SECRETARÍA DE HACIENDA
Informe de ejecución de obligaciones contractuales de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión

CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES O No.:				**CD-04-2026-5916**	Del Año:	2026	
CONTRATISTA:	OLGA BRITTO VILLAFAÑA			C.C. / C.E. No.:	32.767.938		
PERIODO DEL INFORME:	Desde:	01 de marzo	2026	Hasta:	28 de marzo	2026	
		Mes	Año		Mes	Año	

1. INFORMACIÓN GENERAL DEL CONTRATO

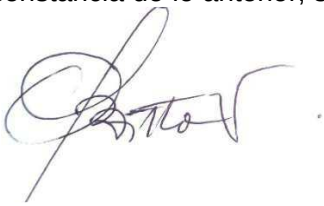
OBJETO: PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA ASESORAR A LA SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA EN EL MONITOREO Y GENERACIÓN DE INFORMACIÓN ÚTIL SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA.								
VALOR CONTRATO	$ 36.000.000							
SUPERVISOR	PABLO ANDRES DIAZ MEDINA							
CARGO	ASESOR							
PLAZO CONTRATO:	Fecha inicio	29	01	2026	Fecha Terminación *(Incluidas prórrogas y suspensiones si aplica)*	28	07	2026
		Día	Mes	Año		Día	Mes	Año

2. DETALLE DE LA EJECUCIÓN

No.	**OBLIGACIÓN ESPECÍFICA** *(Incluir cada obligación tal como se pactó en el contrato)*	**ACTIVIDADES EJECUTADAS** *(Para el cumplimento de la obligación en el periodo informado)*
1	*Asesoría en la gestión ante entidades financieras a nivel nacional e internacional para la consecución de recursos del crédito para el financiamiento del plan de desarrollo del distrito.*	*Asesoré al distrito en el análisis de identificación de la necesidad y conveniencia de la operación de emisión de bonos de deuda pública, dentro del abanico de alternativas de financiamiento disponible para las entidades territoriales en el marco de los procedimientos de emisión de bonos de deuda pública, teniendo en cuenta el escenario macroeconómico y los planes económicos del Ministerio de Hacienda y crédito público.*

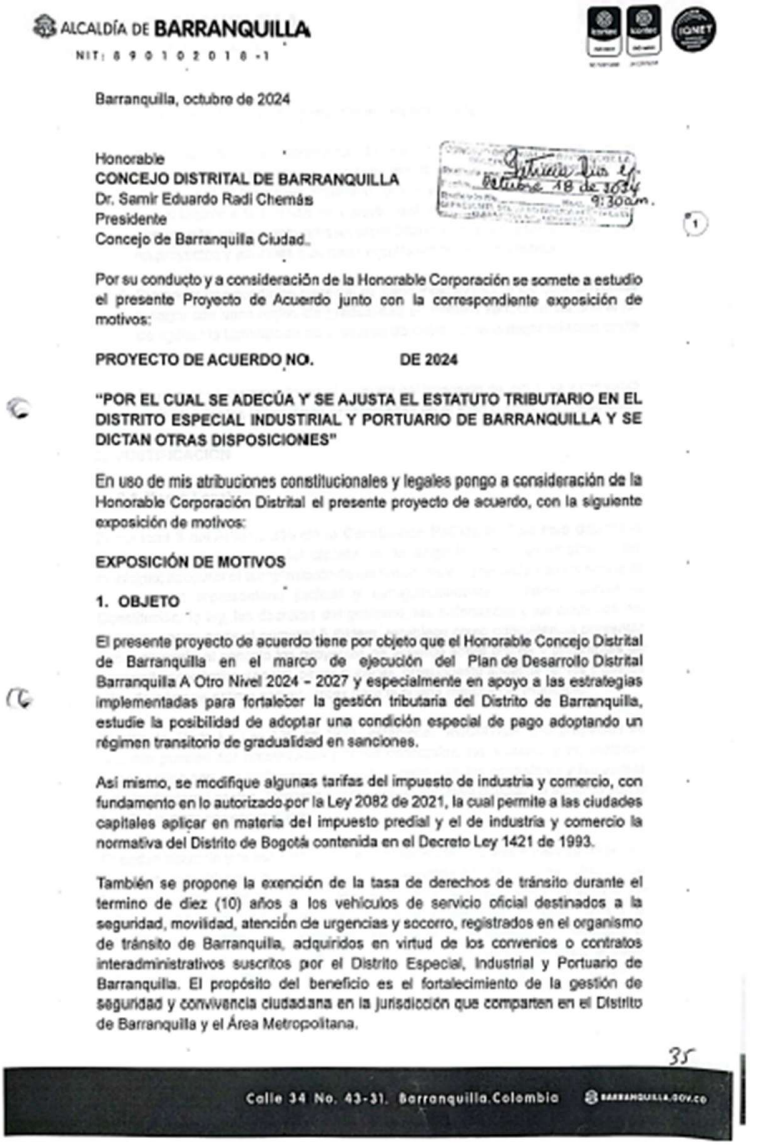
2	*Asesoría y acompañamiento en la gestión ante el Concejo Distrital de Barranquilla.*	*Atendí un requerimiento del análisis de la exención de 10 años de la tasa de derechos de tránsito a los vehículos de servicio oficial destinados a la seguridad, movilidad, atención de urgencias y socorro que otorgó el Concejo Distrital de Barranquilla.*
3	*Proyectar respuestas y derechos de petición.*	*No se realizaron actividades en este periodo.*
4	*Las demás que sean asignadas por el supervisor del contrato*	*Asesoré a la Secretaría Distrital de Hacienda del Distrito de Barranquilla en el análisis para identificar la necesidad de obtener recursos de crédito externo para su financiación.*

En constancia de lo anterior, se firma el presente informe el 01 de abril de 2026.



Firma Contratista
Nombre: OLGA BRITTO VILLAFAÑA
Documento de identificación: 32.767.938

3. ANEXOS DEL INFORME DE GESTION



ALCALDÍA DE BARRANQUILLA
NIT: 8 9 0 1 0 2 0 1 8 -1

Barranquilla, octubre de 2024

Honorable
CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA
Dr. Samir Eduardo Radi Chemás
Presidente
Concejo de Barranquilla Ciudad.

Por su conducto y a consideración de la Honorable Corporación se somete a estudio el presente Proyecto de Acuerdo junto con la correspondiente exposición de motivos:

PROYECTO DE ACUERDO NO. DE 2024

"POR EL CUAL SE ADECÚA Y SE AJUSTA EL ESTATUTO TRIBUTARIO EN EL DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

En uso de mis atribuciones constitucionales y legales pongo a consideración de la Honorable Corporación Distrital el presente proyecto de acuerdo, con la siguiente exposición de motivos:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

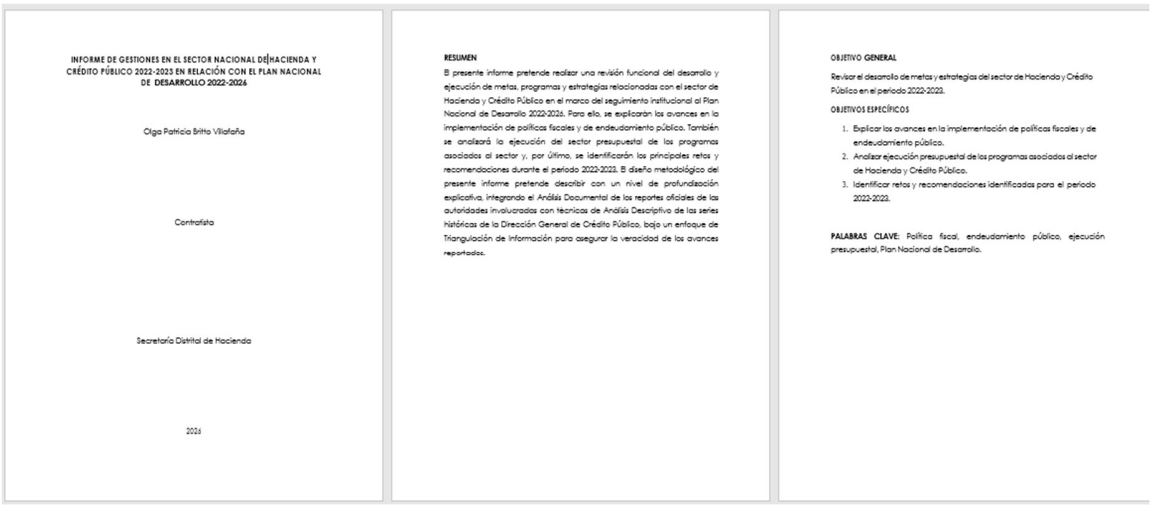
El presente proyecto de acuerdo tiene por objeto que el Honorable Concejo Distrital de Barranquilla en el marco de ejecución del Plan de Desarrollo Distrital Barranquilla A Otro Nivel 2024 - 2027 y especialmente en apoyo a las estrategias implementadas para fortalecer la gestión tributaria del Distrito de Barranquilla, estudie la posibilidad de adoptar una condición especial de pago adoptando un régimen transitorio de gradualidad en sanciones.

Así mismo, se modifique algunas tarifas del impuesto de industria y comercio, con fundamento en lo autorizado por la Ley 2082 de 2021, la cual permite a las ciudades capitales aplicar en materia del impuesto predial y el de industria y comercio la normativa del Distrito de Bogotá contenida en el Decreto Ley 1421 de 1993.

También se propone la exención de la tasa de derechos de tránsito durante el termino de diez (10) años a los vehículos de servicio oficial destinados a la seguridad, movilidad, atención de urgencias y socorro, registrados en el organismo de tránsito de Barranquilla, adquiridos en virtud de los convenios o contratos interadministrativos suscritos por el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. El propósito del beneficio es el fortalecimiento de la gestión de seguridad y convivencia ciudadana en la jurisdicción que comparten en el Distrito de Barranquilla y el Área Metropolitana.

Calle 34 No. 43-31. Barranquilla.Colombia BARRANQUILLA.GOV.CO

icontec ISO 9001 SC-CER103099
icontec ISO 14001 SA-CER756031
IQNET CERTIFIED MANAGEMENT SYSTEM



INFORME DE GESTIONES EN EL SECTOR NACIONAL DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO 2022-2023 EN RELACIÓN CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026

Olga Patricia Britto Vilafaña

Contratista

Secretaría Distrital de Hacienda

2026

RESUMEN

El presente informe pretende realizar una revisión funcional del desarrollo y ejecución de metas, programas y estrategias relacionadas con el sector de Hacienda y Crédito Público en el marco del seguimiento institucional al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Para ello, se explicarán los avances en la implementación de políticas fiscales y de endeudamiento público. También se analizará la ejecución del sector presupuestal de los programas asociados al sector y, por último, se identificarán los principales retos y recomendaciones durante el período 2023-2023. El diseño metodológico del presente informe pretende describir con un nivel de profundización explicativa, integrando el Análisis Documental de los reportes oficiales de las autoridades involucradas con técnicas de Análisis Descriptivo de las series históricas de la Dirección General de Crédito Público, bajo un enfoque de Triangulación de Información para asegurar la veracidad de los avances reportados.

OBJETIVO GENERAL

Revisar el desarrollo de metas y estrategias del sector de Hacienda y Crédito Público en el período 2022-2023.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Explicar los avances en la implementación de políticas fiscales y de endeudamiento público.
2. Analizar ejecución presupuestal de los programas asociados al sector de Hacienda y Crédito Público.
3. Identificar retos y recomendaciones identificadas para el período 2022-2023.

PALABRAS CLAVE: Política fiscal, endeudamiento público, ejecución presupuestal, Plan Nacional de Desarrollo.

INTRODUCCIÓN

La vigencia del período 2022 está marcada principalmente por la presentación del documento técnico del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El documento, retoma los acontecimientos económicos más importantes de las vigencias pasadas, tratándose de la emergencia económica, social y ecológica causada por el COVID-19, la recuperación de la economía, la baja de la tasa de desempleo y las obligaciones vencidas con el Fondo de Estabilización de Precios de Petróleo.

El artículo 4º de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" establece como uno de sus ejes transversales la estabilidad macroeconómica. Esa estabilidad macroeconómica es buscada por el Gobierno Nacional para garantizar la disponibilidad de recursos para financiar las principales transformaciones estructurales de orden nacional y regional. En ese sentido, se aprobó un Plan Nacional de Inversiones Públicas (2023-2026) por un valor de 1.154,8 billones, a pesos constantes de 2022.

De ese Plan Nacional de Inversiones Públicas se destinaron 83,4 billones de pesos para garantizar la estabilidad macroeconómica de la Nación.

I. AVANCES EN POLÍTICA FISCAL 2022-2023.

1.1. Evolución del Recaudo 2022-2023.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2022, publicado en junio de esa vigencia, el Gobierno no anunció nuevos impuestos e inicialmente basó su estrategia de recaudo implementando la Ley 2155 de 2021 denominada "Ley de Inversión Social".

Por otro lado, una de los asuntos de mayor urgencia para la Hacienda Pública fue la deuda del Fondo de Estabilización de Precios de Petróleo –FEPC-, llegando a considerar que los subsidios a los combustibles eran fiscalmente insostenibles. Ello por cuanto el Comité Autónomo de la Regla Fiscal vislumbró la magnitud del problema al estimar que el déficit del FEPC alcanzaría los $34, 4 billones de pesos solo en 2022. Así, en el Marco Fiscal se propuso que ese déficit dejara de ser una deuda oculta y se reconociera explícitamente como una deuda pública o gasto del Gobierno Nacional Central para mayor transparencia.

Por último, conexamente a la discusión sobre el recaudo para la vigencia de 2022, se hizo énfasis en las estrategias a implementarse para optimizar el recaudo. Principalmente, se priorizó la modernización y la fiscalización, a través de las que se obtuvieron los siguientes resultados.

1.1.1. Resultados del Recaudo Vigencia 2022.

Consultadas las fuentes de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se evidencian algunos de los resultados más relevantes obtenidos en recaudo para la vigencia 2022, tal como se muestra a continuación:

- Recaudo bruto de 228,6 billones, equivalentes al 106% de la meta establecida ($215,75 billones).
- Recaudo tributario por gestión de cartera equivalente a $26,6 billones.
- $6,8 billones por gestión aceptada de fiscalización.
- Recaudo aduanero equivalente a $48,6 billones.

Además de las señaladas, también hubo una importante recaudación de recursos a través de la lucha contra la evasión, las estructuras agresivas de evasión tributaria, el decomiso de mercancías y operación de extinción del derecho de dominio.

1.1.2. Resultados del Recaudo Vigencia 2023.

La vigencia de 2023, se inaugura con la expedición de la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022 "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad, la justicia social y otras disposiciones". El objeto de la denominada "Reforma Tributaria" fue:

"apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente" (Art. 1, Ley 2277 de 2022).

Ello fue el inicio del cambio de las reglas que definió en gran medida la dirección de la Política Fiscal del nuevo Gobierno que entró en funciones desde el 07 de agosto de 2022. El objeto de la Ley, acorde con el espíritu del Plan Nacional de Desarrollo, introdujo cambios, principalmente en:

- Limitación a las deducciones a las personas naturales.
- Impuesto a los dividendos de personas naturales.
- Permanencia del impuesto al patrimonio.
- Impuestos sobre la renta para personas jurídicas.
- Impuestos mínimo global.
- Cambios en el régimen simple.
- Aumento de las tarifas a las ganancias ocasionales.
- Diferenciación de tarifas impositivas para zonas francas.

icontec ISO 9001 SC-CER103099
icontec ISO 14001 SA-CER756031
IQNET CERTIFIED MANAGEMENT SYSTEM

En cuanto a los resultados de la gestión de recaudo se consultó la información consignada en el informe de gestión publicado por la DIAN para la vigencia en cuestión. De aquel, se extraen los siguientes resultados como se muestra a continuación:

- Recaudo bruto de $279,4 billones equivalentes al 96,3% de la meta establecida ($290,03 billones).
- Cumplimiento del 105,6% del recaudo tributario por gestión de cartera equivalente a $4,8 billones.
- Recaudo por fiscalización tributaria, aduanera, cambiaria e internacional por valor de $7,59 billones, logrando un cumplimiento de la meta equivalente al 129,8%.

1.2. Marco Fiscal de Mediano Plazo (2022- 2023).

La estrategia fiscal a mediano plazo, tal como se estableció en el documento publicado en junio de 2022, parte de estimaciones de incremento del PIB. En particular, el buen desempeño vaticinado se produciría por el jalonamiento de la inversión en maquinaria y equipo, infraestructura y exportaciones no tradicionales y servicios.

Así mismo, se proyectó que la tendencia decreciente del déficit de cuenta corriente al ritmo del decrecimiento del déficit comercial de bienes y servicios. Ello, soportado en las exportaciones no tradicionales de servicios y los servicios de turismo. Así como también la inserción de cadenas globales de valor y la diversificación de la canasta exportadora.

En ese sentido, se dictaminó que la principal fuente de financiamiento externo sería la Inversión Extranjera Directa. Por tal, el decrecimiento del déficit de cuenta corriente permitiría tanto una composición más favorable del financiamiento, como la estabilización de los pasivos externos como porcentaje del PIB (Pág.13. Marco Fiscal de Mediano Plazo. 2022).

La estrategia también se apoyó en la proyección de la reducción de los precios internacionales del petróleo para los años 2024 y 2025. Aunado a ello, se proyectó un aumento en la oferta e implementación de políticas de transición energética. La proyección de los precios del petróleo se fundamenta en el control que realizaría la Organización de Países Exportadores de Petróleo sobre la oferta del elemento petrolífero y sus derivados. En contraposición, la misma organización intervendría en la rapidez con la que se implementaría las políticas de transición energética.

Por último, se estableció que las vigencias de 2022 y 2023 son un período importante para la estabilización de las finanzas públicas que terminaría por consolidarse en 2024. Así, el progreso de la posición fiscal del país estaría guiado por el cumplimiento de las metas de una **nueva regla fiscal**. Es importante resaltar que, en dicho documento se estableció que el cumplimiento de la regla fiscal no dependería de medidas adicionales, sino del estricto uso de las herramientas de recaudo y cumplimiento de las metas de la DIAN.

Ahora bien, en lo que concierne a Marco Fiscal de Mediano Plazo en la vigencia de 2023, se puede explicar en los siguientes términos. La estrategia de 2023, bajo la administración del presidente Gustavo Petro, se centra en tres pilares fundamentales para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas mientras se financia el Plan Nacional de Desarrollo 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'.

Lo que no sufrió un giro sustancial fue el cumplimiento estricto de la Regla Fiscal. En el 2023, el MFMP (Marco Fiscal de Mediano Plazo) enfatizó que el cumplimiento de la Regla Fiscal es innegociable para mantener la confianza de los mercados. Por tal, se proyectó una senda de reducción del déficit fiscal para llevarlo a niveles sostenibles.

Tal como se referenció en la vigencia de 2022, el nuevo Gobierno atendió un punto crítico de las finanzas públicas, esto es, la reducción del déficit del FEPC (Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles). Una de las estrategias más agresivas de 2023 fue el cierre de la brecha de precios de la gasolina para sanear el hueco fiscal. El déficit fue producto de los subsidios a los combustibles, el cual representaba un riesgo significativo para las cuentas públicas.

Retomando lo planteado en la vigencia de 2023, sobre el recaudo tributario, el Gobierno aprovechó el apalancamiento en la Reforma Tributaria (Ley 2277 de 2022). La estrategia se apoya en los nuevos ingresos permanentes derivados de esta reforma (impuestos a sectores extractivos, mayores tasas para personas de altas ingresos y eliminación de exenciones), con el fin de financiar la inversión social sin deteriorar el balance fiscal.

Por último, en cuanto a la Transición Energética y Sostenibilidad, se introduce una visión de mediano plazo para diversificar la economía y reducir la dependencia de los ingresos por hidrocarburos y carbón.

Característica	MFMP 2022	MFMP 2023
Enfoque Principal	Reactivación económica post-pandemia y crecimiento impulsado por la inversión privada.	Transformación social, equidad y transición energética.
Fuente de Ingresos	Basada en la Ley 2155 de 2021 (Inversión Social) y la eficiencia administrativa de la DIAN.	Basada en la Ley 2277 de 2022, con mayor carga a personas naturales de ingresos altos y sector minero-energético.
Gestión de Combustibles	Mantuvo el subsidio para contener la inflación post-pandemia, lo que aumentó el déficit del FEPC.	Prioriza el desmonte gradual del subsidio a la gasolina para eliminar el déficit del FEPC.
Visión de Largo Plazo	Fomento de la competitividad regional y estabilización tras el choque del COVID-19.	Cambio del modelo económico hacia una economía menos dependiente de los fósiles.

Fuente: Elaboración Propia.

1.3. Endeudamiento Público.

Revisar el endeudamiento público no solo consiste en examinar la composición de la deuda, sino que también es pertinente revisar otros elementos financieros y económicos. A saber, es necesario revisar las fuentes de financiamiento, el rendimiento y los costos de tasas y, la confiabilidad de pago y la sostenibilidad.

1.3.1. Endeudamiento público 2022.

El endeudamiento público en la vigencia de 2022 estuvo marcado por la transición política y la economía post-covid. De las bases de datos y archivos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del cual se extraen los siguientes datos relevantes:

Saldos y Composición

Deuda Total: Al cierre de 2022 (dic), el saldo de la deuda bruta se situó cerca de los $672 billones de COP.

Endeudamiento Interno/Externo: La deuda interna representaba aproximadamente el 58,1% y la externa el 41,9%. En este año se observó una mayor presión en la deuda externa debido a la devaluación del peso frente al dólar (TRM alta al cierre de año).

Costo y Rendimiento

Cupón Promedio: La tasa promedio de la deuda total rondaba el 7,8%.

Tasa de Interés: Predominaba la tasa fija (aprox. 79%), lo que blindó parcialmente el presupuesto ante las subidas de tasas de las bancas centrales que iniciaron con fuerza ese año.

Estrategia (MFMP 2022)

El enfoque fue la 'Inversión Social con Sostenibilidad'. Se centró en financiar programas como Ingreso Solidario manteniendo la confianza de los mercados tras la pérdida del grado de inversión en 2021. Además, se priorizó el mercado local de TES como fuente principal de fondeo.

1.3.2. Endeudamiento Público 2023.

El 2023 fue un año de retos por la alta inflación y el costo del servicio de la deuda, además de un cambio en la estrategia de subsidios.

Saldos y Composición

Deuda Total: El saldo cerró el año (dic-23) superando los $890 billones de COP.

Deuda Interna/Externa: Se fortaleció la deuda interna, llegando a niveles del 64,5%, mientras que la externa bajó al 35,4%. Este cambio refleja una estrategia de reducir la exposición al riesgo cambiario.

Costo y Rendimiento

Cupón Promedio: El costo se incrementó significativamente, alcanzando un 8,3% aproximadamente. Esto se debió a que las nuevas colocaciones de TES se hicieron a tasas mucho más altas para atraer inversionistas en un entorno inflacionario.

Vida Media: Se logró mantener una vida media de la deuda cercana a los 10 años, lo cual es positivo para la confiabilidad de pago, ya que no hay una concentración excesiva de vencimientos inmediatos.

Estrategia (MFMP 2023)

Saneamiento del FEPC: La gran novedad fue el uso de recursos para cubrir el déficit de los combustibles, lo que presionó la caja, pero mejoró la percepción de responsabilidad fiscal a largo plazo.

Financiamiento Multilateral: Hubo un uso intensivo de créditos con el BID y el Banco Mundial (aprovechando tasas más bajas que los bonos de mercado) para financiar proyectos vinculados a la transición energética y justicia social.

1.4. Ejecución de los Principales Programas de Inversión.

1.4.1. Inclusión Social y Reconciliación: Al cierre del 2022, este programa alcanzó una ejecución del 96,3% y a 31 de mayo de 2023, el sector alcanzó el 56,5% de los recursos comprometidos y el 30,3% de los recursos obligados.

1.4.2. Sector Transporte: En 2022, el sector alcanzó una ejecución acumulada del 72% y a 31 de mayo de 2023, el sector alcanzó el 60,9% de recursos comprometidos y el 9,6% de los recursos obligados.

1.4.3. Sector Educación: En 2022, el sector alcanzó una ejecución acumulada del 93,7% y a 31 de mayo de 2023 alcanzó la ejecución del 81,1% de los recursos comprometidos y el 45,4% de los recursos obligados.

1.4.4. Sector Minas y Energía: En 2022 logró una ejecución acumulada del 82,2% y, a 31 de mayo de 2023, el sector había comprometido el 48,7% de los recursos y había obligado el 46,6% de los mismos.

1.4.5. Sector Trabajo: En 2022 alcanzó una ejecución equivalente al 93,2% de los recursos y, a mayo de 2023, el sector alcanzó a comprometer el 47,8% de los recursos y a obligar el 24% de los mismos.

1.4.6. Sector Vivienda Ciudad y Territorio: En 2022 alcanzó una ejecución acumulada de 64,1%. En mayo de 2023, el sector alcanzó el 70,4% de los recursos comprometidos y el 8,4% de los recursos obligados.

1.4.7. Sector Agricultura y Desarrollo Rural: El sector alcanzó una ejecución acumulada del 67,3% en 2022. A corte de mayo de 2023 el sector alcanzó el 33,5% de recursos comprometidos y el 11,2% de recursos obligados.

1.4.8. Sector TIC's: En relación con la ejecución del sector, al cierre de 2022 alcanzó una ejecución del 78,8% de los recursos. A 31 de mayo de 2023, el sector alcanzó el 54,7% de los recursos comprometidos y el 23,8% de los recursos obligados.

1.4.9. Sector Salud y Protección Social: En 2022, el sector alcanzó una ejecución acumulada del 89,2%. Para mayo de 2023, el sector alcanzó el 35,1% de los recursos comprometidos y el 16,8% de los recursos obligados.

1.4.10. Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible: La ejecución de recursos de este sector en 2022 alcanzó una ejecución acumulada del 49,2%. A 31 de mayo de 2023, el sector alcanzó el 29% de los recursos comprometidos y el 9% de los recursos obligados.

1.4.11. Sector Deporte y Recreación: La ejecución de recursos de este sector en 2022 alcanzó una ejecución acumulada del 60%. A 31 de mayo de 2023, el sector alcanzó el 25,5% de los recursos comprometidos y el 6,3% de los recursos obligados.

1.4.12. Sector Justicia y Derecho: La ejecución de recursos de este sector en 2022 alcanzó una ejecución acumulada del 21,8%. A 31 de mayo de 2023, el sector alcanzó el 21,7% de los recursos comprometidos y el 4,2% de los recursos obligados.

1.4.13. Sector Comercio, Industria y Turismo: La ejecución de recursos de este sector en 2022 alcanzó una ejecución acumulada del 62,6%. A 31 de mayo de 2023, el sector alcanzó el 21,7% de los recursos comprometidos y el 4,2% de los recursos obligados.

BIBLIOGRAFÍA

1. Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2276 de 2022.
2. Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Reporte Sinergia: Balance de resultados 2023* [Informe técnico]. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.
3. Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Reporte Sinergia: Seguimiento a metas de producto y Plan Nacional de Desarrollo 2024* [Informe técnico]. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.
4. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2022). Informe de Gestión Anual.
5. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2023). Informe de Gestión Anual.
6. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). *Cierre fiscal GNC 47-2023: Balance del Gobierno Nacional Central* [Informe técnico]. Dirección General de Política Macroeconómica.
7. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). *Cierre fiscal GG MFMP 372023: Balance del Gobierno General* [Informe técnico]. Dirección General de Política Macroeconómica.
8. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). *Informe de Ejecución Presupuestal: Mayo 2024* [Informe técnico]. Viceministerio General.
9. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). *Informe de Ejecución Presupuestal: enero 2022* [Informe técnico].
10. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). Informe de Ejecución Presupuestal: enero 2022 [Informe técnico].
11. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). Informe de Ejecución Presupuestal: febrero 2022 [Informe técnico].
12. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). Informe de Ejecución Presupuestal: marzo 2022 [Informe técnico].
13. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). Informe de Ejecución Presupuestal: abril 2022 [Informe técnico].
14. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). Informe de Ejecución Presupuestal: mayo 2022 [Informe técnico].
15. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). Informe de Ejecución Presupuestal: junio 2022 [Informe técnico].
16. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022. [Informe técnico].
17. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). Informe de Ejecución Presupuestal: julio 2022 [Informe técnico].

icontec ISO 9001 SC-CER103099
icontec ISO 14001 SA-CER756031
IQNET CERTIFIED MANAGEMENT SYSTEM

ANALISIS DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO NACIONAL PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE OBTENER RECURSOS DE CRÉDITO EXTERNO

Olga Patricia Britto Villafaña

Contratista

Secretaría Distrital de Hacienda de Barranquilla

2024|

OBJETIVO GENERAL

Analizar el escenario macroeconómico nacional, a partir del comportamiento de la ejecución presupuestal del Sector Hacienda y Crédito Público y de los principales indicadores fiscales, con el fin de determinar la necesidad, viabilidad y conveniencia de acudir a fuentes de financiamiento mediante crédito externo en el contexto de sostenibilidad fiscal del Estado colombiano.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Evaluar la ejecución presupuestal del Sector Hacienda y Crédito Público durante las vigencias 2022 y 2023, identificando patrones de asignación, compromiso y obligación de recursos.
2. Analizar el rol del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la administración, distribución y bloqueo estratégico de recursos dentro del Presupuesto General de la Nación.
3. Identificar los principales riesgos macroeconómicos asociados a la sostenibilidad de la deuda pública, incluyendo presión de refinanciación, vulnerabilidad cambiaria y deterioro del balance primario.

INTRODUCCIÓN

El análisis del escenario macroeconómico nacional constituye un insumo fundamental para la toma de decisiones en materia de política fiscal y endeudamiento público. En este contexto, la evaluación de la ejecución presupuestal del Sector Hacienda y Crédito Público permite comprender no solo la dinámica de asignación y uso de los recursos públicos, sino también las tensiones estructurales que inciden en la sostenibilidad de las finanzas del Estado.

Durante las vigencias 2022 y 2023, se evidencian patrones relevantes en la gestión presupuestal, particularmente en lo relativo al manejo de recursos bloqueados, la concentración de funciones en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las diferencias en la ejecución de los componentes de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. Estos elementos reflejan tanto capacidades institucionales como limitaciones estructurales en la materialización del gasto público.

A su vez, el entorno macroeconómico plantea desafíos significativos, tales como la presión de refinanciación de la deuda en el corto plazo, el deterioro del balance primario, la exposición a la volatilidad cambiaria y la rigidez del gasto público. Estas condiciones configuran un escenario en el cual la decisión de acudir a fuentes de financiamiento externo debe ser evaluada con criterios de necesidad, eficiencia y sostenibilidad.

En consecuencia, el presente análisis busca articular la información presupuestal con los principales riesgos fiscales, con el propósito de determinar la conveniencia de recurrir al crédito externo como mecanismo de financiación, así como proponer lineamientos que contribuyan al fortalecimiento de la política fiscal y la estabilidad macroeconómica del país.

I. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

1. Ejecución Presupuestal 2022.

Basado en el análisis de los informes de ejecución presupuestal de la vigencia 2022 (específicamente los cortes disponibles y recuperados de mayo y noviembre, que permiten ver la evolución hacia el cierre), aquí están las premisas y datos precisos organizados por temas:

1.1. Sector Hacienda - SH (Consolidado y Ejecución)

- Tendencia de Recursos Bloqueados: A diferencia de 2023, en 2022 se observó una liberación progresiva y significativa de recursos bloqueados a lo largo del año. En mayo de 2022, los recursos bloqueados ascendían a $8.881.512 millones (un 24% aprox. de la apropiación vigente de ese mes). Para noviembre de 2022, esta cifra se redujo drásticamente a $2.405.962 millones, lo que indica una gestión activa de desbloqueo de partidas (principalmente del MHCP –Ministerio de Hacienda y Crédito Público–) para la ejecución del segundo semestre.
- Ejecución Global al cierre (Corte Noviembre, 2022): Con una apropiación vigente ajustada de $19.967.512 millones, el sector alcanzó compromisos por $13.400.580 millones (67,1%) y obligaciones por $12.012.898 millones (60,2%).

Composición del Gasto:

- Funcionamiento: Representa la mayor parte del presupuesto. A noviembre de 2022, la apropiación vigente era de $17.120.552 millones (85,7% del total del sector), con una ejecución de obligaciones del 64,8%.
- Inversión: Muestra un rezago comparativo. De los $2.782.300 millones vigentes a noviembre de 2022, se habían obligado $853.382 millones (30,7%), evidenciando una ejecución más lenta que en funcionamiento.
- Servicio de la Deuda: Presenta una ejecución perfecta. La apropiación de $64.659 millones se ejecutó al 100% tanto en compromisos como en obligaciones.

1.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP

1.2.1 Total MHCP

- El Ministerio concentra la casi totalidad de los recursos bloqueados del sector. En mayo de 2022, el 99,9% de los recursos bloqueados ($8.872.702 millones) correspondían al MHCP –Ministerio de Hacienda y Crédito Público–. Para noviembre de 2022, esta proporción se mantuvo alta (81,7%), sumando $2.404.338 millones retenidos.

1.2.2 Inversión MHCP

- Bloqueo Estratégico: La inversión en el MHCP funciona como una bolsa para contingencias. En mayo de 2022, el rubro de inversión tenía $1.264.700 millones bloqueados, correspondientes principalmente al proyecto "Apoyo a Proyectos de Inversión Nacional". Para noviembre de 2022, este monto bloqueado descendió a $439.452 millones, liberando recursos para su ejecución en la recta final del año.
- Patrimonios Autónomos: Se identifica que la baja ejecución en inversión en ciertos periodos (como junio) obedece a la mecánica de giros a Patrimonios Autónomos, los cuales suelen trasladarse en el último trimestre de la vigencia de 2022.

1.2.3 Funcionamiento MHCP

- Rubros de Contingencia: Al igual que en 2023, una gran parte de los recursos de funcionamiento del MHCP se destinan a "contingencias o transferencias previo concepto". En mayo, estos rubros sumaban $7.608.001 millones en recursos bloqueados.
- Ejecución de Reservas: El Ministerio gestiona un volumen importante de reservas presupuestales de vigencias anteriores. A junio de 2022, el sector (incluyendo entidades adscritas como la ANI) mostraba una ejecución de reservas de funcionamiento cercana al 97,98%, lo que demuestra una alta eficiencia en el cierre de cuentas de años previos.

Resumen de Distribuciones

Se realizaron movimientos significativos de recursos hacia otras entidades mediante resoluciones. Por ejemplo, en noviembre se destacan:

- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD): Asignación de $351.632 millones.
- DIAN: Asignación de $54.517 millones.

2. Ejecución Presupuestal 2023.

Basado en los informes de ejecución presupuestal del Sector Hacienda para la vigencia 2023, se extraen las siguientes premisas y datos precisos organizados según la estructura de sus contenidos:

2.1. **Sector Hacienda - SH (Consolidado y Ejecución)**

Dominio Presupuestal del MHCP: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) concentra la gran mayoría de los recursos

del sector. Al cierre de diciembre de 2023, su apropiación vigente era de $38,258,478 millones, lo que representaba el 91.7% del total del sector ($41,698,826 millones).

- Ejecución Global: A diciembre de 2023, el Sector Hacienda alcanzó un nivel de compromisos del 89.3% ($37,252,374 millones) y una obligación efectiva del 81.8% ($34,102,149 millones).

- Recursos Bloqueados: Durante el año 2023 se mantuvo una política de bloqueo de recursos para contingencias. En junio, los recursos bloqueados ascendían a $17,264,404 millones (33.3% de la apropiación vigente de ese mes). Para diciembre, esta cifra se redujo a $3,726,164 millones, de los cuales el 99.4% correspondían al MHCP.

2.1.1. **Desempeño por Concepto de Gasto (Corte diciembre 2023):**

Funcionamiento: Apropiación vigente de $36,846,092 millones con una ejecución en obligaciones del 89.5%.

Servicio de la Deuda Pública: Ejecución del 100% de los $21,806 millones asignados.

Inversión: Fue el rubro con menor desempeño, con una obligación del 22.8% ($1,103,460 millones) respecto a su apropiación vigente.

2.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP

2.2.1. Total MHCP

Al finalizar el año, el Ministerio gestionó compromisos por $34,034,601 millones (89.0% de su presupuesto) y obligaciones por $31,103,264 millones (81.3%).

2.2.2. Inversión MHCP (Proyectos)

Proyectos Misionales: Estos proyectos, destinados a la gestión financiera pública (como la adecuación del SIIF Nación –Sistema Integrado de Información Financiera-, contaban con una apropiación de $93,994 millones, logrando una obligación del 27.3% al cierre del año.

Transporte Masivo: El MHCP administra recursos significativos para sistemas de transporte. En diciembre, se destaca una distribución adicional de $29,774 millones para el Metro de Bogotá.

Proyectos Estratégicos: Incluyen el rubro "Apoyo a Proyectos de Inversión Nacional" para contingencias y eventos fortuitos, el cual presentaba una gran parte de los recursos bloqueados del sector (más de $2.8 billones en diciembre).

2.2.3. Funcionamiento MHCP

Gastos de Personal: En este rubro se incluyen recursos para el incremento salarial de todas las entidades del Presupuesto General de la Nación. A diciembre de 2023, de los $831,737 millones vigentes, se obligaron $99,280 millones (11.9%), con $728,974 millones permaneciendo bloqueados en el rubro "Nación".

Transferencias Corrientes y de Capital: Se utilizan principalmente para cubrir contingencias del Estado y el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Por ejemplo, en septiembre y octubre, el FEPC tenía una apropiación vigente de $18,356,378 millones con una ejecución de compromisos y obligaciones del 99.7%.

Distribuciones a otras entidades: El MHCP actúa como distribuidor de recursos para necesidades sobrevinientes de otras carteras. Solo en diciembre, se distribuyeron $1,202,169 millones en funcionamiento, destacando $700,000 millones para la Unidad Nacional para la Gestión del Rie
go de Desastres y $469,047 millones para el Ministerio de Igualdad y Equidad.

II. RETOS Y RECOMENDACIONES.

1. Sector Hacienda y Crédito Público (Macroeconómico)

Basado en los informes de deuda y el balance de la Presidencia al Congreso se evidencian los siguientes retos:

1.1. Presión de Refinanciación: Los perfiles de vencimiento muestran picos de pago importantes para el bienio 2024-2025. El reto es "rodar" esa deuda sin que el costo de los intereses (cupones) asfixie la inversión social.

1.2. Deterioro del Balance Primario: Se observa un reto crítico en la transición de un superávit primario del 1.3% del PIB en 2023 a un déficit proyectado del 1.8% en 2024. Esto presiona la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.

1.3. Vulnerabilidad Cambiaria: Aunque la deuda interna es mayoritaria (64%), el 36% restante en moneda extranjera hace que el Presupuesto General de la Nación sea muy sensible a la volatilidad del dólar. La volatilidad en la tasa de cambio y la inflación siguen siendo los factores de mayor riesgo para el saldo de la deuda pública bruta, como se evidenció en la descomposición de variaciones de deuda del 2023.

1.4. Velocidad de Ejecución Regional: Los "Pactos Territoriales" (como el Bicentenario o Cesar-Guajira) tienen recursos asignados, pero el reto es

transformar esos compromisos financieros en obras tangibles antes de que terminen las vigencias.

1.5. Rigidez del Gasto Público: Los informes de ejecución muestran que una parte sustancial del presupuesto está comprometida en gastos de funcionamiento y transferencias de ley, limitando el margen de maniobra para inversión productiva.

1.6. Dependencia de Ingresos No Recurrentes: Existe una dependencia marcada de utilidades de empresas estatales (como Ecopetrol) y del Banco de la República. Cualquier fluctuación en estos sectores impacta directamente la caja del Gobierno Nacional Central (GNC).

1.7. Presión del Sector Salud y Pensiones: Los reportes de Seguridad Social indican déficits crecientes o rendimientos financieros menores, lo que obliga al Gobierno General a cubrir estos huecos fiscales mediante transferencias adicionales.

En concordancia con los principales retos señalados, es pertinente hacer recomendaciones que rezan al siguiente tenor.

1.8. Profundizar la Desdolarización: Continuar con la estrategia de emitir TES (deuda interna) para cubrir vencimientos externos, reduciendo el riesgo de tasa de cambio.

1.9. Control Político a la Ejecución: El Senado debe enfocarse no solo en la asignación del dinero por parte de Hacienda, sino en el ritmo de pago de los ministerios ejecutores en las regiones.

1.10. Uso de Operaciones de Manejo: Realizar canjes de deuda (swaps) para aplanar la curva de vencimientos de 2025 y evitar crisis de liquidez.

1.11. Fortalecimiento de la Recaudación Tributaria: Para compensar el déficit primario, es imperativo optimizar la gestión de la DIAN y reducir la evasión, buscando que los ingresos corrientes crezcan a un ritmo superior al gasto primario.

1.12. Aceleración de la Ejecución de Inversión: Se recomienda mejorar la eficiencia en la ejecución presupuestal de los ministerios (especialmente en los primeros dos trimestres del año), para que los recursos aprobados se traduzcan en crecimiento económico real y no solo en reservas presupuestales.

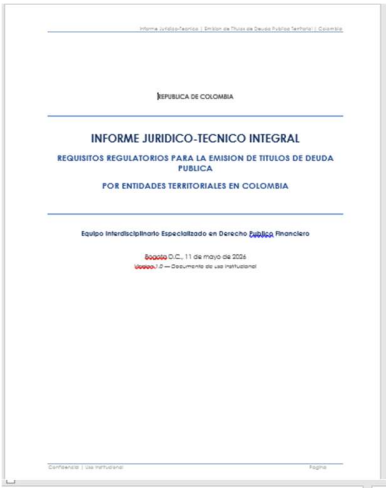
1.13. Monitoreo Estricto de la Regla Fiscal: Mantener el cumplimiento de las metas de la Regla Fiscal es vital para preservar la confianza de los mercados internacionales y evitar un encarecimiento del financiamiento externo.

1.14. Diversificación de Fuentes de Ingreso: Reducir la dependencia del sector extractivo y de las utilidades del Banco Central mediante el fomento de sectores transversales que generen ingresos tributarios sostenibles.

1.15. Control del Gasto en Seguridad Social: Realizar auditorías técnicas a los flujos del sistema de salud y pensiones para identificar ineficiencias y asegurar que las transferencias del GNC se utilicen de manera óptima.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). Informe de Ejecución Presupuestal: septiembre 2022 [Informe técnico].
2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). Informe de Ejecución Presupuestal: octubre 2022 [Informe técnico].
3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). Informe de Ejecución Presupuestal: noviembre 2022 [Informe técnico].
4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). Informe de Ejecución Presupuestal: diciembre 2022 [Informe técnico].
5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Informe de Ejecución Presupuestal: enero 2023 [Informe técnico].
6. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Informe de Ejecución Presupuestal: febrero 2023 [Informe técnico].
7. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Informe de Ejecución Presupuestal: marzo 2023 [Informe técnico].
8. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Informe de Ejecución Presupuestal: abril 2023 [Informe técnico].
9. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Informe de Ejecución Presupuestal: mayo 2023 [Informe técnico].
10. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Informe de Ejecución Presupuestal: junio 2023 [Informe técnico].
11. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Informe de Ejecución Presupuestal: julio 2023 [Informe técnico].
12. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Informe de Ejecución Presupuestal: agosto 2023 [Informe técnico].
13. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Informe de Ejecución Presupuestal: septiembre 2023 [Informe técnico].
14. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Informe de Ejecución Presupuestal: octubre 2023 [Informe técnico].
15. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Informe de Ejecución Presupuestal: noviembre 2023 [Informe técnico].
16. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Informe de Ejecución Presupuestal: diciembre 2023 [Informe técnico].
17. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Marco Fiscal de Mediano Plazo [Informe técnico].
18. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024). Archivo Histórico Endeudamiento Público Actualizado a junio 2024. [Informe técnico].


Informe Jurídico-Tecnico | Emision de Titulos de Deuda Publica Territorial | | Colombia

REPUBLICA DE COLOMBIA

INFORME JURIDICO-TECNICO INTEGRAL

REQUISITOS REGULATORIOS PARA LA EMISION DE TITULOS DE DEUDA PUBLICA

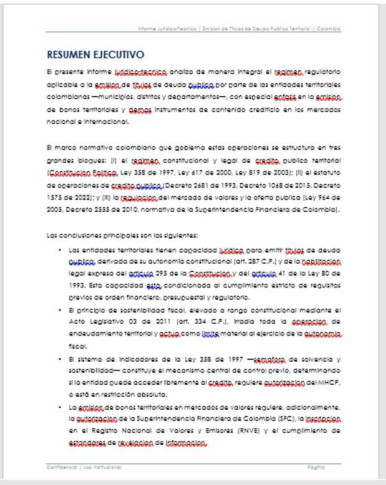
POR ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA

Equipo Interdisciplinario Especializado en Derecho Publico Financiero

Bogota D.C., 11 de mayo de 2026

Version: 1.0 — Documento de uso institucional

Confidencial | Uso Institucional Pagina


Informe Jurídico-Tecnico | Emision de Titulos de Deuda Publica Territorial | | Colombia

RESUMEN EJECUTIVO

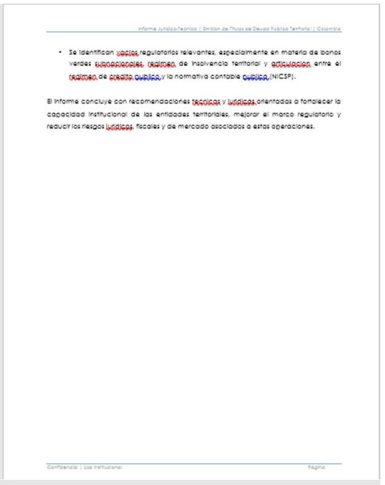
El presente informe juridico-tecnico analiza de manera integral el regimen regulatorio aplicable a la emision de titulos de deuda publica por parte de las entidades territoriales colombianas —municipios, distritos y departamentos—, con especial enfasis en la emision de bonos territoriales y demas instrumentos de contenido crediticio en los mercados nacional e internacional.

El marco normativo colombiano que gobierna estas operaciones se estructura en tres grandes bloques: (i) el regimen constitucional y legal de credito publico territorial (Constitucion Politica, Ley 358 de 1997, Ley 617 de 2000, Ley 819 de 2003); (ii) el estatuto de operaciones de credito publico (Decreto 2681 de 1993, Decreto 1068 de 2015, Decreto 1375 de 2022); y (iii) la regulacion del mercado de valores y la oferta publica (Ley 964 de 2005, Decreto 2555 de 2010, normativa de la Superintendencia Financiera de Colombia).

Los conclusiones principales son las siguientes:

- Las entidades territoriales tienen capacidad juridica para emitir titulos de deuda publica, derivada de su autonomia constitucional (art. 287 C.P.) y de la habilitacion legal expresa del articulo 293 de la Constitucion y del articulo 41 de la Ley 80 de 1993. Esta capacidad esta condicionada al cumplimiento estricto de requisitos previos de orden financiero, presupuestal y regulatorio.
- El principio de sostenibilidad fiscal, elevado a rango constitucional mediante el Acto Legislativo 03 de 2011 (art. 334 C.P.), impide toda la operacion de endeudamiento territorial y actua como limite material al ejercicio de la autonomia fiscal.
- El sistema de indicadores de la Ley 358 de 1997 —semaforo de solvencia y sostenibilidad— constituye el mecanismo central de control previo, determinando si la entidad puede acceder libremente al credito, requiere autorizacion del MHCP, o esta en restriccion absoluta.
- La emision de bonos territoriales en mercados de valores requiere, adicionalmente, la autorizacion de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), la inscripcion en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE) y el cumplimiento de estandares de revelacion de informacion.

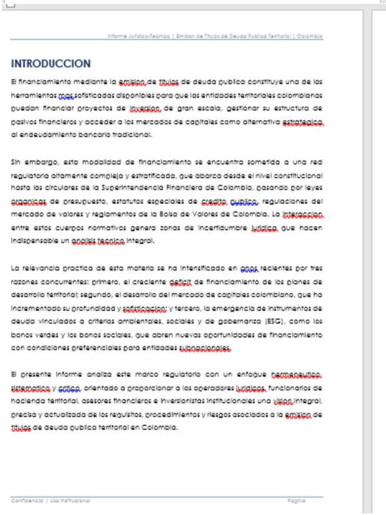
Confidencial | Uso Institucional Pagina


Informe Jurídico-Tecnico | Emision de Titulos de Deuda Publica Territorial | | Colombia

- Se identifican varios regulatorios relevantes, especialmente en materia de bonos verdes subnacionales (regimen de insolvencia territorial y articulacion entre el regimen de credito publico y la normativa contable publica (NICSP).

El informe concluye con recomendaciones tecnicas y juridicas orientadas a fortalecer la capacidad institucional de las entidades territoriales, mejorar el marco regulatorio y reducir los riesgos juridicos, fiscales y de mercado asociados a estas operaciones.

Confidencial | Uso Institucional Pagina


Informe Jurídico-Tecnico | Emision de Titulos de Deuda Publica Territorial | | Colombia

INTRODUCCION

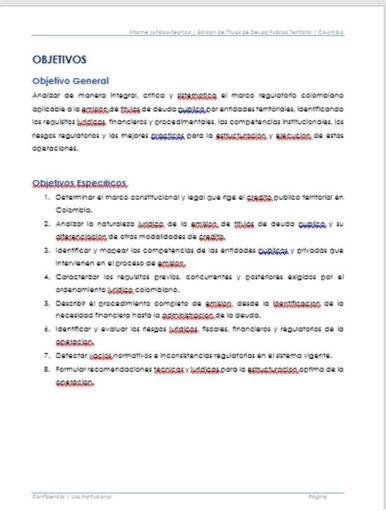
El financiamiento mediante la emision de titulos de deuda publica constituye una de las herramientas mas sofisticadas disponibles para que las entidades territoriales colombianas puedan financiar proyectos de inversion de gran escala, gestionar su estructura de pasivos financieros y acceder a los mercados de capitales como alternativa estrategica al endeudamiento bancario tradicional.

Sin embargo, esta modalidad de financiamiento se encuentra sometida a una red regulatoria altamente compleja y estratificada, que abarca desde el nivel constitucional hasta las circulares de la Superintendencia Financiera de Colombia, pasando por leyes organicas de presupuesto, estatutos especiales de credito publico, regulaciones del mercado de valores y reglamentos de la Bolsa de Valores de Colombia. La interaccion entre estos cuerpos normativos genera zonas de incertidumbre juridica que hacen indispensable un analisis tecnico integral.

La relevancia practica de esta materia se ha intensificado en anos recientes por tres razones concurrentes: primero, el creciente deficit de financiamiento de los planes de desarrollo territorial; segundo, el desarrollo del mercado de capitales colombiano, que ha incrementado su profundidad y sofisticacion; y tercero, la emergencia de instrumentos de deuda vinculados a criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ESG), como los bonos verdes y los bonos sociales, que abren nuevas oportunidades de financiamiento con condiciones preferenciales para entidades subnacionales.

El presente informe analiza este marco regulatorio con un enfoque hermeneutico, sistematico y activo, orientado a proporcionar a los operadores juridicos, funcionarios de hacienda territorial, asesores financieros e inversionistas institucionales una vision integral, precisa y actualizada de los requisitos, procedimientos y riesgos asociados a la emision de titulos de deuda publica territorial en Colombia.

Confidencial | Uso Institucional Pagina


Informe Jurídico-Tecnico | Emision de Titulos de Deuda Publica Territorial | | Colombia

OBJETIVOS

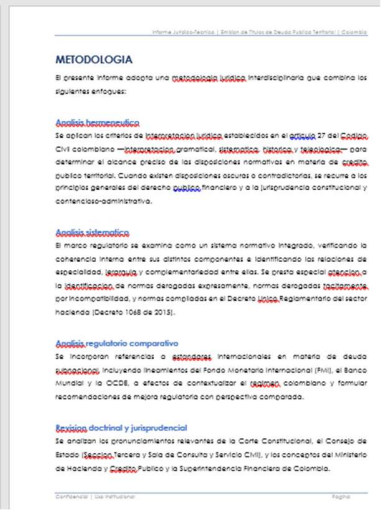
Objetivo General

Analizar de manera integral, critica y sistematica el marco regulatorio colombiano aplicable a la emision de titulos de deuda publica por entidades territoriales, identificando los requisitos juridicos, financieros y procedimentales, las competencias institucionales, los riesgos regulatorios y las mejores practicas para la estructuracion y ejecucion de estas operaciones.

Objetivos Especificos

1. Determinar el marco constitucional y legal que rige el credito publico territorial en Colombia.
2. Analizar la naturaleza juridica de la emision de titulos de deuda publica y su diferenciacion de otras modalidades de credito.
3. Identificar y mapear las competencias de las entidades publicas y privadas que intervienen en el proceso de emision.
4. Caracterizar los requisitos previos, concurrentes y posteriores exigidos por el ordenamiento juridico colombiano.
5. Describir el procedimiento completo de emision, desde la identificacion de la necesidad financiera hasta la administracion de la deuda.
6. Identificar y evaluar los riesgos juridicos, fiscales, financieros y regulatorios de la operacion.
7. Detectar vacios normativos e inconsistencias regulatorias en el sistema vigente.
8. Formular recomendaciones tecnicas y juridicas para la estructuracion optima de la operacion.

Confidencial | Uso Institucional Pagina


Informe Jurídico-Tecnico | Emision de Titulos de Deuda Publica Territorial | | Colombia

METODOLOGIA

El presente informe adopta una metodologia juridica interdisciplinaria que combina los siguientes enfoques:

Analisis hermeneutico

Se aplican los criterios de interpretacion juridica establecidos en el articulo 27 del Codigo Civil colombiano —interpretacion gramatical, sistematica, historica y teleologica— para determinar el alcance preciso de las disposiciones normativas en materia de credito publico territorial. Cuando existen disposiciones oscuras o contradictorias, se recurre a los principios generales del derecho publico financiero y a la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa.

Analisis sistematico

El marco regulatorio se examina como un sistema normativo integrado, verificando la coherencia interna entre sus distintos componentes e identificando las relaciones de especialidad, jerarquia y complementariedad entre ellas. Se presta especial atencion a la identificacion de normas derogadas expresamente, normas derogadas tacitamente por incompatibilidad, y normas compiladas en el Decreto Unico Reglamentario del sector hacienda (Decreto 1068 de 2015).

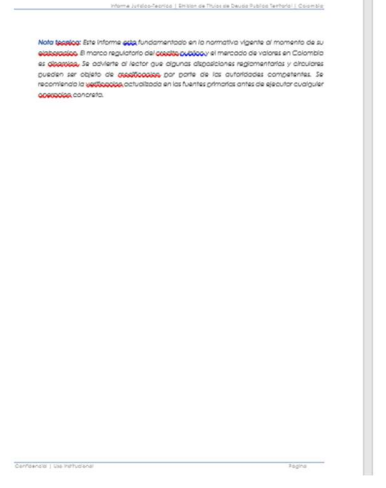
Analisis regulatorio comparativo

Se incorporan referencias a estandares internacionales en materia de deuda subnacional, incluyendo lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la OCDE, a efectos de contextualizar el regimen colombiano y formular recomendaciones de mejora regulatoria con perspectiva comparada.

Revision doctrinal y jurisprudencial

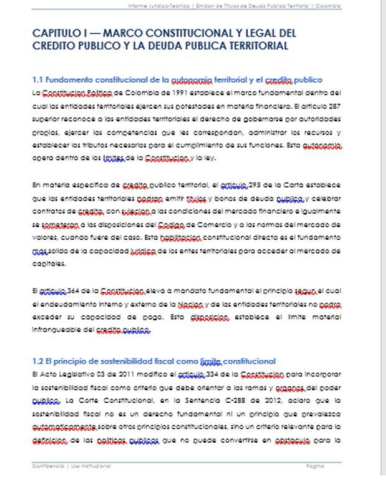
Se analizan los pronunciamientos relevantes de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado (Seccion Tercera y Sala de Consulta y Servicio Civil), y los conceptos del Ministerio de Hacienda y Credito Publico y la Superintendencia Financiera de Colombia.

Confidencial | Uso Institucional Pagina


Informe Jurídico-Tecnico | Emision de Titulos de Deuda Publica Territorial | | Colombia

Nota tecnica: *Este informe esta fundamentado en la normativa vigente al momento de su elaboracion. El marco regulatorio del credito publico y el mercado de valores en Colombia es dinamico. Se advierte al lector que algunas disposiciones reglamentarias y circulares pueden ser objeto de modificaciones por parte de las autoridades competentes. Se recomienda la verificacion actualizada en las fuentes primarias antes de ejecutar cualquier operacion concreta.*

Confidencial | Uso Institucional Pagina


Informe Jurídico-Tecnico | Emision de Titulos de Deuda Publica Territorial | | Colombia

CAPITULO I — MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL CREDITO PUBLICO Y LA DEUDA PUBLICA TERRITORIAL

1.1 Fundamento constitucional de la autonomia territorial y el credito publico

La Constitucion Politica de Colombia de 1991 establece el marco fundamental dentro del cual las entidades territoriales ejercen sus potestades en materia financiera. El articulo 287 superior reconoce a las entidades territoriales el derecho de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Esta autonomia opera dentro de los limites de la Constitucion y la ley.

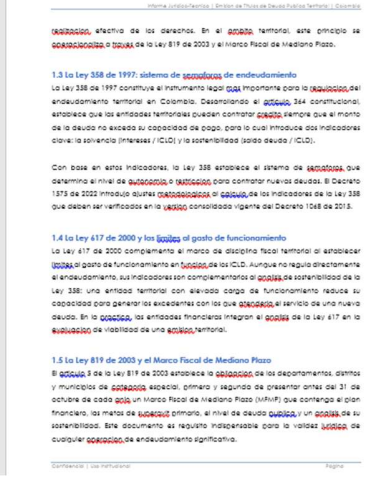
En materia especifica de credito publico territorial, el articulo 293 de la Carta establece que las entidades territoriales podran emitir titulos y bonos de deuda publica y celebrar contratos de credito, con sujecion a las condiciones del mercado financiero e igualmente se someteran a las disposiciones del Codigo de Comercio y a las normas del mercado de valores, cuando fuere del caso. Esta habilitacion constitucional directa es el fundamento mas solido de la capacidad juridica de las entes territoriales para acceder al mercado de capitales.

El articulo 364 de la Constitucion elevo a mandato fundamental el principio segun el cual el endeudamiento interno y externo de la Nacion y de las entidades territoriales no podra exceder su capacidad de pago. Esta disposicion establece el limite material infranqueable del credito publico.

1.2 El principio de sostenibilidad fiscal como limite constitucional

El Acto Legislativo 03 de 2011 modifico el articulo 334 de la Constitucion para incorporar la sostenibilidad fiscal como criterio que debe orientar a las ramas y organos del poder publico. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-288 de 2012, aclaro que la sostenibilidad fiscal no es un derecho fundamental ni un principio que prevalezca automaticamente sobre otros principios constitucionales, sino un criterio relevante para la gestion de las politicas publicas que no puede convertirse en pretexto para la

Confidencial | Uso Institucional Pagina


Informe Jurídico-Tecnico | Emision de Titulos de Deuda Publica Territorial | | Colombia

realizacion efectiva de los derechos. En el ambito territorial, este principio se operacionaliza a traves de la Ley 819 de 2003 y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

1.3 La Ley 358 de 1997: sistema de semaforos de endeudamiento

La Ley 358 de 1997 constituye el instrumento legal mas importante para la regulacion del endeudamiento territorial en Colombia. Desarrollando el articulo 364 constitucional, establece que las entidades territoriales pueden contratar credito siempre que el monto de la deuda no exceda su capacidad de pago, para lo cual introduce dos indicadores clave: la solvencia (Intereses / ICLD) y la sostenibilidad (saldo deuda / ICLD).

Con base en estos indicadores, la Ley 358 establece el sistema de semaforos que determina el nivel de autonomia o restriccion para contratar nuevas deudas. El Decreto 1375 de 2022 introdujo ajustes metodologicos al calculo de los indicadores de la Ley 358 que deben ser verificados en la version consolidada vigente del Decreto 1068 de 2015.

1.4 La Ley 617 de 2000 y los limites al gasto de funcionamiento

La Ley 617 de 2000 complemento el marco de disciplina fiscal territorial al establecer limites al gasto de funcionamiento en funcion de los ICLD. Aunque no regula directamente el endeudamiento, sus indicadores son complementarios al analisis de sostenibilidad de la Ley 358: una entidad territorial con elevada carga de funcionamiento reduce su capacidad para generar los excedentes con los que atenderia el servicio de una nueva deuda. En la practica, las entidades financieras integran el analisis de la Ley 617 en la evaluacion de viabilidad de una emision territorial.

1.5 La Ley 819 de 2003 y el Marco Fiscal de Mediano Plazo

El articulo 5 de la Ley 819 de 2003 establece la obligacion de los departamentos, distritos y municipios de categoria especial, primera y segunda de presentar antes del 31 de octubre de cada ano un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que contenga el plan financiero, las metas de superavit primario, el nivel de deuda publica y un analisis de su sostenibilidad. Este documento es requisito indispensable para la validez juridica de cualquier operacion de endeudamiento significativa.

Confidencial | Uso Institucional Pagina

1.6 El Decreto 1068 de 2015 y el Decreto 1575 de 2022

El Decreto 1068 de 2015, como Decreto único Reglamentario del sector Hacienda, compila la normativa reglamentaria aplicable al crédito público territorial, incluyendo las disposiciones del Decreto 2681 de 1993. El Decreto 1575 de 2022 introdujo modificaciones relevantes al régimen de operaciones de crédito público territorial, actualizando procedimientos, requisitos y metodologías de cálculo. Su lectura integrada es indispensable para cualquier análisis del régimen vigente.

CAPITULO II — NATURALEZA JURIDICA DE LA EMISION DE TITULOS DE DEUDA PUBLICA TERRITORIAL

2.1 Definicion y naturaleza de los títulos de deuda publica

Los títulos de deuda publica territorial son instrumentos financieros mediante los cuales una entidad territorial reconoce una obligacion crediticia frente a los tenedores del título, incorporandolos al pago del capital y de los rendimientos pactados. Desde el punto de vista jurídico, constituyen simultaneamente: (i) una operacion de crédito público en los términos del Decreto 1068 de 2015; (ii) un valor en los términos de la Ley 964 de 2005, cuando son objeto de oferta publica; y (iii) un título valor de contenido crediticio en los términos del Código de Comercio.

2.2 Distincion entre empréstito y emision de bonos

El ordenamiento jurídico colombiano distingue entre el contrato de empréstito —modalidad bilateral de crédito, entre el ente territorial y una entidad financiera o multilateral— y la emision de bonos u otros títulos de deuda pública, que supone una oferta publica, multilateral de captacion de recursos en el mercado de capitales. Las diferencias son jurídicamente relevantes:

- El empréstito es un contrato bilateral. Se perfecciona con el acuerdo entre la entidad territorial y el acreedor (banco, corporacion, multilateral). No requiere autorizacion de la SFC ni inscripcion en el RNVE.
- La emision de bonos implica una oferta a multiples inversionistas en el mercado de capitales. Cuando es oferta publica, requiere la totalidad de las autorizaciones del mercado de valores. Cuando es oferta privada (colocacion privada), puede realizarse con requisitos regulatorios menos exigentes, aunque no exentos.
- Desde el punto de vista del riesgo para la entidad territorial, la emision en mercado de capitales implica mayor exposicion a la volatilidad del mercado, mayores obligaciones de transparencia e información, y la sujecion a la vigilancia de la SFC.

2.3 Clasificacion de los instrumentos de deuda territorial

El Decreto 1068 de 2015 y la doctrina del MHCP permiten identificar las siguientes modalidades de instrumentos de deuda publica territorial:

- Bonos ordinarios: instrumentos representativos de deuda con cupones periodicos y amortizacion del capital al vencimiento o rescate, tasa de amortizacion pactada.
- Bonos de deuda publica interna: emitidos en el mercado local, denominados en pesos colombianos.
- Bonos de deuda publica externa: emitidos en mercados internacionales, denominados en moneda extranjera; sujetos a autorizacion del Banco de la República y a la regulacion cambiaria.
- Bonos verdes y sociales: instrumentos cuyo destino esta vinculado al financiamiento de proyectos con impacto ambiental o social positivo. En Colombia no existe aun un régimen legal especifico para estos instrumentos en el nivel territorial.
- Titularizaciones de flujos de caja territorial: estructuras mediante las cuales se ceden ciertos flujos de recursos futuros a un vehiculo de proposito especial (fiducia) que sirven de respaldo a los títulos emitidos. Requieren analisis juridico especializado sobre la naturaleza de los flujos cedidos.

2.4 La oferta publica de valores como categoria determinante

La Ley 964 de 2005, en su artículo 6, define la oferta publica de valores como aquella dirigida a personas no determinadas o a cien o mas personas determinadas. Esta definicion es relevante porque la calificacion de la emision como oferta publica desencadena la aplicacion integral del régimen de mercado de valores y la sujecion a la supervision de la SFC. Cuando la colocacion se realiza a un numero menor de inversionistas determinados (colocacion privada), el régimen aplicable es distinto y menos exigente, aunque la entidad territorial debe verificar que no se configure inadvertidamente una oferta publica.

CAPITULO III — ENTIDADES COMPETENTES Y DISTRIBUCION DE FUNCIONES

La emision de títulos de deuda publica territorial involucra a un conjunto amplio de actores institucionales, cada una con competencias especificas definidas por el ordenamiento juridico. La siguiente tabla sintetiza sus funciones:

Entidad / Actor	Competencias y funciones	Fundamento normativo
Concejo / Asamblea	Autorizar operaciones de deuda publica; fijar cupos de endeudamiento; aprobar presupuesto con apropiacion para servicio de deuda	Ley 80/93 art. 41; Ley 358/97; Decreto 1068/15
Alcalde / Gobernador	Ordenar gasto; suscribir contratos de deuda; representar al ente territorial; gestionar autorizacion de endeudamiento externo ante MHCP	CP arts. 315, 305; Ley 80/93
Secretaria de Hacienda	Estructurar financieramente la operacion; verificar indicadores Ley 358; elaborar MFMP; administrar deuda publica; reportar al MHCP	Decreto 1068/15; Ley 819/03
MHCP - Dir. Crédito Público	Autorizar endeudamiento externo; registrar deuda publica territorial; emitir autorizaciones en semaforo amarillo	Decretos 2681/93, 1068/15, 1575/22
DNP	Concepto de sostenibilidad en proyectos de inversion; viabilidad de sostenibilidad fiscal territorial	Ley 819/03; Ley 1483/11
Superintendencia Financiera	Autorizar oferta publica de valores; administrar RNVE; vigilar agentes del mercado; proteger inversionistas	Ley 964/05; Decreto 2555/10
Bolsa de Valores de Colombia	Listar títulos para negociacion; proveer plataforma de operaciones primaria	Estatutos BVC; Ley 964/05
Banco de la República	Autorizar endeudamiento externo; subrogacion cambiaria	Ley 31/92; Res. Externa 1/18 JDBR
Contraloría de cierre	Emitir pronunciamiento preliminar obligatorio para oferta publica; actualizar periodicamente	Decreto 2555/10; Circular SFC
Tesorería / Banco inversión	Ejecutar la operacion; elaborar prospecto; estructurar garantias; coordinar colocacion	Contrato de mandato
Agente calificador	Calificar la titulo entre investidores; administrar libro de registro	Estatutos SFC; Decreto 2555/10

Deudora	Administrar recursos del empréstito; manejar fondos de garantia; control de destino	EOSF; Decreto 2555/10

3.1 El Ministerio de Hacienda y Crédito Publico como autoridad central

La Direccion General de Crédito Publico y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Publico es la autoridad central en materia de crédito publico territorial. Sus competencias incluyen: (i) autorizar las operaciones de crédito publico externo de las entidades territoriales; (ii) llevar el registro de la deuda publica territorial; (iii) emitir concepto sobre la sostenibilidad fiscal del endeudamiento cuando los indicadores de la Ley 358 no lo requieran; y (iv) expedir las autorizaciones para endeudamiento en situacion de semaforo amarillo. El endeudamiento interno de las entidades en semaforo verde no requiere autorizacion previa del MHCP.

3.2 La Superintendencia Financiera como regulador del mercado

La Superintendencia Financiera de Colombia ejerce la inspeccion, vigilancia y control del sistema financiero y del mercado de valores. En el contexto de las emisiones territoriales, sus competencias principales son: (i) autorizar las ofertas publicas de valores; (ii) administrar el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE); (iii) aprobar los prospectos de emision; (iv) vigilar el cumplimiento de las normas de revelacion de información; y (v) imponer las sanciones administrativas previstas por la Ley 964 de 2005 ante incumplimientos regulatorios. La autorizacion de la SFC es un requisito sine qua non para la validez de cualquier oferta publica de títulos de deuda territorial.

CAPITULO IV — REQUISITOS PREVIOS PARA LA EMISION

4.1 Autorizacion del Concejo Municipal / Distrital o la Asamblea Departamental

El requisito de autorizacion del cuerpo colegiado territorial tiene fundamento constitucional directo (arts. 300.9 y 313.9 C.P.) y desarrollo legal en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y en el Decreto 1068 de 2015. La autorizacion puede revestir dos modalidades: (i) cupo global de endeudamiento, mediante el cual el cuerpo colegiado autoriza un monto maximo para un periodo determinado; o (ii) autorizacion especifica para una operacion concreta, con determinacion del monto, plazo, tasa y condiciones generales.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que la autorizacion del Concejo o la Asamblea es un requisito de validez del contrato de crédito, cuya omision acarrea la nulidad absoluta de la operacion, por falta de competencia. El acuerdo o la ordenanza que otorga la autorizacion debe expedirse con sujecion, al reglamento del cuerpo colegiado y debe estar correctamente motivado en las necesidades financieras de la entidad.

4.2 Verificacion y certificacion de los indicadores de la Ley 358 de 1997

Antes de gestionar cualquier nueva operacion de endeudamiento, la entidad territorial debe calcular y certificar sus indicadores de solvencia y sostenibilidad. La siguiente tabla resume el sistema de semaforos:

Indicador	Verde	Amarillo	Rojo
Solvencia (Intereses / ICLD)	< 40% — Semaforo verde: libre endeudamiento.	40% a 60% — Semaforo amarillo: autorizacion MHCP	> 60% — Semaforo rojo: prohibicion de endeudamiento
Sostenibilidad (Saldo deuda / ICLD)	< 80% — Semaforo verde: libre endeudamiento.	80% a 100% — Semaforo amarillo: autorizacion MHCP	> 100% — Semaforo rojo: prohibicion de endeudamiento

Nota tecnica: El Decreto 1575 de 2022 modifico algunos aspectos metodologicos del calculo de los ICLD. Se recomienda verificar la regla vigente del artículo 2.13.1.1.1 del Decreto 1068 de 2015, con sus modificaciones, antes de realizar el calculo.

4.3 Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)

El artículo 5 de la Ley 819 de 2003 establece que la nueva deuda debe ser consistente con las proyecciones del MFMP vigente de la entidad territorial. La operacion de emision debe estar contemplada en el MFMP, demostrando que el servicio de la nueva deuda es compatible con la generacion de ingresos proyectada y no deteriora la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

4.4 Inclusion presupuestal

Las obligaciones derivadas de la emision —incluyendo el servicio de la deuda (intereses y amortizaciones)— deben estar apropiadas en el presupuesto de la entidad territorial. El artículo 346 de la Constitución y el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Organico del Presupuesto) establecen el principio de legalidad presupuestal: sin apropiacion presupuestal, no puede comprometerse gasto publico.

4.5 Calificacion crediticia

Cuando la emision se realiza mediante oferta publica en el mercado de valores colombiano, el Decreto 2555 de 2010 exige que los valores ofrecidos cuenten con calificacion crediticia otorgada por una sociedad calificadora de valores debidamente autorizada por la SFC. La calificacion crediticia es un indicador del riesgo de crédito del emisor y condiciona en gran medida las condiciones de mercado de la emision: a mayor calificacion, menor tasa de interes exigida por los inversionistas.

4.6 Autorizacion del MHCP

La autorizacion del MHCP es obligatoria en los siguientes supuestos: (i) cuando los indicadores de la Ley 358 sitúen a la entidad en semaforo amarillo; (ii) cuando se trata de endeudamiento externo, independientemente de los indicadores de semaforo; y (iii) cuando la ley o el reglamento establezcan expresamente esta autorizacion para supuestos especificos. El procedimiento incluye la presentacion de la solicitud formal, el cuestionario de información financiera, el analisis tecnico de la Direccion y la expedicion de la resolucion de autorizacion.

4.7 Autorizacion del Banco de la Republica para deuda externa

Las operaciones de endeudamiento externo de las entidades territoriales estan sujetas a la regulacion cambiaria del Banco de la República. La Resolucion Externa No. 1 de 2018 de la Junta Directiva del Banco de la Republica (y sus modificaciones) establece las condiciones bajo las cuales residentes en Colombia pueden endeudarse en el exterior. Las entidades territoriales deben canalizar los desembolsos de deuda externa a través del mercado cambiario y cumplir con los requisitos de registro ante el Banco de la República.

CAPITULO V — PROCEDIMIENTO COMPLETO PARA LA EMISION DE TITULOS DE DEUDA PUBLICA

El procedimiento de emision de títulos de deuda publica territorial es un proceso complejo que se desarrolla en multiples fases secuenciales e interdependientes. La siguiente tabla sintetiza las fases principales del proceso:

#	Fase	Descripcion	Responsable	Fundamento
1	Identificacion de necesidad	Plan de desarrollo; plan plurianual de inversiones; gasto no financiado identificado	Secretaria de Hacienda / Alcalde	Ley 152/94; Ley 819/03
2	Estructuracion financiera	Estructuracion; calificacion; MFMP; calculo de flujos de caja; prueba de alternativas de financiacion	Secretaria de Hacienda	Ley 819/03 art. 5
3	Verificacion indicadores Ley 358	Calculo de solvencia e ICLD; determinacion del semaforo; certificacion contraloria	Secretaria de Hacienda	Ley 358/97; Decreto 1068/15
4	Autorizacion Concejo / Asamblea	Proyecto de acuerdo/ordenanza; exposicion de motivos; cupo de endeudamiento	Cuerpo colegiado	Ley 80/93 art. 41; Ley 358/97
5	Autorizacion MHCP (si aplica)	Solicitud formal; prueba de sostenibilidad; concepto de la Direccion	MHCP - Dir. Crédito Público	Decreto 2681/93; Decreto 1575/22
6	Banco de la Republica (externa)	Solicitud de autorizacion de endeudamiento externo; prueba de impacto cambiario	Banco de la República	Ley 31/92; Res. Externa 1/18 JDBR
7	Estructuracion legal: prospecto, calificacion	Clase del instrumento; monto, plazo, tasa; prospecto informativo; contratos de asesores	Estructurador / Comité de inversion	Decreto de emision
8	Due diligence y calificacion	Verificacion legal; estados financieros auditados; calificacion de riesgo; publicacion prospecto	Estructurador / Calificadora	Decreto 2555/10; Circular SFC
9	Inscripcion RNVE y autorizacion SFC	Solicitud de inscripcion; publicacion prospecto; oferta SFC; resolucion de	Superintendencia Financiera	Ley 964/05; Decreto 2555/10

1.6 El Decreto 1068 de 2015 y el Decreto 1575 de 2022

El Decreto 1068 de 2015, como Decreto único Reglamentario del sector Hacienda, compila la normativa reglamentaria aplicable al crédito público territorial, incluyendo las disposiciones del Decreto 2681 de 1993. El Decreto 1575 de 2022 introdujo modificaciones relevantes al régimen de operaciones de crédito público territorial, actualizando procedimientos, requisitos y metodologías de cálculo. Su lectura integrada es indispensable para cualquier análisis del régimen vigente.

CAPITULO II — NATURALEZA JURIDICA DE LA EMISION DE TITULOS DE DEUDA PUBLICA TERRITORIAL

2.1 Definicion y naturaleza de los títulos de deuda publica

Los títulos de deuda publica territorial son instrumentos financieros mediante los cuales una entidad territorial reconoce una obligacion crediticia frente a los tenedores del título, incorporandolos al pago del capital y de los rendimientos pactados. Desde el punto de vista jurídico, constituyen simultaneamente: (i) una operacion de crédito público en los términos del Decreto 1068 de 2015; (ii) un valor en los términos de la Ley 964 de 2005, cuando son objeto de oferta publica; y (iii) un título valor de contenido crediticio en los términos del Código de Comercio.

2.2 Distincion entre empréstito y emision de bonos

El ordenamiento jurídico colombiano distingue entre el contrato de empréstito —modalidad bilateral de crédito, entre el ente territorial y una entidad financiera o multilateral— y la emision de bonos u otros títulos de deuda pública, que supone una oferta publica, multilateral de captacion de recursos en el mercado de capitales. Las diferencias son jurídicamente relevantes:

- El empréstito es un contrato bilateral. Se perfecciona con el acuerdo entre la entidad territorial y el acreedor (banco, corporacion, multilateral). No requiere autorizacion de la SFC ni inscripcion en el RNVE.
- La emision de bonos implica una oferta a multiples inversionistas en el mercado de capitales. Cuando es oferta publica, requiere la totalidad de las autorizaciones del mercado de valores. Cuando es oferta privada (colocacion privada), puede realizarse con requisitos regulatorios menos exigentes, aunque no exentos.
- Desde el punto de vista del riesgo para la entidad territorial, la emision en mercado de capitales implica mayor exposicion a la volatilidad del mercado, mayores obligaciones de transparencia e información, y la sujecion a la vigilancia de la SFC.

2.3 Clasificacion de los instrumentos de deuda territorial

El Decreto 1068 de 2015 y la doctrina del MHCP permiten identificar las siguientes modalidades de instrumentos de deuda publica territorial:

- Bonos ordinarios: instrumentos representativos de deuda con cupones periodicos y amortizacion del capital al vencimiento o rescate, tasa de amortizacion pactada.
- Bonos de deuda publica interna: emitidos en el mercado local, denominados en pesos colombianos.
- Bonos de deuda publica externa: emitidos en mercados internacionales, denominados en moneda extranjera; sujetos a autorizacion del Banco de la República y a la regulacion cambiaria.
- Bonos verdes y sociales: instrumentos cuyo destino esta vinculado al financiamiento de proyectos con impacto ambiental o social positivo. En Colombia no existe aun un régimen legal especifico para estos instrumentos en el nivel territorial.
- Titularizaciones de flujos de caja territorial: estructuras mediante las cuales se ceden ciertos flujos de recursos futuros a un vehiculo de proposito especial (fiducia) que sirven de respaldo a los títulos emitidos. Requieren analisis juridico especializado sobre la naturaleza de los flujos cedidos.

2.4 La oferta publica de valores como categoria determinante

La Ley 964 de 2005, en su artículo 6, define la oferta publica de valores como aquella dirigida a personas no determinadas o a cien o mas personas determinadas. Esta definicion es relevante porque la calificacion de la emision como oferta publica desencadena la aplicacion integral del régimen de mercado de valores y la sujecion a la supervision de la SFC. Cuando la colocacion se realiza a un numero menor de inversionistas determinados (colocacion privada), el régimen aplicable es distinto y menos exigente, aunque la entidad territorial debe verificar que no se configure inadvertidamente una oferta publica.

CAPITULO III — ENTIDADES COMPETENTES Y DISTRIBUCION DE FUNCIONES

La emision de títulos de deuda publica territorial involucra a un conjunto amplio de actores institucionales, cada una con competencias especificas definidas por el ordenamiento juridico. La siguiente tabla sintetiza sus funciones:

Entidad / Actor	Competencias y funciones	Fundamento normativo
Concejo / Asamblea	Autorizar operaciones de deuda publica; fijar cupos de endeudamiento; aprobar presupuesto con apropiacion para servicio de deuda	Ley 80/93 art. 41; Ley 358/97; Decreto 1068/15
Alcalde / Gobernador	Ordenar gasto; suscribir contratos de deuda; representar al ente territorial; gestionar autorizacion de endeudamiento externo ante MHCP	CP arts. 315, 305; Ley 80/93
Secretaria de Hacienda	Estructurar financieramente la operacion; verificar indicadores Ley 358; elaborar MFMP; administrar deuda publica; reportar al MHCP	Decreto 1068/15; Ley 819/03
MHCP - Dir. Crédito Público	Autorizar endeudamiento externo; registrar deuda publica territorial; emitir autorizaciones en semaforo amarillo	Decretos 2681/93, 1068/15, 1575/22
DNP	Concepto de sostenibilidad en proyectos de inversion; viabilidad de sostenibilidad fiscal territorial	Ley 819/03; Ley 1483/11
Superintendencia Financiera	Autorizar oferta publica de valores; administrar RNVE; vigilar agentes del mercado; proteger inversionistas	Ley 964/05; Decreto 2555/10
Bolsa de Valores de Colombia	Listar títulos para negociacion; proveer plataforma de operaciones primaria	Estatutos BVC; Ley 964/05
Banco de la República	Autorizar endeudamiento externo; subrogacion cambiaria	Ley 31/92; Res. Externa 1/18 JDBR
Contraloría de cierre	Emitir pronunciamiento preliminar obligatorio para oferta publica; actualizar periodicamente	Decreto 2555/10; Circular SFC
Tesorería / Banco inversión	Ejecutar la operacion; elaborar prospecto; estructurar garantias; coordinar colocacion	Contrato de mandato
Agente calificador	Calificar la titulo entre investidores; administrar libro de registro	Estatutos SFC; Decreto 2555/10

Deudora	Administrar recursos del empréstito; manejar fondos de garantia; control de destino	EOSF; Decreto 2555/10

3.1 El Ministerio de Hacienda y Crédito Publico como autoridad central

La Direccion General de Crédito Publico y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Publico es la autoridad central en materia de crédito publico territorial. Sus competencias incluyen: (i) autorizar las operaciones de crédito publico externo de las entidades territoriales; (ii) llevar el registro de la deuda publica territorial; (iii) emitir concepto sobre la sostenibilidad fiscal del endeudamiento cuando los indicadores de la Ley 358 no lo requieran; y (iv) expedir las autorizaciones para endeudamiento en situacion de semaforo amarillo. El endeudamiento interno de las entidades en semaforo verde no requiere autorizacion previa del MHCP.

3.2 La Superintendencia Financiera como regulador del mercado

La Superintendencia Financiera de Colombia ejerce la inspeccion, vigilancia y control del sistema financiero y del mercado de valores. En el contexto de las emisiones territoriales, sus competencias principales son: (i) autorizar las ofertas publicas de valores; (ii) administrar el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE); (iii) aprobar los prospectos de emision; (iv) vigilar el cumplimiento de las normas de revelacion de información; y (v) imponer las sanciones administrativas previstas por la Ley 964 de 2005 ante incumplimientos regulatorios. La autorizacion de la SFC es un requisito sine qua non para la validez de cualquier oferta publica de títulos de deuda territorial.

CAPITULO IV — REQUISITOS PREVIOS PARA LA EMISION

4.1 Autorizacion del Concejo Municipal / Distrital o la Asamblea Departamental

El requisito de autorizacion del cuerpo colegiado territorial tiene fundamento constitucional directo (arts. 300.9 y 313.9 C.P.) y desarrollo legal en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y en el Decreto 1068 de 2015. La autorizacion puede revestir dos modalidades: (i) cupo global de endeudamiento, mediante el cual el cuerpo colegiado autoriza un monto maximo para un periodo determinado; o (ii) autorizacion especifica para una operacion concreta, con determinacion del monto, plazo, tasa y condiciones generales.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que la autorizacion del Concejo o la Asamblea es un requisito de validez del contrato de crédito, cuya omision acarrea la nulidad absoluta de la operacion, por falta de competencia. El acuerdo o la ordenanza que otorga la autorizacion debe expedirse con sujecion, al reglamento del cuerpo colegiado y debe estar correctamente motivado en las necesidades financieras de la entidad.

4.2 Verificacion y certificacion de los indicadores de la Ley 358 de 1997

Antes de gestionar cualquier nueva operacion de endeudamiento, la entidad territorial debe calcular y certificar sus indicadores de solvencia y sostenibilidad. La siguiente tabla resume el sistema de semaforos:

Indicador	Verde	Amarillo	Rojo
Solvencia (Intereses / ICLD)	< 40% — Semaforo verde: libre endeudamiento.	40% a 60% — Semaforo amarillo: autorizacion MHCP	> 60% — Semaforo rojo: prohibicion de endeudamiento
Sostenibilidad (Saldo deuda / ICLD)	< 80% — Semaforo verde: libre endeudamiento.	80% a 100% — Semaforo amarillo: autorizacion MHCP	> 100% — Semaforo rojo: prohibicion de endeudamiento

Nota tecnica: El Decreto 1575 de 2022 modifico algunos aspectos metodologicos del calculo de los ICLD. Se recomienda verificar la regla vigente del artículo 2.13.1.1.1 del Decreto 1068 de 2015, con sus modificaciones, antes de realizar el calculo.

4.3 Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)

El artículo 5 de la Ley 819 de 2003 establece que la nueva deuda debe ser consistente con las proyecciones del MFMP vigente de la entidad territorial. La operacion de emision debe estar contemplada en el MFMP, demostrando que el servicio de la nueva deuda es compatible con la generacion de ingresos proyectada y no deteriora la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

4.4 Inclusion presupuestal

Las obligaciones derivadas de la emision —incluyendo el servicio de la deuda (intereses y amortizaciones)— deben estar apropiadas en el presupuesto de la entidad territorial. El artículo 346 de la Constitución y el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Organico del Presupuesto) establecen el principio de legalidad presupuestal: sin apropiacion presupuestal, no puede comprometerse gasto publico.

4.5 Calificacion crediticia

Cuando la emision se realiza mediante oferta publica en el mercado de valores colombiano, el Decreto 2555 de 2010 exige que los valores ofrecidos cuenten con calificacion crediticia otorgada por una sociedad calificadora de valores debidamente autorizada por la SFC. La calificacion crediticia es un indicador del riesgo de crédito del emisor y condiciona en gran medida las condiciones de mercado de la emision: a mayor calificacion, menor tasa de interes exigida por los inversionistas.

4.6 Autorizacion del MHCP

La autorizacion del MHCP es obligatoria en los siguientes supuestos: (i) cuando los indicadores de la Ley 358 sitúen a la entidad en semaforo amarillo; (ii) cuando se trata de endeudamiento externo, independientemente de los indicadores de semaforo; y (iii) cuando la ley o el reglamento establezcan expresamente esta autorizacion para supuestos especificos. El procedimiento incluye la presentacion de la solicitud formal, el cuestionario de información financiera, el analisis tecnico de la Direccion y la expedicion de la resolucion de autorizacion.

4.7 Autorizacion del Banco de la Republica para deuda externa

Las operaciones de endeudamiento externo de las entidades territoriales estan sujetas a la regulacion cambiaria del Banco de la República. La Resolucion Externa No. 1 de 2018 de la Junta Directiva del Banco de la Republica (y sus modificaciones) establece las condiciones bajo las cuales residentes en Colombia pueden endeudarse en el exterior. Las entidades territoriales deben canalizar los desembolsos de deuda externa a través del mercado cambiario y cumplir con los requisitos de registro ante el Banco de la República.

CAPITULO V — PROCEDIMIENTO COMPLETO PARA LA EMISION DE TITULOS DE DEUDA PUBLICA

El procedimiento de emision de títulos de deuda publica territorial es un proceso complejo que se desarrolla en multiples fases secuenciales e interdependientes. La siguiente tabla sintetiza las fases principales del proceso:

#	Fase	Descripcion	Responsable	Fundamento
1	Identificacion de necesidad	Plan de desarrollo; plan plurianual de inversiones; gasto no financiado identificado	Secretaria de Hacienda / Alcalde	Ley 152/94; Ley 819/03
2	Estructuracion financiera	Estructuracion; calificacion; MFMP; calculo de flujos de caja; prueba de alternativas de financiacion	Secretaria de Hacienda	Ley 819/03 art. 5
3	Verificacion indicadores Ley 358	Calculo de solvencia e ICLD; determinacion del semaforo; certificacion contraloria	Secretaria de Hacienda	Ley 358/97; Decreto 1068/15
4	Autorizacion Concejo / Asamblea	Proyecto de acuerdo/ordenanza; exposicion de motivos; cupo de endeudamiento	Cuerpo colegiado	Ley 80/93 art. 41; Ley 358/97
5	Autorizacion MHCP (si aplica)	Solicitud formal; prueba de sostenibilidad; concepto de la Direccion	MHCP - Dir. Crédito Público	Decreto 2681/93; Decreto 1575/22
6	Banco de la Republica (externa)	Solicitud de autorizacion de endeudamiento externo; prueba de impacto cambiario	Banco de la República	Ley 31/92; Res. Externa 1/18 JDBR
7	Estructuracion legal: prospecto, calificacion	Clase del instrumento; monto, plazo, tasa; prospecto informativo; contratos de asesores	Estructurador / Comité de inversion	Decreto de emision
8	Due diligence y calificacion	Verificacion legal; estados financieros auditados; calificacion de riesgo; publicacion prospecto	Estructurador / Calificadora	Decreto 2555/10; Circular SFC
9	Inscripcion RNVE y autorizacion SFC	Solicitud de inscripcion; publicacion prospecto; oferta SFC; resolucion de	Superintendencia Financiera	Ley 964/05; Decreto 2555/10