en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 552 del 15 de abril de 2020, mediante Decreto 571 del 15 de abril de 2020³, se adicionó el Presupuesto General de la Nación en **\$329 mil millones**, recursos provenientes, a título de préstamo, del Fondo de Riesgos Laborales.

Por otro lado, mediante el Decreto Legislativo 562 del 15 de abril de 2020, se ordenó la inversión obligatoria, a cargo de los establecimientos de crédito, en los títulos de deuda pública interna denominados Títulos de Solidaridad – TDS. Teniendo en cuenta las cifras sobre los activos y pasivos de los establecimientos de crédito con corte a 27 de marzo de 2020, suministradas por la Superintendencia Financiera de Colombia, se ha estimado que el monto máximo que se podría obtener con esta medida de inversión obligatoria correspondería a **\$9.811,3 mil millones**. Dicha suma se incorporó presupuestalmente mediante el Decreto 572 del 15 de abril de 2020⁴, como una fuente de recursos adicional

¹ Por Boletín de la Corte Constitucional No. 79 del 10 de junio de 2020, mediante Decreto 885 del 25 de junio de 2020 se liquida el saldo pendiente por ejecutar.

² Se liquida mediante Decreto 1104 del 10 de agosto de 2020.

³ Se liquida mediante Decreto 1105 del 10 de agosto de 2020.

⁴ Se liquida mediante Decreto 1106 del 10 de agosto de 2020.

del FOME. Lo efectivamente recibido, en cualquier caso, dependerá de la realidad financiera de los obligados al momento de la colocación de los TDS.

II. Estado de Emergencia de Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 06 de mayo de 2020.

En mayo, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19. Con base en las autorizaciones por este Decreto 637 de 2020, el Gobierno aprobó en el Decreto 659 del 13 de mayo de 2020, una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social Adulto Mayor-Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, que se financiará con cargo al FOME.

Mediante el Decreto Legislativo 568 del 15 de abril de 2020, se creó el impuesto solidario por el COVID 19, con destinación específica para inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales. El monto estimado para este impuesto asciende a **\$287 mil millones**, cuya fuente de ingreso proviene del pago que deben realizar por tres meses los trabajadores que ganan más de \$10 millones mensuales, de los cuales \$150,7 mil millones provienen de servidores públicos, \$42,1 mil millones de personas naturales con contratos de prestación de servicios y \$94,2 mil millones de pensionados. El monto de estos recursos se incorporó al presupuesto mediante **Decreto 774 del 3 de junio de 2020**, como una fuente adicional para el FOME.

Por otra parte, en virtud a lo dispuesto en el **Decreto 813 del 4 de junio de 2020**, se realizaron las siguientes operaciones presupuestales que no incrementan el presupuesto de la vigencia 2020: el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República determinó la imposibilidad de contratar con los recursos asignados en la Resolución No. 0994 de abril 8 de 2020, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que se redujeron en el presupuesto de la Presidencia de la República la suma de \$50 mil millones, los cuales se adicionaron nuevamente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que se han adicionado **\$25.527,3 mil millones** al FOME en el PGN de la vigencia de 2020, como se presenta en el Cuadro 1.

Cuadro 1

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020
DECRETOS FOME
Cifras en pesos

DECRETO	FECHA	CODIGO	UNIDAD EJECUTORA	VALOR
1. FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS - FOME				25,527,300,000,000.00
519*	5 de abril	130101	MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GESTION GENERAL	15,100,000,000,000.00
571	15 de abril	130101	MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GESTION GENERAL	329,000,000,000.00
572	15 de abril	130101	MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GESTION GENERAL	9,811,300,000,000.00
774	3 de junio	130101	MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GESTION GENERAL	287,000,000,000.00
813**	4 de junio	020101	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - GESTION GENERAL	(50,000,000,000.00)
813**	4 de junio	130101	MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GESTION GENERAL	50,000,000,000.00

*: Por Boletín de la Corte Constitucional No. 79 del 10 de junio de 2020, mediante Decreto 885 del 25 de junio de 2020 se liquida el

** : Contracrédito de recursos de Presidencia de la República que fueron asignados mediante Resolución 0994, 8 de abril del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - SIIF.

“FOME

2. ¿A la fecha, ¿cuántos préstamos, subsidios, auxilios, etc. ha otorgado el FOME? ¿A qué entidades y/o personas naturales o jurídicas se les ha otorgado recursos? Discriminar los sectores, el concepto, el monto otorgado y las obligaciones de las partes”.

Respuesta: Los recursos del FOME han sido dispuestos para atender tres ejes: i) atención de la emergencia sanitaria, ii) atención de la población en condición de vulnerabilidad, y iii) medidas para preservar el empleo y la actividad económica.

El Comité de Administración del FOME ha aprobado gastos con cargo al Fondo por **\$24,3 billones⁵**, para la atención de los tres objetivos primordiales de la atención de la emergencia. Primero, la atención de la emergencia sanitaria a la que se han destinado cerca de **\$8,6 billones**; segundo, la atención de la población en condición de vulnerabilidad que cuenta con recursos del FOME por un monto aproximado de **\$8,6 billones**, y, tercero, la protección del empleo y preservar la actividad económica, a la cual se han destinado cerca de **\$6,9 billones**.

A continuación, se presenta de manera agregada las medidas contenidas en cada uno de los ejes de atención, el monto de recursos previstos para su desarrollo en la vigencia 2020 y la entidad del PGN ordenadora del gasto.

Cuadro 1. Gastos aprobados por el Comité de Administración FOME con cargo a los recursos del Fondo (miles de millones)

⁵ Con corte al 9 de septiembre de 2020.

Concepto	Entidad ejecutora del PGN	Monto
1. Atención emergencia sanitaria		8.650
Medidas para la atención en salud en todo el territorio nacional	Ministerio de Salud y Protección Social, Unidad Nacional para la Gestión de riesgos de Desastres	7.748
Sanidad del sector Defensa	Ministerio de Defensa, Policía Nacional	346
Elementos de bioseguridad - centros de reclusión	USPEC, INPEC	25,5
Abastecimiento alimentario - cadenas logísticas	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	130,0
Protocolos de bioseguridad colegios oficiales	Ministerio de Educación	400,0
2. Ayuda social a población en condición vulnerable		8.670
Giros extraordinarios Programas Sociales		3.174,9
<i>Familias en acción</i>	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	1.972,3
<i>Jóvenes en Acción</i>		507,6
<i>Colombia Mayor</i>	Ministerio del Trabajo	695,0
Adelanto Programa de Devolución IVA	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y Ministerio del Trabajo	400,0
Asistencia humanitaria alimentaria	Unidad Nacional para la Gestión de riesgos de Desastres	306,0
Programa Ingreso Solidario	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	4.429,0
Atención adultos mayores en lista de priorización - Colombia Mayor	Ministerio del Trabajo	10,5
Transferencia económica a trabajadores cesantes a través de Cajas de Compensación Familiar	Ministerio del Trabajo	195,0
Asistencia a Colombianos en el exterior	Ministerio de Relaciones exteriores	14,8
Recursos de tasa compensada para financiación de servicios públicos domiciliarios	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	24,7
Subsidios directos para servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en zona rural	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	40,0
Apoyo al ingreso de trabajadores con contrato suspendido o en licencia no remunerada	Ministerio del Trabajo	75,0
3. Protección del empleo y reactivación económica		6.981
Subsidio a la comisión de las garantías para líneas de crédito a través del Fondo Nacional de Garantías	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2.108,00
Tasa compensada Bancoldex (Líneas de redescuento y directas para atención de la emergencia y reactivación)	Ministerio de Comercio Industria y Turismo	63,00
Programa Apoyo al Empleo Formal - PAEF	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	4.376,34
Programa Apoyo al Pago de la Prima - PAP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	363,00
Convocatorias Especiales sector Cultura	Ministerio de Cultura	30,00
Financiamiento Transportes Masivos - Findeter tasa compensada	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	40,50
Total de gastos aprobados por el FOME		24.300

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

Adicional a estos gastos, se han aprobado operaciones de financiamiento por un valor de **\$3,79 billones**, destinadas a suplir necesidades de recursos de las bancas estatales, a saber, Findeter y Banco Agrario, a financiar el diferimiento del pago de servicios públicos domiciliarios de población de estratos 1 a 4, la línea de crédito "Compromiso por los Territorios de Findeter", así como la línea de crédito para los entes territoriales para el financiamiento de los sistemas integrados de transporte masivo, y el crédito para el financiamiento de Avianca, tal como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 2. Operaciones de financiamiento aprobadas por el Comité de Administración FOME con cargo a los recursos del Fondo (miles de millones)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co



Concepto	Monto
Financiación de servicios públicos estratos 1 y 2 - Findeter	1.433,00
<i>Acueducto, alcantarillado y aseo (por 4 meses)</i>	692,00
<i>Energía y Gas (hasta por 4 meses)</i>	741,00
Liquidez Banca segundo piso - Findeter (Línea Compromiso por los territorios)	300,00
Financiamiento Transportes Masivos	638,75
<i>Fondeo Findeter</i>	468,75
<i>Fondeo Banco Agrario</i>	170,00
Financiamiento Avianca (hasta USD370m)	1.424,50
Total de recursos para operaciones de financiamiento aprobados por el FOME	3.796

Fuente: MHCP

Al 31 de agosto de 2020, se han realizado distribuciones presupuestales a las entidades del PGN, a solicitud de ellas, por un valor de **\$13,953 mil millones**, las entidades ejecutoras del gasto han comprometido recursos por **\$10.106 mil millones** y se han realizado pagos por **\$8.107 mil millones**, con cargo a los recursos del FOME como se muestra en el Cuadro No. 4.

Cuadro 3. Ejecución Presupuestal recursos del FOME
(miles de millones)

Concepto	Apropiación	Compromiso	Obligación	Pago
1. Atención Emergencia Sanitaria	3.436	2.654	1.435	1.431
2. Atención Población Vulnerable	7.810	4.755	3.988	3.988
3. Protección del empleo y reactivación económica	2.707	2.698	2.689	2.688
TOTAL	13.953	10.106	8.112	8.107

Fuente: MHCP

Frente a las operaciones de financiamiento, a la fecha, se han efectuado dos operaciones con cargo a los recursos del FOME, una por un valor de **\$525 mil millones** para la puesta en operación de la línea de crédito directa a través de Findeter para la financiación del diferimiento del pago de servicios públicos domiciliarios para los estratos 1 y 2 por el consumo de subsistencia, y otra por **\$100 mil millones** para la creación de la línea de crédito para los entes territoriales a través de Findeter, como se muestra en el Cuadro 5.

Cuadro 4. Operaciones de financiamiento realizadas con cargo al FOME

MEDIDA	INSTRUMENTO	VALOR (\$mm)	FECHA DE DESEMBOLSO	FECHA DE VENCIMIENTO	TASA
Financiación Servicios Público estratos 1 y 2	CDT FINDETER Resolución 1318 -2020	525	29/07/2020	29/11/2023	0,00%
Liquidez Findeter, Línea Compromiso por los Territorios	CDT FINDETER Resolución 1357 -2020	100	3/08/2020	3/08/2021	0,50%

	TOTAL	625			
--	-------	-----	--	--	--

Fuente: MHCP

“AVIANCA HOLDINGS S.A.

3. ¿Cuánto dinero ha pagado Avianca Holdings S.A. en impuestos a la Nación? Diferenciar por conceptos y años desde el 2015”.

Respuesta: No es posible entregar la información relacionada con el valor pagado por concepto de impuestos a cargo de la sociedad Avianca Holdings en los últimos 5 años, toda vez que por mandato expreso del artículo 583 del Estatuto Tributario, las declaraciones tributarias presentadas por los contribuyentes tienen el carácter de información reservada. Para mayor claridad, a continuación, la mencionada disposición:

“Artículo 583. Reserva de la declaración. La información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias, tendrá el carácter de información reservada; por consiguiente, los funcionarios de la Dirección General de Impuestos Nacionales sólo podrán utilizarla para el control, recaudo, determinación, discusión y administración de los impuestos y para efectos de informaciones impersonales de estadística.

En los procesos penales, podrá suministrarse copia de las declaraciones, cuando la correspondiente autoridad lo decrete como prueba en la providencia respectiva.

Los bancos y demás entidades que en virtud de la autorización para recaudar los impuestos y recibir las declaraciones tributarias, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, conozcan las informaciones y demás datos de carácter tributario de las declaraciones, deberán guardar la más absoluta reserva con relación a ellos y sólo los podrán utilizar para los fines del procesamiento de la información, que demanden los reportes de recaudo y recepción, exigidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público...”.

En acatamiento de esta disposición, no es posible suministrar la información desagregada por contribuyente, al no encontrarse dentro de las excepciones consagradas taxativamente en la Ley para el efecto.

“AVIANCA HOLDINGS S.A.

4. ¿Cuál es el domicilio principal de Avianca Holding S.A.?

Respuesta: El domicilio principal de Avianca Holding S.A. actualmente es Panamá.

“AVIANCA

5. El valor de una acción de Avianca Holding S.A. en la bolsa, para el viernes 28 de agosto de 2020 era de 195 dólares. Según la Superintendencia Financiera hay un total de 1,001,307,920 acciones de este Holding en circulación. ¿Cuál es avalúo estimado de Avianca?”.

Respuesta: Avianca solicitó acogerse al Capítulo 11 de la Ley de Quiebras de Estados Unidos para iniciar un proceso de reorganización empresarial que le permitiera viabilizar su operación. Para poder evaluar una financiación DIP (“Debtor in Possession”) y el respaldo de cualquier operación de crédito en este contexto, la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por recomendación de los asesores externos, evaluó la valoración de las garantías que respaldan este crédito, en vez de efectuar una valoración de la compañía, lo cual no es usual en este tipo de procesos. El paquete de garantías que la empresa pondrá a disposición de los acreedores del tramo A son las siguientes:

Cuadro 6

	<u>Comentarios</u>	<u>Valor conservador</u>
Patrimonio en Lifemiles	Altamente correlacionado con el desempeño de Avianca	1,569
Negocio de carga	~5x EBITDA	600
Cuentas por cobrar de tarjetas de crédito	Promedio proyectado al retornar el servicio	40
Efectivo	Caja mínima	400
Costos de liquidación	Costos de realizar el colateral	TBD
Total de los derechos a reclamar de manera prioritaria (colateral)		2,609

*Cifras en millones de USD.

Colateral residual de algunas aeronaves: esta garantía corresponde a los créditos que se encuentran garantizados con algunas aeronaves, pero para los cuales el valor del crédito es inferior al valor de la garantía. En este sentido, en el caso de una liquidación, el valor realizado por la garantía sería mayor al crédito y ese exceso sería puesto a disposición de los acreedores del tramo A.

“AVIANCA HOLDINGS S.A.

6. Según el boletín número 40 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno Nacional le otorgará un crédito por 370 millones de dólares a Avianca Holding S.A. ¿A qué tasa de interés se realizaría el crédito? ¿Cuál es el plazo de pago de este crédito? ¿Cuáles fueron las garantías exigidas por el Gobierno nacional?”

Respuesta: A la fecha no se ha celebrado el contrato de crédito que determina las condiciones particulares de la transacción, dado que el mismo se encuentra en proceso de negociación. Vale la pena resaltar que el plazo de este crédito sería hasta por 18 meses. Asimismo, dentro de las condiciones que se incorporarían en el contrato, se encuentra la contraprestación a favor de la Nación en su calidad de prestamista que, en todo caso, debe enmarcarse dentro las condiciones de mercado a las que ordinariamente se someten las operaciones de financiamiento cuya contraparte es una entidad que se encuentre en un proceso de reestructuración bajo el Capítulo 11 de la Ley de Bancarrota de Estados Unidos.

Sin embargo, es importante resaltar que el contrato de crédito que se ha venido trabajando incluye exigencias respecto a la prestación del servicio por parte de la compañía, a saber:

- El hub de operaciones debe estar ubicado en Colombia.
- La sede administrativa de la empresa debe estar ubicada en Colombia.
- Los recursos otorgados por Colombia deben estar dirigidos a garantizar la operación de la compañía en Colombia.
- La compañía no puede hacer pagos de dividendos y otros pagos que disminuyan el efectivo disponible para la operación durante el término del DIP.
- La empresa debe mantener a todo momento una caja superior a USD\$400 millones.

“AVIANCA

7. ¿Cuántos centros de operaciones tiene Avianca Holding S.A. en el país? ¿Se garantizará que durante y posteriormente al préstamo estos continuaran en el país?”

Respuesta: Como se mencionó en la respuesta a la pregunta anterior, a la fecha no se ha celebrado el contrato de crédito que determina las condiciones particulares de la transacción. Sin embargo, dentro de las exigencias que la Nación está negociando se encuentra la garantía de que durante y posteriormente al préstamo, tanto el hub de operaciones como la sede administrativa de la empresa deberán estar ubicados en Colombia.

“AVIANCA

8. ¿Por qué se otorga un préstamo a Avianca Holding S.A. y no se hace uso de la compra de acciones como lo establece el Decreto 811 de 2020? Sustentar técnica y legalmente la respuesta.”

Respuesta: Desde que la empresa se acogió voluntariamente al proceso de restructuración del Capítulo 11 del Código de Bancarrotas de los Estados Unidos de América, ha realizado diferentes solicitudes de apoyo financiero al Gobierno nacional, las cuales han estado ligadas al avance de su proceso privado de obtener recursos del mercado de capitales. A medida que la compañía avanzó este proceso, se hizo evidente que la disponibilidad de capital de mercado privado era limitada y no sería suficiente para cubrir toda la necesidad de financiamiento del deudor en posesión (DIP). Esto debido al tamaño del financiamiento DIP buscado por Avianca, el cual era relativamente grande, y que había otras aerolíneas latinoamericanas en el Capítulo 11 que se encontraban compitiendo por esos recursos para financiar sus procesos de restructuración.

En el marco de estas solicitudes, el Gobierno nacional, a través del Comité de Administración del FOME -Comité FOME, estableció dos objetivos en los que se enmarcaría la política pública dirigida al sector. En primera medida, preservar la prestación del servicio aéreo de transporte de pasajeros en Colombia, tanto en trayectos nacionales como internacionales originados en el país, teniendo en consideración el valor agregado y la conectividad que aporta el servicio a la economía colombiana. Como segundo objetivo, hacer uso eficiente y propender por la recuperación de los recursos públicos que se destinen a apoyar financieramente el sector.

En el marco de estos dos objetivos se han analizado las diferentes solicitudes de la compañía. En términos generales, se han presentado o contemplado diferentes alternativas, las cuales se señalan en el Cuadro **No. 7**. La primera solicitud contemplaba un crédito, parcialmente convertible en acciones, de entre USD\$900-USD\$1.200 millones. En este escenario, el Gobierno nacional sería el único inversionista, y, por ende, asumiría todos los riesgos del proceso de restructuración (columna 4). La segunda alternativa consistía en un crédito de entre USD\$600 y USD\$800 millones, no convertible en acciones, prorrogable como financiación post estructuración, en el que no había participación de nuevos inversionistas (columna 3). La tercera opción requiere un crédito del Gobierno nacional de hasta USD\$370 millones, no convertible en acciones, no prorrogable como financiación post estructuración, con participación de nuevos inversionistas (columna 2). Teniendo en consideración los objetivos dictados por el Comité FOME y una posible participación de terceros en una eventual transacción, se tuvieron en cuenta los siguientes cinco criterios para evaluar las alternativas: i) maximizar la continuidad del servicio aéreo nacional, proteger el nivel de empleo y mantener presencia en Colombia; ii) minimizar el nivel de capital a riesgo de la República; iii) evitar subvencionar a otros inversores/oportunistas; iv) mitigar riesgos de pérdidas, y, v) rentabilidad de la transacción. Al realizar el balance de los criterios mencionados, la opción de financiar un crédito de corto plazo por hasta **USD\$370 millones** con la participación de nuevos inversionistas resulta ser el que permite al Gobierno nacional los objetivos de política pública trazados.

Cuadro No. 7. Alternativas contempladas

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co



Monto Tramo Alternativa	\$(370)M Inversión Tramo A Opción Seleccionada	\$(700)M Inversión Tramo A Alternativa 1	\$(900M-1.2B) Inversión Tramos A / B Alternativa 2
Beneficios	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Monto de inversión relativamente pequeño ✓ Hecho en condiciones de mercado junto con nuevos inversores externos ✓ Aprovecha los compromisos ya negociados de los bonistas y las partes interesadas ✓ Menor riesgo de ejecución / proceso a corto plazo ✓ Capacidad continua para negociar la consideración / capital a futuro como parte de la salida, más cerca a la salida de la Compañía de Capítulo 11 ✓ Se espera que la inversión de la República sea refinanciada a la salida junto con inversores externos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Potencial para mejorar los términos económicos / operativos del DIP frente a la propuesta actual ✓ Participación / control potencial de capital a la salida 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Maximiza el apalancamiento / capacidad de negociación de la República para dictar términos DIP y de salida ✓ Maximiza apalancamiento y control para establecer prioridades operativas proforma
Consideraciones	<ul style="list-style-type: none"> * No ofrece términos DIP mejorados a cambio de una inversión "ancla" * Menos control sobre convenios y votaciones * Sin posibilidad de mejorar el retorno / control en el status quo * Riesgo potencial de refinanciamiento a la salida 	<ul style="list-style-type: none"> * Mayor riesgo financiero y de proceso * La Compañía puede intentar encontrar una solución alternativa que no sea la República * Reabre las negociaciones con los bonistas y las partes interesadas existentes * Es probable que comprometa a la República a extender su préstamo al final de término y a un posible compromiso de capital a largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> * Mayor riesgo financiero y de proceso * La empresa puede intentar encontrar una solución alternativa que no sea la República * Seguirá siendo necesario un acuerdo con los bonistas / partes interesadas para liberar garantías y negociar la estructura del préstamo DIP * Genera pregunta sobre la asignación de ingresos si el dinero de la República se limita a las operaciones en Colombia

Fuente: Asesor externo - PWP.

“AVIANCA HOLDINGS S.A.

9. Según el boletín número 40 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Avianca Holding S.A. contribuye con aproximadamente 500 mil empleos directos e indirectos y su operación representa aproximadamente \$14.6 billones de pesos al año para la economía colombiana. De esos 500 mil empleos, ¿Cuántos son empleos directos? ¿Cuáles y cuantos son los empleos indirectos a los que se hace referencia y en qué sector se encuentran estos? ¿De esos 14,6 billones, cuando va a los empleados y cuando a los accionistas?”

Respuesta: De conformidad con la información suministrada por la compañía, respecto del total de los ingresos operativos de Avianca, los salarios y beneficios a empleados tienen un peso relativo del 15,9%, (USD\$ 707 millones) y el pago de dividendos del 1,1% (USD\$ 50 millones). Para más detalle ver la respuesta siguiente, numeral 10.2. correspondiente a justificación económica.

“AVIANCA HOLDINGS S.A.

10. ¿Realizo el Gobierno nacional el proceso de investigación y recopilación de información para determinar los riesgos potenciales reales y la situación económica y financiera de Avianca Holding S.A.? Remitir los soportes de la investigación realizada.

11. Expóngase los criterios técnicos por los cuales se decide realizar un crédito a Avianca Holding S.A. por 370 millones de dólares. ¿Cuáles son los criterios técnicos que se tuvieron en cuenta para otorgar el crédito?

(...)

14. ¿Cuáles son las estimaciones y cálculos que realizo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para afirmar que, sin este crédito a Avianca Holding S.A., el país tendría repercusiones negativas en la calidad del servicio aéreo, en la economía y en la competitividad del país? Remitir los informes técnicos que se realizaron.

(...)

21. ¿Cuáles son los motivos técnicos y jurídicos por los que el Estado colombiano dispone de recursos para la reestructuración de Avianca Holding S.A.?”

Respuesta: Para dar respuesta a estas preguntas, se muestra la justificación legal y económica, así.

10.1 Justificación legal

La facultad para que la Nación financie empresas que desarrollen actividades de interés nacional está dada por el Decreto Legislativo 444 de 2020. La Resolución 1065 de 2020 citada en la pregunta crea el Comité de Administración del FOME (en adelante, “Comité FOME”) y le da la competencia para determinar las condiciones financieras de este financiamiento.

De conformidad con el numeral 5 del artículo 4 del Decreto Legislativo 444 de 2020 los recursos del FOME pueden usarse para financiar empresas que desarrollen actividades de interés nacional. Así mismo, el Decreto Legislativo 444 de 2020 señala que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público está encargado de administrar y realizar las operaciones del FOME; en particular, el MHCP está facultado para proveer directamente el financiamiento de las empresas que desarrollen actividades de interés nacional (artículo 5).

En desarrollo de estos preceptos, la Resolución 1065 de 2020 “por la cual se crea el Comité de Administración del FOME y el Comité de Garantías para enfrentar el COVID -19 y se dictan disposiciones sobre su funcionamiento” señala en su artículo 1, que el Comité FOME es competente para establecer las condiciones financieras del financiamiento que se otorgue a empresas que desarrollen actividades de interés nacional.

La decisión del Comité FOME dentro del marco de la autorización descrita en el punto anterior debe tener en consideración no solamente los aspectos formales de tal autorización, sino también los siguientes aspectos sustanciales que la rigen: (i) el uso de los recursos del FOME está autorizado para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, y, (ii) la actividad que desarrolla la empresa a ser financiada debe ser de “interés nacional”.

El Decreto Legislativo 444 de 2020, es uno de los decretos emitidos por el Gobierno nacional en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020. De conformidad con los

términos del mismo Decreto Legislativo 444 de 2020, los recursos del FOME pueden ser usados solamente para “conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020”. Así, la autorización para el financiamiento de empresas privadas con los recursos del FOME, debe cumplir con los siguientes requisitos materiales: (i) finalidad – estar encaminada a conjurar la emergencia, (ii) conexidad – tener relación con la emergencia, y, (iii) necesidad – es precisa para atender los efectos adversos generados por la emergencia⁶.

Con respecto a la finalidad, los recursos deben ser utilizados para directa, cierta y específicamente conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión o agravación de sus efectos. En particular, con respecto al financiamiento de empresas privadas en el contexto de la emergencia causada por la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19, la H. Corte Constitucional ha señalado que esta línea de uso de los recursos del FOME materializa el principio de gasto público social y los mandatos del Estado Social de Derecho relativos a la protección del empleo y la reactivación empresarial y económica⁷. De esta manera, en la medida en que el financiamiento de empresas tenga por finalidad la atención de la emergencia declarada mediante el Decreto 417 de 2020, cumple con un evidente enfoque de Estado social de derecho.

De otra parte, la provisión directa de financiamiento a las empresas que desarrollen operaciones de interés nacional debe tener una relación con las causas que dieron lugar a la emergencia, en dos sentidos. De una parte, tal financiación debe permitir al Gobierno nacional salvaguardar la estabilidad económica. Esta relación se da siempre que se garantice la continuidad en la prestación del servicio de empresas con operaciones de interés nacional, que hayan sufrido graves afectaciones con motivo de la emergencia económica. De otra parte, el financiamiento debe permitir al Gobierno nacional mitigar la afectación del sistema económico. En particular, esto se desarrolla en la medida en que el financiamiento de empresas que desarrollen operaciones de interés nacional se dé con el propósito de solventar las consecuencias en los flujos de cajas de las empresas, en los pagos de nómina y en las cadenas de demanda y oferta de bienes y servicios, en el marco de la emergencia económica causada por la pandemia.

Finalmente, el financiamiento de empresas que desarrollen operaciones de interés nacional debe darse pues de no contar con dicho financiamiento se afecta gravemente la oferta de bienes y servicios que necesita la sociedad para sobrellevar la emergencia y normalizar sus actividades una vez esta sea superada. El financiamiento debe asegurar la continuidad en la prestación del servicio de empresas que adelanten operaciones de interés nacional, de manera que, una vez superada la emergencia, la sociedad y la economía puedan tener los mínimos necesarios para normalizar la situación. La H. Corte Constitucional ha señalado que en la medida en que el financiamiento sea necesario para superar la crisis, es al mismo tiempo “indispensable[s] para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales de protección, fortalecimiento y estímulo de las empresas, así como de promoción de la productividad y la competitividad, y el acceso a los bienes y servicios básicos para la sociedad, previstos por los artículos 333 y siguientes de la Constitución Política”⁸.

El segundo aspecto sustancial que rige el análisis del Comité se relaciona con la necesidad de que la empresa a ser financiada debe desarrollar actividades de “interés nacional”, dando así cumplimiento a lo previsto por el Decreto Legislativo 444 de 2020.

⁶ Estos dos aspectos de la legislación de emergencia han sido descritos por la H. Corte Constitucional en numerosas sentencias, incluyendo en particular la Sentencia C-194/20, Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido, de julio 24, 2020.

⁷ Cfr. CC Sentencia C-194/20, M.P. Carlos Bernal Pulido

⁸ Cfr. CC Sentencia C-194/20, M.P. Carlos Bernal Pulido

El concepto de “interés nacional” se define de manera general como el interés del pueblo propio que habita el territorio de un Estado, i.e. el interés de la nación que lo integra. Así, el “interés nacional” no puede ser el interés de ningún agente externo (como fuera el de otra nación), el de ninguna región particular, ni tampoco un interés político o comercial.

En este sentido, el fin último del Estado y la obligación principal para con el pueblo de proteger su vida, honra y bienes se implementa, entre otros, mediante la protección del aparato productivo, los puestos de trabajo y la vida de sus nacionales, lo cual llevara a obtener el bienestar que garantizará la convivencia pacífica.

Con respecto al uso de los recursos del FOME para el financiamiento de empresas que desarrollen actividades de “interés nacional”, este concepto implica que las operaciones de financiamiento se realicen de manera que surtan impactos transversales en la economía, generando un mayor dinamismo y buscando una menor afectación de los indicadores de pobreza y desarrollo. En otras palabras, se debe tener en consideración la representatividad de las empresas a financiar en la economía nacional y los efectos de tal operación con respecto a la satisfacción del interés general.

En particular, al analizar las normas que autorizan dicho financiamiento incluidas en el Decreto Legislativo 444 de 2020, la H. Corte Constitucional advirtió que las empresas que pueden ser beneficiarias son aquellas que sean “estratégicas desde el punto de vista de los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, que resultan primordiales habida cuenta de su importancia para la estabilidad y el desarrollo económico, así como para la superación de la crisis y la preservación del orden económico.”⁹

En la misma providencia, la H. Corte Constitucional señaló que el financiamiento de empresas debe “priorizar aquellos sectores que por su tamaño, importancia en las cadenas logísticas del país, incidencia en el mercado laboral o en la actividad económica en general resulten axiales en la economía nacional”¹⁰ y que la identificación de las empresas que desarrollan actividades de interés nacional, “debe llevarse a cabo mediante análisis concretos relacionados con los impactos transversales, generalizados y sistemáticos, de las afectaciones de la emergencia en ciertos sectores y empresas”.¹¹

Por todo lo expuesto, es evidente que Avianca desarrolla actividades de interés nacional, teniendo en cuenta el servicio que presta, su tamaño, su importancia en las cadenas logísticas del país, la indecencia en el mercado laboral y en la actividad económica general.

Por otro lado, también debe considerarse que el transporte de pasajeros es un servicio público esencial. El artículo 56 de la Constitución indica que es competencia del legislador definir cuáles son estos servicios públicos esenciales, los cuales dada su naturaleza e importancia tienen ciertas limitantes que impiden interrumpir su operación. El transporte aéreo se encuentra incluido dentro de este listado, tal y como lo dispone el artículo 430 del CST.

10.2 Justificación económica

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-194/20, Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido, julio 24, 2020.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-194/20, Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido, julio 24, 2020.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-194/20, Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido, julio 24, 2020.

El sector de transporte aéreo ha crecido de forma importante en los últimos años, contribuyendo de manera significativa al PIB del país y generando amplios encadenamientos productivos en diversos sectores, principalmente relacionados al turismo. Para el cierre de 2019, Avianca transportó al 50,3% de los pasajeros de vuelos nacionales, y cerca del 40% de los pasajeros internacionales cuando se consideran los vuelos de código compartido con otras empresas del grupo. Esto constituye a Avianca como la aerolínea más grande del país y la principal conexión aérea entre las ciudades grandes e intermedias.

Con el fin de determinar si la compañía desarrolla actividades de interés nacional desde un punto de vista económico, lo cual es el presupuesto normativo para que el Gobierno nacional participe en el financiamiento de la empresa, se adoptó una metodología de costo beneficio en la que se construye un escenario contrafactual para determinar los costos económicos de una liquidación de Avianca y la provisión del servicio por un tercero. El análisis se enfoca en tres costos principales: i) Impacto en la actividad económica, ii) el impacto en el empleo, y, iii) el impacto en el recaudo de impuestos. Este ejercicio se realiza para un periodo de cinco años, que corresponde al periodo en el que se estima se normalizaría la operación aérea en el país.

Si los costos del proceso de transición, en valor presente neto, son superiores al requerimiento de la compañía, tiene sentido económico que el Gobierno nacional participe en el proceso de financiamiento, ya que de esa manera se minimiza la probabilidad de las potenciales disrupciones que podrían resultar de una desaparición de la compañía del mercado. En el caso contrario, el costo de la disrupción es menor al de la necesidad de financiamiento, el Gobierno nacional no debería participar en el financiamiento.

En primera medida, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó un ejercicio por medio del cual se busca identificar empresas de carácter sistémico para la economía. Una vez se identificó el carácter sistémico de Avianca, se procedió a realizar el ejercicio de impacto económico, con el fin de determinar, cuantitativamente, el costo beneficio de una intervención del Gobierno nacional en el proceso de financiamiento de la compañía. Para esto se solicitó la realización de dos ejercicios, los cuales fueron elaborados por Fedesarrollo y Compass Lexecon.

A. Identificación de empresas sistémicas y potencialmente disruptivas de la actividad económica

Utilizando información de la Superintendencia de Sociedades sobre las 10.000 empresas más grandes del país en 2018, se realizó una agrupación a partir de los códigos CIU y se excluyeron aquellas pertenecientes a sectores con encadenamientos productivos hacia adelante o hacia atrás por debajo del promedio nacional, así como empresas que no pertenecieran a sectores de producción de bienes y servicios esenciales. En esta distinción fueron incluidos como esenciales los bienes no durables, intermedios y semidurables, así como servicios de acuerdo con su importancia en el bienestar de la población o su papel en funcionamiento de otras actividades económicas.

Después de este primer filtro, y eliminando las empresas pertenecientes a sectores con bajos niveles de concentración a partir del Índice de Herfindhal-Hirschman (IHH), se definió priorización para 621 empresas. Adicionalmente, se realizó un segundo filtro a partir de la superación del criterio de interés nacional presente en la jurisprudencia colombiana, definiéndose 262 empresas para el análisis de priorización.

La metodología empleada se dio a partir de la definición de bienestar social con el fin de ordenar las empresas de los sectores analizados, de la forma:

$$\ln U_{i,s} = 0,2 * \ln E_s + 0,15 * \ln Prod_s + 0,25 * \ln L_i + 0,4 * \ln(S_{i,s} * IHH_s)$$

donde: E_s = Encadenamientos del sector (promedio entre encadenamientos hacia adelante y hacia atrás); IHH_s = Índice de Herfindahl-Hirschman del sector; $Prod_s$ = Productividad del sector; L_i = Empleos generados por la empresa; $S_{i,s}$ = Participación de la empresa dentro de los ingresos operacionales del sector.

A partir de esta definición, se consigue que se reconozca la importancia de cada uno de los sectores dentro del conjunto de la economía, a la vez que pondera el significado relativo de una empresa en cuanto a generación de empleo y participación de su sector económico. Esto cobra validez en el contexto de buscar definir los efectos económicos que puede tener la crisis de algunas empresas del país, que en caso de terminar sus operaciones puedan representar costos económicos y sociales importantes para el país. Como resultado, Avianca fue clasificada como la sexta empresa en el ranking de empresas sistémicas y potencialmente disruptivas de la actividad económica.

B. Fedesarrollo: Impacto económico de los costos de ajuste de la industria de transporte aéreo a raíz de la pandemia del coronavirus en Colombia

El estudio de Fedesarrollo estima los costos a la actividad económica, la remuneración a los asalariados y la pérdida de recaudo construyendo tres escenarios para los servicios de transporte de pasajeros y transporte de carga. Un escenario base en el que se proyecta la oferta de servicios de Avianca en el caso de reestructuración y dos escenarios de transición, uno en que la recuperación es veloz y uno en que es lenta (

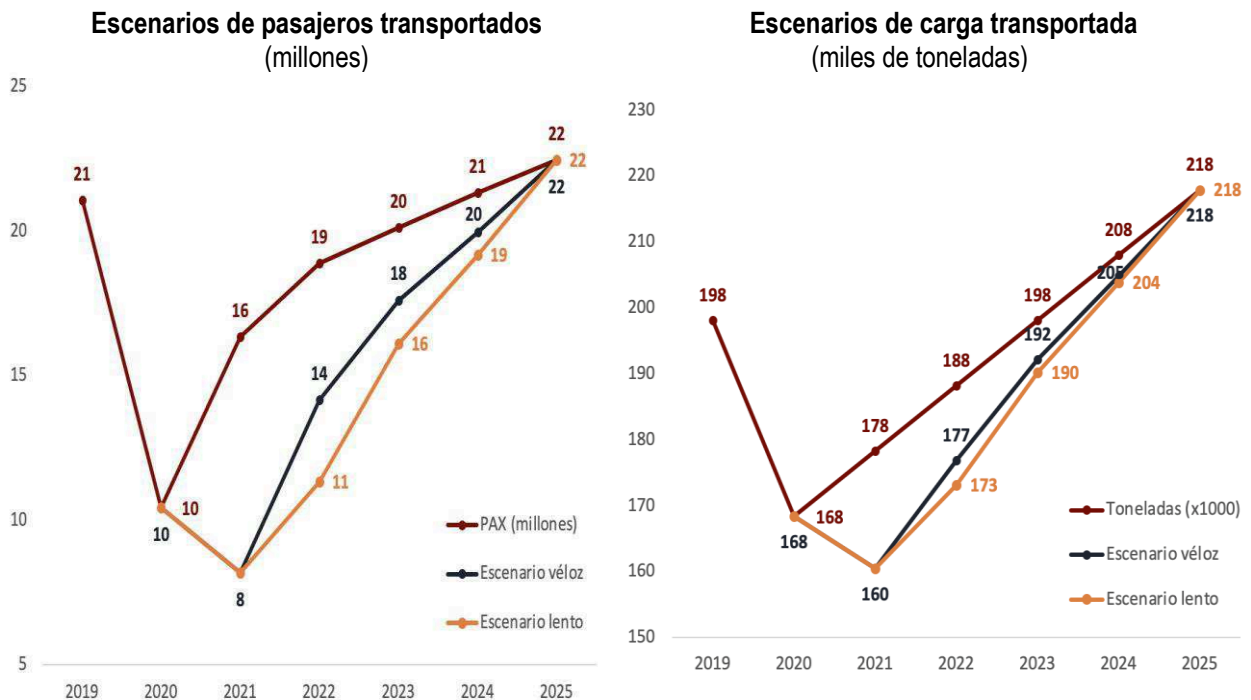
Gráfico 1).

Entre las consideraciones que se tuvieron en cuenta para la construcción de estos escenarios se puede resaltar que las aerolíneas de bajo costo no cuentan con los recursos ni con los permisos para cubrir de forma inmediata los vuelos domésticos, y enfocarían sus recursos en las rutas más rentables. Adicionalmente, la ausencia de una aerolínea que opere bajo una estructura de *hub-and-spoke* afectaría la conectividad nacional y los vuelos domésticos, y no se conseguiría el reemplazo de una aerolínea que opere con tal modalidad hasta 2024.

Para estimar los impactos en actividad económica, remuneración a los asalariados y pérdida de recaudo, los consultores utilizan los multiplicadores de la Matriz de Contabilidad Social (SAM) de Fedesarrollo, con la que estiman los impactos directos, indirectos e inducidos. El consultor estima la producción, la remuneración a los asalariados y el pago de impuestos bajo los tres escenarios para el periodo 2021 a 2024. La diferencia entre el valor presente del

escenario base y los dos escenarios alternos representan los costos de una eventual liquidación de Avianca para la economía.

Gráfico 1. Escenarios de transición estudio Fedesarrollo



Fuente: Fedesarrollo.

En el Cuadro No. 8, se presentan las estimaciones del costo de transición bajo el escenario véloz. Se estima que el valor presente del costo para la economía, descontando a una tasa del 8,25%, es de **COP \$15,75 billones**, los cuales

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>
 so/z Cj3p CS2c f8sE Oinf EAhZ et0=

están explicados por **COP \$11,72 billones** de producción pérdida, **COP \$2,21 billones** de pérdidas en pagos a asalariados y **COP \$1,82 billones** de pérdidas en recaudo de impuestos.

En el Cuadro No 9, se presentan las estimaciones del costo de transición bajo el escenario lento. En este caso, se estima que el valor presente del costo para la economía, descontando a una tasa del 8,25%, es de **COP \$19,72 billones**, los cuales están explicados por **COP \$14,52 billones** de producción pérdida, **COP \$2,76 billones** de pérdidas en pagos a asalariados y **COP \$2,26 billones** de pérdidas en recaudo de impuestos.

Cuadro No. 8. Impacto en el escenario de transición veloz

	2021	2022	2023	2024
Aeronáutico	3,11	1,75	0,9	0,47
Gasto turistas	1,13	0,63	0,33	0,17
Carga	2,4	1,47	0,75	0,38
Total Pérdida PIB	6,64	3,85	1,98	1,02
Aeronáutico	0,79	0,45	0,23	0,12
Gasto turistas	0,12	0,07	0,03	0,02
Carga	0,34	0,21	0,11	0,05
Total Pérdida Salarios	1,26	0,72	0,37	0,19
Aeronáutico	0,62	0,35	0,18	0,09
Gasto turistas	0,1	0,05	0,03	0,01
Carga	0,31	0,19	0,1	0,05
Total Pérdida Impuestos	1,03	0,59	0,31	0,16
Impacto total	8,93	5,16	2,66	1,37

Valor presente neto @ 8,25%: COP\$15,75 billones

Fuente: Fedesarrollo.

Cuadro No. 9. Impacto en el escenario de transición lento

	2021	2022	2023	2024
Aeronáutico	3,11	2,79	1,44	0,74
Gasto de turistas	1,13	1,01	0,53	0,27
Carga	2,40	1,96	1,00	0,51
Total Pérdida PIB	6,64	5,76	2,97	1,52
Aeronáutico	0,79	0,71	0,37	0,19
Gasto de turistas	0,12	0,11	0,05	0,03
Carga	0,34	0,28	0,14	0,07
Total Pérdida Salarios	1,26	1,10	0,57	0,29
Aeronáutico	0,62	0,56	0,29	0,15
Gasto turistas	0,10	0,09	0,04	0,04
Carga	0,31	0,25	0,13	0,04
Total Pérdidas Impuestos	1,03	0,90	0,46	0,24
Impacto total	8,9	7,8	4,0	2,1

Valor presente neto @ 8,25%: COP\$19,52 billones

Fuente: Fedesarrollo.

En los dos escenarios presentados por el estudio de Fedesarrollo, se observa que el impacto económico de una liquidación de Avianca y una transición a un nuevo operador es superior a la solicitud planteada por la compañía (USD **\$5.070 millones** vs USD **\$370 millones** en el escenario lento y USD **\$4.090 millones** vs USD **\$370 millones** en el escenario veloz). En este sentido, el estudio de Fedesarrollo confirma el sustento económico para participar en la operación.

C. Compass Lexecon: Impacto económico de Avianca en la economía colombiana

En este estudio, el consultor construye dos escenarios para poder cuantificar los efectos de una liquidación de Avianca y la transición a la prestación por un tercero. Estos escenarios son construidos utilizando un modelo de demanda de la compañía que tiene en consideración los siguientes parámetros: i) demanda de tráfico local, ii) ubicación geográfica y distancia de la ruta, iii) costos de los aeropuertos y operativos, iv) rentabilidad de las rutas, y, v) complementariedad de la ruta en la red.

El escenario base representa la oferta que estaría a disposición de la economía colombiana en el escenario en que Avianca se reestructure y continúe en operación, como se muestra en el Gráfico 2. Este escenario es medido respecto a la oferta de sillas por milla disponibles en 2019. En 2021, la oferta sería del 50% respecto a la oferta de 2019 e incrementaría hasta 85% en 2025. En el escenario de reemplazo de la operación de Avianca, se estima que en 2021 la oferta disponible sería del 15% de la oferta de silla que proveyó Avianca al mercado en 2019 y aumenta hasta un nivel de 43% en 2025. Las diferencias entre los dos escenarios se encuentran explicadas por la infraestructura que ha construido la compañía en el país, el desarrollo y la exploración de mercados, las fricciones de implementación de nuevas rutas, la estructura de la red de la compañía, los tiempos y requerimientos especiales de aeronaves que operen desde Bogotá, entre otras.

Gráfico 2. Tráfico estimado desde/hacia Colombia y doméstico relativo a la oferta en 2019

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

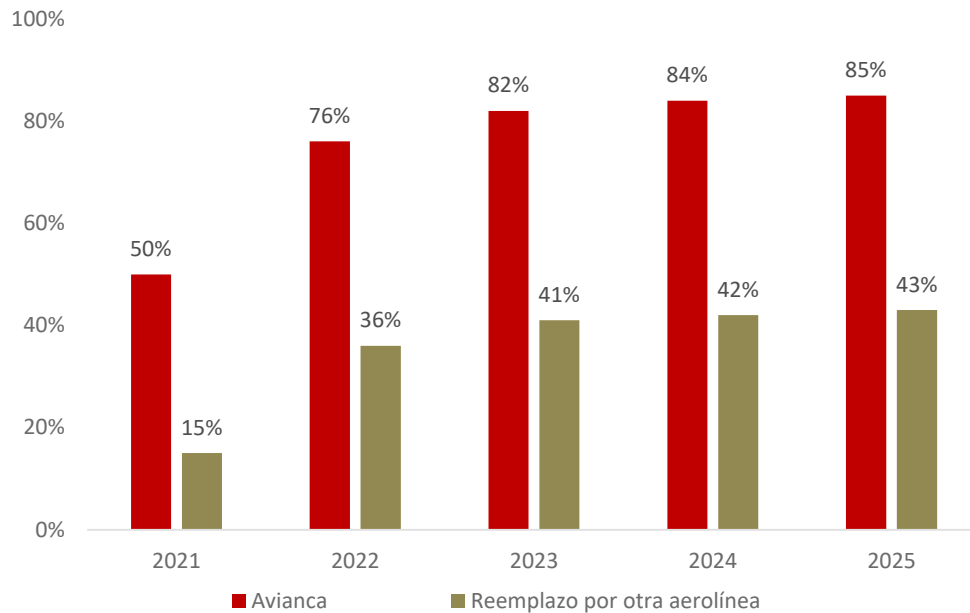
PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co



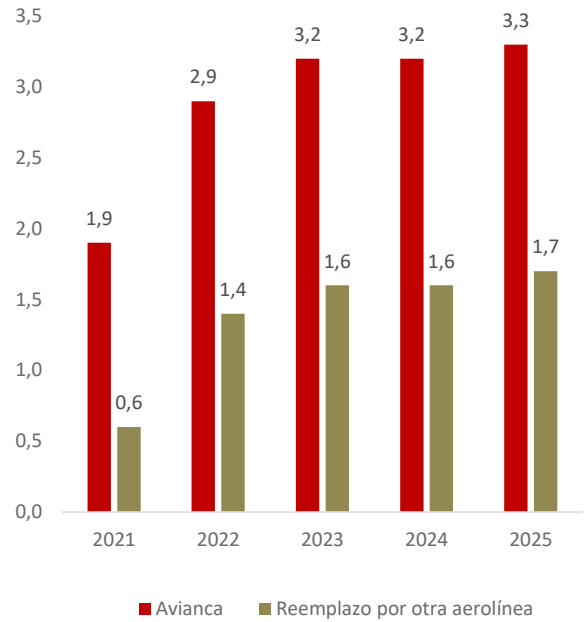
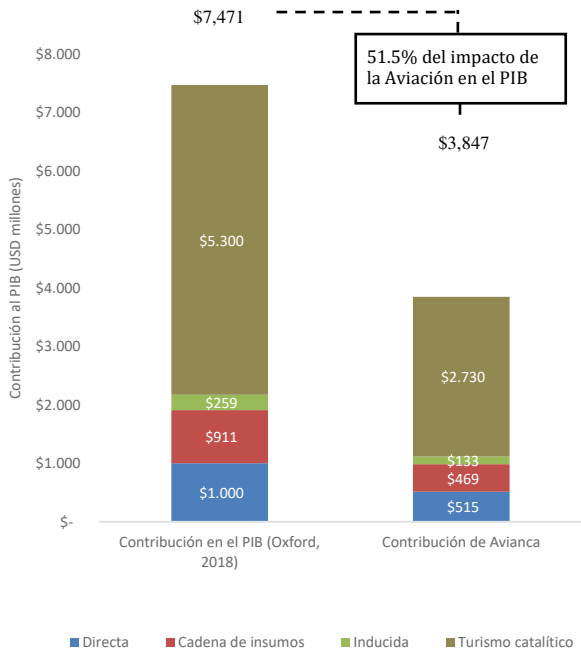
Fuente: Compass Lexecon

De acuerdo con las estimaciones de Oxford Economics, la contribución del sector de la aviación al PIB fue de **USD \$7.500 millones** en 2018. Adicionalmente, estiman que la contribución de Avianca fue de **USD\$ 3.847 millones** utilizando la participación de la compañía en la oferta de sillas por milla (51,5%) 2019 (Gráfico 3.A.). Utilizando estas estimaciones, se cuantifica el valor del PIB en el escenario base y en el de transición a una nueva compañía. En el Gráfico 3.B. se presenta el valor del PIB anual en cada uno de los escenarios. El valor presente de la diferencia entre estas dos estimaciones representa el costo en términos de PIB de una liquidación de Avianca y la transición a una nueva aerolínea. Al descontar estos flujos a una tasa del 8,25%, se estima que este costo sería de **USD \$6.300 millones** entre 2021 y 2025 que equivale a **COP \$24,3 billones** con una tasa de cambio de 3,850 COP/USD:

Gráfico 3. Impacto en PIB

A. Impacto del sector de transporte de pasajeros en el PIB y contribución de AV
(USD Millones)

B. Estimación del impacto económico en un periodo de 5 años (USD MM)



Fuente: Compass Lexecon

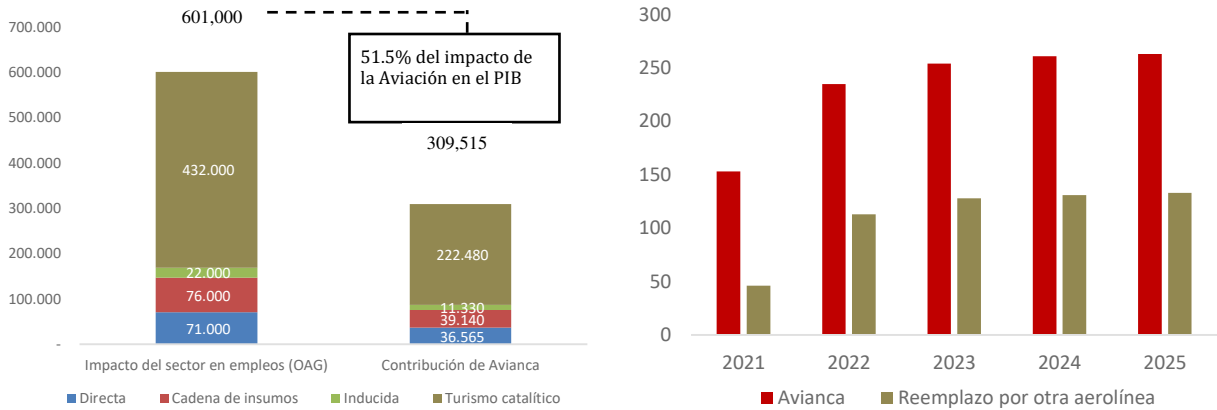
De manera similar, se estima que la contribución del sector al empleo es de 601.000 empleos de los cuales Avianca contribuye con 309.515 (Gráfico 4.A). Posteriormente, se estimó la generación de empleos bajo los dos escenarios para el periodo 2021-2025. La diferencia entre los empleos en los dos escenarios representa el costo a la economía de una liquidación de Avianca. En este sentido, los consultores estiman que durante un periodo de 5 años se perderían 122.960 empleos (Gráfico 4.B).

Gráfico 4. Impacto en empleo

A. Contribución del sector aéreo y de Avianca al empleo

B. Estimación del impacto en empleo en un periodo de 5 años (miles)

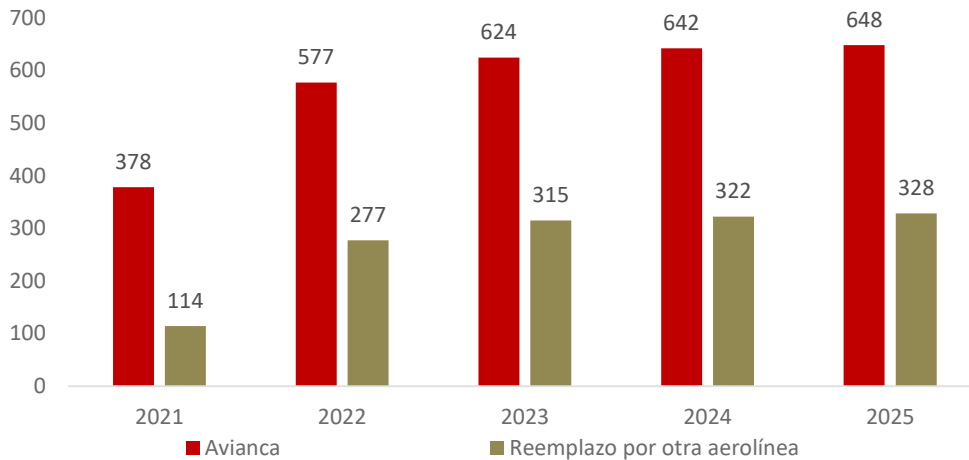
!



Fuente: Compass Lexecon

Respecto al impacto en el recaudo de impuestos, el consultor utilizó como referencia el pago de impuestos y otras contribuciones de Avianca en 2019, el cual ascendió a **USD \$761 millones**. Usando esta cifra como referencia, estimaron lo que sería el recaudo bajo los dos escenarios propuestos, los cuales se encuentran descritos en el Gráfico 5. La diferencia entre los dos escenarios representa la pérdida de recaudo en el escenario en que Avianca es liquidada y reemplazada por otra aerolínea. El valor presente de la pérdida de recaudo, descontado a una tasa de 8,25%, es de alrededor de **USD \$1.300 millones** que equivale a **COP \$5 billones** a la misma tasa de cambio usada en el impacto de PIB.

Gráfico 5. Impacto en el recaudo tributario (USD Millones)



Fuente: Compass Lexecon

Los consultores identifican costos adicionales que surgirían en el caso de una desaparición de la compañía del mercado. Entre estos costos resaltan el aumento en el tiempo de transporte resultado de la desaparición de algunas rutas directas, la reducción en el gasto de los turistas que vuelan en las rutas directas, incremento en el costo de tiquetes en los trayectos que fuesen ofrecidos por una única aerolínea después de la liquidación de Avianca.

so/z Cj3p CS2c f8SE Oirf EAhZ et0=
 Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

De esta manera, el impacto económico que podría tener una liquidación de Avianca y la transición a un nuevo operador es cercano a los **COP \$30 billones (USD \$7,600 millones)**, excluyendo la pérdida de remuneración a los asalariados. En este caso, el costo estimado es superior a la solicitud planteada por la compañía (**hasta USD \$370 millones**), por lo que se cuenta con sustento económico para participar en la operación.

Tomando los resultados de estos tres ejercicios se puede concluir que: i) el servicio que presta la aerolínea Avianca puede considerarse de carácter sistémico para la economía colombiana y ii) que el beneficio económico de una participación del Gobierno en la operación (los costos que se enviarían resultado de una eventual liquidación) más que compensan el costo de la intervención (la solicitud de financiamiento de la compañía).

En este sentido, existe una justificación económica para una eventual participación de la Nación en la financiación de Avianca.

“AVIANCA HOLDINGS S.A.

12. ¿A qué tasa de cambio se espera realizar la transacción? Es decir ¿Cuántos pesos colombianos se le prestarán a Avianca Holding S.A.?”

Respuesta: A la fecha no se ha celebrado el contrato de crédito que determina las condiciones particulares de la transacción, dado que el mismo se encuentra en proceso de negociación. Teniendo en cuenta lo anterior, no se ha definido tampoco el monto final del crédito para la compañía. La tasa de cambio que se utilice para la transacción será la tasa de mercado del día en el que se realice la transacción.

“AVIANCA HOLDINGS S.A.

13. ¿Participo el presidente Iván Duque en las reuniones sostenidas para tomar la decisión de otorgar el préstamo de 370 mil dólares a Avianca Holding S.A.?”

Respuesta: No. La decisión fue tomada por el Comité de Administración del FOME, que de acuerdo con el artículo 2 de la Resolución 1065 de 2020, está integrada por:

- a. El Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- b. El Viceministro Técnico de Hacienda y Crédito Público.
- c. El Viceministro General de Hacienda y Crédito Público.
- d. El Secretario General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- e. El Director de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.
- f. El Director de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional.
- g. El Director de la Dirección General de Política Macroeconómica.
- h. El Director de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social.
- i. El Director de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Cabe resaltar que el director de la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales - DIAN se declaró en conflicto de interés en la Sesión 014, por haber asesorado a la compañía antes de ocupar su cargo actual. Es importante resaltar que la aprobación del Comité FOME respecto a la solicitud de Avianca fue la de autorizar la participación del Gobierno nacional en el proceso de financiamiento del Deudor en Posesión (Debtor in Possession -DIP) de la compañía. Esta

autorización no constituye la aprobación de un crédito a la empresa, sino que debe ser interpretado como una “manifestación de interés” de participar en la transacción hasta por **USD\$ 370 millones**.

“AVIANCA HOLDINGS S.A.

15. ¿Se consideró realizar auxilios económicos o préstamos para otras aerolíneas que también prestan el servicio de conexión aérea al igual que Avianca Holding S.A.? De no acceder a las solicitudes de préstamos de las otras aerolíneas señalar: ¿Cuántas solicitudes y que aerolínea han solicitado préstamos al Estado colombiano? ¿Motivos por los cuales no se otorgan los préstamos? ¿Estudios realizados para no otorgar los créditos? ¿Cuáles son los motivos técnicos y jurídicos por los que Avianca Holding S.A. tiene prelación de crédito frente a otras sociedades comerciales del sector?”

Respuesta: El Comité de Administración del FOME- determinó dos facilidades para atender las necesidades financieras de las compañías aéreas. Por un lado, para las empresas que no se encontraran en procesos de reestructuración, determinó que una alternativa para solventar las necesidades de financiamiento es a través de las líneas de crédito garantizadas por la Nación del Fondo Nacional de Garantías, y por el otro, los créditos directos con cargo a los recursos del FOME, para aquellas que si se encontraran en el marco de estos procesos de reorganización empresarial.

Para las empresas que consideren que no requieren una reestructuración y con el ánimo de permitir su viabilidad financiera, las mismas pueden acceder a las seis líneas de crédito garantizadas por la Nación.

Para los créditos directos con cargo a recursos del FOME, el Comité dispuso que estos estarían disponibles únicamente para empresas inmersas en procesos de reorganización. De esta manera, se asegura que el gobierno tenga la más alta prelación de pago entre los acreedores, y a su vez que las empresas tengan los mecanismos y tiempo necesarios para ajustar su operación a la demanda post COVID-19. A la fecha, se han recibido dos solicitudes de aerolíneas inmersas en procesos de reestructuración, LATAM y Avianca. LATAM desistió de la solicitud una vez fondeó su operación de financiamiento del DIP.

De esta manera, el Gobierno nacional ha propendido por dar un tratamiento igualitario a todas las empresas del sector en función de su capacidad financiera.

“AVIANCA HOLDINGS S.A.

16. ¿Cuál era la situación financiera de Avianca Holdings S.A. antes de la pandemia? ¿Cuál es la situación financiera actual de la empresa? ¿A la fecha cuales son las deudas que tiene Avianca Holding S.A.? ¿Con el préstamo que el Estado colombiano otorgara a Avianca Holding S.A. se garantiza que este puede cancelar sus deudas y continuar su funcionamiento en el país?”

Respuesta: Como se mencionó anteriormente, las condiciones finales del contrato de crédito con el cual se implemente el financiamiento a la empresa están todavía bajo negociación, de manera que los términos y los compromisos de la compañía con respecto al financiamiento todavía no están finalizados.

El financiamiento propuesto para la compañía y en el que participaría la Nación, se daría dentro del proceso de reorganización bajo el Capítulo 11 del Código de Bancarrota de los Estados Unidos. Este es un tipo de proceso de bancarrota que implica la reorganización de las deudas, asuntos comerciales y los activos de un individuo o una

sociedad que se declara en quiebra por la incapacidad de seguir asumiendo sus obligaciones. La persona que solicita la reorganización bajo Capítulo 11 se denomina el “deudor en posesión” (Debtor in Possession) y la transacción de financiamiento para la reorganización bajo esta figura es frecuentemente referida como la transacción DIP, por sus siglas en inglés.

Durante el procedimiento del Capítulo 11, el deudor en posesión tiene la posibilidad de presentar al Tribunal de Bancarrota una propuesta o plan de reorganización. Estos planes pueden incluir la reducción de las operaciones comerciales para reducir los gastos, la renegociación de las deudas y otras transacciones. Si el deudor en posesión no sugiere un plan de reorganización, los acreedores pueden proponer uno en su lugar. Este plan debe ser aceptado por los acreedores, tenedores de bonos, y en algunos casos de los accionistas, y aprobado por el Tribunal de Bancarrota.

En este caso, antes de que el proceso de financiamiento sea finalizado, la propuesta de tal financiamiento y del proceso de reestructuración debe ser aprobado por la compañía, ciertos acreedores y ciertos tenedores de títulos de deuda. En todo caso, el paquete de reestructuración y financiamiento debe ser aprobado por el juez de conocimiento del caso de bancarrota bajo el Capítulo 11, con anterioridad a la suscripción del contrato de crédito con el cual se instrumentalice el financiamiento y, por supuesto, a cualquier desembolso de recursos de la Nación.

Como se explicó anteriormente, un deudor en posesión (Debtor in Possession - DIP) es un individuo o una sociedad que ha solicitado protección bajo el Capítulo 11, pero que mantiene la posesión sobre los activos a los cuales sus acreedores tienen derecho legal bajo un gravamen o una garantía. El DIP puede continuar haciendo negocios utilizando dichos activos. Sin embargo, debe solicitar la aprobación del Tribunal de Bancarrota para cualquier acción que quede fuera del ámbito de las actividades comerciales habituales.

Todos los gastos de la compañía están cuidadosamente supervisados por el juez del proceso de Capítulo 11. Por ejemplo, el DIP no puede pagar las deudas que surgieron antes de declararse en quiebra, se exceptúan únicamente los pagos de deudas permitidas bajo el Código de Bancarrota o aprobados por el Tribunal. El DIP tampoco puede utilizar los activos de la empresa como garantía o emplear o pagarles a profesionales sin permiso del Tribunal. Finalmente, debe hacer un registro riguroso de la información financiera, asegurar sus activos y seguir presentando las declaraciones tributarias correspondientes.

En caso de que el deudor no cumpla con estas obligaciones, o no siga las órdenes del Tribunal, la designación del DIP puede darse por terminada, tras lo cual el Tribunal nombrará a un fideicomisario para que administre la empresa. Ese paso puede hacer más difícil para el deudor salvar su empresa y hacer frente a sus deudas.

Avianca se acogió al Capítulo 11 presentando una solicitud de quiebra voluntaria ante el Tribunal de Bancarrota del Distrito Sur de Nueva York el 10 de mayo de 2020. La Sección 364 del Código de Bancarrota exige que Avianca, como deudor, obtenga la aprobación del Tribunal de Bancarrota para una financiación como DIP.

En particular, con respecto a los términos del financiamiento que están siendo negociados con la compañía, los recursos que obtenga la compañía en el marco del DIP deberán ser empleados exclusivamente como capital de trabajo para propósitos corporativos generales y ciertos otros usos limitados relacionados con el procedimiento de reestructuración. Adicionalmente, el convenio de crédito incluye un paquete de exigencias (covenants) que limita que la empresa tome ciertas acciones, como adquisiciones e inversiones, sin autorización previa de los acreedores. De

esta manera, se busca asegurar que cuente con los recursos necesarios para asegurar su operación en el marco del proceso de reestructuración. En ningún caso la compañía o su administración podrá disponer de manera discrecional de estos recursos para distribuir ningún tipo de dividendo o realizar pagos que no estén permitidos bajo los términos del acuerdo de crédito sin la autorización de la corte y que pueda beneficiar a alguno de los anteriores accionistas.

Adicionalmente, con el fin de garantizar el mejor uso del financiamiento del Gobierno nacional, se diseñaron un conjunto de exigencias respecto a la operación de la compañía, así como a la destinación de los recursos líquidos que se le entreguen a la empresa en el marco del DIP. Entre estos se pueden resaltar:

- El hub de operaciones debe estar ubicado en Colombia.
- La sede administrativa de la empresa debe estar ubicada en Colombia.
- Los recursos otorgados por Colombia deben estar dirigidos a garantizar la operación de la compañía en Colombia.
- La compañía no puede hacer pagos de dividendos y otros pagos que disminuyan el efectivo disponible para la operación durante el término del DIP.
- La empresa debe mantener a todo momento recursos en caja superiores a USD\$400 millones.

De otra parte, en relación con la estructura de deuda de la compañía antes y después de la operación de financiamiento, es importante destacar que tras el proceso de reestructuración, Avianca espera mejorar sus indicadores de apalancamiento y repagar el tramo de deuda de financiamiento DIP en el cual participará la Nación (Tramo A). La deuda de la compañía antes de acogerse al capítulo 11 era de USD\$4.996 millones. Tras la entrada al capítulo 11, ciertos antiguos accionistas y acreedores que decidieron participar en el financiamiento DIP de la compañía, en conjunto con nuevos inversionistas, lograron aportar un total de recursos en el marco de este financiamiento por valor de USD\$2.077 millones. Si bien con esta transacción la empresa aumenta sus niveles globales de deuda, también logra conseguir la caja necesaria para reanudar su operación y llevar a cabo el proceso de reestructuración necesario para viabilizar su sostenibilidad de largo plazo y lograr emerger del proceso de Capítulo 11. Se espera que al final del proceso de reorganización, Avianca podrá reducir su deuda garantizada con aeronaves y repagar el tramo A del financiamiento DIP, alcanzando un nivel proyectado de deuda de USD\$3.761 millones. Esta estructura está expuesta en el Cuadro 10.

Cuadro 10. Apalancamiento antes y después de la reestructuración (esperado)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

	Antes del capítulo 11	Uso de recursos	Financiamiento DIP	Uso de recursos	Compañía restructurada
Financiamiento DIP					
Tramo A			1.289	-1.289	0
Tramo B (con intereses capitalizados)			788	-788	0
Refinanciamiento de salida			0	1.289	1.289
Total Financiamiento DIP	0		2.077		1.289
Otra deuda					
Deudas garantizadas con aeronaves	2.266		2.266	-2.266	0
Préstamo de accionistas	384	-384	0		0
Otra deuda	1.093	-220	783	-651	222
Capitalización de arrendos de aeronaves	1.223		1.223	1.027	2.250
Deuda total (incluye DIP)	4.996		6.439		3.761
Caja disponible	-159		-1.375		-600
DEUDA NETA	4.807		5.064		3.161
EBITAR estimado 2022		901		901	901
Apalancamiento		5,3x		5,6x	3,5x

Fuente: Documentos de debida diligencia.

“AVIANCA HOLDINGS S.A.

17. ¿Los recursos públicos del prestamos de USD \$370 millones pueden ser usados por Avianca Holding S.A. para saldar obligaciones con acreedores financieros y otros?

Respuesta: Como se mencionó en la respuesta a la pregunta anterior, bajo este proceso el deudor en posesión busca la reestructuración de sus obligaciones frente a sus acreedores, a través de la consecución de un plan o acuerdo de reorganización. Esta herramienta está diseñada para que compañías que sean financieramente viables, pero tengan problemas para el pago de sus gastos y deuda corrientes logren ajustar sus relaciones de crédito a la realidad de su situación financiera mientras, que continúan llevando a cabo su actividad económica. Una vez iniciado el proceso de reestructuración bajo la normatividad prevista por el Capítulo 11, el deudor en posesión puede seguir con el giro ordinario de sus negocios, pero el Tribunal de Bancarrota debe aprobar todas las decisiones importantes del negocio. La administración de la compañía no podrá tomar ciertas decisiones sin la autorización del Tribunal. Estas decisiones incluyen ventas de activos (sin incluir inventarios), celebrar o finalizar contratos de arrendamiento, contratos con proveedores y con sindicatos, parar o expandir las operaciones de la empresa, y tomar deuda nueva, hasta tanto no se haya emergido exitosamente del proceso de bancarrota. Se trata entonces de un proceso largo y complejo, cuyos términos estarán sujetos al cumplimiento por parte del deudor de sus obligaciones según el plan de reorganización.

“AVIANCA HOLDINGS S.A.

18. ¿Cómo serán los desembolsos y cuál será la ley aplicable a los mismos -nacional o extranjera-?”

Respuesta: Como se señaló anteriormente, el préstamo aún se encuentra en negociación con los demás acreedores y con la contraparte. Sin perjuicio de lo anterior, las condiciones definitivas de los desembolsos junto con las demás condiciones de crédito se enmarcarán en las condiciones de mercado aplicables a las operaciones de financiamiento cuya contraparte es una entidad que se encuentre en un proceso de reestructuración bajo el Capítulo 11 de la Ley de Bancarrota de Estados Unidos. En cuanto a la ley aplicable a los mismos, dado que se trata de una financiación otorgada en el proceso de reorganización referido, está será la ley de Nueva York

“AVIANCA HOLDINGS S.A.

19. ¿Qué medidas se adoptarán para evitar el monopolio en el sector del transporte aéreo por parte de Avianca Holding S.A.?”

Respuesta: Esta pregunta es competencia del Ministerio de Transporte, por lo que se trasladó a esta Entidad, de lo cual se adjunta copia.

“AVIANCA HOLDINGS S.A.

20. ¿El crédito a otorgar por el Estado colombiano deber ser aprobado por el juez de bancarrotas que lleva el caso de Avianca Holding S. A. en Estados Unidos? ¿Cuáles son las implicaciones de que el juez de bancarrota no apruebe la operación? Sustentar legalmente la respuesta.”

Respuesta: Bajo las reglas aplicables al proceso que surte Avianca bajo el Capítulo 11 del Código de Bancarrota de Estados Unidos, el juez de conocimiento del caso debe aprobar la propuesta de financiamiento.

Si la propuesta del financiamiento es rechazada, el juez dará las razones de hecho y de derecho para tal determinación. El deudor podría apelar tal decisión ante el Tribunal de Distrito, y luego ante un Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos. Como alternativa a la apelación, si las razones expuestas por el juez son algo que puede ser ajustado mediante modificaciones a la propuesta de financiamiento, siempre que tales modificaciones sean aceptables para el deudor (la compañía en reestructuración) y los prestamistas, las partes pueden volver a presentar el financiamiento al juez modificando los términos para atender las objeciones del juez. Esta opción se da con frecuencia dado que típicamente el deudor tiene necesidades financieras que no pueden esperar todo el tiempo que toma una apelación.

Por otro lado, si el problema que identifica el juez no se puede solucionar y el deudor no apela, o apela y pierde, entonces la empresa tendría que buscar otro financiamiento, en términos que no planteen las mismas consideraciones hechas por el juez frente a la propuesta inicialmente presentada. Si no fuera posible estructurar una propuesta de financiamiento diferente, la compañía entraría en una situación de iliquidez tal que tendría que proceder a su liquidación, en cuyo caso podría vender sus activos bajo el Código de Quiebras de Estados Unidos, o el caso podría convertirse al Capítulo 7, de acuerdo con el mismo código, caso en el cual se procede al nombramiento de un fiduciario para liquidar los activos de la compañía.

“MiPYMES

22. ¿Cuál es el aporte de estas al Producto Interno Bruto del país?”

23. ¿Cuántos empleos directos e indirectos generan las MiPYMES del país?”

Respuesta: Actualmente, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE no reporta una estadística oficial sobre los datos de las micros, pequeñas y medianas empresas definidas en la Ley 590 de 2000, conocida como la Ley MiPymes y sus modificaciones (Ley 905 de 2004). Sin embargo, el DANE cuenta con una investigación de micronegocios¹² que proviene de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, donde para el año 2019 el país contó con 5.9 millones de micronegocios que ocuparon a 8.3 millones de personas y que registraron ventas anuales de 169 billones de pesos¹³.

¹² <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios>

¹³ Se debe tener en cuenta que un micronegocio se cataloga según el DANE como una unidad económica con máximo 9 personas ocupadas que desarrolla una actividad productiva de bienes o servicios, contando la formalidad e informalidad y la microempresa según la ley puede tener hasta 10 trabajadores, por lo que no es totalmente comparable.

Por otro lado, según las cifras de CONFECAMARAS (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio), para el 2019 las microempresas activas en sus registros fueron cerca de 1.5 millones, las pequeñas empresas fueron cerca de 93mil y las medianas empresas fueron cerca de 25mil y estos tres tipos de empresas emplearon cerca de 5.1 millones de personas.

Finalmente, se calcula que las MiPymes representan más del 90% del sector productivo nacional y generan el 35% del PIB y el 80% del empleo en toda Colombia, pero esta cifra no constituye una estadística oficial.

“MiPYMES

24. ¿Cuáles han sido los auxilios y apoyos económicos que han recibido las MiPYMES del país?”

Respuesta: El Gobierno nacional en el marco de la atención a la emergencia ocasionada por el COVID-19 ha diseñado medidas tendientes a garantizar el acceso de las empresas a créditos en condiciones favorables, que les permita financiar su capital de trabajo y sus nóminas, y como fin último, mantenerse activas en su capacidad productiva. Así mismo diseñó medidas tendientes a proteger el empleo formal, a través de auxilios monetarios a los empleados a través de las empresas.

Mediante el Decreto Legislativo 492 de 2020, el Gobierno Nacional fortaleció patrimonialmente al FNG con el objetivo de incrementar su capacidad de emitir garantías que respalden nuevos créditos. La capitalización al FNG se dio por un monto **\$3.25 billones**, recursos con los que dicha entidad podrá apalancar créditos garantizados por la Nación hasta por un total de **\$41 billones**.

El párrafo 2 del artículo 4 de dicho Decreto enfatiza que *“el Fondo Nacional de Garantías S.A. -FNG respaldará solamente garantías focalizadas en sectores, productos o segmentos (..), para dar acceso al crédito a las personas naturales y jurídicas que hayan sufrido efectos adversos en su actividad económica causados por los hechos que motivaron la emergencia Económica, Social y Ecológica”*. Así, las medidas generadas a través del FNG, buscan, entre otros aspectos, darles la liquidez necesaria a las empresas a través del acceso al financiamiento y de esta manera mantener el empleo en el país.

Los recursos se utilizarán en el programa “Unidos por Colombia” en la medida en que se demanden por parte de los empresarios. A la fecha, en el marco de la emergencia se han creado 6 líneas de crédito con garantías de la nación por un valor de **\$26 billones**, de las cuales se han desembolsado recursos por un valor de **\$7,35 billones**, en 253.067 operaciones.

Cuadro 11. Líneas de crédito para la atención de la emergencia con garantías de la Nación

Líneas de crédito garantizadas por la Nación	Monto total (mm)	Reservas		Desembolsos	
		No. de garantías	Valor (mm)	No. de garantías	Valor (mm)
Capital de trabajo Mipymes	7.000	7.521	210	120.155	4.086
Nómina Mipymes	10.000	1.405	94	27.306	2.246
Trabajadores Independientes	1.550	52.350	481	32.573	334
Microfinanzas	Formales	966	7	23.907	172
	Informales	1.823	9	49.032	237
Total Microfinanzas	1.000	2.789	15	72.939	409
Sectores más Afectados	Mipymes	22	9	49	18
	Grandes	6	73	9	147
Total Sectores más Afectados	2.000	28	82	58	165
Gran Empresa	5.000	16	103	36	116
TOTAL	26.550	64.109	986	253.067	7.356

Información al 8 de septiembre de 2020

Fuente: FNG

Adicionalmente, en el marco de la emergencia, se expidió el Decreto Legislativo 639 de 2020 (modificado por los Decretos Legislativos 677 del 19 de mayo de 2020¹⁴ y 815 del 4 de junio de 2020¹⁵), a través del cual se crea el Programa de Apoyo al Empleo Formal –PAEF. Este programa permite realizar un aporte estatal temporal a las empresas del país, para que con él se apoye a los empleadores para el pago de los salarios de sus trabajadores.

A la fecha, se han realizado giros por **\$3,11 billones**, la micro, pequeña y mediana empresa concentran el 53% de los recursos girados, beneficiando a 1.695.916 empleados de 131.719 empresas¹⁶. Los resultados de las postulaciones de mayo, junio, julio y agosto se presentan a continuación:

Cuadro 12. Beneficiarios del Programa Apoyo al Empleo Formal - PAEF

Descripción	Mayo	Junio	Julio	Agosto
No. Empresas con cumplimientos de requisitos	100.227	106.878	96.026	88.374
No. Empleados Beneficiarios (miles)	2.437	2.459	2.132	1.840.752
Valor girado (millones)	\$ 855.447	\$ 863.193	\$ 748.226	\$646.104

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

Finalmente, el Decreto Legislativo 770 de 2020, creó el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (en adelante PAP), como un programa social del Estado que otorgará, con cargo a los recursos del FOME un único aporte monetario de naturaleza estatal, con el objeto de apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios de 2020. Mediante esta iniciativa se han efectuado desembolsos por \$184 mil millones beneficiando a más de 836.000 trabajadores en 96.000 empresas.

¹⁴ Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020

¹⁵ Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

¹⁶ https://paef.ugpp.gov.co/paefweb/anexos/Bolet%C3%ADn_consolidado_agosto.pdf

“MiPYMES

25. ¿Cuánto dinero se ha invertido en las MiPYMES y a través de qué mecanismos durante la pandemia? ¿Qué obligaciones y garantías se les ha exigido a las MiPYMES para acceder a los auxilios y apoyos económicos ofrecidos por el Gobierno nacional?”

26. ¿Cuánto dinero en total se les ha otorgado a través de préstamos a las MiPYMES del país? ¿Los créditos otorgados son con recursos del FOME? ¿A qué tasa de interés? ¿Cuáles son las obligaciones de las partes?”

27. ¿Cuántas MiPYMES han sido beneficiadas del Programa de Apoyo al Empleo Formal? Discriminar entre micro, pequeña y mediana empresa y el departamento y/o distrito en el cual estas se encuentran ubicadas”.

Respuesta: Como se mencionó en la respuesta a la pregunta 24, en el marco de la emergencia se han creado líneas de crédito con garantías de la Nación a través del Fondo Nacional de Garantías que permiten a las Mipymes el acceso a condiciones favorables de financiamiento, en el cual la Nación no solo garantiza un porcentaje superior al 80% del crédito, sino adicionalmente subsidia la comisión, que se refleja en tasas de interés más favorables. Con corte al 2 de septiembre, a través de las líneas de crédito garantizadas por la Nación se han desembolsado recursos por \$6,2 billones para las Mipymes como se detalla a continuación:

Cuadro 13. Número de operaciones y valor desembolsos Mipymes- créditos garantizado por la nación (millones de pesos)

Línea FNG / Tamaño	# Operaciones	\$ Monto Desembolsos
PYMES HASTA EL 80%		
MICROEMPRESA	17.990	\$860.700
PEQUEÑA EMPRESA	9.399	\$1.356.935
MEDIANA EMPRESA	2.810	\$1.056.573
MICROEMPRESAS HASTA EL 80%		
MICROEMPRESA	20.681	\$143.609
PEQUEÑA EMPRESA	17	\$213
MICROEMPRESAS HASTA EL 70%		
MICROEMPRESA	62.900	\$267.654
PEQUEÑA EMPRESA	16	\$168
TRABAJADORES INDEPENDIENTES AL 80%		
MICROEMPRESA	31.483	\$328.034
PEQUEÑA EMPRESA	107	\$1.617
MEDIANA EMPRESA	2	\$15
TRABAJADORES INDEPENDIENTES FINTECH AL 80%		
MICROEMPRESA	437	\$382
NOMINAS PYMES AL 90%		
MICROEMPRESA	8.953	\$236.947
PEQUEÑA EMPRESA	11.539	\$624.393
MEDIANA EMPRESA	5.198	\$950.610
NOMINAS MICROEMPRESAS AL 90%		
MICROEMPRESA	21	\$208
PEQUEÑA EMPRESA	5	\$88
MICROEMPRESARIOS FORMALS AL 75%		
MICROEMPRESA	23.101	\$165.838
PEQUEÑA EMPRESA	3	\$27
MICROEMPRESARIOS INFORMALES AL 60%		
MICROEMPRESA	46.265	\$223.766
SECTORES MAS AFECTADOS AL 90%		
MICROEMPRESA	11	\$1.066
PEQUEÑA EMPRESA	16	\$3.480
MEDIANA EMPRESA	15	\$6.382
SECTORES MAS AFECTADOS GRAN EMPRESA AL 90%		
MEDIANA EMPRESA	3	\$3.500
Total general	\$240.972	\$6.232.205

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, FNG

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

Las Mipymes que accedan a estas líneas de crédito, además de cumplir con las condiciones de acceso de las líneas definidas en las circulares del FNG, deberán garantizar los siguientes requisitos:

Cuadro 14. Requisitos líneas de crédito garantizadas por la Nación para Mipymes

Líneas de crédito para mipymes	Requisitos / Obligaciones
Nómina	Se debe verificar a través de la pila que el crédito fue destinado al pago de la nómina
Capital de trabajo	El crédito debe destinarse a capital de trabajo
Independientes	Se debe verificar a través de la pila que ha cotizado a seguridad social mínimo 3 meses consecutivos de los últimos 6 meses
Microfinancieras	Se recogen obligaciones existentes siempre que se coloque al menos el 30% de recursos frescos. Mejor cobertura y mayor subsidio a la comisión para las inscritas en el RUT
Sectores afectados más	Las empresas deben hacer parte de los sectores aprobados por el Comité de Garantías para esta línea

Adicionalmente, con cargo a los recursos del FOME se han dispuesto de auxilios monetarios para ayudar con el pago de las nóminas de aquellas empresas que han visto una disminución de los ingresos de por lo menos el 20% con ocasión de la pandemia y un auxilio para el pago de la prima de servicios de mitad de año, a través de los programas de Apoyo al Empleo Formal – PAEF y el programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios –PAP.

A través del PAEF se han girado recursos por **\$1.636.408** en las postulaciones realizadas en los meses mayo, junio, julio y agosto de 2020, beneficiando a 1.695.916 empleados de 131.719 Mipymes. Por otra parte, mediante el PAP se han girado recursos por **\$190.0000 millones** beneficiando a más de 850.000 empleados en 90.000 empresas. A la fecha no contamos con información desagregada por tamaño de empresa, la UGPP publicará en las próximas semanas dicha información.

Frente a las obligaciones que adquieren las empresas que accedan a estos beneficios, resaltamos que con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la Republica expidió el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 mediante el que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

En este marco, se expidieron el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 (modificado por los Decretos Legislativos 677 del 19 de mayo de 2020 y 815 del 4 de junio de 2020) a través del cual se crea el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y el Decreto Legislativo 770 del 3 de junio de 2020, el cual crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP).

Mediante estos dos programas se apoya a los empleadores para el pago de los salarios y la prima de servicios de sus trabajadores. Ambas medidas se encuentran explícitamente reservadas a los beneficiarios que cumplan, entre otras, con los siguientes requisitos:

1. Hayan sido constituidos antes del primero de enero de 2020. En este caso, se solicita que las personas jurídicas, naturales, consorcios y uniones temporales hayan sido constituidas antes del 1º de enero de 2020, para evitar que empresas sean constituidas con el objetivo exclusivo de defraudar al Gobierno para la obtención del aporte estatal. Por otra parte, en la medida en que estos programas apoyan el empleo formal, la continuidad y antigüedad de las empresas (y consecuentemente de sus empleos), son un factor importante a tener en cuenta.
2. Cuenten con un registro mercantil. De acuerdo con el artículo 2 del Decreto Legislativo 639, es requisito que los potenciales beneficiarios “[c]uenten con un registro mercantil que haya sido renovado por lo menos en el año 2019. Este requisito únicamente aplica para las personas jurídicas constituidas en los años 2018 y anteriores (...)”

En este sentido, el registro mercantil, por su naturaleza pública y de obligación periódica, es una fuente de seguridad jurídica y transparencia que permite identificar los sujetos que tienen la calidad de comerciantes. Permite identificar no solo a los sujetos que son comerciantes, sino además reconocer su actividad, trayectoria y ubicación. Las Cámaras de Comercio en la operación del registro tienen la función de certificar la información que consta en dichos registros, constituyendo plena prueba de estos datos. El Registro Mercantil tiene el carácter de registro administrativo que tiene valiosas ventajas como fuente primaria de información. Según la OCDE-Eurostat (2007)¹⁷ el uso de registros administrativos de calidad y trayectoria histórica como es el caso del que administran las Cámaras de Comercio, reduce riesgo de errores de información.

3. Demuestren la necesidad del aporte estatal, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos. El Gobierno nacional fijó el valor de reducción en ventas en 20%, el cual se estimó como el valor que reduce considerablemente la capacidad de las empresas para cumplir con sus obligaciones de nómina.
4. Igualmente, los Decretos exigen que los potenciales beneficiarios realicen aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales a través de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA). La PILA es un registro administrativo que permite identificar, entre otras, los empleados dependientes de un empleador respectivo, el ingreso base de cotización mensual, la suspensión temporal del contrato de trabajo o el estado en licencia no remunerada de los trabajadores, así como periodos de vacaciones o licencias de maternidad, entre otras novedades de la relación laboral.

Por otra parte, es importante destacar que los beneficiarios deben certificar que los empleados sobre los cuales se recibirá el aporte del PAEF efectivamente recibieron el salario correspondiente al mes inmediatamente anterior y tienen la obligación de pagar la prima de servicios

“MiPYMES

28. Desde que se dio inicio a la emergencia por la pandemia COVID-19 a la fecha ¿Cuántas MiPYMES han cerrado y/o quebrado? ¿Cuántas personas han quedado desempleadas?”.

¹⁷ Al respecto, consultar en línea <https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-RA-07-010-EN.pdf> (Sección 2.1. Business registers)

Respuesta: La pregunta se trasladó al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el DANE para lo de su competencia, de lo cual se adjunta copia.

“MiPYMES

29. ¿Podrían las MiPYMES acceder de forma directa a un crédito por parte del Gobierno nacional? ¿Cuáles serían las garantías que debería ofrecer? Sustentar legal y jurisprudencialmente la respuesta.”.

Respuesta: Con los recursos del FOME está permitido otorgar financiamiento directo a empresas de interés nacional. El Comité de Administración del Fondo de Mitigación de Emergencias (en adelante, “Comité FOME”) es el órgano competente para determinar las condiciones financieras de este financiamiento.

De conformidad con el numeral 5 del artículo 4 del Decreto Legislativo 444 de 2020¹⁸ los recursos del FOME pueden usarse para financiar empresas que desarrollen actividades de interés nacional. Así mismo, el Decreto Legislativo 444 de 2020, señala que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante, “MHCP”) está encargado de administrar¹⁹ y realizar las operaciones del FOME²⁰; en particular, el MHCP está facultado para proveer directamente el financiamiento de las empresas que desarrollen actividades de interés nacional²¹.

En desarrollo de estos preceptos, la Resolución 1065 de 2020 “*por la cual se crea el Comité de Administración del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y el Comité de Garantías para enfrentar el COVID -19 y se dictan disposiciones sobre su funcionamiento*” señala en su artículo 1, que el Comité FOME es competente para establecer las condiciones financieras del financiamiento que se otorgue a empresas que desarrollen actividades de interés nacional²².

La decisión del Comité FOME dentro del marco de la autorización descrita en el punto anterior debe tener en consideración no solamente los aspectos formales de tal autorización, sino también los siguientes aspectos sustanciales que la rigen: (i) el uso de los recursos del FOME está autorizado para conjurar la crisis o impedir la

¹⁸ Decreto 444 de 2020, Artículo 4. Uso de los recursos. Los recursos del FOME se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en particular para:

[...]

5. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional. [...]

¹⁹ Decreto 444 de 2020, Artículo 6. Administración del Fondo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público administrará el FOME, con plena observancia de los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y de forma independiente a los demás fondos y recursos administrados por el mismo, El Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará los trámites contractuales, contables, presupuestales y demás propios de la administración del Fondo, a través de sus dependencias competentes. Los procesos de contratación que se realicen en la ejecución de estos recursos se regirán por el derecho privado.

²⁰ Decreto 444 de 2020, Artículo 7. Funciones de administración y ordenación del gasto del FOME. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de sus dependencias competentes tendrá las siguientes funciones en relación con la administración y ordenación del gasto del FOME:

1. Realizar las operaciones y las actividades administrativas, financieras, presupuestales y contables del Fondo, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias.

²¹ Decreto 444 de 2020, artículo 5. Facultad para proveer financiamiento. Se faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para proveer el financiamiento a que hace referencia el numeral 5 del artículo 4 del presente Decreto legislativo. Igualmente, podrá otorgar subsidios a tasas de interés, garantías, entre otras, siempre que se requieran para atender los objetivos del presente decreto legislativo.

²² Resolución 1065 de 2020, artículo 1. Creación. Créase el Comité de Administración del Fondo de Mitigación de Emergencias (en adelante, el “Comité FOME”), como órgano técnico de coordinación y seguimiento para la administración del Fondo de Mitigación de Emergencias establecido por el Decreto Legislativo 444 de 21 de marzo de 2020. El Comité FOME tendrá las siguientes funciones:

[...]

6. Establecer las condiciones financieras en las cuales los recursos del FOME pueden ser usados para:

[...]

iii. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional.

extensión de sus efectos en el territorio nacional, y, (ii) la actividad que desarrolla la empresa a ser financiada debe ser de “interés nacional”.

El Decreto Legislativo 444 de 2020 es uno de los decretos emitidos por el Gobierno nacional en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020. De conformidad con los términos del mismo Decreto Legislativo 444 de 2020, los recursos del FOME pueden ser usados solamente para “conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020”. Así, la autorización para el financiamiento de empresas privadas con los recursos del FOME, debe cumplir con los siguientes requisitos materiales: (i) finalidad – estar encaminada a conjurar la emergencia; (ii) conexidad – tener relación con la emergencia, y, (iii) necesidad – es precisa para atender los efectos adversos generados por la emergencia²³.

Con respecto a la finalidad, los recursos deben ser utilizados para directa, cierta y específicamente conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión o agravación de sus efectos. En particular, con respecto al financiamiento de empresas privadas en el contexto de la emergencia causada por la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19, la H. Corte Constitucional ha señalado que esta línea de uso de los recursos del FOME materializa el principio de gasto público social y los mandatos del Estado Social de Derecho relativos a la protección del empleo y la reactivación empresarial y económica²⁴. De esta manera, en la medida en que el financiamiento de empresas tenga por finalidad la atención de la emergencia declarada mediante el Decreto 417 de 2020, cumple con un evidente enfoque de Estado social de derecho.

De otra parte, la provisión directa de financiamiento a las empresas que desarrollen operaciones de interés nacional debe tener una relación con las causas que dieron lugar a la emergencia, en dos sentidos. De una parte, tal financiación debe permitir al Gobierno nacional salvaguardar la estabilidad económica. Esta relación se da siempre que se garantice la continuidad en la prestación del servicio de empresas con operaciones de interés nacional, que hayan sufrido graves afectaciones con motivo de la emergencia económica. De otra parte, el financiamiento debe permitir al Gobierno nacional mitigar la afectación del sistema económico. En particular, esto se desarrolla en la medida en que el financiamiento de empresas que desarrollen operaciones de interés nacional se dé con el propósito de solventar las consecuencias en los flujos de cajas de las empresas, en los pagos de nómina y en las cadenas de demanda y oferta de bienes y servicios, en el marco de la emergencia económica causada por la pandemia.

Finalmente, el financiamiento de empresas que desarrollen operaciones de interés nacional debe darse pues de no contar con dicho financiamiento se afecta gravemente la oferta de bienes y servicios que necesita la sociedad para sobrellevar la emergencia y normalizar sus actividades una vez esta sea superada. El financiamiento debe asegurar la continuidad en la prestación del servicio de empresas que adelanten operaciones de interés nacional, de manera que, una vez superada la emergencia, la sociedad y la economía puedan tener los mínimos necesarios para normalizar la situación. La H. Corte Constitucional ha señalado que en la medida en que el financiamiento sea necesario para superar la crisis, es al mismo tiempo “indispensable[s] para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales de protección, fortalecimiento y estímulo de las empresas, así como de promoción de la productividad

²³ Estos dos aspectos de la legislación de emergencia han sido descritos por la H. Corte Constitucional en numerosas sentencias, incluyendo en particular la Sentencia C-194/20, Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido, de julio 24, 2020.

²⁴ Cfr. CC Sentencia C-194/20, M.P. Carlos Bernal Pulido

y la competitividad, y el acceso a los bienes y servicios básicos para la sociedad, previstos por los artículos 333 y siguientes de la Constitución Política”²⁵.

Para dar cumplimiento a lo previsto por el Decreto Legislativo 444 de 2020, la empresa a ser financiada debe desarrollar actividades de “interés nacional”.

El concepto de “interés nacional” se define de manera general como el interés del pueblo propio que habita el territorio de un Estado, i.e. el interés de la nación que lo integra. Así, el “interés nacional” no puede ser el interés de ningún agente externo (como fuera el de otra nación), el de ninguna región particular, ni tampoco un interés político o comercial.

En este sentido, el fin último del Estado y la obligación principal para con el pueblo de proteger su vida, honra y bienes se implementa, entre otros, mediante la protección del aparato productivo, los puestos de trabajo y la vida de sus nacionales, lo cual llevará a obtener el bienestar que garantizará la convivencia pacífica.

Con respecto al uso de los recursos del FOME para el financiamiento de empresas que desarrollen actividades de “interés nacional”, este concepto implica que las operaciones de financiamiento se realicen de manera que surtan impactos transversales en la economía, generando un mayor dinamismo y buscando una menor afectación de los indicadores de pobreza y desarrollo. **En otras palabras, se debe tener en consideración la representatividad de las empresas a financiar en la economía nacional y los efectos de tal operación con respecto a la satisfacción del interés general.**

En particular, al analizar las normas que autorizan dicho financiamiento incluidas en el Decreto Legislativo 444 de 2020, la H. Corte Constitucional advirtió que las empresas que pueden ser beneficiarias son aquellas que sean *“estratégicas desde el punto de vista de los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, que resultan primordiales habida cuenta de su importancia para la estabilidad y el desarrollo económico, así como para la superación de la crisis y la preservación del orden económico.”*²⁶

En la misma providencia, la H. Corte Constitucional señaló que el financiamiento de empresas debe *“priorizar aquellos sectores que por su tamaño, importancia en las cadenas logísticas del país, incidencia en el mercado laboral o en la actividad económica en general resulten axiales en la economía nacional”*²⁷ y que la identificación de las empresas que desarrollan actividades de interés nacional, *“debe llevarse a cabo mediante análisis concretos relacionados con los impactos transversales, generalizados y sistemáticos, de las afectaciones de la emergencia en ciertos sectores y empresas”*.²⁸

Es evidente que Avianca desarrolla actividades de interés nacional, teniendo en cuenta el servicio que presta, su tamaño, su importancia en las cadenas logísticas del país, la incidencia en el mercado laboral y en la actividad económica general. Por otro lado, también debe considerarse que el transporte de pasajeros es un servicio público esencial. El artículo 56 de la Constitución indica que es competencia del legislador definir cuáles son estos servicios públicos esenciales, los cuales dada su naturaleza e importancia tienen ciertas limitantes que impiden interrumpir su

²⁵ Cfr. CC Sentencia C-194/20, M.P. Carlos Bernal Pulido

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-194/20, Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido, julio 24, 2020.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-194/20, Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido, julio 24, 2020.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-194/20, Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido, julio 24, 2020.

operación. El transporte aéreo se encuentra incluido dentro de este listado, tal y como lo dispone el artículo 430 del CST.

Por todo lo expuesto, salvo que una MiPYME preste servicios de interés nacional, que tengan finalidad y conexión con la emergencia, y que su servicio surta un impacto transversal y representativo para la economía nacional, no es posible que accedan de manera directa a un préstamo del Gobierno nacional con recursos del FOME.

El Decreto Legislativo 444 de 2020, crea el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME. Este fondo tiene por objeto atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

El artículo 4 del Decreto Legislativo establece que los recursos del Fondo se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, y en particular para:

1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.
2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME.
3. Efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, depósitos a plazo, entre otras.
4. Invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras.
5. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional.
6. Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias.

De conformidad con el numeral 5 del artículo 4 del Decreto Legislativo 444 de 2020, los recursos del FOME pueden usarse para financiar empresas que desarrollen actividades de interés nacional. Así mismo, el Decreto Legislativo 444 de 2020 señala que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante, "MHCP") está encargado de administrar y realizar las operaciones del FOME; en particular, el MHCP está facultado para proveer directamente el financiamiento de las empresas que desarrollen actividades de interés nacional (artículo 5).

En desarrollo de estos preceptos, la Resolución 1065 de 2020 "*por la cual se crea el Comité de Administración del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y el Comité de Garantías para enfrentar el COVID -19 y se dictan disposiciones sobre su funcionamiento*" señala en su artículo 1, que el Comité FOME es competente para establecer las condiciones financieras del financiamiento que se otorgue a empresas que desarrollen actividades de interés nacional.

La decisión del Comité FOME, dentro del marco de la autorización descrita en el punto anterior, debe tener en consideración no solamente los aspectos formales de tal autorización, sino también los siguientes aspectos sustanciales que la rigen: (i) el uso de los recursos del FOME está autorizado para conjurar la crisis o impedir la

extensión de sus efectos en el territorio nacional, y, (ii) la actividad que desarrolla la empresa a ser financiada debe ser de “interés nacional”.

El Decreto Legislativo 444 de 2020 es uno de los decretos emitidos por el Gobierno nacional en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020. De conformidad con los términos del mismo Decreto Legislativo 444 de 2020, los recursos del FOME pueden ser usados solamente para “conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020”. Así, la autorización para el financiamiento de empresas privadas con los recursos del FOME, debe cumplir con los siguientes requisitos materiales: (i) finalidad – estar encaminada a conjurar la emergencia; (ii) conexidad – tener relación con la emergencia, y (iii) necesidad – es precisa para atender los efectos adversos generados por la emergencia²⁹.

Con respecto a la finalidad, los recursos deben ser utilizados para directa, cierta y específicamente conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión o agravación de sus efectos. En particular, con respecto al financiamiento de empresas privadas en el contexto de la emergencia causada por la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19, la H. Corte Constitucional ha señalado que esta línea de uso de los recursos del FOME materializa el principio de gasto público social y los mandatos del Estado Social de Derecho relativos a la protección del empleo y la reactivación empresarial y económica³⁰. De esta manera, en la medida en que el financiamiento de empresas tenga por finalidad la atención de la emergencia declarada mediante el Decreto 417 de 2020, cumple con un evidente enfoque de Estado social de derecho.

De otra parte, la provisión directa de financiamiento a las empresas que desarrollen operaciones de interés nacional debe tener una relación con las causas que dieron lugar a la emergencia, en dos sentidos. De una parte, tal financiación debe permitir al Gobierno nacional salvaguardar la estabilidad económica. Esta relación se da siempre que se garantice la continuidad en la prestación del servicio de empresas con operaciones de interés nacional, que hayan sufrido graves afectaciones con motivo de la emergencia económica. De otra parte, el financiamiento debe permitir al Gobierno nacional mitigar la afectación del sistema económico. En particular, esto se desarrolla en la medida en que el financiamiento de empresas que desarrollen operaciones de interés nacional se dé con el propósito de solventar las consecuencias en los flujos de cajas de las empresas, en los pagos de nómina y en las cadenas de demanda y oferta de bienes y servicios, en el marco de la emergencia económica causada por la pandemia.

Finalmente, el financiamiento de empresas que desarrollen operaciones de interés nacional debe darse pues de no contar con dicho financiamiento se afecta gravemente la oferta de bienes y servicios que necesita la sociedad para sobrellevar la emergencia y normalizar sus actividades una vez esta sea superada. El financiamiento debe asegurar la continuidad en la prestación del servicio de empresas que adelanten operaciones de interés nacional, de manera que, una vez superada la emergencia, la sociedad y la economía puedan tener los mínimos necesarios para normalizar la situación. La H. Corte Constitucional ha señalado que en la medida en que el financiamiento sea necesario para superar la crisis, es al mismo tiempo “indispensable[s] para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales de protección, fortalecimiento y estímulo de las empresas, así como de promoción de la productividad y la competitividad, y el acceso a los bienes y servicios básicos para la sociedad, previstos por los artículos 333 y siguientes de la Constitución Política”³¹.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-194/20, Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido, julio 24, 2020.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-194/20, Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido, julio 24, 2020.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-194/20, Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido, julio 24, 2020.

El segundo aspecto sustancial que rige el análisis del Comité, se relaciona con la necesidad de que la empresa a ser financiada debe desarrollar actividades de “interés nacional”, dando así cumplimiento a lo previsto por el Decreto Legislativo 444 de 2020.

El concepto de “interés nacional” se define de manera general como el interés del pueblo propio que habita el territorio de un Estado, i.e. el interés de la nación que lo integra. Así, el “interés nacional” no puede ser el interés de ningún agente externo (como fuera el de otra nación), el de ninguna región particular, ni tampoco un interés político o comercial.

En este sentido, el fin último del Estado y la obligación principal para con el pueblo de proteger su vida, honra y bienes se implementa, entre otros, mediante la protección del aparato productivo, los puestos de trabajo y la vida de sus nacionales, lo cual llevará a obtener el bienestar que garantizará la convivencia pacífica.

Con respecto al uso de los recursos del FOME para el financiamiento de empresas que desarrollen actividades de “interés nacional”, este concepto implica que las operaciones de financiamiento se realicen de manera que surtan impactos transversales en la economía, generando un mayor dinamismo y buscando una menor afectación de los indicadores de pobreza y desarrollo. En otras palabras, se debe tener en consideración la representatividad de las empresas a financiar en la economía nacional y los efectos de tal operación con respecto a la satisfacción del interés general.

En particular, al analizar las normas que autorizan dicho financiamiento incluidas en el Decreto Legislativo 444 de 2020, la H. Corte Constitucional advirtió que las empresas que pueden ser beneficiarias son aquellas que sean *“estratégicas desde el punto de vista de los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, que resultan primordiales habida cuenta de su importancia para la estabilidad y el desarrollo económico, así como para la superación de la crisis y la preservación del orden económico.”*³²

En la misma providencia, la H. Corte Constitucional señaló que el financiamiento de empresas debe *“priorizar aquellos sectores que por su tamaño, importancia en las cadenas logísticas del país, incidencia en el mercado laboral o en la actividad económica en general resulten axiales en la economía nacional”*³³ y que la identificación de las empresas que desarrollan actividades de interés nacional, *“debe llevarse a cabo mediante análisis concretos relacionados con los impactos transversales, generalizados y sistemáticos, de las afectaciones de la emergencia en ciertos sectores y empresas”*³⁴.

Así, para evaluar el acceso a créditos directos por parte de la Nación, se deben cumplir con los preceptos anteriormente enunciados, a saber: (1) que el uso de los recursos del FOME está autorizado para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, es decir que cumplan con los requisitos materiales de: (i) finalidad – estar encaminada a conjurar la emergencia, (ii) conexidad – tener relación con la emergencia, y (iii) necesidad – es precisa para atender los efectos adversos generados por la emergencia, y, (2) que la actividad que desarrolla la empresa a ser financiada debe ser de “interés nacional”.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-194/20, Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido, julio 24, 2020.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-194/20, Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido, julio 24, 2020.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-194/20, Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido, julio 24, 2020.

“INGRESO SOLIDARIO

30. ¿Cuál fue el número de colombianos beneficiados por el programa de ingreso solidario?”

Respuesta: Esta pregunta fue trasladada al Departamento Administrativo de Prosperidad Social, por considerarla de su competencia, de lo cual se adjunta copia.

“INGRESO SOLIDARIO

31. ¿Cuál fue el monto de los apoyos brindados? ¿Se otorgará nuevamente el beneficio a la población más afectada por la pandemia?”

Respuesta: Como medida adicional para la protección de las familias más vulnerables, el Gobierno Nacional creó el programa Ingreso Solidario con el fin de atender con una transferencia monetaria no condicionada a aquellas familias que no hacen parte de los programas sociales del Estado, ni del programa de compensación de IVA, pero que pertenecen a los deciles de menores ingresos dentro de la población. El programa en su etapa inicial, ejecutada desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público benefició alrededor de 2,6 millones de hogares, quienes recibieron 3 giros de \$160.000 cada uno.

El Programa Ingreso Solidario se amplió hasta diciembre de 2020, completando así hasta 9 giros de \$160.000 cada uno, con un beneficio equivalente por hogar beneficiario de hasta \$1.440.000 en la presente vigencia. Esta ampliación será ejecutada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

“SECTOR EDUCATIVO

32. ¿Cuánto dinero fue destinado por el gobierno nacional para garantizar matrícula cero en las Instituciones de Educación Superior del país? ¿De dónde se obtuvieron dichos recursos? Discriminar las IES que se han recibido los recursos para garantizar matrícula cero y el monto”.

33. ¿Durante cuantos semestres las IES podrán garantizar matrícula cero a sus estudiantes?”.

Respuesta: Sobre el particular sea lo primero señalar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha recibido a la fecha solicitudes relacionadas con recursos para garantizar la matrícula cero en las Instituciones de Educación Superior Públicas. Sin embargo, sobre el tema es preciso hacer las siguientes observaciones:

El Gobierno Nacional y el Congreso de la República han venido haciendo esfuerzos fiscales para fortalecer el financiamiento de la educación superior en Colombia, los cuales se ven reflejados en la expedición de las normas que se relacionan en la siguiente Tabla:

Tabla 1. Normas que Regulan el Financiamiento de la Educación Superior.

✓ Ley 30 de 1992	Art. 86	El Presupuesto de Gastos de <u>Funcionamiento e Inversión</u> de las Universidades Nacionales y Territoriales está integrado por los aportes de la Nación, por los aportes de los entes territoriales (departamentos y municipios) y por los recursos propios de las instituciones educativas. Los recursos asignados por el Estado tendrán: "(...) un incremento en pesos constantes , tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993".
	Art. 87	El incremento de la asignación presupuestal anual al Sistema de Educación Superior debe realizarse "(...) en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real de Producto Interno Bruto ".
✓ Ley 1955 de 2019	Art. 183	Acuerdos IESP con Gobierno Nacional: Vigencia 2020 IPC+4 pto; 2021 IPC+ 4,5 pto; 2022 IPC +4,65 pto. Hacen base
✓ Decreto 1052 de 2006		A Institutos Técnicos, Tecnológicos Y Colegios Mayores : Los aportes de la Nación asignados a los respectivos establecimientos públicos del orden nacional, a 31 de diciembre de 2006, a precios constantes de tal año.
✓ Ley 403 de 1997 y 815 de 2003. Ley 2019 de 2020 (*)		Regulan el Descuento por Votación equivalente al 10% del valor total de la matrícula . (*) Rige a partir de 2021
✓ Ley 1371 de 2009 / Ley 100 de 1992. Art. 88 Ley 30 de 1992		- Saneamiento del Pasivo Pensional de las Universidades Estatales y Territoriales. - Saneamiento Pasivo Cesantías Universidades del orden Territorial
<i>Reforma Tributaria 2012...</i>		
✓ Ley 1607 de 2012 / Ley 1739 de 2014	Art. 23 / Art. 72	40% del punto adicional del impuesto CREE (vigencias 2013-2015)
✓ Ley 1753 de 2015	Art. 24	60% del punto adicional del impuesto CREE (vigencias 2016-2017)
✓ Ley 1697 de 2013		Estampilla pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales
<i>Reforma Tributaria 2016...</i>		
✓ Ley 1819 de 2016	Art. 102	IMPORENTA (Antes CREE) : 0.6 puntos a financiar las Instituciones de Educación Superior Públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y/o para financiar créditos beca a través del ICETEX – <i>Fuente de Financiación</i> .
	Art. 142	RENTA COOPERATIVAS : Para Instituciones de Educación Superior Públicas.
	Art. 184	IVA : se destina 40% de medio punto del IVA general – <i>Fuente de Financiación</i>

En cumplimiento de las normas señaladas, se han asignado a las Instituciones de Educación Superior Públicas en el Presupuesto General de la Nación, período 2010-2020, los recursos del siguiente cuadro 15:

Cuadro No. 15

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var Promedio Real Anual
TOTAL IESP	3.335.152	3.223.167	3.503.149	3.840.824	3.974.227	3.838.867	3.888.862	4.055.101	4.064.302	4.512.440	4.776.615	3,66%
TOTAL ESP	8.037.904	8.127.581	8.780.278	9.590.766	10.081.085	10.352.155	9.414.576	9.779.468	10.206.794	10.564.603	11.306.879	3,47%
PGN (Cierre vigencia)	208.435.286	211.120.149	225.578.671	252.472.289	253.870.542	250.610.358	240.215.777	251.493.837	247.935.087	256.421.093	292.692.928	3,45%

Fuente: SIIF Nación y cálculos MHCP -DGPPN
Cifras en millones \$ 2020

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711
PBX: (571) 381 1700
Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co

so/z Cj3p CS2c f8sE Oinf EAhZ et0=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Como se observa, en el período 2010-2020, los recursos destinados a las Instituciones de Educación Superior Públicas -IESP³⁵, y en general, los destinados a financiar la Educación Superior Pública -ESP³⁶, han superado el crecimiento real de los recursos globales del Presupuesto General de la Nación (PGN), lo que se traduce en un crecimiento promedio real anual del 3,66%, 3,47% y 3,45%, respectivamente.

Es importante mencionar que la Constitución Política de Colombia en su artículo 69 garantiza la autonomía universitaria. Este concepto implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores. Esta libertad de acción está definida en la Ley 30 de 1992, y reconoce a las universidades el derecho de establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional entre otras. En este marco, las Universidades colombianas son generadoras de recursos propios que provienen de sus actividades de formación (matrículas y otros servicios asociados), investigación y extensión.

Sumado a lo anterior, las universidades oficiales cuentan con estampillas pro universidad que son un impuesto de causación instantánea que por regla general grava documentos o actos en los que interviene una entidad territorial como suscripción de contratos, venta de licores etc. La estampilla es creada por la respectiva Asamblea departamental y aprobada por el Congreso de la República mediante Ley. Allí se establece un monto máximo para el gravamen que es recaudado por el departamento y es girado a las universidades para su utilización conforme a lo establecido en la respectiva Ley que crea la estampilla. Actualmente 25 de las 32 universidades públicas cuentan con estampillas pro universidad y son una importante fuente de recursos para las mismas. Adicional a estos recursos, la Ley 1697 de 2013 crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, como una contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales y que es administrada directamente por el ente autónomo en cuyo favor se impone el tributo.

En este punto, es importante resaltar que las universidades públicas del orden territorial cubren más del 60% de sus gastos totales con presupuesto nacional, y los aportes de los departamentos apenas alcanzan para atender el 9% de esos gastos, los recursos propios alcanzan a financiar el 19%, y el 12% restante proviene de fuentes tales como recursos del balance, operaciones financieras, aportes de los municipios, etc. En este esquema se demuestra, en el caso de las universidades territoriales, la complejidad del proceso de descentralización pues son instituciones creadas, administradas y dependientes de las entidades territoriales, y sin embargo, reciben un alto porcentaje de recursos de la Nación, existiendo un evidente desequilibrio entre el compromiso de la Nación y el de los Entes Territoriales a pesar de ser los departamentos y municipios los que se benefician con la educación superior y participan en la creación del gasto.

Por otro lado, en el desarrollo de la política de fortalecimiento a la investigación, el Ministerio de Educación Nacional trabaja de la mano con el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias, el Gobierno Nacional, la academia y el sector productivo, para lograr nuevas fuentes de financiamiento del Presupuesto General de la Nación, del sector privado, de la cooperación internacional y de donaciones nacionales o extranjeras, con el fin

^{35/} Las partidas se apropian en forma global en la sección 2201-01 Ministerio de Educación Nacional y éste las distribuye mediante resolución de desagregación en el transcurso de cada vigencia.

^{36/} Incluye SENA, ESAP, MINCIENCIA, ICETEX, Instituciones Técnicas y Tecnológicas del orden central y territorial, Transferencias al CESU, CNA y cuerpos consultivos del gobierno, entre otros.

de financiar programas, proyectos y actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación - CTel y Fondos de Capital de Riesgo u otros instrumentos financieros, para el apoyo de programas, proyectos y actividades de CTel.

Finalmente, entre los proyectos de fomento de la educación superior liderados por el Ministerio de Educación Nacional, se destacan los proyectos para Fomentar la permanencia; la Promoción de la Educación Técnica y Tecnológica; la Desconcentración de la Oferta a través de los Centros Regionales de Educación Superior - CERES; la Ampliación de la Educación Virtual; el Apoyo y Atención a Población Diversa; la Movilización de la Demanda mediante la exitosa estrategia de "Buscando Carrera"; el afianzamiento del Observatorio Laboral para la Educación Superior; la Creación y Consolidación de los Comités Universidad Empresa; la Formación de Capital Humano en el Exterior; el Fortalecimiento de las Capacidades Investigativas; el ya consolidado Sistema Nacional de Información de la Educación Superior(SNIES); el Apoyo a la Modernización de la Gestión Académica, Administrativa y Financiera y la Línea de Crédito con Tasa Compensada MEN-FINDETER.

En cuanto a las estrategias de financiamiento a la demanda, se destacan los recursos para garantizar el ingreso de los egresados de la educación media y la permanencia de los estudiantes en la educación superior. Las dos estrategias fundamentales de este proyecto son el crédito educativo ofrecido por el ICETEX en sus diferentes modalidades, y el otorgamiento de subsidios de sostenimiento para la permanencia de los estudiantes en el sistema. El propósito de mejorar el acceso a la educación ha llevado a los gobiernos a poner en marcha mecanismos de financiamiento, focalizados por lo general, hacia los estudiantes con buen desempeño académico y más necesitados económicamente.

Es importante resaltar que el crédito educativo ha permitido incrementar la retención en el sistema. Un estudiante que tiene crédito tiene probabilidad de desertar 3 veces menos, se gradúa en menor tiempo y obtiene mejores resultados académicos.

Por otro lado, es preciso señalar que en la presente vigencia fiscal, y dada la actual coyuntura económica y social, el Gobierno nacional ha destinado recursos por valor de **\$105.568.020.309**, con el fin de mitigar la deserción por parte de los estudiantes de Educación Superior de las IESP a través del ICETEX³⁷, en cumplimiento de lo señalado en el Decreto 662 del 14 de mayo de 2020, que *"Crea el Fondo Solidario para la Educación con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia del sector educativo. Que el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX administrará el Fondo Solidario para la Educación"*. Para tal fin es de conocimiento de este Ministerio los siguientes trámites:

- Decreto Legislativo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público No. 813 de 4 de junio de 2020 *"Por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020"*. Apropiando recursos por **\$83.499.717.017** en el Proyecto de Ley del Presupuesto de Gastos de Inversión del Ministerio de Educación Nacional "C-2202-0700-47 APOYO PARA FOMENTAR EL ACCESO CON CALIDAD A LA EDUCACIÓN SUPERIOR A TRAVÉS DE INCENTIVOS A LA DEMANDA EN COLOMBIA NACIONAL", provenientes de proyectos de Educación Básica y transversal. La desagregación de estos recursos se efectuó mediante Resolución del MEN No. 010120 del 19 de junio de 2020.

^{37/} Para una información más detallada sobre el total de recursos destinados a la mitigación del impacto de la pandemia con el propósito de mitigar la deserción por parte de los estudiantes de educación superior de las IESP, deberá remitirse por competencia a cada IESP.

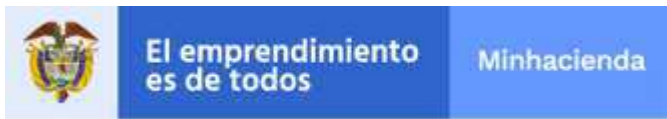
- Resolución de traslado No. 012267 del 09 de julio de 2020, firmada por la Ministra de Educación y aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP, mediante la cual se trasladan recursos de Fomento y Calidad al proyecto "C-2202-0700-47 APOYO PARA FOMENTAR EL ACCESO CON CALIDAD A LA EDUCACIÓN SUPERIOR A TRAVÉS DE INCENTIVOS A LA DEMANDA EN COLOMBIA NACIONAL" por **\$16.435.303.292**. Este monto de recursos fue desagregado a nivel de objeto de gasto para su ejecución mediante la resolución MEN No. 013859 del 27 de julio de 2020.
- Resolución de distribución del MHCP No. 1560 del 06 de agosto de 2020 "Por la cual se efectúa una distribución en el Presupuesto de gastos de Inversión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia fiscal de 2020" se distribuyeron recursos al proyecto de Inversión del MEN "C-2202-0700-0047 APOYO PARA FOMENTAR EL ACCESO CON CALIDAD A LA EDUCACIÓN SUPERIOR A TRAVÉS DE INCENTIVOS A LA DEMANDA EN COLOMBIA NACIONAL" por **\$5.633.000.000**, con el fin de brindar medidas que permitan propender la permanencia de los estudiantes actualmente vinculados a la educación superior, continuar con mecanismos que fomentan el acceso, prevengan la deserción y permitan conjurar los efectos de la emergencia, se hace necesario contar con los recursos adicionales que permitan continuar implementando estas herramientas de permanencia educativa.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo señalado en la normatividad vigente, no hay que olvidar que: (i) las Universidades Públicas gozan de la autonomía que les otorga la Constitución Política en su artículo 69, y de acuerdo con el modelo de financiamiento de la educación superior determinado por los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y 183 de la Ley 1955 de 2019, (ii) la Nación no financia los costos del funcionamiento de las Universidades Públicas, sino que sus aportes constituyen una de sus fuentes de financiación, los cuales son asignados en forma global, tanto en funcionamiento como en inversión, y junto con los aportes territoriales y sus rentas propias, las universidades elaboran sus presupuestos, y los distribuyen de acuerdo con sus necesidades, y son los Consejos Superiores, máximos órganos de gobierno de éstas, los facultados para su aprobación, por lo que le corresponde a cada ente universitario atender los gastos que le demande el cumplimiento de su objetivo social y los que las normas legales les señalen, y, (iii) las demás instituciones de educación superior públicas gozan de la autonomía que les confiere el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

En este sentido, el artículo 28 de la Ley 30 de 1992 preceptúa:

*Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y **establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.** (Subrayado fuera de texto).*

Asimismo, el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 dispuso que los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del (i) Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, (ii) por los aportes de los entes territoriales, y, (iii) por los recursos y rentas propias de cada Institución.



Continuación oficio

Página 44 de 44

Así las cosas, le corresponde a cada Institución de Educación Superior Pública aprobar la iniciativa de otorgar la matrícula cero a sus estudiantes.

En los anteriores términos se considera resuelta la solicitud, cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Atentamente,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ

Viceministro General

DM/DGPM/VT/DGPPN/DGPE

UJ-2248/2020

Anexo lo anunciado

Proyectó: Juanita Alejandra Jaramillo Diaz

Revisó: Andrea Suárez Pinto

Firmado digitalmente por: JUAN ALBERTO LONDONO MARTINEZ

Viceministro General

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

so/z Cj3p CS2c f8sE Oinf EAhZ et0=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>