REPÚBLICA DE COLOMBIA

Libertad y Orden

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

DECRETO DE 2024

( )

Por el cual se adiciona el Capítulo 15 al Título 7 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, para establecer las reglas y condiciones para la creación de una línea de redescuento con tasa compensada de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A.- FINDETER destinada a financiar a las entidades territoriales de categoría 3, 4, 5 y 6 para el fortalecimiento institucional y el reperfilamiento de deuda

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, y en desarrollo del parágrafo del literal b) del numeral 3° del artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el artículo 68 de la Ley 617 de 2000, y

CONSIDERANDO

Que el parágrafo del literal b) del numeral 3º del artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero faculta al Gobierno nacional para autorizar a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -Findeter, para crear líneas de crédito con tasa compensada, incluidas líneas dirigidas a promover el microcrédito, siempre y cuando: (i) los recursos equivalentes al monto del subsidio provengan de la Nación, entidades públicas, entidades territoriales o entidades privadas; (ii) exista aprobación y reglamentación previa de su junta directiva; (iii) e inclusión previa en el presupuesto nacional de las partidas equivalentes al monto del subsidio o que se garantice el aporte de los recursos necesarios para compensar la tasa.

Que el artículo 68 de la Ley 617 de 2000 permite a las entidades territoriales y sus descentralizadas, contratar créditos en condiciones blandas con entidades financieras de redescuento, como la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -Findeter, para la implementación de programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, en los siguientes términos:

"*Para la implementación de programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán, en cualquier momento, contratar créditos en condiciones blandas con entidades financieras de redescuento como Findeter, quienes implementarán una línea de crédito para tal fin.*

PARAGRAFO. En los programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de que habla el presente artículo, las entidades territoriales y sus descentralizadas deberán incluir un plan de contingencia para la adaptación de las personas desvinculadas a una nueva etapa productiva."

Que el artículo 2.2.1.1.2. del Decreto 1068 de 2023, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, incluye dentro de las operaciones de manejo de deuda pública aquellas que contribuyen a mejorar el perfil de la deuda, entre otros, en términos de plazo, tasa de interés, exposición a moneda extranjera, en tanto no constituyen financiamiento nuevo o adicional, estableciéndose entre otras aquellas que tengan por objeto reducir el valor de la deuda o mejorar su perfil, lo cual deviene en la finalidad del reperfilamiento de la deuda objeto del presente decreto.

Que frente al segundo de los requisitos señalados en el primer considerando y de conformidad con lo dispuesto en las normas relacionadas en el segundo y tercer considerando, la junta directiva de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A.- Findeter, en sesión realizada el veintiséis (26) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), como consta en el acta No.418, aprobó la propuesta para la creación de una línea de crédito de redescuento con tasa compensada de que trata el presente Decreto.

Que en el artículo 4.2 del Reglamento para Operaciones de Redescuento de la Financiera– Versión 13– CÓDIGO: GOA-DA-001, del 31 de mayo de 2023, aprobada su última modificación por la Junta Directiva de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter, en sesión realizada el treinta y uno (31) de mayo de 2023, como consta en el acta No. 413, se encuentra incluido dentro de los Sectores Financiables, el Sector saneamiento fiscal y financiero y fortalecimiento institucional.

Que el numeral 2 del artículo 268 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece que la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -Findeter tiene por objeto la promoción del desarrollo regional y urbano, mediante la financiación y la asesoría en lo referente a diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión.

Que el literal a) del numeral 1 del artículo 270 del Estatuto orgánico del Sistema Financiero autoriza a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter para descontar créditos a los entes territoriales, a sus entidades descentralizadas, a las áreas metropolitanas, a las asociaciones de municipios o a las entidades a que se refiere el artículo 375 del Decreto Ley 1333 de 1986, para la realización de los programas o proyectos de que trata el numeral 2 del artículo 268 del citado Estatuto.

Que el literal g) del numeral 1 del artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, autoriza a Findeter para "[r]edescontar créditos a entidades públicas del orden nacional, a entidades de derecho privado, patrimonios autónomos y personas jurídicas de derecho internacional público, siempre y cuando dichos recursos se utilicen en las actividades definidas en el numeral 2 del artículo 268 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Que en la Sección IV del Capítulo VI de la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida", se incluye el fortalecimiento institucional, como motor de cambio para recuperar la confianza de la ciudadanía y para el fortalecimiento del vínculo Estado-ciudadanía.

Que para determinar las condiciones financieras de la línea de crédito de redescuento con tasa compensada, Findeter realizó un análisis determinando la importancia de maximizar los recursos para ofrecer una tasa más favorable y un plazo más amplio que

permitieran a las entidades territoriales beneficiarias de la misma reducir el valor de las cuotas de créditos vigentes, a fin de aliviar su situación financiera y poder reprogramar sus presupuestos para invertir en proyectos de gran importancia en sectores clave como salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

Que en consonancia con lo anterior, Findeter realizó un análisis de las condiciones de mercado a fin de ofrecer a las nuevas administraciones una línea de redescuento con una tasa de interés competitiva frente a las ofrecidas por el mercado financiero y que tenga en cuenta los costos de captación, costos variables, costos fijos, utilidad y riesgo.

Que para la vigencia fiscal 2024 se cuenta con una apropiación presupuestal para la compensación de la tasa de conformidad con lo establecido en el Decreto No. 2295 del 29 diciembre de 2023, por el cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2024, donde se asignaron recursos por el orden de $496.138 millones por concepto de "*Aportes a Findeter – subsidios para operaciones de crédito en los usos autorizados parágrafo único numeral 3 art. 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*". Para la vigencia 2025 y siguientes, deberán ser considerados los respectivos recursos en la programación presupuestal para ser incluidas en las apropiaciones de las siguientes vigencias en el Presupuesto General de la Nación.

Que en cumplimiento de los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011 y de lo dispuesto por el Decreto 1081 de 2015, modificado por los Decretos 270 de 2017 y 1273 de 2020, el proyecto de Decreto fue publicado en el sitio web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. ***Adición del Capítulo 15 al Título 7 de la Parte 6 del Libro 2 al Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.*** Adiciónese el Capítulo 15 al Título 7 de la Parte 6 del Libro 2 al Decreto 1068 de 2015, así:

CAPÍTULO 15

LÍNEA DE CREDITO DE REDESCUENTO CON TASA COMPENSADA DE LA FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A.- FINDETER DESTINADA A FINANCIAR A LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE CATEGORÍA 3, 4, 5 Y 6 PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y EL REPERFILAMIENTO DE DEUDA

Artículo 2.6.7.15.1. ***Objeto.*** El presente capítulo establece las reglas y condiciones bajo las cuales se autoriza a la Financiera de Desarrollo Territorial, S.A. -Findeter, para crear una línea de crédito de redescuento con tasa compensada destinada financiar el fortalecimiento institucional y el reperfilamiento de deuda en entidades territoriales categoría 3, 4, 5 y 6.

Artículo 2.6.7.15.2. ***Vigencia y monto de la línea de crédito con tasa compensada destinada a promover el fortalecimiento institucional.*** La aprobación de las operaciones de redescuento realizadas bajo la línea de crédito directo con tasa compensada de las que trata el presente decreto se podrá otorgar hasta por un monto de novecientos mil millones de pesos moneda corriente ($900.000.000.000 M/Cte.), de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

Artículo 2.6.7.15.3. ***Disponibilidad de recursos.*** El monto para la compensación de la tasa de interés del crédito de redescuento destinada a promover el fortalecimiento institucional de que trata el artículo 2.6.7.15.1. del presente Decreto, se efectuará con cargo a las apropiaciones presupuestales establecidas en el Decreto No. 2295 del 29 de diciembre de 2023, por el cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2024, donde se asignaron recursos por el orden de $496.138 millones por concepto de "*Aportes a Findeter - subsidios para operaciones de crédito en los usos autorizados parágrafo único numeral 3 art. 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*".

Para la vigencia 2025 y siguientes, deberán ser considerados los respectivos recursos en la programación presupuestal para ser incluidos en las apropiaciones de las siguientes vigencias en el Presupuesto General de la Nación.

Artículo 2.6.7.15.4. ***Condiciones financieras de la línea de crédito destinada a promover el fortalecimiento institucional.*** La línea de con tasa compensada destinada a promover el fortalecimiento institucional, tendrá las siguientes condiciones financieras:

Monto de la Línea	Hasta novecientos mil millones de pesos ($900.000.000.000)
Beneficiarios	Departamentos de categoría 3 y 4 Distritos de categoría 3, 4, 5 y 6 Municipios de categoría 3, 4, 5 y 6
Uso	Sustitución de deuda
Tasa de Interés	Desde IBR + 1.0 M.V.
Plazo	Hasta 10 años con hasta 1 año de gracia a capital
Vigencia	Hasta agotar recursos

Artículo 2.6.7.15.5. ***Beneficiarios de la línea de crédito con tasa compensada destinada a promover el fortalecimiento institucional.*** Podrán ser beneficiarios de la línea de crédito de redescuento con tasa compensada de que trata el presente Capítulo, los departamentos de categoría 3 y 4, los distritos de categoría 3, 4, 5 y 6 y los municipios de categoría 3, 4, 5 y 6.

Artículo 2. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y adiciona el Capítulo 15 al Título 7 de la Parte 6 del Libro 2 al Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.C., a los

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ

MEMORIA JUSTIFICATIVA	
Entidad originadora:	*Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter*
Fecha (dd/mm/aa):	*17-04-2024*
Proyecto de Decreto/Resolución:	*Por el cual se adiciona el Capítulo 15 al Título 7 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, para establecer las reglas y condiciones para la creación de una línea de redescuento con tasa compensada de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A.- FINDETER destinada a financiar a las entidades territoriales de categoría 3, 4, 5 y 6 para el fortalecimiento institucional y el reperfilamiento de deuda*

JUSTIFICACIÓN PARA CREAR UNA LÍNEA DE REDESCUENTO CON TASA COMPENSADA FINDETER DESTINADA A FINANCIAR A LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE CATEGORÍA 3, 4, 5 Y 6 PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y EL REPERFILAMIENTO DE DEUDA

1. ANTECEDENTES

La relación Estado - Ciudadano

Según lo dispone el artículo 1° de la Constitución Política, "*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*" En ese sentido, las entidades territoriales tienen la vocación del servicio al ciudadano con el fin de ser las llamadas a satisfacer las necesidades que la ciudadanía demanda.

La importancia de la relación Estado - Ciudadano radica en que el primero es responsable de "(…) *proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*", tal como lo dispone el inciso 2 del artículo 2° de la Constitución. Además, la sociedad tiene la responsabilidad de influir en la toma de decisiones del Estado para lograr un desarrollo y una democracia efectiva.

Desde la descentralización del Estado en 1886 —gracias a las reformas político-administrativas— se da la libre elección de alcaldes y gobernadores, como forma de corregir las ineficiencias del centralismo, la falta de presencia en el territorio nacional y falta de legitimidad política. Con la expedición de la Constitución Política de 1991 se dio un cierto mejoramiento a la gobernabilidad en Colombia e intentó modernizar el mundo político, aunque de manera limitada en ámbitos específicos (derechos de comunidades étnicas, mundo escolar y laboral, entre otros) (Claire Launay, 2005).

Este proceso de descentralización instaurado con Constitución Política de 1991 tiene como propósito la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno central a las entidades territoriales locales, para dotarlas de autonomía en la gestión de su desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Esto se da a partir de obras y acciones que le permitan ordenar su territorio y llevar a cabo una adecuada provisión de bienes y servicios, bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En cerca de tres décadas de desarrollo de este proceso, las entidades territoriales han administrado sus recursos, creado tributos, emitido bonos de deuda, entre otros, lo cual ha significado un cambio en la estructura de Gobierno en la que, el nivel nacional se especializa en la formulación de lineamientos de política y coordinación general, y las entidades territoriales asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales, especialmente salud, educación y agua potable, con énfasis a las personas más vulnerables (Departamento Nacional de Planeación, 2002)

Para cumplir con estas funciones y contribuir con el logro de los objetivos nacionales de desarrollo —en el marco de la descentralización—, las transferencias a departamentos y municipios han aumentado sustancialmente a tal punto que administran la mayor parte de los recursos públicos del país (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Por tanto, desde los aspectos administrativos, políticos y fiscales se han realizado ajustes con miras a garantizar la correcta utilización de dichas transferencias por parte de los entes territoriales, de modo que se consolide el esquema de organización del Estado colombiano.

Con la asignación en el manejo de recursos en las entidades territoriales mediante el Sistema General de Participaciones – SGP[1], todas las entidades territoriales se volvieron proveedoras de servicios en cuanto a educación, salud, agua potable y saneamiento básico, lo cual ha sido fundamental para el desarrollo de la eficiencia y la eficacia en la prestación de bienes y servicios básicos.

Adicionalmente, diversas iniciativas de acompañamiento territorial —como el Programa de Gobernabilidad de la Corporación Andina de Fomento (CAF), los componentes de fortalecimiento institucional de los Laboratorios de Desarrollo y Paz y el Programa Nacional de Consolidación Territorial—, han alcanzado logros específicos en el desempeño de algunas competencias sectoriales y áreas transversales de la administración pública; sin embargo, el Gobierno nacional ha evidenciado que las acciones y los programas han tenido énfasis temáticos y enfoques diferentes y han carecido de articulación entre sí, impidiendo un mayor impacto en el desempeño de los gobiernos atendidos; "(…) *estos apoyos se han adelantado de manera desarticulada y fragmentada, sin una comprensión integral y diferenciada del territorio y, por lo tanto, con una visión homogénea de las entidades territoriales y con enfoque eminentemente sectorial y procedimental*" (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

Algunas de las razones que impidieron que estas iniciativas lograran una mayor profundización de la descentralización, se derivan de un desequilibrio entre las capacidades técnicas, administrativas, fiscales, financieras y de gobernanza de los entes territoriales para la correcta formulación, implementación y evaluación de políticas, programas, planes o proyectos de interés público. Si bien hay municipios con una relativa autosuficiencia, existen otros con una baja capacidad de acción para dar frente a los altos índices de pobreza y precariedad que tienen.

Frente a esta disparidad, cobra especial relevancia la aplicación de principios constitucionales sobre la organización del territorio y la distribución de competencias, tales como la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad, dado que no existe una forma única para distribuir y organizar las distintas competencias.

La descentralización ha otorgado a departamentos y municipios una mayor responsabilidad en la gestión de los recursos públicos, convirtiéndolos en actores fundamentales para el desarrollo nacional dentro del marco de la descentralización. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por fortalecer las capacidades institucionales y de gestión a nivel local mediante diversas iniciativas de acompañamiento territorial, se han evidenciado limitaciones

[1] El cual es un aporte económico que se realiza desde el Gobierno central hacia las entidades territoriales en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Este aporte monetario se asigna a cada ente territorial teniendo en cuenta entre otros factores, la densidad poblacional y la categorización del ente territorial.

en la articulación y coherencia de los programas implementados. Esta falta de coordinación ha dificultado la maximización del impacto de las políticas y programas en el desempeño de los gobiernos locales.

En Colombia, el endeudamiento de las entidades territoriales ha estado estrechamente ligado a los procesos de descentralización y al fortalecimiento de la autonomía otorgada por la Constitución Política de 1991. Como resultado, se han promulgado diversas normativas con el objetivo de fortalecer la transparencia fiscal, la estabilidad presupuestal, y el control del endeudamiento y del gasto público en los departamentos, municipios y distritos como entidades territoriales del país; sin embargo, el uso del crédito público ha sido objeto de críticas debido a los impactos de los elevados niveles de deuda en la estabilidad macroeconómica de Colombia, lo cual generó cambios significativos en las finanzas públicas durante los primeros años de la descentralización. Estos problemas estructurales se atribuyen a aspectos constitucionales, legales, políticos y económicos, según lo señalado en (Chivetta, 2018) .

Para la primera década de los años 2000, se dieron reformas estructurales y el aumento de flujos económicos por políticas de emisión cuantitativa, que generaron una estabilización artificial de las finanzas públicas en Colombia. Esta estabilidad, impulsada por altas inversiones extranjeras, enmascaró la debilidad crónica de una economía reprimarizada y poco desarrollada en el país. La estabilidad económica actuó como un impulso clave para fortalecer el sistema de deuda pública en el país, donde se implementaron numerosas leyes, normativas, decretos y enmiendas constitucionales que priorizaron el pago de la deuda sobre la asignación de recursos para la inversión y el funcionamiento del Estado. (Celi, 2022).

En el año 2020 al tener lugar la pandemia del Covid-19 y la necesidad de redireccionar recursos a la atención de la misma, la deuda pública en los departamento y ciudades capitales representó el 82% de las obligaciones financieras de las administraciones centrales territoriales, lo que supuso un aumento de 2 puntos porcentuales respecto al año anterior, y equivalió a una cuarta parte del total subnacional.

En respuesta a los impactos de la pandemia del Covid-19 en los ingresos corrientes de las entidades territoriales, el Gobierno Nacional emitió el Decreto Legislativo 678 de 2020, que amplió las posibilidades de financiamiento a través de deuda pública. Este decreto incluyó la creación de créditos especiales de tesorería con montos (hasta el 15% de los ingresos corrientes) y plazos extendidos (hasta diciembre del siguiente año en que se contratan), así como créditos de reactivación económica que elevaron el límite de sostenibilidad de la deuda (del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corrientes) establecido en la Ley 358 de 1997. Además, se neutralizó el cálculo de solvencia (relación entre intereses y ahorro operacional) y se permitió a entidades con calificación de riesgo AAA realizar operaciones de deuda interna que superen el 100% del indicador de sostenibilidad sin necesidad de autorización del Ministerio de Hacienda.

Posteriormente, la Ley de Inversión Social (Ley 2155 de 2021) introdujo cambios permanentes en los límites de endeudamiento de las entidades territoriales, elevando al 100% la relación entre deuda e ingresos corrientes y al 60% la proporción entre intereses y ahorro operacional. Asimismo, extendió el plazo para contratar los créditos de tesorería establecidos en el Decreto 678 de 2020 hasta el año 2023.

En este contexto, la refinanciación de las deudas con la banca comercial emerge como una herramienta para fortalecer las capacidades financieras de los entes territoriales, permitiéndoles afrontar los desafíos socioeconómicos y mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Al liberar recursos que de otro modo se destinarían al pago de deudas, se crea un espacio para la inversión en proyectos y programas que promuevan el desarrollo local y contribuyan al logro de los objetivos nacionales de desarrollo.

Sistemas de Control

El Estado ha invertido recursos en la innovación del quehacer público desde la Constitución de 1991 entre los que se destacan los siguientes hitos:

- Creación del sistema de control interno – 1993.
- Sistema de desarrollo administrativo, que articuló la planeación estratégica y la planeación administrativa – 1998.
- Se unificó el control interno mediante el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) – 2005.
- Se desarrolló el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) – 2012.
- Se articula el MIPG con el MECI para dirigir la gestión pública a la satisfacción ciudadana.

En este sentido, con los sistemas de control internos y la creación de sistemas de planeación y gestión, se busca que exista una estandarización de procesos en lo nacional y en lo territorial, con el fin de mejorar la confianza de las instituciones mediante la consolidación de entidades íntegras, trasparentes, innovadoras y efectivas y con el apoyo de servidores públicos comprometidos con la labor, con el fin de generar un mejor desempeño de las entidades públicas con criterios de eficiencia, calidad, oportunidad, y que esto logre resultados reflejados en la provisión de bienes y servicios que den cuenta del mejoramiento del bienestar de los grupos de valor, como consecuencia de la gestión de la entidad (Funcion Publica, 2023), para lo cual es fundamental contar con diversas fuentes de financiación como la deuda pública responsable.

Así, el MIPG tiene como objetivo mejorar la eficiencia, la transparencia y la calidad de la gestión pública en las entidades estatales de nivel nacional, departamental y municipal; se basa en principios de gestión moderna y busca promover la implementación de buenas prácticas de gobierno y administración en todas las entidades del sector público colombiano, así como:

1. **Fortalecer la Planificación:** Fomentar la planificación estratégica y operativa en las entidades gubernamentales para asegurar que se establezcan metas claras y se diseñen estrategias efectivas.
2. **Mejorar la Gestión:** Promover la eficiencia y la efectividad en la ejecución de programas y proyectos, así como en la prestación de servicios públicos.
3. **Incrementar la Transparencia:** Aumentar la transparencia en la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la gestión de recursos públicos.
4. **Impulsar la Participación Ciudadana:** Fomentar la participación activa de la sociedad civil en la gestión pública y la toma de decisiones.
5. **Garantizar la Ética y la Integridad:** Promover la ética y la integridad en la administración pública, combatiendo la corrupción y asegurando el cumplimiento de normas éticas y legales.

El MIPG está lineado por 7 dimensiones y 19 políticas trasversales, así:

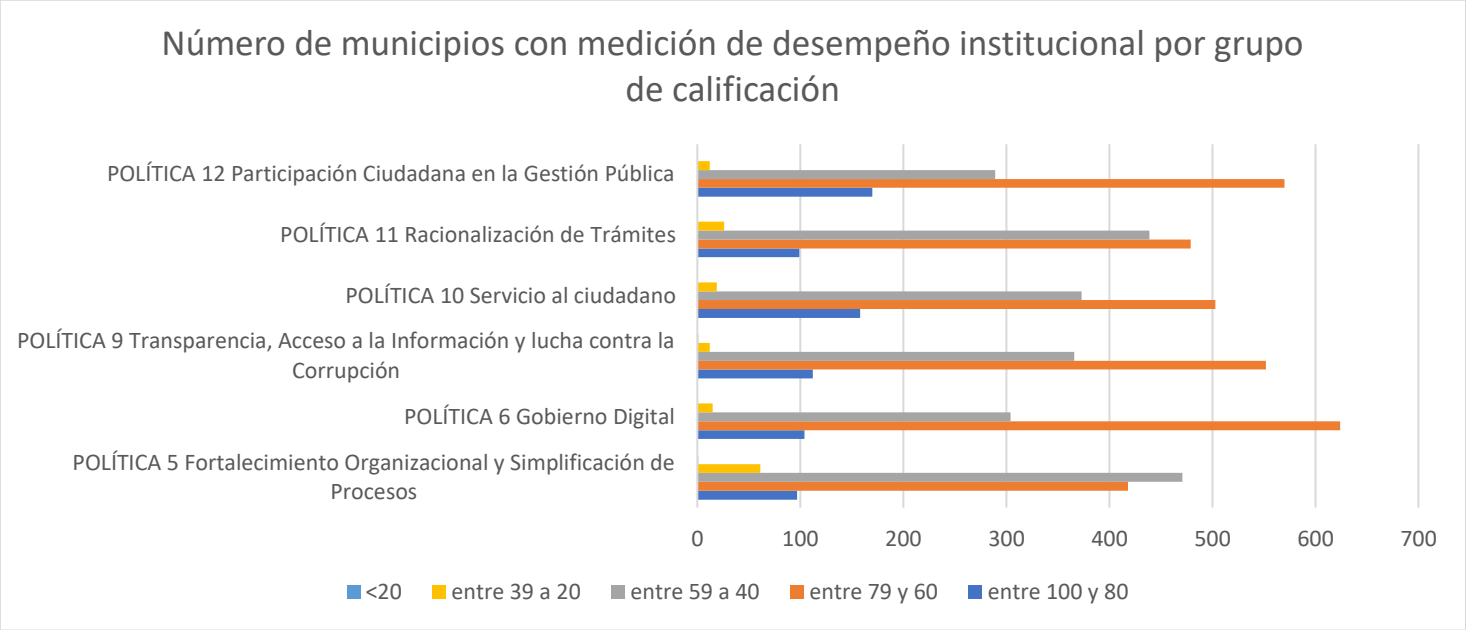
Dimensiones del MIPG	Políticas del MIPG
1. Talento Humano. 2. Direccionamiento Estratégico y Planeación. 3. Gestión con Valores para el Resultado. 4. Evaluación para el Resultado. 5. Control Interno. 6. Información y Comunicación. 7. Gestión del Conocimiento y la Innovación Estos últimos son transversales a todo el MIPG.	1. Planeación Institucional. **2. Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público.** 3. Talento humano. 4. Integridad. 5. Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción. 6. Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos. 7. Servicio al ciudadano. 8. Participación ciudadana en la gestión pública. 9. Racionalización de trámites. 10. Gestión documental. 11. Gobierno digital (antes Gobierno en Línea). 12. Seguridad digital. 13. Defensa jurídica. 14. Gestión del conocimiento y la innovación. 15. Control interno. 16. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional. 17. Mejora normativa.

El MIPG es una herramienta orientada a la gestión de las entidades públicas de cualquier nivel y busca mejorar la relación Estado – Ciudadano mediante la racionalización de trámites, la participación ciudadana en la gestión pública, el servicio al ciudadano y el Gobierno digital.

Esta herramienta nos permite medir con indicadores claros el nivel de gestión y cumplimiento de las entidades territoriales, y de acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública, se evidencia que 851

entidades territoriales tienen un desempeño institucional menor a 70 puntos de calificación, lo cual tiene una correlación con los demás indicadores de desempeño del MIPG, resaltando que 743 alcaldías cuentan con bajo desempeño en la política de servicio al ciudadano, la cual oscila entre 20 y 70 puntos; en materia de trasparencia y acceso a la información, 789 entidades territoriales presentan cifras inferiores a 70 puntos de participación; en participación ciudadana, se tiene que 683 entidades territoriales tienen un cumplimiento inferior a 70 puntos, por lo que resulta importante actuar desde lo local para generar un ambiente de confianza y gobernanza en los territorios, que permitan una participación ciudadana y un acercamiento del Estado, en cualquiera de sus niveles, a la población.

A continuación, se reflejan las cifras de desempeño institucional:



Elaboración propia con cifras del Departamento Administrativo de la Función Pública

Es importante destacar que un eje trasversal clave del MIPG es la dimensión 2) [2]. Su importancia reside en que un adecuado manejo y control de los recursos fiscales en una entidad territorial es la base para la consecución y financiamiento de los planes, programas y proyectos que se tengan en el plan de desarrollo de la entidad.

El propósito de la política del MIPG de Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público (política 2) es permitir que las entidades usen los recursos presupuestales que disponen de manera apropiada y coherente con el logro de metas y objetivos institucionales, bajo principios de eficiencia, austeridad y transparencia y llevando un adecuado control y seguimiento.

Para la implementación de dicha política se debe tener en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual es una herramienta que permite poner topes de gasto por sector y entidad. Esto permitirá a las entidades territoriales

[2] Direccionamiento estratégico y planeación, contempla la política de Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público

examinar los resultados obtenidos en vigencias anuales anteriores, identificar las metas y estrategias a alcanzar y priorizar la asignación de recursos para la siguiente vigencia. (DAFP, s.f.)

En la medición de esta política se evidencia que la mayor parte de los municipios de categoría 3, 4, 5 y 6 recibieron calificaciones de desempeño que oscilan de 60 y 79 puntos y entre 40 y 59 puntos. El comportamiento de esta política se describe de la siguiente manera[3]:

Calificación	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5	Categoría 6	Total
Entre 100 y 80	2	1	4	115	122
Entre 79 y 60	17	8	30	574	629
Entre 59 a 40	6	7	8	253	274
Entre 39 a 20	0	0	0	0	0
Menos de <20	0	0	0	10	10

Elaboración propia con cifras de Función Pública

En línea con lo anterior, la gestión presupuestal dentro del MIPG cobra relevancia al garantizar que los recursos financieros se administren de manera eficiente y responsable. La importancia de la gestión presupuestal radica en su capacidad para planificar y asignar los recursos de manera estratégica, asegurando que se cumplan los objetivos institucionales y se optimice el uso de los fondos públicos. Dentro de este marco, la deuda pública responsable se convierte en un aspecto crucial, ya que implica administrar los compromisos financieros de manera sostenible, evitando un endeudamiento excesivo que pueda comprometer la estabilidad económica a largo plazo (Mazo, 2020).

Limitación de recursos para el fortalecimiento institucional

Teniendo en cuenta que la limitación de recursos en muchas ocasiones juega en contra de los propósitos enmarcados en los planes de desarrollo, la percepción negativa de la ciudadanía sobre la eficiencia de un gobierno local será evidente. La inversión en el fortalecimiento institucional se presenta como una necesidad apremiante en el contexto actual de Colombia. Una sociedad que confía en sus instituciones es fundamental para el funcionamiento eficaz de cualquier democracia y el desarrollo sostenible de un país. Al invertir en la mejora de la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia de las instituciones gubernamentales, no solo se promueve la integridad en la gestión pública, sino que también se envía un claro mensaje a la ciudadanía de que sus preocupaciones son escuchadas y atendidas.

En consonancia con lo anterior, el fortalecimiento institucional comprende una amplia gama de actividades que buscan mejorar las capacidades de las entidades territoriales. Algunas de estas actividades pueden incluir:

- Mejora de la gestión financiera y presupuestaria que puede partir, entre otras, del reperfilamiento de la deuda.
- Fortalecimiento de la planificación estratégica y territorial.
- Desarrollo de capacidades técnicas y administrativas.
- Fortalecimiento de la gestión del talento humano.
- Mejora de la gestión de proyectos y programas.

[3] Para el análisis solo se tiene en cuenta municipios de categoría que se desean priorizar.

- Fortalecimiento de la relación Estado-Ciudadano.

No obstante, la estrategia que se pretende desarrollar desde la Financiera de Desarrollo Territorial S.A.- Findeter inicia con una línea de crédito para reperfilar las deudas existentes de las entidades territoriales con la banca comercial, para que éstas puedan liberar recursos para el apalancamiento de proyectos propuestos en sus planes de gobierno. Si bien es importante tener en cuenta que el fortalecimiento institucional no se limita a la gestión financiera, ésta es relevante teniendo en cuenta que el servicio a la deuda de muchas entidades territoriales actualmente es muy alto.

A mediano plazo, se espera acompañar la línea de crédito con:

1. Asistencia técnica y capacitación en gestión financiera y presupuestaria, con el fin de mejorar las capacidades de las entidades territoriales en este ámbito y evitar, por ejemplo, que se vuelvan a generar deudas insostenibles en el futuro.
2. Permitir la financiación de otras actividades que comprenden el fortalecimiento institucional y que permitan mejorar la relación Estado – Ciudadano.

A manera de ejemplo, se pueden establecer las siguientes actividades como relacionadas con la sustitución o reperfilamiento de deuda:

- Desarrollo de requisitos para la autorización de endeudamiento.
- Tener habilitado el cupo de endeudamiento para sustitución de deuda con un intermediario financiero.
- Una vez se genera la liberación de recursos, el municipio deberá contemplar en su proyecto de presupuesto para la siguiente anualidad, la redistribución de los recursos que se liberen del pago al servicio de la deuda y el pago de intereses.

En Colombia, los municipios disponen de diversas fuentes de ingresos, incluyendo ingresos tributarios como el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y el impuesto predial, así como las sobretasas permitidas por ley, ingresos no tributarios, trasferencias del Gobierno central a través del Sistema General de Participaciones y regalías por la explotación de recursos naturales. Sin embargo, gran parte de las entidades territoriales acuden a la deuda para la consecución de proyectos de inversión.

Con base en el informe de endeudamiento público trimestral emitido por la Superintendencia Financiera de Colombia con corte al 30 de diciembre de 2023, se observa que de las 1.134 entidades territoriales (departamentos y municipios), 766 presentan deudas que superan los 21.23 billones de pesos. La discriminación es la siguiente:

- De los 32 departamentos, 23 registran deudas que exceden los 7.35 billones de pesos, lo que equivale al 73% de las entidades territoriales con deudas que superan el 34% de la deuda pública a nivel nacional.
- Respecto a los 1.102 municipios, 743 tienen deudas, representando el 67.4% del total. Estas deudas superan los 13.87 billones de pesos, lo que constituye más del 65% de la deuda pública nacional según las categorías establecidas por la Contaduría General de la Nación para el año 2024.
- En el caso de los municipios clasificados en las categorías 3, 4, 5 y 6, la deuda acumulada supera los 2.34 billones de pesos.

Estos datos reflejan la magnitud de la deuda pública a nivel territorial y nacional, destacando la importancia de una gestión financiera responsable y sostenible para garantizar la estabilidad económica y el bienestar de la población.

Así las cosas, es necesario tener en cuenta que los municipios, distritos y departamentos reciben las trasferencias del SGP, las cuales obedecen principalmente a las asignaciones para la prestación de servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Cada uno de estos grupos de asignación cumplen gastos de destinación específica que apalancan, por ejemplo, el pago de la planta de docentes y gastos administrativos, para el sector educación o al pago al régimen subsidiado, salud pública y subsidio a la oferta, entre otros, en el caso del sector salud[4].

Por tanto, al tener una renta fija que permite dar una cobertura en los servicios que se consideran como esenciales y que aportan a la reducción de las necesidades básicas insatisfechas, muchas entidades territoriales se hacen dependientes de las trasferencias de la nación, lo cual hace que la gran parte de los ingresos fijos sean mayoritariamente las transferencias nacionales. En ese sentido, un municipio altamente dependiente de las transferencias del SGP, con deudas con la banca comercial y con baja tributación en su territorio, tendrá dificultades para invertir en proyectos de inversión y proyectos que apunten a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Aunado a lo anterior, los compromisos financieros afectan el presupuesto municipal, ya que se deben apropiar, en las vigencias presupuestales correspondientes los rubros para la amortización de los intereses y el pago de la deuda.

En la siguiente tabla se puede observar la concentración de la deuda de las entidades territoriales que se verán beneficiadas con el proyecto de decreto a que se hace referencia en la presente memoria justificativa:

TIPO DE ESTABLECIMIENTO	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS
Establecimiento bancario	5.671.554	12.497.696
Compañía de financiamiento	4.673	-
Cooperativas de carácter financiero	-	-
Institución oficial especial (Findeter)	1.680.978	1.376.739
Total	7.357.204	13.874.435

Cifras en miles de millones. Datos tomados de la Superintendencia Financiera de Colombia

De acuerdo con estas cifras podemos indicar que: (i) la deuda está concentrada principalmente en establecimientos bancarios y (ii) los municipios son los que más concentran la deuda con este tipo de establecimientos. Las instituciones oficiales especiales solo tienen una pequeña participación, la cual está concentrada principalmente en Findeter — a través de crédito directo —, por lo tanto, la liberación de recursos de servicio de la deuda e intereses supondría un costo de oportunidad para reinvertir estos recursos en el apalancamiento de los planes, programas y proyectos que los municipios tengan dispuestos en su Plan de Desarrollo.

Por tal razón con la creación de la línea de crédito de redescuento, se busca dar herramientas a los entes territoriales para tener mayor eficiencia en sus rubros de gasto, a través del acceso a créditos con condiciones blandas. Es por esto que el presente proyecto de decreto redunda en beneficio de la población, comoquiera que

[4] La asignación para recursos del SGP se realiza a partir de los lineamientos dados en el documento "MANUAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES", que se basa en el procedimiento *PT–CA–08 Distribución de los recursos del sistema general de participaciones del Departamento Nacional de Planeación*.

los entes territoriales podrán liberar recursos que en principio se encontraban destinados al servicio de la deuda, que podrán ser dirigidos a la ejecución de los proyectos y programas que sean necesarios en su territorio y que apalanquen el cumplimiento de los planes de desarrollo.

Razones de oportunidad y conveniencia

El artículo 334 de la Constitución Política de Colombia establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley en diversas actividades "(…) *para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.* (…)".

Por su parte, el artículo 68 de la Ley 617 de 2000, establece que "*Para la implementación de programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán, en cualquier momento, contratar créditos en condiciones blandas con entidades financieras de redescuento como Findeter, quienes implementarán una línea de crédito para tal fin"*

De otro lado, las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Colombia, Potencia Mundial de la Vida", contenida en la Ley 2294 de 2023, están compuestas por cinco ejes trasformadores que son:

- Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental.
- Seguridad humana y justicia social.
- Derecho humano a la alimentación.
- Transformación productiva, internacionalización y acción climática.
- Convergencia regional.

Cada uno de estos ejes está compuesto principalmente por ideas claves, indicadores de primer nivel y catalizadores. El presente proyecto de decreto tiene una alineación con los objetivos propuestos del PND en su eje transformacional 5 "Convergencia regional" y en el catalizador 5) "Fortalecimiento institucional como motor de cambio para recuperar la confianza de la ciudadanía y para el fortalecimiento del vínculo Estado – Ciudadanía", comoquiera que se presenta el Fortalecimiento Institucional como motor de cambio para recuperar la confianza de la ciudadanía y para el fortalecimiento del vínculo Estado-ciudadano, buscando mejorar las relaciones de las instituciones públicas con los ciudadanos y cumplir las expectativas ciudadanas y dar respuestas de manera oportuna a problemas sociales. Este objetivo también busca la correcta aplicación del presupuesto por resultados, apoyando de manera certera los planes, programas y proyectos de las entidades territoriales.

En ese sentido, para apoyar al Gobierno nacional y a las entidades territoriales, Findeter como aliado estratégico de estas, busca poner a disposición una línea de redescuento con tasa compensada para apoyar el fortalecimiento institucional mediante el reperfilamiento de deuda, que permita mejorar el flujo de caja, facultando a los gestores de gasto a invertir en la ejecución de los planes de desarrollo local y así apalancar la ejecución de los ejes transformacionales y las metas del PND 2022-2026 y las metas de los gobiernos locales, mejorando su gestión presupuestal y eficiencia del gasto público.

De acuerdo con el Articulo 2.2.1.4.5. del Decreto 1068 del 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, las operaciones de sustitución de la deuda pública son "(…) *aquellas operaciones de manejo de deuda en virtud de las cuales la entidad estatal contrae una obligación crediticia cuyos recursos se destinan a pagar de manera anticipada otra obligación ya vigente*.", sin suponer un incremento en el endeudamiento neto de la entidad estatal y buscando contribuir a mejorar el perfil de la deuda.

En línea con lo anterior, el artículo 2.2.1.1.2. del decreto anteriormente citado, incluye dentro de las operaciones de manejo de deuda pública aquellas que contribuyen a mejorar el perfil de la deuda, entre otros, en términos de plazo, tasa de interés, exposición a moneda extranjera, en tanto **no constituyen financiamiento nuevo o adicional**, estableciéndose entre otras, aquellas que tengan por objeto reducir el valor de la deuda o mejorar su perfil, lo cual deviene en la finalidad del reperfilamiento de la deuda objeto de la línea de crédito que se busca crear con la expedición del Decreto.

Al mejorar la gestión presupuestal a través del reperfilamiento de la deuda gracias al uso de la línea de crédito de redescuento con tasa compensada se pueden obtener los siguientes beneficios:

- **Disminuir el costo de la deuda en los territorios.** Esta línea buscará la reducción del costo de la deuda adquirida en los territorios, liberando recursos en el flujo de caja. Al tener una reducción en el servicio de la deuda y pago de intereses, se podrán tener un costo de oportunidad mayor en el uso de los recursos financieros de los que dispone la entidad.

- **Acceder a recursos competitivos.** Con recursos de tasa compensada —competitivos y asequibles— se apoyará la gestión de los nuevos mandatarios locales.

- **Apalancar los Planes de Desarrollo Territoriales.** Impulsando así las metas del Plan Nacional de Desarrollo. Al liberar recursos en el flujo de caja de los territorios, se impulsa la inversión y la ejecución de los Planes de Desarrollo Territorial 2024 - 2028, redundando en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2023 – 2026.

Condiciones financieras de la línea

Monto de la Línea	Hasta $900.000 millones de pesos
Beneficiarios	Departamentos de categoría 3 y 4, Distritos y Municipios de categoría 3, 4, 5 y 6
Uso	Sustitución de deuda
Tasa de Interés	Desde IBR + 1.0% M.V.
Plazo	Hasta 10 años con hasta 1 año de gracia a capital
Vigencia	Hasta agotar recursos

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El presente proyecto está dirigido a Departamentos de categoría 3 y 4, Distritos y Municipios de categoría 3, 4, 5 y 6

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El presente decreto se expedirá en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial, las que le confieren los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política, el parágrafo del literal b) del numeral 3° del artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el artículo 68 de la Ley 617 de 2000.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es competente para presentar el presente proyecto de Decreto, por tratarse de una modificación del Decreto 1068 de 2015 “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.

Es viable puesto que no contradice ninguna disposición de rango constitucional ni legal y se expide con fundamento en las facultades del presidente de la República.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El Título 7 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público se encuentra vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Se adiciona el Capítulo 15 al Título 7 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No aplica

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No aplica

4. IMPACTO ECONÓMICO

La implementación de una línea de crédito de redescuento con tasa compensada destinada al fortalecimiento institucional puede tener varios impactos económicos positivos en los territorios. Aquí hay algunas formas en las que esta iniciativa puede influir en la economía local:

1. **Incremento en las inversiones del Plan de Desarrollo Territorial:** La liberación de recursos, al tener una mejor tasa y por ende una mejor cuota, le permitirá a la entidad territorial tener una mayor disponibilidad de recursos para usar en las inversiones que demanda el Plan de Desarrollo.
2. **Mejora de la Eficiencia Gubernamental:** Los recursos financieros provenientes de la línea de crédito pueden ser utilizados por las instituciones gubernamentales para mejorar su eficiencia operativa. Esto incluye la implementación de sistemas de gestión más eficientes y la capacitación del personal, lo que puede conducir a una administración pública más eficaz y ahorros en costos a largo plazo.

3. **Fomento de la Inversión Pública:** Los fondos disponibles a través de la línea de crédito pueden destinarse a proyectos de inversión pública que beneficien a la comunidad, como la construcción de infraestructura, la

expansión de servicios públicos y la promoción del desarrollo local. Estos proyectos pueden estimular la actividad económica y crear empleo en el territorio.

4. **Atracción de Inversiones Externas:** Una línea de crédito con tasas favorables para el fortalecimiento institucional puede atraer inversión externa y colaboraciones público-privadas. Esto puede generar inversión adicional en el territorio, impulsando la economía local y contribuyendo al crecimiento sostenible.

5. **Aumento de la Confianza del Inversionista:** La existencia de una línea de crédito respaldada por el gobierno para el fortalecimiento institucional puede mejorar la percepción de los inversores sobre la estabilidad y la confiabilidad del entorno de inversión local. Esto puede atraer inversiones privadas y fomentar la creación de empresas locales.

6. **Reducción de la Corrupción:** Al fortalecer las instituciones locales, se pueden implementar mecanismos de control y supervisión más efectivos, lo que puede ayudar a reducir la corrupción. La disminución de la corrupción puede tener un impacto positivo en la eficiencia económica al evitar desvíos de fondos públicos y mejorar la asignación de recursos.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

De conformidad con lo establecido en el Decreto 2295 del 29 de diciembre de 2023, por el cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2024 se asignaron recursos por el orden de cuatrocientos noventa y seis mil ciento treinta y ocho millones de pesos ($496.138.000.000) por concepto de *"Aportes a Findeter -subsidios para operaciones de crédito para en los usos autorizados parágrafo único numeral 3 art 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero"* de los cuales se asignará la porción necesaria para subsidiar la tasa de interés de créditos hasta por la suma de novecientos mil millones de pesos ($900.000.000.000) M/Cte.

Para la vigencia 2025 y siguientes, deberán ser considerados los respectivos recursos en la programación presupuestal para ser incluidas en las apropiaciones de las siguientes vigencias en el Presupuesto General de la Nación.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

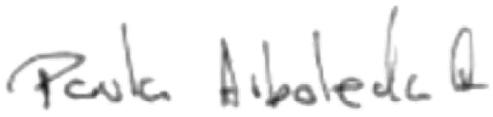
No se genera ningún impacto ambiental y ecológico ni sobre el patrimonio cultural de la nación.

ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	x
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	NA
Informe de observaciones y respuestas	x
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	NA
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	NA
Otro	*(Marque con una x)*

Aprobó:

_____

Carlos Andrés Quintero Ortiz
Director Jurídico
Financiera de Desarrollo Territorial S.A – Findeter



_____

Nombre y firma del Coordinador Jurídico de la dependencia interna del MHCP

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6c- 38, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3811700
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071
Correo: relacionciudadano@minhacienda.gov.co