

UN DISEÑO FISCAL SOSTENIBLE DEBE GARANTIZAR
LA AUTONOMÍA TERRITORIAL Y LA ESTABILIDAD DEL GOBIERNO CENTRAL

ECONOMÍA COLOMBIANA



CONTRALORÍA
General de la República



EL CONGRESO
SE ALISTA PARA
TRAMITAR LA
NUEVA LEY DE
COMPETENCIAS:
EXPERTOS
Y LÍDERES
TERRITORIALES
ANALIZAN EL
NUEVO ESQUEMA
DE RELACIONES
ENTRE EL
GOBIERNO
CENTRAL Y LAS
REGIONES.

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES:

LEY DE COMPETENCIAS... CONDICIÓN NECESARIA

Disfruta nuestras **Casas Vacacionales** con todo para todos



Capacidad para grupos
desde 3 hasta 14 personas



Cocina totalmente
equipada



Espacios amplios
y confortables

¡Vive la experiencia Cafam Melgar!

Reserva en nuestros canales oficiales:



WhatsApp

317 438 6000 Opc. 6



Línea integral Cafam

601 307 7011 Opc. 2

También en nuestras Centrales de Servicio o asesores de confianza.

Aplican T&C.
Tarifa según categoría de afiliación. RNT: 4277





La investigación de las disparidades económicas regionales en Colombia ha señalado profundas diferencias en las condiciones de vida y en general de acceso a las oportunidades. En este sentido, es importante el estudio de esas disparidades, pero más allá de continuar con su diagnóstico, es necesario empezar a proponer medidas que ayuden a cerrar la brecha en educación, salud e infraestructura, para que las regiones ubicadas en la periferia se integren a la economía nacional e internacional.



Adolfo Meisel Roca
Economista, historiador y académico.
Rector de la Universidad del Norte.
Excodirector Banco de la República..
Frase tomada de Documentos de Trabajo
sobre Economía Regional No. 122. 2010.



CARLOS HERNÁN
RODRÍGUEZ BECERRA

CONTRALOR GENERAL
DE LA REPÚBLICA

VOLVER A LOS TERRITORIOS: UNA RUTA PARA REIMAGINAR EL ESTADO

COLOMBIA ESTÁ HECHA DE GEOGRAFÍAS CONTRASTANTES Y MEMORIAS PROFUNDAS. De municipios ribereños y cordilleranos, de ciudades vibrantes y periferias silenciadas. Cada rincón de este país tiene una historia que contar, un desafío por enfrentar y una esperanza por construir. Y es desde esos territorios, tantas veces marginados de las grandes decisiones, donde hoy se libra una de las discusiones más importantes para el futuro de la nación: cómo hacer realidad un modelo de descentralización que permita cerrar brechas, fortalecer capacidades locales y garantizar que la equidad territorial deje de ser una promesa para convertirse en política de Estado. Esta edición de *Economía Colombiana* constituye un inmejorable espacio para esa conversación urgente. A través de las voces de académicos, gobernantes, analistas, alcaldes y expertos, presentamos al lector un recorrido profundo y plural por los dilemas, oportunidades y tensiones que rodean la reciente reforma constitucional al Sistema General de Participaciones (SGP) y la inminente expedición de la nueva ley de competencias. Esta reforma no es un simple ajuste técnico. Se trata de una transformación estructural del pacto territorial. Un intento —valiente y necesario— de redistribuir poder, recursos y responsabilidades en una nación que ha convivido durante décadas con la paradoja de una descentralización política incompleta y un centralismo fiscal persistente.

Desde el primero hasta el último artículo, el lector se encontrará con un llamado claro y enfático: no es posible construir un Estado justo desde una lógica sectorial fragmentada ni desde un presupuesto que ignora la geografía social del país. Como bien lo señala el exdirector del Departamento Nacional de Planeación, Jorge Iván González, si la nueva ley de competencias prioriza la asignación por sectores y no por territorios, se perpetuarán los errores del pasado. Colombia necesita un enfoque integral, que parta de las realidades locales para diseñar políticas públicas, y

que reconozca que salud, educación, agua potable y vivienda no son componentes aislados, sino derechos interdependientes que se garantizan o se vulneran juntos.

Esta mirada se complementa con el análisis de la Federación Colombiana de Municipios, que plantea un conjunto de principios orientadores para rediseñar el Sistema General de Participaciones: subsidiariedad, equidad territorial, responsabilidad fiscal y autonomía local. Su diagnóstico es claro: la asignación de funciones debe responder a capacidades reales y no a modelos homogéneos que desconocen las diferencias abismales entre municipios de categoría especial y de categoría sexta. Sin diferenciación y gradualidad, no habrá transformación efectiva.

En el corazón de esta edición laten las voces de quienes gobiernan los territorios. El Alcalde de Cali, Alejandro Eder, describe con franqueza los retos de las ciudades capitales, que concentran más del 50 % del PIB y enfrentan presiones sociales y eco-

nómicas que desbordan su capacidad fiscal. Las demandas de seguridad, justicia, migración y servicios públicos crecen cada día, mientras las reglas de asignación siguen tratando a aquellas capitales como si fueran municipios que no requieren de mayor atención para responder los requerimientos de la ciudadanía.

Por su parte, el Gobernador de Antioquia, Andrés Julián Rendón, reivindica la necesidad de avanzar hacia una verdadera autonomía fiscal, que permita a los departamentos participar activamente en la generación y uso de los recursos tributarios. Su visión, apoyada en una lectura crítica del modelo actual de transferencias, nos invita a cuestionar no solo cuánto se transfiere desde el nivel central, sino también cómo se distribuye y quién decide su destino.

Ambas voces, distintas en estilo pero convergentes en propósito, nos recuerdan algo esencial: no hay descentralización posible sin confianza mutua entre nación y territorios. Y esa confianza se construye con reglas claras, diálogo permanente y reconocimiento efectivo de las capacidades locales.

La dimensión académica de esta edición aporta el rigor necesario para comprender los fundamentos económicos y jurídicos del debate. El profesor Francisco Azuero plantea una mirada crítica sobre la reforma al SGP, advirtiéndole sus riesgos fiscales si no se acompaña de una planeación responsable y mecanismos de control. Su análisis del federalismo fiscal destaca la tensión entre autonomía local y estabilidad macroeconómica, recordándonos que la descentralización no puede poner en riesgo la sostenibilidad financiera del Estado.

En un tono complementario, la jurista Lucy Cruz de Quiñones reflexiona sobre el poder tributario en Colombia y su limitada asignación territorial. A través de una argumentación sólida, propone repensar la territorialidad de los tributos y avanzar hacia un modelo de reparto más equitativo, que fortalezca la legitimidad del tributo y acerque el recaudo a quienes lo generan.

Un aporte especialmente innovador lo ofrece el economista Óscar Alfonso, quien propone el Índice de Desarrollo Humano Alternativo (IDH.A) como instrumento para medir las brechas sociales a escala municipal. Su propuesta metodológica permite jerarquizar territorios no solo por indicadores hipotéticos, sino por resultados reales en salud, educación e ingresos. Este enfoque —basado en capacidades y logros efectivos— puede ser una herramienta poderosa para orientar la inversión pública hacia donde más se necesita.

Pero el contenido de esta edición de la revista institucional no estaría completo si no incluimos nuestra perspectiva como órgano de control. Desde la Contraloría General de la República planteamos un enfoque preventivo e institucional para acompañar la implementación de la reforma. Se reconoce que más recursos implican mayores responsabilidades y que la

vigilancia fiscal debe ser estratégica, pedagógica y adaptada a las nuevas realidades de los territorios. En un país donde las desigualdades se expresan también en la capacidad de gestionar bien lo público, el rol de los organismos de control es clave para garantizar la transparencia y la eficiencia del gasto descentralizado.

La revista *Economía Colombiana* ha sido históricamente un espacio para el análisis riguroso de los temas más relevantes del país. En esta edición reafirmamos ese compromiso, pero además lo expandimos: queremos ser también un lugar de encuentro entre visiones, un puente entre el saber técnico y la experiencia territorial, y una plataforma para que las ideas sobre el país que queremos puedan florecer sin sectarismos ni dogmas.

Sabemos que ninguna reforma es perfecta. Que el camino hacia un modelo territorial justo será largo, complejo y lleno de tensiones. Pero también reconocemos que este momento es una oportunidad histórica para volver a creer en la descentralización como herramienta de transformación.

Los invitamos a recorrer las páginas de esta edición con ánimo crítico y con la convicción de que un país más equitativo comienza reconociendo el valor de sus territorios. Confiamos que los planteamientos aquí expuestos inspiren debate, impulsen decisiones y abran paso a un nuevo modelo de Estado con descentralización, autonomía y competencias. **EC**



CONTRALORÍA

General de la República

DIRECTOR

Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Contralor General de la República

SUBDIRECTOR

Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor

CONSEJO EDITORIAL

Beethoven Herrera Valencia
Daniela Gaitán Cotrino
Hernando Zuleta González
Javier Díaz Molina
Liliana Alejandra Chicaiza Becerra
Luz Stella Murgas Maya
Jorge Valencia Jaramillo
Robert Santiago Pineda Villavisan
Ana Elena Monsalvo Herrera

EDITOR

Beethoven Herrera Valencia

OFICINA DE COMUNICACIONES Y PUBLICACIONES

DIRECTORA DE OFICINA
Deisy Alexandra Ávila Rincón

ENLACES DESPACHO VICECONTRALOR

Diana Carolina Córdoba Álvarez
Carlos Mario González McMahon

SUSCRIPCIONES Y DISTRIBUCIÓN

Cra. 69 No. 44-35 / PBX: 601 5187000
e-mail: revista_economia@contraloria.gov.co

PRODUCTORA EDITORIAL

Adriana Prieto Herrera
adriana@disenoeditorial.com

DISEÑO EDITORIAL

Enrique Franco Mendoza

ASISTENTE EDITORIAL Y CORRECCIÓN

Jaime Viana Saldarriaga

DIAGRAMACIÓN, PREPrensa

ePUB, IMPRESIÓN

Diseño Editorial Comunicaciones Ltda.
PBX: 601 4898683 / contacto@disenoeditorial.com

ECONOMÍA

COLOMBIANA

REVISTA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

AÑO LXXI / AGOSTO - SEPTIEMBRE 2025

4

VOLVER A LOS TERRITORIOS: UNA RUTA PARA REIMAGINAR EL ESTADO

Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Contralor General de la República

8

EL ENORME DESAFÍO: LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Carlos Rodado Noriega
Exministro de Minas y Energía

18

FEDERALISMO FISCAL A LA MANERA COLOMBIANA: ALLEGRO MA NON TROPPO

Lucy Cruz de Quiñones
*Vicepresidenta de la Academia Colombiana
de Jurisprudencia*

30

LOS RETOS DEL NUEVO SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Darío Indalecio Restrepo
Sergio León Álvarez Fernández
Universidad Nacional de Colombia

38

REFORMA AL SGP 2024 Y LEY DE COMPETENCIAS, AVANCES Y RIESGOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Carlos Mario Zuluaga
Vicecontralor
Ana Elena Monsalvo
Contralora Delegada para Economía y Finanzas

FOTOGRAFÍAS E ILUSTRACIONES / Investigación y edición gráfica a cargo de: www.disenoeditorial.com. Contraloría General de la República: 5 -Alexander Agudelo, fotografías de autores Contraloría General de la República: 6, 38, 116, 134, ; Shutterstock.com: 11, 14 -MatthieuCattin-, 16 -Ludaro-, 19 -Bruno M Photographie-, 21 -Anamaria Mejia-, 25, 29, 33 -Vlad Karavaev-, 35 -Kevin Herbian-, 39, 45 -JRomero04-, 49 -Kevin Herbian-, 57, 59, 63 -Salvacampillo-, 67, 69, 73, 75, 77 -Bruno M Photographie-, 81 -Yanielmc-, 83, 87 -Luis Echeverri Urrea-, 90, 95 -Magdalena Paluchowska-, 96 -MatthieuCattin-, 97, 98 -Laszlo Mates -, 103 -Roger.Rondon-, 105, 107, 109, 113, 117 -JuanAriza1-, 119, 127, 135 -Artush-, 139, 145 -Andres Serna Pulido-, 147, 149 -Ivan Bruno de M.-. Archivo personal autores y/o entidades que representan: 30, 48, 66, 72, 86, 92, 100, 126, 140, 146, 160, . Cortesía entidades públicas: 152 -Congreso de la República-, 132 -Grupo Semillas-, 45B, 69, 71 -Dian-, 73 -Policía Nacional-, 112 -Banco de la República, Vicky Ospina-, 29 -Valora Analitik/Sondeo Camara y Senado-, Banco DE Comunicaciones Ltda.: 8, 18, 56, 80, 108, 122, 129, -Alprih- las ilustraciones IA: 23, 111.

- 48** LA AUTONOMÍA TERRITORIAL ES EL FUTURO POLÍTICO Y ECONÓMICO DE COLOMBIA
Juan Fernando Cristo
Exministro del Interior
- 56** DESCENTRALIZACIÓN A CRÉDITO
Francisco Azuero Zúñiga
Profesor de la facultad de Administración de la Universidad de Los Andes
- 66** HACIA UN NUEVO MODELO DE ESTADO: DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y COMPETENCIAS
Didier Alberto Tavera Amado
Director ejecutivo de la FND
- 72** COLOMBIA SE DESARROLLA DESDE LOS TERRITORIOS
Alejandro Eder Garcés
Presidente de Asocapitales
- 78** LA TENSIÓN ENTRE LA LÓGICA SECTORIAL Y LA GEOGRAFÍA
Jorge Iván González
Exdirector del DNP
- 84** RECOMENDACIONES PARA GARANTIZAR DESCENTRALIZACIÓN CON EQUITAD
Gilberto Toro Giraldo
Presidente de la Federación Colombiana de Municipios
- 90** REFORMA DEL SGP, DESCENTRALIZACIÓN ASIMÉTRICA Y EL NARCISISMO DE LAS PEQUEÑAS DIFERENCIAS
Jorge Armando Rodríguez Alarcón
Universidad Nacional
- 98** NO MÁS CENTRALISMO, ES HORA DE PENSAR EN LA VERDADERA AUTONOMÍA TERRITORIAL
Andrés Julián Rendón Cardona
Gobernador de Antioquia
- 106** LA DESCENTRALIZACIÓN: ¿UN RETORNO A LA TENSIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS?
Isidro Hernández Rodríguez
Universidad Externado de Colombia

- 114** CONTROL FISCAL A LA SENTENCIA T-302 DE 2017
Paola Aguirre Moreno
Andrea E. Granja Zambrano
CGR Sector de Inclusión Social
- 124** ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO ALTERNATIVO, COMO MEDIDA DE LAS BRECHAS SOCIALES
Óscar A. Alfonso R.
Universidad Externado de Colombia
- 132** MÁS RECURSOS, MÁS RIESGOS: LA DESCENTRALIZACIÓN EXIGE CONTROL Y CAPACIDAD
Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor Distrital de Bogotá
Andrés Gustavo Rojas Palomino
Abogado
- 138** ¿RECURSOS SOBRE COMPETENCIAS O COMPETENCIAS SOBRE RECURSOS?
David Soto
Director Ejecutivo de Acua
- 144** DESCENTRALIZACIÓN, UN SISTEMA ATRAPADO ENTRE LA NORMA Y LA REALIDAD
Karla Dayana Toro Calvache
David Steven Parra Almeyda
Miembros de Fenadeco
- 152** ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2024
- 158** LA COHESIÓN REGIONAL EN EL PROCESO DE UNIDAD EUROPEO
Beethoven Herrera Valencia
Asesor externo de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas.

En ejercicio del principio de libertad editorial, las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan, ni comprometen, la posición oficial de la Contraloría General de la República.

Los contenidos editoriales –texto–, pueden ser citados o compartidos, siempre y cuando se indique expresamente la fuente y se respete la integridad del texto original.

EL ENORME DESAFÍO LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Mientras el centro acumula poder y recursos, más de cien municipios colombianos sobreviven con indicadores sociales peores que los del África subsahariana. La descentralización fiscal no puede seguir siendo una promesa aplazada.

UNO DE LOS MÁS SERIOS DESAFÍOS de cualquier sistema político es la distribución territorial del poder Estado o, lo que es lo mismo, la asignación de competencias y recursos entre el nivel central del Gobierno y los niveles subnacionales, sean ellos regionales o locales.

La lucha por la autonomía regional y la descentralización ha sido ardua y larga en todos los países, tanto en los regímenes democráticos como en los comunistas, precisamente por tratarse de eso: de la forma como se distribuye el poder político, que incluye la distribución de los recursos que se generan a través de la tributación.

El manejo adecuado de esta distribución es fundamental para la estabilidad y la paz de las naciones, requisitos esenciales para lograr un desarrollo económico y social sostenido. Las naciones que hoy exhiben los mejores índices de desempeño como democracias pujantes son ejemplo de una equilibrada distribución del poder entre el centro de gravedad de las decisiones políticas y la periferia. Por contraste, los Estados que no le han dado la debida atención a este reparto, o que han querido soslayarlo indefinidamente, se han visto sometidos a tensiones sociales o a fuerzas desintegrantes de la unidad nacional.

Esta desestabilización se puede presentar aún en regímenes donde prevalece el totali-



CARLOS RODADO NORIEGA¹
MÁGISTER EN ECONOMÍA
E INGENIERO

tarismo y la opresión, como aconteció en la Unión Soviética que saltó en pedazos al impulso de la fuerza centrífuga de sus regiones inconformes con el centralismo de Moscú.

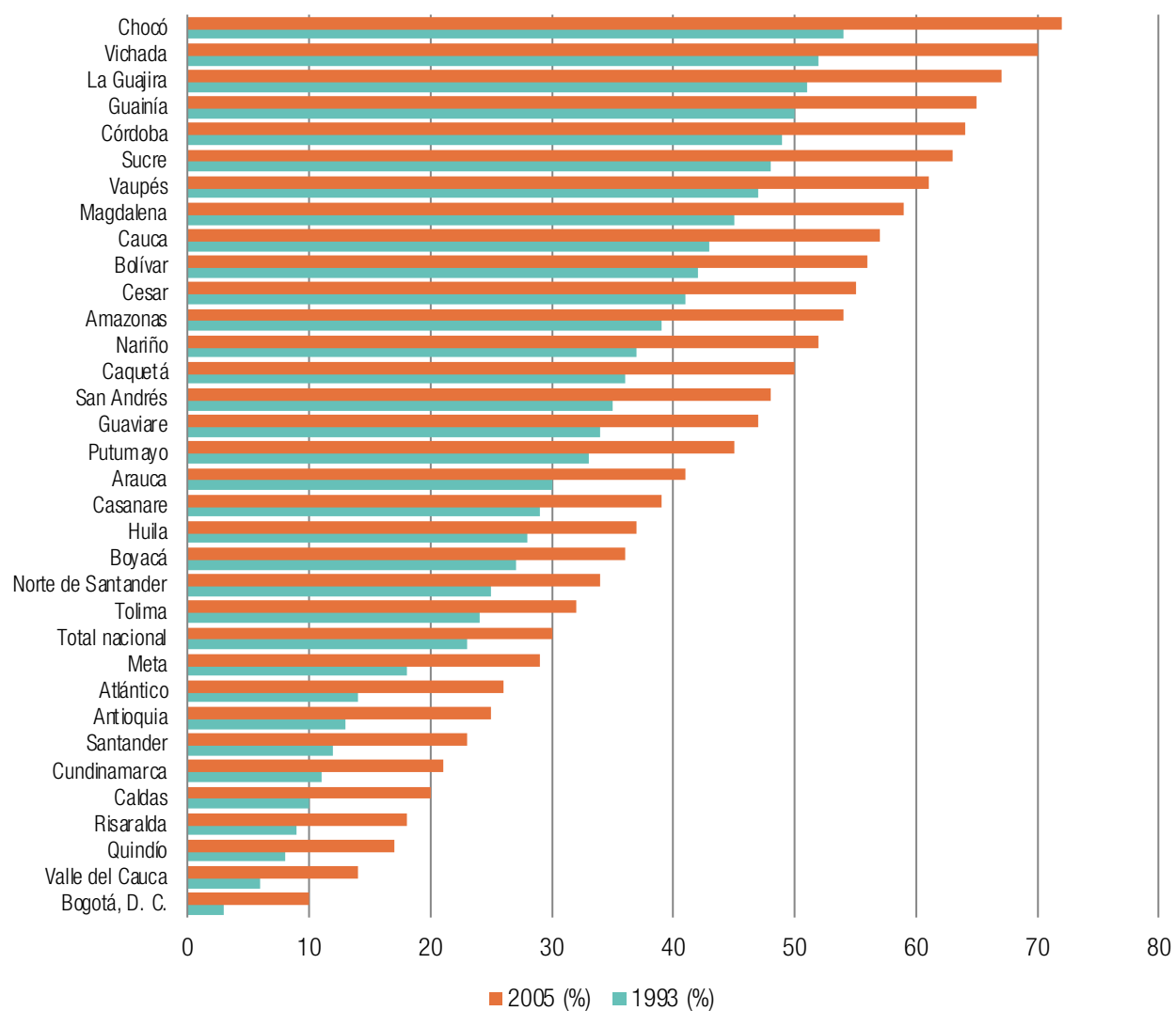
La legitimidad de un sistema político y, por ende, su estabilidad, dependen en grado sumo de la manera como las diferentes unidades que integran el área de su jurisdicción contribuyen a mantener el consenso ciudadano en torno a dicho sistema, requisito fundamental para la supervivencia y vitalidad del Estado de derecho. Y la forma más eficaz de estimular y fortalecer el compromiso del pueblo con las instituciones democráticas es darle al Estado una organización territorial que asegure la vigencia efectiva en todo el territorio y para todos los ciudadanos, de los derechos que la Constitución les consagra.

La organización territorial es una estrategia de planeación y gestión encaminada a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado para propiciar un desarrollo humano socialmente justo, regionalmente equilibrado, ecológicamente sostenible y fiscalmente viable.² Lamentablemente, la dimensión territorial no ha sido una prioridad de la política pública en Colombia y ha estado ausente en los planes de desarrollo.

Cuando se iniciaron las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991,

1 Constituyente de la República, Ministro de Minas y Energía, Gobernador del Atlántico, Presidente de Ecopetrol y Embajador en Argentina y en España.

2 Massiris Cabeza, Ángel. "Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos: el caso de Colombia", en Asociación Colombiana de Geógrafos. Trimestre Geográfico. (Bogotá, No. 15 junio), 3-23

GRÁFICO 1.**DIFERENCIAS TERRITORIALES EN NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS**

Fuente: Dane, Atlas Estadístico. Tomo II Social; Dane, Censo de Población y Vivienda 1993; Dane Censo General 2005.

un grupo de delegatarios oriundos del Caribe colombiano teníamos muy claro que uno de los desafíos más importantes, en consonancia con la filosofía de un Estado social de derecho, era consagrar unas normas constitucionales que contribuyeran a eliminar o disminuir los profundos desequilibrios económicos y sociales existentes en nuestro país.

Entendíamos perfectamente que en la periferia geográfica de Colombia, constituida

por las zonas costeras del Atlántico y del Pacífico y por los territorios limítrofes con otros países, estaba concentrada la pobreza, ya fuese medida en términos monetarios o de otra índole. Los departamentos de esa franja exterior con el 37 % de la población colombiana, tenían el 60 % de las personas con necesidades básicas insatisfechas, medidas por el índice conocido por la sigla NBI.³ Eran evidentes las disparidades regio-

3 Los cinco componentes del NBI son: a) tipo de vivienda y materiales de construcción de la misma, b) grado de hacinamiento, c) disponibilidad de agua potable, d) acceso a servicios sanitarios, e) asistencia escolar de los menores de edad, y, f) capacidad económica según nivel de ingreso.



Las naciones que hoy exhiben los mejores índices de desempeño como democracias pujantes son ejemplo de una equilibrada distribución del poder entre el centro de gravedad de las decisiones políticas y la periferia.

nales en la provisión de servicios esenciales para una vida digna. El gráfico 1 es un fiel reflejo de la realidad nacional y de la ostensible desigualdad entre regiones existente en 1991, un desbalance que, en términos relativos, se ha mantenido a través de los años.

El problema que encontramos los constituyentes de 1991, cuando estábamos redactando la Carta Política que nos rige, es exactamente igual al de hoy: una notoria insuficiencia de recursos de los entes subnacionales para atender adecuadamente las funciones asignadas por la Constitución y la ley. Esa insuficiencia ha sido, en gran medida, el resultado de una normatividad Constitucional centralista que puso a los departamentos y al 90 % de los municipios de Colombia en una situación de precariedad tributaria.

A la nación se le asignaron los tributos más dinámicos y de mayor rendimiento: el impuesto de renta y complementarios, el impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos generados por el comercio exterior. Por contraste, a los departamentos les dejaron los tributos provenientes de licores, tabaco, cigarrillos y juegos de azar, que son rentas raquíticas y erráticas, porque su recaudo se ve afectado por el contrabando, la competencia desleal y la evasión.

Pero la situación era más delicada y lo sigue siendo todavía, en la medida en que los recursos destinados a atender esos servicios esenciales no sólo son insuficientes, sino que se han concentrado en las regiones más prósperas del país que, además de tener las mayores coberturas de servicios públicos, son las que disponen de más ingresos tributarios, porque en ellas se localizan la mayoría de las actividades industriales y comerciales gravables. A manera de ejemplo: Bogotá recauda el

40 % del producido total del impuesto predial en Colombia.

También una proporción importante de la producción nacional está localizada en la capital de la República y su importancia ha ido creciendo con el paso de los años. Así, mientras en 1960 el PIB de Bogotá representaba un 15 % del PIB nacional, esa participación se ha incrementado a un 26 % en la actualidad. El desarrollo industrial se ha concentrado en la Región Andina Central donde se genera el 81 % del producto bruto industrial mientras en la periferia de Colombia se genera el 19 %.

Nuestro país es uno de los más desiguales del mundo en términos de ingreso, riqueza y oportunidades, pero también existe una ostensible inequidad en la forma como se distribuyen los recursos de la tributación. Hoy, de cada 100 pesos que se recaudan en impuestos, 80 los recibe la nación, 14 los recaudan los municipios y 6 los departamentos. En los últimos 30 años se han aprobado más de 19 reformas tributarias para incrementar los ingresos del Ejecutivo central y ninguna para fortalecer las finanzas de los entes territoriales.

Se necesitaba entonces, como se necesita hoy, con carácter urgente, una redistribución del ingreso público nacional hacia los territorios y personas discriminados y excluidos de los beneficios del progreso y del bienestar.

En la Constitución de 1991 introdujimos una reforma destinada a fortalecer las finanzas de los departamentos y municipios, con el fin de reducir el enorme desequilibrio entre lo que recaudaba el Ejecutivo central a través de los impuestos nacionales y lo recaudado por las entidades territoriales. Pero también era necesario modificar la forma en que se distribuían los recursos transferidos, basada en el



número de habitantes,⁴ con lo cual se favorecía a los grandes centros urbanos que eran los menos necesitados, pues allí los impuestos predial y de industria y comercio constituyen fuentes importantes de recursos.

La autonomía fiscal es la capacidad de generar ingresos tributarios propios para no depender de las transferencias. Pero en el millar de municipios pobres de Colombia, que hoy están clasificados en la categoría sexta, no hay industrias ni comercios de significación y, como no hay una actividad productiva, no disponen de una base gravable para generar recursos tributarios. Una manera de resolver este problema es asignarles tributos que han estado administrados por la nación o compartir una parte de su producido, con el fin de que puedan cumplir adecuadamente sus competencias constitucionales.

» En Santa Marta, como en decenas de municipios periféricos, los recursos no alcanzan ni para asegurar el agua potable.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 propuse, en la Comisión Quinta de esa corporación, asignarles a los departamentos el producido total del IVA, a imagen y semejanza de lo que acontece en algunas naciones industrializadas, como España donde el IVA recaudado se reparte entre el Ejecutivo central y las comunidades autónómicas por partes iguales. Y del producido por el impuesto de renta a las personas físicas (IRPF) un 34 % por ley es para las comunidades autónómicas.

En la República Federal de Alemania, el impuesto sobre la renta de las personas se reparte así: 42,5 % para la Federación, 42,5 % para los länder⁵ y 15 % para los municipios. El IVA se comparte entre la Federación que recibe un 53,4 %, los länder 44,6 % y los municipios 2 %. El impuesto a las sociedades se distribuye 50 % para la Federación y 50 % para los länder.⁶

4 El artículo segundo de la Ley 33 de 1968, mediante el cual se dispuso la cesión a que hemos hecho referencia, decía así:

Artículo 2º.- A partir del 1 de enero de 1969, cédese a los Departamentos, al Distrito Especial de Bogotá y a los Municipios, y serán propiedad exclusiva de estas entidades en las proporciones que en este artículo se determinen, los siguientes porcentajes del impuesto sobre las ventas, creado por el Decreto Ley 3288 de 1963, y modificado por el Decreto Ley 1595 de 1966: en 1969, un 10% de su producto anual; en 1970, un 10% más, o sea un 20% de su producto anual; de 1971 en adelante un 30% del producto anual del impuesto. Parágrafo 1º.- El valor total de la participación de que trata el presente artículo se distribuirá así: el 70% entre los Departamentos y el Distrito Especial de Bogotá, en proporción a sus habitantes de acuerdo con el último censo de población elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -Dane-, y el 30% entre estas mismas entidades por partes iguales.

5. Los länder son los entes intermedios de gobierno, como entre nosotros lo son los departamentos.

6. Daniel Martínez Egaña, «El federalismo en Alemania: su reparto de recursos», p.56. La tributación per cápita de cada länder como proporción de la tributación media de todos los länder se utiliza como indicador para lograr una distribución equitativa.



El Acto Legislativo 03 de 2024 busca restablecerles a los entes territoriales una participación en los recursos corrientes de la nación, que les permita atender adecuadamente necesidades esenciales de la población que siguen insatisfechas...

Compartir los impuestos de mayor recaudo entre la nación y los entes territoriales es lo que se debe hacer en Colombia si en verdad queremos tener una genuina autonomía fiscal, para que las entidades territoriales tengan recursos propios de significación y no estén mendigando transferencias de la nación, porque sin recursos la autonomía política queda reducida a estéril retórica.

El delegatario Guillermo Perry se opuso a que el IVA se destinara a los municipios o a los departamentos porque, según su opinión, se privaría a la nación de esa importante fuente de recaudo. Ese argumento, reciclado en la actualidad por voceros del centralismo, desconoce la dramática situación en que se encuentra la periferia geográfica de Colombia, donde el índice de necesidades básicas de muchos de sus municipios constituye una afrenta a la dignidad humana, ya que sus habitantes sobreviven en una situación similar a la de los países más pobres del África subsahariana.

Según las estadísticas que publica el Dane para el año 2022, 106 municipios tenían un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) mayores al 75 %, todos ellos situados en la periferia geográfica de Colombia. En algunos casos ese índice estaba por encima del 90 %, es decir, esas localidades siguen sumidas en la noche eterna del atraso, y su lamentable estado contradice la esencia de un Estado social de derecho.

A manera de ejemplo: La Tola 99,58 % (Nariño); Mosquera 98,54 % (Nariño); Nueva Granada 96,36 % (Magdalena); Vigía del Fuerte 96,07 % (Antioquia); Santa Catalina 94,98 % (Bolívar); Magüí Payán 94,08 % (Nariño); Istmina 92,45 % (Chocó); Murindó 92,14 % (Antioquia); Santa Bárbara 91,47 % (Nariño). Y frente a ese drama humano muchos analistas no quieren ver la relación que existe entre la

profunda desigualdad regional y los graves problemas de orden público que agobian a la nación. Si esos desequilibrios se siguen perpetuando no habrá paz estable ni duradera en Colombia. Los pueblos sobrellevan hasta cierto punto la pobreza, pero no toleran la desigualdad en bienes esenciales.

La asignación del IVA a los departamentos no logró la mayoría en la Comisión Quinta de la Constituyente. Se debió acudir entonces al expediente tradicional de compensar la deficiencia de recursos tributarios de las entidades territoriales con participaciones en los ingresos corrientes de la nación. Se instauró así una descentralización fiscal espuria, en la que el Gobierno central recauda los impuestos más importantes y dinámicos y luego les transfiere un porcentaje de ellos a los entes territoriales que tienen la obligación de financiar con esos recursos las competencias que la Constitución les asigna.

Pero esa descentralización condicionada para que sea eficaz debe hacerse por el monto adecuado y debe estar acompañada de una distribución equitativa de los recursos transferidos, objetivos que todavía no se han podido lograr en Colombia, porque cada vez que se aprueban normas que fortalecen la descentralización surgen contrarreformas tributarias que las frustran.

Finanzas territoriales en la Constitución

Fui uno de los tres ponentes designados en la Comisión Económica de la Constituyente para el tema de las finanzas territoriales. Los otros dos fueron los distinguidos juristas Jesús Pérez González Rubio y Helena Herrán de Montoya. Como yo era el único economista de la subcomisión, era lógico que tomara la iniciativa en el tema de la distribución de

los recursos de la tributación y, en ese contexto, me permití proponer los textos de tres artículos cuyo objetivo era lograr una mayor equidad interregional e intermunicipal en la provisión de bienes esenciales para una vida digna. Esos textos fueron discutidos con mis compañeros de subcomisión y aprobados con muy pocas modificaciones tanto en la comisión quinta como en la plenaria de la Asamblea, y se convirtieron en los artículos 287, 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia.

El primero de los artículos mencionados introdujo un cambio trascendental en la Constitución Política al consagrar el derecho de las entidades territoriales a «participar en las rentas nacionales» (artículo 287). Es decir, no es una simple opción del Gobierno Nacional asignarles a los entes subnacionales una porción de sus ingresos corrientes sino un derecho que estos tienen de participar en el producido de la tributación en Colombia. Los recursos de la tributación no son un patrimonio exclusivo de la nación, pertenecen al Estado, del cual la nación, departamentos y municipios son accionistas, por lo tanto, todos tienen derecho a participar de los ingresos tributarios que han contribuido a producir.⁷

Precisamente, en concordancia con el artículo 287, se estableció que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación debía crecer gradualmente de un 14% en 1993 a un 22% en 2001 (artículo 357). Igualmente, se incrementó el monto de las transferencias que los departamentos estaban recibiendo con el nombre de Situado Fiscal, y se dispuso en el artículo 356 que esos recursos debían aumentar anualmente «hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado».

Según los cálculos que habíamos hecho, al llegar al año 2001, es decir, en un lapso de 10 años, los departamentos y municipios debían estar recibiendo un 46,5% de los ingresos corrientes de la nación y el Gobierno central un 53,5%. El período de transición se estableció en diez años para que pudiera ser asimilable por las finanzas de la nación, sin causarle un traumatismo mayor, dadas las responsabilidades que tiene el Ejecutivo central.

6 MUNICIPIOS
TIENEN MÁS DEL
75%
DE SU POBLACIÓN CON
NECESIDADES BÁSICAS
INSATISFECHAS.

\$388

BILLONES DEJARON DE RECIBIR
LOS ENTES TERRITORIALES ENTRE 2002 Y 2023
POR CONTRARREFORMAS

EN COLOMBIA, LA NACIÓN CONCENTRA
EL 80% DEL RECAUDO TRIBUTARIO.
MUNICIPIOS RECIBEN EL 14%,
Y DEPARTAMENTOS EL 6%.



47%

DE LOS HOGARES COLOMBIANOS
NO TIENE ACCESO AL AGUA TRATADA.
(13,8 MILLONES DE PERSONAS,
SEGÚN MINVIVIENDA.)

7. De ahí que no se debe utilizar el término *transferencias*, que tiene una connotación de dádiva, sino el de participación que es más pertinente, como lo propuse en la Asamblea Nacional Constituyente y luego se adoptó en el Acto Legislativo 01 de 2001.

Esa distribución no solo era más justa sino la más adecuada para que las entidades territoriales pudieran atender sus competencias constitucionales, que eran de la mayor jerarquía pues estaban destinadas a financiar, en el caso de los municipios, la provisión de agua potable y saneamiento básico, y en los departamentos la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud en todos los niveles, con especial atención a los niños.⁸

Es decir, eran recursos destinados al desarrollo humano de los colombianos, o como diría Amartya Sen, a potenciar sus capacidades para tener una población sana, educada y productiva. Se interpretaba así el espíritu de un Estado social de derecho y se respaldaban presupuestalmente los objetivos establecidos en la Constitución Política de 1991, para que no se quedaran como meros enunciados retóricos.

Cuando en la Constituyente nos impusimos la meta de que los recursos para los

EL 80% DE LOS IMPUESTOS SE QUEDA EN LA NACIÓN. EN LOS MUNICIPIOS MÁS POBRES, LOS ALCALDES HACEN MALABARES PARA CUMPLIR CON LO MÍNIMO.

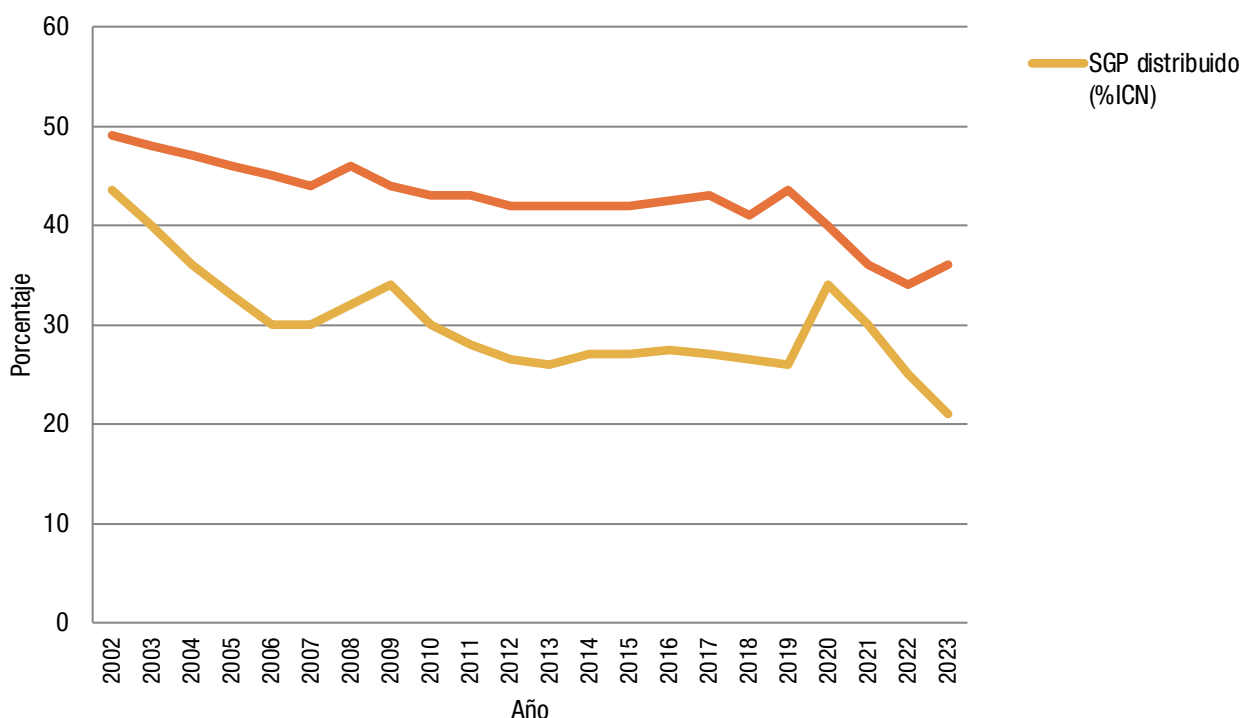
departamentos, distritos y municipios llegara a un 46,5% de los ingresos corrientes, ese porcentaje no fue una cifra sacada de la manga de la camisa sino el resultado de un análisis riguroso de competencias y recursos para atenderlas. Los miembros de la subcomisión de finanzas públicas de la Asamblea Constituyente éramos conscientes de la necesidad de incrementar el monto de los recursos transferidos, pero también teníamos claro que esa medida necesitaba una complementaria: que los recursos agrandados beneficiaran primordialmente a las personas más necesitadas del país. Por eso, se estableció en el artículo 357 de la Carta de 1991 una fórmula redistributiva que privilegiaba a los municipios que presentaban las mayores carencias de bienes esenciales. De ahí que el monto total de los recursos asignados a los municipios se distribuiría de la siguiente manera:



8. La condición «con especial atención a los niños» en el artículo 356 de la Carta del 91 guarda concordancia con un artículo que propuse en la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente y se convirtió en el número 50 de la Carta Política: «Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado». Y con el artículo 44 de la Carta: «Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás».

GRÁFICO 2.

PARTICIPACIÓN DEL SGP EN LOS ICN DEL AÑO 2002 A 2023



Fuente: Informe final de la Misión de Descentralización. Julio de 2024.

Un 60 % en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza del respectivo municipio; el resto en función de otras variables. La norma consagrada tenía la equivalencia de un vigoroso Fondo de Convergencia Regional, lo cual era coherente con el objetivo de disminuir las desigualdades existentes en el territorio nacional. Sin embargo, dos reformas constitucionales, el Acto Legislativo 01 de 2001 y el Acto Legislativo 04 de 2007, se apartaron de la letra y del espíritu de la Carta y le quitaron a la fórmula establecida en la Constitución del 91 su potencialidad redistributiva.

De regreso hacia la recentralización

El resultado de las dos contrarreformas constitucionales fue una reducción considerable del monto del SGP como proporción de los ingresos corrientes de la nación que, en términos

SIN AUTONOMÍA FISCAL REAL, LOS MUNICIPIOS SEGUIRÁN RECIBIENDO PROMESAS MIENTRAS LA BRECHA CRECE.

porcentuales, cayó del 43 % en 2002 al 22 %, en 2023, como se puede apreciar en el gráfico 2⁹

A partir de una investigación del Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República (CEER)¹⁰ es posible estimar el monto de los recursos del SGP recortado a los entes territoriales entre los años 2002 y 2023, como consecuencia de las dos contrarreformas constitucionales. Durante ese lapso los departamentos, distritos y municipios dejaron de recibir la suma de \$388 billones de pesos constantes de 2018. Es decir, un monto equivalente al 24,7 % del PIB de 2023, o a 20 reformas tributarias, pero ante ese colosal recorte no se escuchó una sola voz de la cofradía centralista defendiendo a los departamentos y municipios.

El Acto Legislativo 03 de 2024 busca restablecerles a los entes territoriales una participación en los recursos corrientes de la nación, que les permita atender adecuadamente necesidades esenciales de la pobla-

9. Y como porcentaje del PIB el monto del SGP se redujo de 5,1 % en 2002 a 3,6 % en 2023, reducciones que pueden apreciarse en el gráfico 3. Misión de Descentralización, Informe final, DNP-PNUD. Junio de 2024. Por supuesto, el período del COVID contribuyó a agravar la situación.ⁱ

10. Jaime Bonet, Gerson Javier Pérez y Jhorland Ayala, «Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia».



ción que siguen insatisfechas y son el caldo de cultivo donde se incuba el grave problema de orden público que afecta a la nación. El objetivo inicial, como lo contemplaba el proyecto de Acto Legislativo 018, Senado 2024, era restablecer en un lapso de diez años la participación de los entes territoriales hasta un 46,5%, como lo estableció la Constitución de 1991. Sin embargo, teniendo en cuenta que el reajuste debe ser fiscalmente viable se llegó a una solución de compromiso en la que las entidades territoriales aceptaron la meta del 39,5%, inferior al 46,5%, pero no tan baja como el 30,5% recomendado por la Misión de Descentralización.

Algunos directores de centros de pensamiento y columnistas de los diarios más importantes del país creen que a las entidades territoriales les va a llegar un diluvio de recursos. Están equivocados. Tengo la convicción de que si se hace una valoración rigurosa de competencias y recursos los incrementos graduales acordados en el SGP serán insuficientes para financiar adecuadamente la educación precolar, primaria, secundaria y media, las necesidades de agua potable y la salud en todos sus niveles como lo consagra la Constitución.

Por supuesto, hay que fortalecer las capacidades institucionales y el control fiscal

» La descentralización sin recursos es retórica vacía. Lo dijo la Constitución del 91, pero el país sigue sin cumplirlo.

en todos los niveles de gobierno para que los recursos se inviertan correctamente. Ese control debe ir más allá del control financiero y examinar la calidad de la gestión administrativa y sus resultados, como lo exige la Constitución, con el valioso concurso de las veedurías ciudadanas y de los medios de comunicación.

En el área de la educación el gran desafío, además de los déficits en cobertura, es la mejora en la calidad, porque lo que existe hoy es un *apartheid* educativo entre la educación que se ofrece en colegios privados, con profesores bilingües bien capacitados y, por otro lado, la educación en colegios públicos con profesores cuya competencia académica y didáctica es muy deficiente.

Los efectos de ese trato desigual se ven en los resultados de las pruebas Saber 11, que muestran un país fragmentado e inequitativo. Además, falta avanzar mucho en bilingüismo y digitalización y se nos viene el reto de la IA, de tal manera que la educación todavía necesita muchos recursos. Pero estos desafíos difícilmente se podrán sortear con maestros que estén bajo la égida de Fecode, el poderoso sindicato que se ha convertido en un obstáculo para la mejora de la calidad de la educación en Colombia. Los nuevos

educadores, más calificados, deben ser contratados por los departamentos mediante un mecanismo que no permita la injerencia del referido sindicato, y esta reglamentación debe quedar debidamente consagrada en la ley de competencias que se empezará a tramitar a partir del 20 de julio de 2025. De lo contrario, los discretos incrementos que se decreten se los tragará la esponja insaciable del sindicato politizado.

En el ámbito de salud existe un déficit para financiar en forma adecuada la unidad de pago por capitación (UPC) que es francamente insuficiente. La población envejece y cada vez se necesitarán más recursos para atender enfermedades de alta complejidad.¹¹ Según el Ministerio de Vivienda 13.8 millones de personas no tienen acceso al agua potable,

EL SUEÑO DE UNA COLOMBIA EQUITATIVA SE DESDIBUJA CUANDO EL ACCESO A LA SALUD DEPENDE DEL CÓDIGO POSTAL.

y el 47 % de los hogares no tienen acceso a una fuente de agua tratada.¹²

Es necesario que la nación sea sometida a una disciplina fiscal que le impida incurrir en gastos innecesarios que constituyen derroche. No se deben seguir creando ministerios, embajadas y misiones diplomáticas, agencias del orden nacional, altas consejerías presidenciales y subsidios para que los jóvenes no maten.

En los múltiples procesos de paz se adquieren compromisos que sobrepasan la capacidad fiscal de la nación, sin más logros que el fortalecimiento militar de los grupos terroristas. Esta propensión derrochadora de la nación ha llevado a que el ajuste de la llamada regla fiscal ha sido el aplazamiento indefinido de la solución a las carencias esenciales de millones de colombianos. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2005). Censo General 2005. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2024, 19 de abril). Pobreza multidimensional. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional/pobreza-multidimensional-2023>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. 20 de julio de 1991.
- Bonet, J., Pérez V., G. J., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, N.º 205). Banco de la República – Sucursal Cartagena. https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_205.pdf
- Congreso de Colombia. (1968). Ley 33 de 1968: Por la cual se establece la cesión de un porcentaje del impuesto sobre las ventas a los entes territoriales. *Diario Oficial* No. 32.703, 19 de diciembre de 1968.
- DNP-PNUD. (2024). Informe final: Misión de descentralización. <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Mision%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf>
- Martínez Egaña, D. (2014). El federalismo en Alemania: su reparto de los recursos públicos. *Cuadernos de Información Económica*, (241), 53–62. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4763036>
- Massiris Cabeza, A. (1991). Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos: el caso de Colombia. *Revista Trimestre Geográfico*. Asociación Colombiana de Geógrafos, (15), 3-13. <http://www.massiris.com/2012/09/articulo-reflexion-sobre-una-politica.html>

11. Enfermedades del corazón, enfermedades del cerebro, cardiovasculares y enfermedades respiratorias.

12. Informe de pobreza multidimensional del Dane, de abril de 2024.

FEDERALISMO FISCAL A LA MANERA COLOMBIANA

18 *ALLEGRO MA NON TROPPO*¹

Tras décadas de centralismo, el Acto Legislativo 03 de 2024 propone devolver a las regiones el control sobre sus recursos y decisiones. El reto: pasar del discurso a la transformación estructural.



**LUCY CRUZ
DE QUIÑONES**
VICEPRESIDENTA ACADEMIA
COLOMBIANA
DE JURISPRUDENCIA²

PARA REFLEXIONAR sobre la pertinencia de un modelo descentralizado en las finanzas públicas de Colombia se debe empezar por analizar los fondos que financian los presupuestos. En esencia, los recursos públicos del nivel central provienen principalmente de los ingresos tributarios, es decir, de los impuestos, tasas y contribuciones y, en menor medida, de las rentas no tributarias como multas, intereses, precios o utilidades contractuales y otros rubros menores.

Desde el diseño institucional, los tributos podrían calificarse ab initio como nacionales, departamentales y municipales, a partir de reglas de residencia fiscal o de la fuente donde se ubican o generan las riquezas que se pretenden gravar. Sin embargo, esta solución implica penetrar en un problema añejo, el de la 'territorialidad' de los tributos, que pretende asignar potestades a los entes territoriales allí donde exista un nexo espacial con la riqueza o con el quehacer de los contribuyentes que residen en sus territorios o ejercen sus actividades en él. Este nexo territorial es difícil de consensuar entre los entes públicos involucrados, especialmente en los impuestos directos, por los fenómenos de comercio electrónico, digitalización y nomadismo, lo que exige al derecho tributario interno construir

nuevas reglas legales que compartan el poder tributario vertical y horizontalmente, con reglas que presumen el domicilio fiscal, o fijen la obligación en el origen o en el destino de la prestación contractual subyacente.

En la evolución de nuestras haciendas territoriales se puede verificar que a finales del siglo XIX y principios del XX³ hubo una gran autonomía tributaria y el recaudo se vigorizó, no solo en el período federal sino bajo el quinquenio de Reyes, por cuanto los tributos eran fácilmente localizables, puesto que se basaban en los consumos, en el degüello y la renta de licores y más adelante en las patentes de establecimientos, las contribuciones directas sobre el patrimonio y los bienes inmuebles situados en las jurisdicciones municipales.

En algunas repúblicas, la propia Constitución atribuye las fuentes de riqueza, rentas o consumos a los distintos niveles de gobierno, pero en Colombia solo ocurre con los impuestos a la propiedad inmueble, como lo establece el artículo 317 de la Constitución. Las demás fuentes de tributación no están preasignadas desde el nivel constitucional, pero sí existe un reparto legal. Por ello, el legislador cuenta con una gran libertad para escoger el hecho generador del tributo y el nivel de gobierno al que se le atribuye la sujeción ac-

¹ Rápido, pero con mesura.

² Doctora en jurisprudencia Universidad del Rosario, Doctora en Derecho por la Universidad de Salamanca España, especialista en derecho tributario Universidad del Rosario, ex decana, ex conjez de la corte Constitucional y Conjez del Consejo de Estado por 31 años. Socia de Quiñones Cruz Abogados. Conferencista nacional e internacional.

³ Kalmanovitz, Salomón; López Rivera Edwin. Las cuentas del federalismo fiscal . U. Jorge Tadeo Lozano y U. Externado de Colombia, 2019 , p 53-59



tiva o potestad tributaria, que no es de igual jerarquía porque en todo caso se somete a la ley según los artículos 287, 300 y 313 n 4 de la Constitución. En el sistema legal actual las fuentes más dinámicas de los tributos, como el impuesto sobre la renta, el IVA, comercio exterior y el GMF se asignan a la nación. No obstante, estos conviven con otros tributos territoriales. Los departamentos tienen a su cargo los impuestos con fines extrafiscales a los consumos de cerveza, alcoholes, tabaco, y el impuesto de registro. Así mismo, las estampillas, que son impuestos que recaen económicamente sobre la contratación pública, tienen como destino las universidades públicas y hospitales departamentales.

Por su parte, los municipios cuentan con el impuesto a las actividades económicas industriales comerciales o de servicio y el impuesto predial, que son los que mejor comportamiento recaudatorio tienen, pero requieren una reforma profunda como se ha dicho por

» El 81 % de los impuestos lo recauda la Nación, pero la gestión territorial aún debe cubrir más funciones con menos recursos.

distintos académicos durante los últimos 20 años. Paralelamente existe un Sistema General de Participaciones y un Sistema General de Regalías que distribuyen rentas a los departamentos y municipios junto con algunos fondos de destinación específica que asumen gastos pensionales y otros, pero resultan insuficientes para lograr el doble objetivo de descentralizar y estimular el desarrollo regional.

Quizás esa realidad motivó a los promotores de la reforma al Sistema General de Participaciones (SGP), que se materializó en el Acto Legislativo 03 de 2024 modificando los artículos 356 y 357 de la Constitución, a buscar una mayor porción de los recursos provenientes de tributos nacionales, al considerar que si la ejecución presupuestal puede ser similar en todos los niveles de gobierno, respecto de la finalidad de bienestar del individuo y funcionamiento social requerido, es igualmente virtuoso y conveniente ejecutar el gasto correlativo desde el nivel territorial.



Aún subsiste el temor a una especie de solapamiento del gasto, porque no se sabe cómo al ceder funciones y competencias se trasladarán activos, nóminas e instalaciones que hoy tiene a su cargo la nación.

En esencia, la reforma incrementa de forma significativa el porcentaje de ingresos nacionales que se transfiere a las regiones hasta alcanzar el 39,5 %, de forma progresiva durante 12 años a partir de 2027, para alcanzar la meta en 2038.

El siguiente interrogante se plantea sobre la base a repartir. Es decir, el 39,5 % de qué? De una bolsa de tributos, que son ingresos corrientes de la nación, para repartir en un sistema que conocíamos antes de la Constitución de 1991 como ‘situado fiscal’ y que ahora lleva por nombre “Sistema General de Participaciones (SGP)”, cuyos recaudos son en su mayoría tributarios y son concebidos, regulados, gestionados y recibidos por el nivel central. Si bien la transferencia no modifica su naturaleza nacional, se transforma en recursos propios tan pronto como se incorpora a los presupuestos de los territorios, aunque con las limitaciones que fijen las leyes sectoriales de salud, educación y agua potable que son los destinos del gasto descentralizado.

Vale aclarar que la autonomía del gasto público territorial es más limitada en el sistema de participaciones, en comparación con el sistema de los tributos propios que le han sido asignados mediante ley del Congreso, que es la única corporación legitimada para emitir leyes. Las demás corporaciones electivas, asambleas departamentales y concejos municipales, no hacen leyes y, por ende, no cumplen con el principio de legalidad para crear tributos, pero sí pueden, al implantarlos en sus territorios, caracterizar los detalles no

reservados a la ley, estableciéndolos en sus propias ordenanzas o acuerdos, especialmente en lo relativo a la magnitud del tributo.

Todas estas ideas son las premisas para discutir lo que sigue.

La crisis de legitimidad del tributo y la disminución en los recaudos

En los Estados modernos, el tributo ya no se impone bajo el poder de imperio que predicaba el antiguo régimen, sino que proviene del principio de la solidaridad que se pretende del pagador. La concepción jurídica de lo justo y equitativo en la tributación se presenta en los últimos cien años como un ideal contributivo en beneficio de todos los miembros de una comunidad políticamente organizada, sin que se anulen los derechos del contribuyente⁴.

Siempre me sedujo la idea contractualista, roussoniana, del consentimiento del contribuyente como ser razonable y bueno, que se expresa a través de sus representantes en las leyes aprobadas después de la deliberación amplia y suficiente en la búsqueda del bien común⁵.

Más aun cuando se analiza esta idea bajo el filósofo John Rawls quien nos enseñó que para lograr la justicia teníamos que llegar a un acuerdo, situado bajo un velo de la ignorancia, es decir, desconociendo cómo las diversas alternativas afectarán los intereses propios⁶, lo que implica que si el sistema tributario pudiera ser acordado bajo un velo de ignorancia se garantizaría su imparcialidad y equidad en una sociedad bien ordenada.

4 Ya no es aceptable el sometimiento, la expropiación de tiempos primitivos. Se trata de un deber jurídico constitucionalizado y limitado por principios materiales de justicia, equidad e igualdad en función de la capacidad de pago, eficiencia, no retroactividad y progresividad, además del auto consentimiento manifestado por el principio de legalidad-

5 Jean Jacques Roseau, *Discurso sobre la economía política*. París 1775.

6 John Rawls, *Teoría de la justicia*, trad. de María Dolores González, 6.ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 135. (Obra original publicada en 1971 como *A Theory of Justice* por The Belknap Press of Harvard University Press). ISBN: 674-88014-5

No obstante, el tributo que, en teoría debería ser expresión de un consenso social, se encuentra deslegitimado y su recaudo se debilita debido a la irracionalidad económica de algunas normas tributarias, la discriminación en contra de actividades legítimas, la falta de criterio en la formulación de los deberes, el exceso y desproporción en las cuotas liquidables que las hace expropiatorias, a más del derroche, la corrupción y la evasión rampante que no se combate porque es más fácil auditar a los ya inscritos en el sistema. Esta crisis en la legitimidad del poder fiscal⁷ se erosiona más ante un entorno de permanente cambio y de transformaciones políticas y económicas, que revelan la fragilidad de las instituciones incapaces de responder a retos globales como ataques internos y externos, guerras, pandemias, crisis climáticas que exigen recursos que no todos los países pueden asumir, ni siquiera apelando a la solidaridad global.

A lo anterior se suma que no existe un verdadero consentimiento en los tributos, dado que poco se tiene en cuenta al pagador regular, quien tiene que enfrentar múltiples desafíos para sostener un estado de bienestar, cuyos recursos son siempre insuficientes. Según Bouvier la crisis fiscal, que se viene forjando en las últimas décadas, produjo la pérdida de sentido del deber fiscal y una creciente distancia entre contribuyentes y administración tributaria⁸. Lo cierto es que los ingresos fiscales se disminuyen por el descrédito de la política pública que solo ve un mecanismo de recaudo ajeno al servicio al ciudadano que contribuye.

Aunque los impuestos carecen de una contraprestación directa en el gasto público, indirectamente sí están vinculados a la protección de los derechos y libertades de los contribuyentes. El Estado debe permitir desarrollar un proyecto de vida en un ambiente seguro, donde gobiernen las leyes e impere la justicia, mientras que el poder ejecutivo aplica las leyes, ejecuta sus mandatos y administra el aparato público. Dicho compromiso



» El recaudo tributario pierde legitimidad entre quienes siempre pagan, mientras otros esquivan al Estado sin consecuencias.

colectivo se sostiene sobre la base de la solidaridad fiscal, pero exige que los contribuyentes dispongan de capacidad de pago y, sobre todo, de confianza en la forma en cómo se asignan los recursos

Frente a esta crisis de legitimidad del tributo, la descentralización y la autonomía territorial no son simples arreglos administrativos, sino respuestas estructurales para reconstruir el pacto fiscal y devolver sentido a la tributación. Las relaciones del poder público central y las entidades subnacionales giran en torno de las estructuras financieras, en todos los Estados, federales, unitarios, regionales y mixtos, pero la transferencia de recursos no es un fin en sí mismo. Lo crucial es garantizar los derechos sociales y económicos de los individuos y el buen funcionamiento de los organismos públicos, en el marco de un Estado social de derecho, que reconoce la autonomía de las entidades territoriales, para gestionar

7 Bouvier, M. (2002). La question de l'impôt idéal. *Archives de Philosophie du Droit*, 46, 15–23. Dalloz. "Une réflexion de fond sur la légitimité de l'impôt, et par conséquent sur la légitimité du pouvoir fiscal dans la société contemporaine, apparaît d'autant plus urgente que les transformations du système économique et financier international, comme l'apparition de nouvelles technologies, peuvent à terme remettre en cause et bouleverser de facto les systèmes fiscaux existants".

8 Bouvier, M. (2002). La question de l'impôt idéal. *Archives de Philosophie du Droit*, 46, p. 23. Dalloz. "On peut à cet égard se demander si la question de la légitimité de l'impôt, et la perte de sens du devoir fiscal, ne constituent pas sur le fond un handicap majeur pour l'administration fiscale. Car en effet aucune politique de relations publiques, si affinée soit-elle, ne peut laisser espérer venir à bout d'un tel phénomène. En revanche, une politique de communication qui viserait à mieux faire comprendre la nécessité de l'impôt pourrait peut-être se révéler efficace ; à la condition toutefois qu'il existe une conception claire et positive de l'impôt, c'est-à-dire qu'un projet fiscal puisse être formalisé et qu'il soit soutenu par un projet de société".



La ley de competencias debe empezar por definir muchos conceptos que tienen una acepción confusa, así que convendría adoptar un glosario en los primeros artículos.

sus intereses en su jurisdicción, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Aunque persista la insatisfacción con los rumbos de la democracia nacional, subsiste la ilusión de que la descentralización política que inició desde 1986, pueda frenar los excesos del poder central, afianzar la democracia local, combatir la corrupción y mejorar el bienestar de las comunidades locales.

Diagnóstico del problema y solución adoptada: recaudo central y autonomía del gasto

Según la Misión para la Descentralización Fiscal del año 2024 del Departamento Nacional de Planeación, el modelo colombiano exhibe cuatro dimensiones que erosionan la autonomía regional⁹:

- ▼ El primero, relativo a la *capacidad de recaudo y gasto*, dado que el centro recibe “el 81 % de los impuestos, los departamentos el 5 % y los municipios el 14 %. La nación gasta el 68 % y los gobiernos territoriales el 9 % y el 23 % respectivamente.”(..)
- ▼ El segundo, la repartición nacional (presupuestal) mantiene una “geografía centralista”: la del *centro andino en detrimento de las fronteras del desarrollo*, es decir de la región del Pacífico, la Amazonía, la Orinoquía y el Caribe .
- ▼ La tercera dimensión evidencia que *pocos departamentos y sus capitales* concentran las variables del poder en el centro andino. El “triángulo de oro extendido” compuesto por Bogotá, Medellín-Antioquia, Cali-Valle del Cauca, Barranquilla-Atlántico y Bu-

caramanga-Santander. Estos concentran el 74 % del PIB (sin actividad extractiva), el 83 % de la actividad industrial y el 82,4 % del crédito.

- ▼ La cuarta dimensión del centralismo evidencia las desigualdades intradepartamentales, según la cual los departamentos más desarrollados incluyen los municipios con mayores desigualdades.

Estas distorsiones, lejos de ser el producto de la pobreza y el atraso son, en palabras del informe, “el resultado del modelo de desarrollo”, y reflejan la incapacidad histórica de resolver las desigualdades a través de la descentralización. No obstante, el mismo informe reconoce que las coberturas en salud, educación, saneamiento básico y agua potable han aumentado considerablemente a través de las participaciones y del Sistema General de Regalías. Afirmación que compartimos, pero que significa revisar todo el sistema de transferencias, compensaciones, regalías e ingresos propios para completar el panorama de recursos, algunos de los cuales son de doble vía, y otros son condicionados desde el centro, porque si bien es cierto que las participaciones del SGP en relación con el PIB han disminuido pasando del 5,1 % hasta el 3,6 % en el año 2023¹⁰, las regalías y otras fuentes de compensación, subsidios focalizados y traslado de pasivos a la nación, pretendían enmendar el excesivo centralismo. En definitiva, el esquema financiero general requiere una revisión profunda.

En consecuencia, es un hecho que por iniciativa parlamentaria se expidió por el Con-

⁹ Departamento Nacional de Planeación (DNP). Informe final de la Misión de Descentralización. Bogotá, 2024.

¹⁰ Departamento Nacional de Planeación (DNP). Informe final de la Misión de Descentralización. Bogotá, 2024, p. 78.



greso el Acto Legislativo 3 de 2024 (Diciembre 27), el cual modifica los artículos 356 y el 357 de la CP y fortalece la autonomía de los territorios para cerrar las brechas sociales y económicas entre las distintas regiones, a través de este sistema de participaciones.

No obstante, la anterior reforma representa significativos desafíos estructurales y macroeconómicos. Aún subsiste el temor a una especie de solapamiento del gasto, porque no se sabe cómo al ceder funciones y competencias se trasladarán activos, nóminas e instalaciones que hoy tiene a su cargo la nación. Aunque el acto legislativo exige la aprobación de una ley orgánica de distribución de competencias¹¹ antes de materializar los incrementos en las transferencias, la cual debe definir las responsabilidades que asumirá cada nivel de gobierno, el mayor reto es alinear la descentralización financiera con una descentralización administrativa real para asegurar que el gasto público no se duplique.

» 81 % de los impuestos en Colombia lo recauda el nivel central. Los departamentos recaudan solo el 5 % y los municipios el 14 %.

Además, si no se atiende la perspectiva tributaria que llena de contenido la noción de “ingresos corrientes de la nación” que se forma mayoritariamente con impuestos, no se logrará el cometido de mayores recaudos a transferir, puesto que llegará un 39,5 % de un raquítico ingreso corriente, después de recibir el golpe del decrecimiento económico, desinversión privada, emigración de población activa que contribuía, y poco compromiso voluntario con el deber de contribuir con leyes sin rumbo ni incentivo alguno para el crecimiento económico.

Si los recursos se ceden acompañados de competencias funcionales costo-equivalentes, que fue la fórmula triunfadora en los debates, en principio no habría necesidad de recaudar más recursos en el consolidado público, sino regular la cesión de obligaciones a los departamentos y municipios, pero se generan serios cuestionamientos respecto a cómo se distribuirán estas competencias e in-

11 El texto del nuevo artículo 356 ordena a la ley de competencias definir los mecanismos financieros y operacionales de acompañamiento técnico y fortalecimiento institucional, de modo que las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones con menores capacidades tengan recursos, proyectos y metas orientadas al desarrollo institucional, a una gestión catastral eficiente, a la implementación adecuada de instrumentos de ordenamiento territorial, el fortalecimiento de la capacidad administrativa y el incremento de las rentas municipales y departamentales, sin perjuicio de la autonomía territorial. La ley deberá establecer incentivos y obligaciones para que las entidades territoriales tengan una adecuada gestión y actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial y gestión catastral.



La tensión entre contribuyentes pagadores y un Estado cada vez más ávido de recursos se resuelve respetando los derechos al diseñar los deberes. Es decir, se debe pensar en tributos orientados a lograr una sociedad próspera y con futuro, sin desalentar la propiedad y las rentas sobre la que recaen los tributos.

gresos debido a la inflexibilidad del gasto del Presupuesto General de la Nación¹².

La mencionada ley de competencias debe empezar por definir muchos conceptos que tienen una acepción confusa, así que convendría adoptar un glosario en los primeros artículos. Debe regular una reforma administrativa de los entes nacionales que abandonan competencias de gestión para dejar un aparato burocrático liviano, de diseño de las políticas públicas sin injerencia en la ejecución, que será controlada por entidades horizontales en los territorios. Como se diría en el lenguaje musical: *allegro ma non troppo*. Tendremos un periodo de transición con tareas transversales en salud, educación y agua potable y también en acceso de personal, garantías de permanencia, controles, auditorías internas, manejo de infraestructuras etc. Al mismo tiempo, se debe entender la fragilidad del Estado frente a las actividades ilícitas y el que la informalidad deja pasar flujos económicos al margen del sistema tributario, lo que socava el ideal de generalidad de la tributación y reduce el cumplimiento voluntario de los buenos contribuyentes. Esta es gestión que compete al nivel central que es la Dian, pero que debería acometerse de una manera mixta con las entidades territoriales mediante una estrategia coordinada. Además, es vital invertir en capacitación, asistencia técnica y control en los entes territoriales.

En este contexto, cuando surgen nuevos vientos de reforma tributaria, las propuestas no pueden fundamentarse solo en el faltante de los presupuestos y en el déficit fiscal, ni de

las metas aspiracionales e irreales de la Dian, sino en la capacidad de pago real de los contribuyentes, que son quienes auto-consienten los tributos. Así se determinó desde la Carta Magna de 1215, antecedente fundamental del principio de que ‘no puede haber tributo sin representación o consentimiento’, que influenció el desarrollo posterior del constitucionalismo y del principio de legalidad tributaria. La tensión entre contribuyentes pagadores y un Estado cada vez más ávido de recursos se resuelve respetando los derechos al diseñar los deberes. Es decir, se debe pensar en tributos orientados a lograr una sociedad próspera y con futuro, sin desalentar la propiedad y las rentas sobre la que recaen los tributos. Paralelamente se debe competir con las naciones que atraen contribuyentes con facilidades y no fomentar la fuga de capitales y la desinversión, como se ha venido haciendo en los últimos años.

Análisis desde el federalismo fiscal

La filosofía que inspira el Acto legislativo 3 de 2024 es típica del federalismo fiscal, que desde los tempranos años setenta viene sosteniendo que las funciones y gastos deben ejecutarse de manera más cercana al ciudadano, porque son los gobiernos territoriales los que mejor conocen sus necesidades y preferencias de bienes públicos¹³. El federalismo fiscal comprende todas las disposiciones financieras que sirvan para descentralizar recursos, bien sea a través de impuestos, subvenciones, participaciones y otros programas conjuntos. Por eso el concepto de federalismo fiscal

12 *El Tiempo*. La carta de los 27 exministros y exviceministros que alertan sobre la reforma al Sistema General de Participación. (2024, 26 de octubre).

13 Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich. En Polity IV Dataset. Recuperado de <http://www.bsos.umd.edu/cidcm/inscr/polity>. "The fundamental premise of fiscal federalism is that the provision of public services should be decentralized to the lowest level of government that can efficiently provide them".



puede aplicarse a todos los sistemas políticos, sean formalmente federales o no, siempre que descentralicen la autoridad fiscal en múltiples órganos de gobierno. Sin embargo, lo que distingue a las Estados federales de los unitarios es el tipo de competencias que se descentralizan. En los sistemas federales ello significa otorgar poderes legislativos a niveles subnacionales, quienes tienen facultades propias u originarias para imponer tributos, mientras que en los Estados unitarios se descentralizan potestades típicamente administrativas, que generalmente están mediatizadas por la ley y se someten a ella, razón por cual es calificada de derivada¹⁴.

La segunda generación de estudios de federalismo fiscal fue liderada por Prud'homme (1995¹⁵), quien considera que la descentralización fiscal, aun cuando parece justificada en términos económicos, genera a nivel subna-

» 74 % del PIB (sin actividad extractiva) se concentra en cinco zonas urbanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

cional un exceso de demanda de fondos públicos, no siempre relacionados con las necesidades de la economía local y la capacidad de utilizarlos a ese nivel de manera eficiente. Su recomendación, cuando se hace por la vía del gasto, es acompañarla con un aumento de los tributos del nivel local para que los funcionarios locales y los contribuyentes se sensibilicen sobre la importancia de administrar con eficiencia los recursos públicos territoriales. Esto ocurre porque en las transferencias el acento no está puesto sobre el votante sino sobre las relaciones intergubernamentales, sin importar quien entrega sus fondos al Estado para el cumplimiento de sus fines, con lo cual se desdibuja la relación entre el contribuyente y el bienestar que recibe a cambio, que es una de las justificaciones clásicas de la tributación, bajo el principio smithiano del beneficio.

14 La Ocde acierta cuando considera que el nivel más alto de autonomía fiscal es aquel en el que el gobierno autónomo tiene plena autoridad sobre los tipos impositivos y las bases imponibles. Por el contrario, los sistemas de reparto de ingresos fiscales se consideran el enfoque de descentralización que proporciona el nivel más bajo de autonomía. Cualquiera de los dos conduce a un sistema de federalismo fiscal pleno o morigerado según sea el entorno constitucional que es el que marca lo posible.

15 Prud'Homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201-220.



El federalismo fiscal comprende todas las disposiciones financieras que sirvan para descentralizar recursos, bien sea a través de impuestos, subvenciones, participaciones y otros programas conjuntos.

Por supuesto, las zonas más pobres que no disponen de riquezas suficientes para financiar los servicios esenciales de su población enfrentan una restricción estructural, lo cual conlleva la imposibilidad de establecer impuestos puros en esos territorios. Mantener la recaudación tributaria unificada en los grandes impuestos de renta, IVA y patrimonio en el nivel central es una concreción de la solidaridad con los más necesitados. La autosuficiencia financiera de los niveles subnacionales de gobierno con impuestos propios está lejos de lograrse porque la tributación más dinámica está en manos de la nación, mientras los entes territoriales cuentan con impuestos extrafiscales, nacionales cedidos y pocos tributos propios.

El apoyo del federalismo fiscal 'a la colombiana' está en la premisa descrita y en la dificultad de las reformas al sistema tributario. En nuestro país Richard Bird y Eduardo Wiesner dirigieron una misión técnica que se concentró en los ingresos tributarios de los entes territoriales y formuló recomendaciones que posteriormente se reflejaron en reformas legales y políticas orientadas a fortalecer la descentralización fiscal¹⁶. Precisamente el objetivo de las reformas propuestas era estimular el esfuerzo contributivo adicional de los votantes de esos niveles, para evitar crear una dependencia única de las transferencias o pereza fiscal. En este sentido, sería recomendable en la ley orgánica de distribución de competencias configurar una regla que disponga que relacione una paridad o algo similar entre lo que se recaude por ingresos propios y lo que se reciba de ingresos ordinarios de la nación.

Paralelamente debe existir rendición de cuentas frente a los aportantes porque “*Si no hay instituciones locales que obliguen a los administradores a rendir cuenta de su actividad como funcionarios públicos, y desde abajo no existen estos mecanismos, porque la población beneficiaria no es la que los financia,*”¹⁷ “la descentralización fiscal promueve a nivel local una lucha entre grupos para el botín (las transferencias), beneficiando al grupo ganador y no a la comunidad local, es decir, que el mecanismo fracasa.

La descentralización fiscal funciona donde las instituciones son fuertes y los mecanismos de rendición de cuentas a nivel local efectivos. Además, en nuestro país existe una dificultad adicional para la gestión de los recursos, fácilmente reconocible que consiste en que el territorio está sometido a fuerzas ajenas al orden y la legalidad, que, entre otras cosas, han podido permear las débiles estructuras de finanzas territoriales y captar los recursos disponibles, como se ha podido constatar con las regalías y los impuestos propios, cuyo manejo autónomo se ha visto disminuido por el poder de estos grupos, en sonados casos de amenazas, temor y corrupción.

Los órganos territoriales beneficiarios deben tener un derecho de veto o por lo menos uno de réplica ante las cámaras en el proceso de deliberación de las leyes que afecten las transferencias y sus contenidos, puesto que se trata de construir un marco legal compartido. En las transferencias suelen presentarse quejas de departamentos y municipios con más recursos que sienten que sus recursos se van hacia los más pobres cuando ellos los generan y por eso prefieren fórmulas de copar-

16 Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), Informe final de la misión, Bogotá D.E.: DNP/Printer colombiana

17 Sovilla, b., & Morales Velasco, c. e. (2025). Federalismo fiscal incompleto y amenaza secesionista en México. Investigación económica, 84(332), 84–112. <https://doi.org/10.22201/fe.01851667p.2025.332.90846>

ticipación de tributos que se generan en sus territorios, pero los territorios con menores rentas prefieren no depender de sus propias capacidades de generar tributos y se inclinan por transferencias para superar su rezago y garantizar condiciones mínimas de bienestar.

No se puede ignorar que persiste un riesgo frente a “sostenibilidad fiscal” porque como dicen los informes de Fedesarrollo (2024 y 2025) no basta con entregar recursos sino no aumentar la crisis fiscal nacional. Quiero hacer énfasis que ese riesgo se agrava porque la bolsa a repartir no es estática y puede ocurrir que se disminuya, pues las transferencias tienen su origen en el poder central, que es quien decide sobre los recursos tributarios nacionales a recaudar, el mismo poder que cuenta con la iniciativa para proponer rentas de destinación específica que no forman parte de la bolsa como son las tasas y contribuciones, que pese a ser recursos tributarios se destinan a sostener un servicio o una función definida. En todo caso, el poder central es quien fija el volumen de recursos a transferir, aunque el porcentaje se incrementa.

De ahí que se sugiera crear en la ley una comisión mixta que abogue porque la base repartible se mantenga o se incremente con el esfuerzo consensuado con los beneficiarios. Actualmente acusamos un decremento en muchos sectores económicos y un pobre crecimiento en otros, de manera que el recaudo no es prometedor. Animo a los descentralistas más emotivos a participar en el debate de todas las reformas tributarias ante el riesgo de disminución del recaudo¹⁸.

Descentralización asimétrica en los recursos

Según Watts (2000), las asimetrías reflejan distintos grados de autonomía y poder que representan la expresión política de las diversidades. El mismo autor propone una tipología que clasifica las asimetrías en: i) asimetrías políticas o de entes territoriales o las que buscan eficiencia económica en consonancia con capacidades administrativas; ii) asimetrías de *iure* o de facto: heterogeneidades institucionales declaradas como respuesta a

las asimetrías surgidas de la aplicación diferenciada de un marco jurídico que es siempre homogéneo. Son asuntos administrativos de gestión y no de normas. Tal es el caso del grupo constituido por los distritos especiales y, en otro nivel, el distrito capital cuyo régimen es único (no solo en Colombia sino en la mayoría de las capitales del mundo). Aquí una ley muy mal concebida resolvió que todas las capitales pueden adoptar el régimen normativo especial de Bogotá en los dos impuestos principales, el predial y el de ICA, ignorando el principio de homogeneidad normativa con diferenciación solo en la gestión, que es lo que recomienda la teoría y; iii) asimetrías temporales o permanentes: se refiere a las asimetrías admisibles temporalmente durante los primeros años de las reformas o por negociación bilateral o multilateral entre territorios del mismo nivel, que puede solucionar la prestación efectiva de servicios o funciones públicas de su competencia.

En este sentido, los índices de reparto no pueden calcularse solamente con base en variables cuantitativas o de población o de minorías que reciben subsidios focalizados, porque existen otros medidores que deben influir en el reparto, como la pertenencia a un área de planificación, la tutela asociativa metropolitana y otras que permitan avanzar en esquemas asociativos para progresar. Todos los indicadores deben tener la misma relevancia a la hora de determinar un valor final. El indicador de ingresos subnacionales en relación con los nacionales no desglosa aspectos cualitativos como las alícuotas o tipos impositivos, bases gravables, exenciones.

Recomendaciones en torno a la ley de competencias

La nueva ley de competencias, próxima a discutirse, no puede socavar la unidad del Estado nacional ni regular las autonomías de forma descontrolada. Se trata de consensuar un equilibrio funcional de participaciones y ejecución de gastos de bienestar, considerando que los bienes públicos meritarios que se prestan por esta vía de las participaciones son los más esenciales para el ciudadano de-

18 Especialmente a aquellos que han promovido un referéndum que estimo inviable, que ya se radicó como proyecto de ley 412 de 2025 en el Senado con cerca de 3 millones de firmas, que propone que “solo los departamentos y el Distrito Capital podrán gravar la renta y el patrimonio de las personas naturales y jurídicas que allí residan. El recaudo de estos impuestos será de propiedad exclusiva de ellos en su conjunto. Su distribución se hará atendiendo los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, equidad social, solidaridad territorial y demás criterios que establezca la ley”.



La ley de competencias también debe garantizar mecanismos de control en salud y educación, que aseguren estándares mínimos de calidad, cobertura y sostenibilidad.

finidos en cada nivel territorial : salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

Para ello, es necesario distinguir el *qué*, es decir, las metas y las políticas referidas a las leyes nacionales (no existen leyes regionales ni locales) que deben ser ejecutadas por las entidades territoriales, de la autonomía sobre el *cómo* y *cuándo* de la implementación, es decir, con las reglas y potestades administrativas de las entidades territoriales.

La ley de competencias también debe garantizar mecanismos de control en salud y educación, que aseguren estándares mínimos de calidad, cobertura y sostenibilidad. Esto implica fijar un umbral constitucional de recursos humanos, técnicos y financieros, así como establecer el traslado de personal desde el nivel nacional a los entes territoriales, para evitar discontinuidades en la prestación de los servicios.

Asimismo, se requiere equilibrar los criterios de reparto con arte: el sistema debe conservar los dividendos de los esfuerzos fiscales de cada territorio porque son los esfuerzos políticos y de los ciudadanos que otorgan confianza en que el sistema premia el esfuerzo local, pero las participaciones buscan aliviar las disparidades regionales independientemente de su nivel de renta para lograr una provisión similar de bienes y servicios públicos. Es una fórmula colaborativa para atacar la desigualdad sin detener el desarrollo de regiones más favorecidas por la naturaleza o la inversión. De ahí que es necesario que en la ley de competencias se incluyan incentivos según el nivel de recaudo. Premiar el esfuerzo y corregir la desigualdad no deben ser fines excluyentes, sino ejes complementarios de una política fiscal justa y sostenible.

En conclusión, la reforma tributaria territorial de Colombia constituye un avance

en la corrección del histórico centralismo, pero su éxito no está garantizado automáticamente por el texto constitucional. La reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 03 de 2024 requiere de una ley orgánica de competencias que ordene, distribuya y armonice las funciones que la nación dejará de ejecutar y que asumirán los departamentos, distritos y municipios con los nuevos recursos del Sistema General de Participaciones (SGP):

- ▼ **Establecer una arquitectura clara de competencias y funciones:** la ley debe evitar solapamientos entre niveles de gobierno, definiendo con precisión cuáles servicios asume cada ente territorial en materia de salud, educación, agua potable y demás sectores. Para ello, se recomienda: (i) Incorporar un glosario normativo de conceptos claves (función, competencia, servicio, corresponsabilidad, etc.); (ii) Clasificar las competencias en mínimas universales (a cargo de todos los territorios) y moduladas por capacidad institucional; (iii) Prever la reorganización de las entidades nacionales que dejarán de ejecutar funciones para enfocarse en regulación y supervisión; y (iv) incluir mecanismos de acompañamiento técnico (por parte de la Dian, DNP, MinHacienda y de la Contraloría) para los territorios en general, pero en especial con debilidades.
- ▼ **Reconocer la asimetría territorial:** no puede pretenderse que todos los municipios administren con igual eficacia los mismos servicios. La clave está en aplicar principios de asimetría temporal que permita avanzar por etapas, y por supuesto de iure, que reconozca jurídicamente la diversi-

dad de capacidades de gestión, de modo que las responsabilidades se distribuyan según las condiciones reales de cada entidad territorial. En esencia, adoptar un modelo de transición escalonado, en el que las competencias y los ingresos aumenten conforme se fortalezca la capacidad local administrativa.

- ▼ **Aunque se amplíe la autonomía territorial, el marco institucional debe evitar fragmentaciones:** la ley de competencias debe dejar claro que las funciones transferidas son derivadas y condicionadas al cumplimiento de estándares, y que su ejercicio implica responsabilidad compartida entre la nación y los entes territoriales. La ley debe reafirmar que las competencias descentralizadas son derivadas, no originarias, y están sometidas a los principios de coordinación y subsidiariedad. En otras palabras, debe distinguir con nitidez entre el 'qué' nacional (las metas sociales comunes) y el 'cómo' local (la gestión territorial autónoma).

- ▼ **Fortalecer el esfuerzo fiscal local con incentivos positivos:** la autonomía fiscal debe ser coherente con la responsabilidad en el recaudo y el uso eficiente de los recursos. La ley debe incentivarlos a mejorar sus sistemas de gestión, actualizar su catastro, fortalecer el control del gasto y diversificar sus ingresos propios. Esto requiere crear mecanismos que re-



» 3,6 % del PIB fue la participación del SGP en 2023, una caída frente al 5,1 % que representaba antes.

conozcan y premien el esfuerzo fiscal local, por ejemplo, asignaciones condicionadas al aumento en el recaudo propio o a la mejora en indicadores de eficiencia y cobertura. Igualmente, incorporar bonificaciones automáticas a territorios que logren metas como implementación de herramientas digitales para control tributario. **EC**

* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bouvier, M. (2002). *La question de l'impôt idéal*. L'Impôt. Paris: Dalloz.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2024). Informe final de la Misión de Descentralización. Bogota.
- Kalmanovitz, Salomón; Lopez Edwin. *Las cuentas del federalismo colombiano*. U.Tadeo-U Externado.
- Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), Informe final de la misión, Bogotá, DNP.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich. Polity IV Dataset <http://www.bsos.umd.edu/cidcm/inscr/polity>.
- Prud'Homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The world bank research observer*, 10(2), 201-220.
- Quiroga Rubio, L. (2024, 26 de octubre). La carta de los 27 exministros y exviceministros que alertan sobre la reforma al Sistema General de Participación. *El Tiempo*.
- Rawls, J. (2006). *La Teoría de la Justicia*, trad. de María Dolores González.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Discurso sobre la economía política*. París, 1775
- Sovilla, B., & Velasco, C. E. M. (2025). Federalismo fiscal incompleto y amenaza secesionista en México. *Investigación Económica*, 84(332), 84-112.

LOS RETOS

DEL NUEVO SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Mientras los municipios y departamentos asumen cada vez más responsabilidades, siguen atados a transferencias restringidas, sin autonomía ni poder real de decisión. La reciente reforma al Sistema General de Participaciones promete corregir décadas de inequidad territorial, pero enfrenta resistencias fiscales, técnicas y políticas.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL al Sistema General de Participaciones (SGP), aprobada mediante el Acto Legislativo 03 de diciembre de 2024, ofrece una oportunidad para redefinir la distribución de recursos y competencias entre niveles de gobierno, en consistencia con la sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas nacionales. Una nueva ley de competencias de iniciativa del Gobierno Nacional³ es condición para la entrada en vigencia de la reforma constitucional.

El Informe Final de la Misión de Descentralización (PNUD-DNP, 2024) resumió en tres grandes temas sus críticas al funcionamiento del Estado, caracterizado por un centralismo uniformizante, organizado por estancos inconexos de sectores de política, los cuales coartan la autonomía de las comunidades territoriales: todo ello mantiene a Colombia en un lugar prominente en el escalafón de inequidad en la región latinoamericana y en el mundo (Restrepo y Álvarez, 2024).

Las brechas territoriales en bienestar social, capacidades de las entidades territoriales y desarrollo económico son el resultado de la concentración del poder económico y político reproducido en el sistema de transferencias y en la arquitectura institucional.



**DARÍO INDALECIO
RESTREPO BOTERO¹**
UNIVERSIDAD NACIONAL
DE COLOMBIA



**SERGIO LEÓN
ÁLVAREZ
FERNÁNDEZ²**
UNIVERSIDAD NACIONAL
DE COLOMBIA

Más allá de una repartición de funciones y recursos de política social, la descentralización podría ser una herramienta importante para la construcción de la unidad nacional si se convierte en una estrategia para el cierre de brechas sociales, institucionales y económicas, y si se logra promover la asociatividad territorial para la planeación y la prestación de servicios, la concurrencia de presupuestos públicos, privados y comunitarios para cumplir los objetivos de desarrollo y bienestar. Ello logrará fortalecer la autonomía de las comunidades territoriales en el manejo de sus propios asuntos.

El SGP ha sido la principal fuente de financiación de las competencias descentralizadas. El gráfico 1 muestra su evolución histórica como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación (ICN) mostrando un proceso de recentralización fiscal desde comienzos del siglo XXI.

Mientras en 2003 el SGP representaba el 40,85 % de los ICN, las reformas del Gobierno de Andrés Pastrana (2001) y Álvaro Uribe Vélez (2007) lograron reducir las transferencias a los territorios al 20,78 % en el año 2023, luego de lo cual ocurrió un repunte hasta el 29 % en el 2025. La pérdida de recursos transferidos a las regiones para la política social, funda-

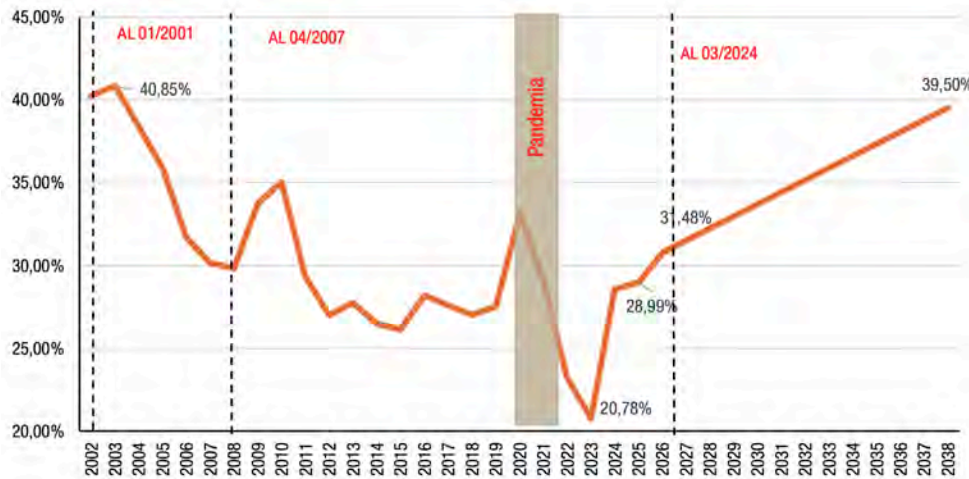
1 Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. Exdirector Misión de Descentralización, Departamento Nacional de Planeación.

2 Profesor ocasional Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. Miembro de la Misión de Descentralización.

3 Cinco ministerios (Interior, Hacienda, Salud, Educación, Vivienda), el Departamento Nacional de Planeación y expertos de la Misión de Descentralización fueron encargados de redactar el borrador de la ley de competencias.

GRÁFICO 1.

DISTRIBUCIÓN SGP COMO % DE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN (ICN)
2002-2025



Fuente: elaboración propia con base en datos del Sicodis-DNP (2025), Balance General del Gobierno Nacional Central – MHCP (2025) y Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 – MHCP (2025).

mentalmente para educación, salud, agua y saneamiento básico, en el periodo 2002–2025, acumula 500 billones de pesos en valores constantes del año 2025.

La modificación del artículo 357 de la Constitución, que establece un porcentaje fijo de los ICN, implicará que en doce años a partir de la promulgación de la ley de competen-

cias, aumenten desde un probable 30,8 % en el año 2026 al 39,5 % en el 2038, casi duplicando su valor real hasta alcanzar 170 billones. En la propuesta de ley se distingue un “SGP primario” que corresponde al porcentaje alcanzado en el 2026 y un “incremento o delta”, en doceavas anuales necesarias hasta alcanzar el 39,5 %. (Gráfico 2).

GRÁFICO 2.

PROYECCIÓN SGP PRIMARIO, INCREMENTO Y TOTAL. (PESOS DEL 2025)
2026-2038



Fuente: elaboración propia con base en datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 – MHPC (2025) y Acto Legislativo 03 de 2024.



Los departamentos deben fortalecerse como lugar estratégico para implementar programas de desarrollo económico con un enfoque de cierre de brechas, es decir, extender las oportunidades de desarrollo más allá de los escasos centros metropolitanos y cabeceras municipales donde hoy se concentra.

Con la reforma se compensa parte de las brechas de los sectores priorizados calculadas en \$122 billones en salud para la atención primaria, en \$123 billones las de acueductos y gestión comunitaria del agua y en \$110 billones las correspondientes a educación.

Algunos analistas temen que un incremento del SGP genere una presión fiscal impagable para el Presupuesto General de la Nación, ahondando el déficit fiscal y obligando a un mayor endeudamiento. Dichas inquietudes suponen que la reforma implica un aumento neto del gasto total del Estado, sin transferencia de rubros de gasto del nivel central de Gobierno hacia los gobiernos territoriales.

Esa posición ignora la fuerte presión para que el Estado central cese su intervención en competencias ya descentralizadas. Las comunidades territoriales no solo demandan más recursos sino autonomía para gestionar sus intereses y, por lo tanto, que cese la innecesaria sustitución de los territorios por parte de la nación.

La Misión de Descentralización mostró que el nivel nacional continúa ejecutando gasto en competencias ya descentralizadas por un valor equivalente entre el 5 % y el 7 % de los ICN. Por lo tanto, una parte sustancial del ajuste requerido para cumplir el aumento del SGP podría provenir de la devolución de estos recursos a las entidades territoriales. Serían los municipios, distritos y departamentos quienes asumirían directamente la ejecución del gasto relacionado con dichas funciones y, de esta manera, garantizar la autonomía territorial y la responsabilidad fiscal nacional.

La distribución del SGP entre municipios y distritos, por un lado, y departamentos y áreas no municipalizadas (ANM) por el otro, ha evolucionado de forma consistente en favor del nivel local como se evidencia en el cuadro 1.

CUADRO 1.
PARTICIPACIÓN DEL SGP ENTRE MUNICIPIOS
Y DISTRITOS, Y DEPARTAMENTOS Y ANM'S
2002 – 2024

Periodo	Municipios y Distritos	Departamentos y ANM's
2002 - 2007	60,34 %	39,66 %
2008 - 2017	65,64 %	34,36 %
2018 - 2024	67,51 %	32,49 %

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sicodis – DNP (2025).

A los departamentos se les ha reducido su capacidad fiscal relativa, además, solo recaudan cerca del 5 % de los tributos del país (OEC-FUT, 2025; MHCP, 2025), por lo que se plantea su fortalecimiento fiscal. A ese respecto hay dos propuestas que se confrontan. Por una parte, la iniciativa del referendo por la autonomía fiscal de los departamentos, según el cual estos serían los exclusivos beneficiarios de los impuestos de renta a las personas y las empresas, así como del impuesto al patrimonio.

Como se refleja en el cuadro 2, los grandes contribuyentes (la mayoría con residencia en las grandes ciudades) representan casi el 64 % de estos tributos. Solo tres departamentos concentran el 74 % del resto de tributos, por lo que a nombre de la autonomía se incrementaría drásticamente la inequidad territorial. Además, la nación perdería el 48 % de los ingresos corrientes con los cuales se financia todo el Sistema General de Participaciones. Esta propuesta socava las bases nacionales del Estado social de derecho forzando de facto a la construcción de 32 sistemas de seguridad social con capacidad de financiamiento muy desigual.

La concepción de la autonomía en este caso amenaza con desconocer uno de los pilares del Estado social de derecho: la equidad socio territorial. Un Estado democrático no puede resignarse a que la heterogeneidad de capacidades y grados de desarrollo entre territorios derive en una heterogeneidad estructural de derechos básicos de la ciudadanía, tales como el derecho a la educación, la salud, el agua apta para el consumo humano, así como a la seguridad, oportunidades de desarrollo, la autonomía sobre asuntos propios y la representación política en la nación.

Los departamentos deben fortalecerse como lugar estratégico para implementar programas de desarrollo económico con un enfoque de cierre de brechas, es decir, extender las oportunidades de desarrollo más allá de los escasos centros metropolitanos y cabeceras municipales donde hoy se concentra. La asociatividad supra municipal y los esquemas de gobernanza democrática participativa serían las bases para formular planes de desarrollo en las subregiones más rezagadas, siendo este el objetivo principal del incremento de la participación departamental en las transferencias.

En cuanto a los municipios y distritos el incremento en las transferencias no se traduce



» Desigualdad que duele: la tasa de mortalidad materna en algunos territorios triplica la de las grandes ciudades.

CUADRO 2.
RECAUDO DE RENTA Y PATRIMONIO POR DEPARTAMENTO,
EN BILLONES DE PESOS Y EN PORCENTAJE. 2024

Departamento	Recaudo Renta y Patrimonio 2024 (Billones de pesos)	%
Distrito Capital	\$ 25.50	49,85 %
Antioquia	\$ 8.49	16,60 %
Valle del Cauca	\$ 3.94	7,70 %
Resto de Departamentos	\$ 13.22	25,84 %
Total sin Grandes Contribuyentes	\$ 51.15	36,15 %
Grandes Contribuyentes	\$ 90.35	63.85 %
Total con Grandes Contribuyentes	\$ 141.50	100,00 %

Fuente: elaboración propia con base en datos de las Estadísticas de Recaudo – Dian (2025).

en mayor autonomía real, en la medida en que más del 90 % de los recursos están etiquetados a una destinación específica. Cerca del 85 % se destina a la educación, salud y agua potable y saneamiento básico, mientras que casi el 10 % restante está predestinado a la alimentación escolar, la vigilancia y el mantenimiento escolar, subsidios al consumo de agua o transferencias para primera infancia. Es por ello que el margen de decisión local sobre el uso de los recursos transferidos es extremadamente reducido.

A la ausencia de autonomía en la descentralización fiscal se suma la precariedad de la mayoría de los municipios. Según el DNP en el año 2023 solamente 84 municipios tuvieron un desempeño fiscal sostenible o solvente; 400 se encontraban en vulnerabilidad; y 618 en riesgo o deterioro de sus finanzas públicas.

Adicionalmente, 893 municipios tenían una dependencia de las transferencias superior al 50 % (DNP, 2025). Esta situación reproduce un círculo vicioso: alta dependencia de unas transferencias que a la vez coartan la autonomía y no habilitan a emprender inversiones acordes a sus necesidades, atributos y potencialidades.

CUADRO 3.
DISTRIBUCIÓN DEL PROPÓSITO GENERAL POR CATEGORÍAS
DE MUNICIPIOS DE LA MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN.
2002 – 2024

Periodo	Bogotá DC (1)	Grandes Ciudades (5)	Nodos territoriales (57)	Centros Urbanos (202)	Intermedios (294)	Vocación Primaria (263)	Prevalencia Ambiental (190)	Densidad Étnica y San Andrés (91)	Total Municipios (1103)
2002 - 2007	5.53 %	6.11 %	11.58%	13.44%	19.79%	13.23%	22.34%	7.98 %	100 %
2008 - 2017	5.44 %	5.43 %	10.65%	12.77%	18.85%	14.02%	23.42%	9.41 %	100 %
2018 - 2024	5.20 %	5.24 %	11.21%	11.94%	17.39%	13.28%	23.76%	11.99%	100 %

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sicodis – DNP (2025) y el Informe Final de la Misión de Descentralización – DNP (2024).

Por otra parte, persisten las brechas horizontales entre territorios a pesar del aumento de las transferencias, debido a que los criterios de distribución privilegian la cantidad de población y el desarrollo económico que se expresa en capacidad administrativa y fiscal. De tal manera, se premia a quienes ya tienen capacidad instalada, mientras se penaliza estructuralmente a los territorios rezagados. Por lo tanto, no importa cuán generoso sea el SGP, pues si no se modifican sus criterios de distribución entre territorios, seguirá siendo inocuo frente a las brechas territoriales sociales, económicas e institucionales.

El cuadro 3 ilustra bien esta paradoja: Bogotá y las cinco grandes ciudades del país concentran cerca del 10 % del componente de Propósito General y si se incluyen otros 57 municipios con alta capacidad administrativa y económica, esta participación asciende al 22 %. En contraste, los municipios con mayor densidad étnica y prevalencia ambiental — muchos de ellos ubicados en zonas periféricas, de mayor ruralidad y de difícil acceso, e incluyendo al Distrito de San Andrés— reciben un 35 % de esta bolsa. Aunque podría señalarse un avance en progresividad, lo cierto es que las inequidades estructurales aún superan el alcance redistributivo de los criterios actuales.

Para muchos municipios el Propósito General constituye su principal fuente de financiamiento. Modificar los criterios de distribución para favorecer aquellos con mayores rezagos estructurales no sería una concesión asistencial, sino un acto de justicia socio te-

LO QUE ESTÁ EN JUEGO ES EL TIPO DE ESTADO QUE QUEREMOS: UNO QUE REPRODUCE LAS DESIGUALDADES Y ADMINISTRA LA PRECARIEDAD, O UNO QUE APUESTE POR CERRAR LAS BRECHAS, DIGNIFICAR LOS DIVERSOS TERRITORIOS Y CONSTRUIR UNA REPÚBLICA UNITARIA JUSTA, DEMOCRÁTICA Y EQUITATIVA.

rritorial, una tendencia hacia la equidad horizontal entre municipios y un paso firme hacia un modelo de descentralización como dispositivo de equidad e integración nacional.

La reforma constitucional buscó esta transformación ordenando que la ley defina la distribución de las competencias y recursos de tal manera que “*se garantice el acceso, ampliación de coberturas, continuidad y calidad de los servicios y derechos con énfasis en la población pobre, la prevalencia ambiental, la densidad étnica poblacional y la ruralidad (...). Igualmente se priorizarán los municipios de categorías menores y población (...), así como a los municipios Pdet y Zomac*” (Acto Legislativo 03 de 2024). Los recursos incrementales del Propósito General deben distribuirse con base en estos énfasis, así como también se obliga a los sectores priorizados (educación, salud, y agua apta para consumo humano y saneamiento básico) formular planes de cierre de sus brechas sectoriales, cuya evidencia y magnitud entre categorías de municipios es contundente. El cuadro 4 muestra una breve comparación en algunos indicadores trazadores de los sectores priorizados por categorías de municipios.

En el sector de agua y saneamiento básico, mientras Bogotá y las grandes ciudades alcanzan coberturas de acueducto y alcantarillado superiores al 70 % —con Bogotá rozando el 98 %—, los municipios de vocación primaria, prevalencia ambiental o densidad étnica apenas superan el 50 % en acueducto y caen por debajo del 40 % en alcantarillado.

En educación, la cobertura bruta total es relativamente alta en casi todas las categorías, pero los resultados en calidad y el tránsito a educación superior marcan amplias diferencias. Los nodos territoriales, grandes ciudades y Bogotá superan los 50 puntos en las pruebas Saber 11 (lectura crítica y matemáticas), mientras que los municipios de vocación primaria, prevalencia ambiental y densidad étnica tienen puntajes por debajo del promedio nacional y tasas de tránsito inmediato a la educación superior inferiores al 30 %.

Esta divergencia no solo limita las oportunidades individuales de los jóvenes, sino que perpetúa la reproducción intergeneracional de la desigualdad territorial. La situación en salud también es alarmante. Las tasas de mortalidad materna e infantil son radicalmente más altas en los municipios con mayor densidad étnica y vocación primaria comparadas con las ciudades principales. No solo la inequidad mata (Restrepo, 2024), sino que la *geografía de las inequidades* determina la suerte de los colectivos humanos.

Según el Banco Mundial, en Colombia el 50 % de la desigualdad de los ingresos entre las personas está predeterminado por el lu-



» Municipios atrapados en la excesiva dependencia de transferencias para servicios básicos.

gar de nacimiento (el departamento, el municipio, el nivel de ruralidad y la presencia de grupos armados), el 41 % por la educación de los padres y el 9 % por el sexo y la etnicidad. (Dávalos y Monroy, 2025).

Los recursos incrementales del nuevo SGP deben asignarse al cierre de brechas, priorizando los lugares donde la necesidad

CUADRO 4.
COMPARATIVO DE VARIABLES SECTORIALES POR MUNICIPIOS
SEGÚN CATEGORÍAS DE LA MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

SECTOR		AGUA		EDUCACIÓN				SALUD	
Categorías	Municipios	Promedio de Cobertura de acueducto (2022)	Promedio de Cobertura de alcantarillado (2022)	Promedio de Cobertura bruta en educación - Total (2022)	Promedio de Pruebas Saber 11 – Lectura Crítica (2022)	Promedio de Pruebas Saber 11 – Matemáticas (2022)	Promedio de Tasa de Tránsito inmediato a Educación Superior (2022)	Razón de mortalidad materna a 42 días (2021)	Tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años (2021)
Bogotá DC	1	98.5	98.5	101.87	56.93	55.17	51.55	68.67	10.30
Grandes ciudades	5	73.5	71.0	107.78	54.69	51.82	46.77	60.90	12.11
Nodos Territoriales	57	81.8	74.9	107.69	54.78	52.75	46.72	78.03	11.22
Centros Urbanos	202	65.6	45.6	96.85	51.43	49.57	33.25	63.66	16.20
Intermedios	294	66.8	43.5	97.25	52.04	51.07	36.07	58.59	16.52
Vocación primaria	263	57.8	39.0	95.89	48.22	46.65	25.66	96.25	18.46
Prevalencia Ambiental	190	58.6	40.2	95.64	50.21	49.37	31.72	88.73	18.79
Densidad Étnica	90	69.3	51.4	92.71	43.60	40.58	24.60	133.31	21.92
Promedio		74.5	65.3	96.80	50.17	48.68	32.01	80.83	17.51

Fuente: elaborado por equipo técnico de la Misión de Descentralización con base en datos de Terridata – DNP (2025).

500

billones de pesos

**PÉRDIDA ACUMULADA
POR LAS REGIONES EN TRANSFERENCIAS
SOCIALES ENTRE 2002 Y 2025
(A PESOS CONSTANTES).**

98,5 vs. 39 %

COBERTURA DE ALCANTARILLADO EN BOGOTÁ
FRENTE A MUNICIPIOS DE VOCACIÓN PRIMARIA

50 %

proporción de la desigualdad del ingreso
determinada por el lugar de
nacimiento, según el Banco Mundial.

893

municipios

DEPENDEN EN MÁS DEL 50 % DE LAS
TRANSFERENCIAS DEL SGP PARA OPERAR.

es mayor y el impacto potencial más transformador. El Plan Nacional de Desarrollo propuso un ordenamiento territorial alrededor del agua y teniendo en cuenta que los déficits estructurales del sector son más grandes, su participación dentro del SGP deberá incrementarse sensiblemente.

Descentralizar sin reconocer la diversidad o la heterogeneidad de los territorios es seguir siendo cómplices de las inequidades estructurales del país. El acto legislativo estipula dos diferenciaciones importantes. Por una parte, solicita crear una categoría de municipios menores que puede hacerse en función de capacidades institucionales y financieras para guiar la distribución de recursos, la gradualidad en la asunción de competencias y la cooperación técnica. También se pueden establecer categorías a partir del reconocimiento de atributos estructurales de la diversidad y heterogeneidad de los municipios. La descentralización diferencial tiene por objetivo construir políticas públicas a partir de las diferencias productivas, sociales, culturales y ambientales de los territorios (Allain – Dupre et al, 2020).

El nuevo marco normativo debe incluir un sistema de seguimiento, monitoreo y control integral, tanto institucional como participativo, que evalúe la asunción de las competencias, con indicadores de resultado y mecanismos de retroalimentación permanente con mecanismos de dialogo interinstitucional y entre niveles territoriales.

No puede haber una descentralización sólida sin transparencia en la información y sin la participación ciudadana en la definición de prioridades, el seguimiento del gasto y la evaluación de resultados. La descentralización debe ser una escuela de democracia, donde los ciudadanos conozcan sus derechos, ejerzan control social e incidan en las decisiones que afectan su territorio. Por esta razón, la reforma debe incluir medidas para fortalecer los sistemas territoriales de participación y rendición de cuentas, con enfoques diferenciales y herramientas digitales que acerquen la gestión pública a la ciudadanía.

La segunda ola de descentralización que se ha levantado obliga a abandonar la pretensión del control total desde el centro, a reconocer la diversidad de los territorios, y a construir desde abajo un diálogo con la población

local. Para que esa transformación ocurra se requiere un pacto fiscal, político y territorial que redefina las reglas del juego. Una reforma tributaria territorial es imperativa, tanto como una masiva aplicación del catastro multipropósito, bases ambas de una democratización del sistema tributario y de una profundización de la autonomía territorial.

Este pacto no puede posponerse. Colombia vive una de sus mayores paradojas: una descentralización centralista. Los territorios han asumido responsabilidades crecientes sin que ello se traduzca en recursos proporcionales, mayores capacidades, ni autonomía ni cierre de brechas sociales, institucionales y económicas. Mediante la descentralización centralista los municipios más fuertes se for-

» La ley de competencias puede romper ese círculo vicioso. La deuda con los territorios más rezagados puede transformarse en enorme oportunidad para descentralizar las oportunidades de desarrollo económico, fortalecer el Estado, las instituciones y la democracia territorial y, así, contribuir a la paz.

talecen y los más débiles se estancan y dependen del asistencialismo central.

La ley de competencias puede romper ese círculo vicioso. La deuda con los territorios más rezagados puede transformarse en enorme oportunidad para descentralizar las oportunidades de desarrollo económico, fortalecer el Estado, las instituciones y la democracia territorial y, así, contribuir a la paz.

Lo que está en juego no es solo un sistema de participaciones ni una nueva ley, es el tipo de Estado que queremos ser: uno que reproduce las desigualdades y administra la precariedad, o uno que apueste por cerrar las brechas, dignificar los diversos territorios y construir desde los márgenes una república unitaria justa, democrática y equitativa. **EC**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allain-Dupré, D., I. Chatry y A. Moisis (2020), "Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications", OECD Regional Development Papers, No. 10, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0898887a-en>.
- Congreso de la República de Colombia. (2024). Acto Legislativo 03 de 2024: Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 52982 del 27 de diciembre de 2024. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=173260>
- Dávalos, M.E. y Monroy, J.M. (2025). Where You Are Born Matters: Inequality of Opportunities and Intergenerational Mobility across Colombia's Territory. Policy Research Working Paper; 11126. © World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/43225> License: CC BY 3.0 IGO
- Departamento Nacional de Planeación– DNP. (2024). Informe final de la Misión de Descentralización. PNUD.
- Departamento Nacional de Planeación– DNP. (2025) Análisis de fuentes de financiación territorial. Operaciones Efectivas de Caja https://www.dnp.gov.co/La_entidad/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/analisis-de-fuentes-de-financiacion-territorial.aspx
- Departamento Nacional de Planeación– DNP. (2025). TerriData: Información para el desarrollo territorial. <https://terridata.dnp.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2025). Sistema de Información de Cooperación y Desarrollo – Sicodis. <https://sicodis.dnp.gov.co/>
- Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias entre la Nación y las entidades territoriales. *Diario Oficial* No. 44.654 del 21 de diciembre de 2001.
- Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución y se dictan normas en materia de recursos y competencias para los sectores de agua potable y saneamiento básico y propósito general. *Diario Oficial* No. 46.854 del 27 de diciembre de 2007.
- Ley 2200 de 2022. Por medio de la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos. *Diario Oficial* No. 51.942 de 8 de febrero de 2022.
- Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia, potencia mundial de la vida". *Diario Oficial* No. 52.400 de 19 de mayo de 2023.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP. (2025). Balance del Gobierno Nacional Central. <https://www.minhacienda.gov.co/politica-fiscal/cifras-de-politica-fiscal/gobierno-nacional-central/balance>
- Restrepo-Botero, D. I. (2024). Descentralización asimétrica: políticas distintas para un país megadiverso. En E. Sabogal-Castro, & J. M. Castro-Arango, Análisis de la estructura financiera departamental. El llamado a una gobernanza basada en la descentralización fiscal (págs. 59 - 102). Bogotá DC: Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo, D. y Álvarez, S. (2024). Autonomía para el cierre de brechas desde la diversidad territorial. *Revista Economía Colombiana*. Núm 373, 24-31.

REFORMA AL SGP 2024 Y LEY DE COMPETENCIAS AVANCES Y RIESGOS FISCALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

El aumento de las transferencias hacia los entes territoriales promete corregir viejas desigualdades, pero si no se acompaña de controles, reglas claras y capacidad institucional, el remedio podría agravar el problema.

LA RECIENTE APROBACIÓN del Acto Legislativo 03 de 2024, que reforma la Constitución, ha reactivado el debate sobre la descentralización fiscal en Colombia. Su propósito central es corregir las inequidades históricas en la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y otorgar mayor autonomía a los entes territoriales en la administración de servicios claves como salud, educación, agua potable e infraestructura básica (Naranjo Flórez, 2024).

El espíritu de esta iniciativa se alinea con los principios de la Constitución de 1991, que consagró la descentralización como un eje estructurante de la organización territorial del Estado. No obstante, su desarrollo histórico ha sido accidentado. La crisis fiscal de finales de los años 90 obligó al Gobierno Nacional a contener el avance del proceso descentralizador, modificando los artículos constitucionales 356 y 357 y reduciendo las transferencias a los entes territoriales en aras de preservar la estabilidad macroeconómica (Naranjo Flórez, 2024). El nuevo proyecto busca retomar el



**CARLOS MARIO
ZULUAGA**
VICECONTRALOR



**ANA ELENA
MONSALVO**
CONTRALORA DELEGADA
PARA ECONOMÍA Y FINANZAS

camino interrumpido, transfiriendo mayores responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, el contenido fiscal de la propuesta plantea importantes interrogantes. Aunque se establece un techo a la deuda pública del país (71 % del PIB, con una meta de sostenibilidad en 55 %), el incremento sustancial de recursos hacia las regiones podría presionar al alza el déficit fiscal, forzar mayores niveles de endeudamiento público y generar señales de riesgo ante los mercados financieros (Castellanos Martínez, 2024). En escenarios de alta incertidumbre, estas señales se traducen en primas de riesgo más elevadas, tasas de interés crecientes y depreciación de la moneda, lo cual encarece el servicio de la deuda y limita el margen de maniobra fiscal del Estado.

La descentralización, en tanto estrategia de redistribución territorial del poder y los recursos, exige capacidades administrativas, financieras y de control en los niveles subnacionales. Si bien otorgar a los municipios



y departamentos mayor margen de decisión en sectores como salud y educación puede mejorar la eficiencia en la provisión de bienes públicos, también puede amplificar los riesgos de corrupción, captura institucional o ejecución ineficaz si no se acompaña de una arquitectura institucional robusta. Es precisamente esta dimensión la que más preocupa a diversos sectores analíticos y políticos que, sin oponerse a la descentralización, advierten sobre su implementación apresurada y sin controles adecuados (Naranjo Flórez, 2024) (Fernández, 2025).

Asimismo, la reforma al SGP requiere el desarrollo normativo de una ley orgánica que detalle las competencias específicas, los esquemas de financiación y los mecanismos de seguimiento, sin lo cual la ampliación de

» La ampliación de recursos sin controles adecuados puede amplificar los riesgos de corrupción.

recursos carecería de anclajes operativos sólidos. El diseño de esta ley será fundamental para definir el alcance real de la descentralización propuesta y sus implicaciones fiscales de mediano y largo plazo (Fernández, 2025).

En suma, la reforma constitucional representa una oportunidad para avanzar en la descentralización efectiva del Estado colombiano. Sin embargo, su éxito dependerá de que se logre un balance entre la autonomía territorial y la sostenibilidad macrofiscal, entre la asignación de funciones y la garantía de capacidades, y entre la ampliación de recursos y los controles institucionales. La experiencia histórica y los actuales desafíos económicos aconsejan una implementación gradual, técnicamente fundamentada y construida a partir de amplios consensos políticos y sociales.



En conjunto, la evolución normativa del SGP muestra un tránsito desde una descentralización expansiva hacia un modelo más regulado y técnicamente controlado, en el que la búsqueda de equidad interterritorial debe coexistir con los compromisos fiscales del Estado colombiano.

Contexto histórico y normativo del SGP

Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, Colombia adoptó un modelo descentralizado de gestión pública, cuyo pilar financiero ha sido el Sistema General de Participaciones (SGP). Esta herramienta, consagrada en los artículos 356 y 357 de la Carta Magna, definió el marco jurídico y técnico para la distribución de los recursos del Gobierno Nacional a departamentos, distritos y municipios, con el objetivo de garantizar la prestación de servicios esenciales como educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

El artículo 356 fijó las reglas para la asignación de estos recursos, estableciendo criterios como la población atendida, los niveles de pobreza y la eficiencia administrativa. Asimismo, introdujo una cláusula de responsabilidad fiscal al prohibir la asignación de competencias sin el respaldo presupuestal necesario, protegiendo así a los entes territoriales de cargas financieras desproporcionadas. Por su parte, el artículo 357 reguló la dinámica de crecimiento del SGP, incorporando principios de progresividad y mecanismos de protección frente a variaciones poblacionales o económicas que pudieran afectar a las entidades más vulnerables.

La implementación de estos principios constitucionales se materializó inicialmente en la Ley 60 de 1993, que definió las competencias de los diferentes niveles de gobierno en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Asimismo, estableció los porcentajes de los ingresos corrientes de la nación (ICN) destinados a las transferencias intergubernamentales.

A través del situado fiscal y las participaciones municipales se estructuró un sistema

de flujos ascendentes de recursos hacia los territorios, con la meta de alcanzar el 46,5 % de los ICN en 2002. Sin embargo, hacia finales de la década de 1990, el país enfrentó una profunda crisis económica que puso en jaque la sostenibilidad del esquema de transferencias, lo que obligó a repensar su diseño institucional (Ospina Tejeiro y otros, 2024).

La ley 60 constituyó un avance sustantivo al introducir una asignación basada en criterios de población, necesidades sociales y desempeño administrativo, garantizando la correlación entre funciones y recursos. Asimismo, dejó en claro la distribución de responsabilidades: el Gobierno Nacional formularía las políticas generales; los departamentos coordinarían acciones con los municipios; y estos últimos ejecutarían directamente los servicios públicos (Congreso de la República, 1993).

En respuesta a los desequilibrios fiscales y a la necesidad de fortalecer la eficiencia del gasto público, la Ley 715 de 2001 reformuló la arquitectura del SGP. Esta norma profundizó la descentralización funcional, precisando las competencias de cada nivel territorial: al Gobierno Nacional le correspondió la política pública y la transferencia de recursos; a los departamentos, la función de supervisión; y a los municipios y distritos, la ejecución directa de los servicios. Además, se incorporaron nuevos criterios para la distribución de recursos, como el número de estudiantes, el nivel de pobreza y la capacidad de gestión administrativa, con el fin de alcanzar una asignación más equitativa y territorialmente sensible (Congreso de la República, 2001).

El rediseño fiscal derivado de la crisis económica se consolidó con el Acto Legislativo 01 de 2001, que introdujo un marco más restrictivo y técnicamente fundamentado para el crecien-

to del SGP. Esta reforma adoptó una fórmula de ajuste basada en la inflación más un margen de 1,5 % entre 2002 y 2008, lo que permitió alinear el crecimiento de las transferencias con la capacidad real de ingreso del Estado. A partir de 2009, el crecimiento quedó condicionado al comportamiento promedio de los ingresos del Gobierno Nacional, introduciendo así un principio de estabilidad fiscal pero limitando la capacidad de respuesta del sistema frente a aumentos en las necesidades sociales.

Una innovación relevante de este acto legislativo fue la protección de los recursos destinados a la educación, asegurando que no se redujeran respecto a los niveles vigentes en 2001. Además, se estableció que el Congreso de la República podría revisar y ajustar las reglas del SGP cada cinco años, lo que abrió espacio para adaptaciones futuras sin comprometer el principio de sostenibilidad macroeconómica.

En conjunto, la evolución normativa del SGP muestra un tránsito desde una descentralización expansiva hacia un modelo más regulado y técnicamente controlado, en el que la búsqueda de equidad interterritorial debe coexistir con los compromisos fiscales del Estado colombiano.

La reforma constitucional al SGP de 2024

La presentación del proyecto de Acto Legislativo 18 de 2024 en el Senado y 437 de 2024 en la Cámara representa un punto de inflexión en el proceso de descentralización fiscal en Colombia. Esta reforma constitucional propone modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991 para reconfigurar el Sistema General de Participaciones (SGP), elevando progresivamente su participación hasta alcanzar el 39,5 % de los ingresos corrientes de la nación (ICN) en un horizonte de doce años, a partir de 2027 (Cámara de Representantes, 2024). Este rediseño estructural implica no solo un cambio en la magnitud de los flujos financieros hacia las entidades territoriales, sino también un replanteamiento de las competencias y responsabilidades asignadas a los diferentes niveles de gobierno.

En la nueva formulación del artículo 356 se incorporan criterios de priorización territorial, otorgando un enfoque diferencial a municipios con menos de 25.000 habitan-

64,6% del PIB

**PODRÍA LLEGAR LA DEUDA NETA DEL PAÍS
EN 2038 SI NO SE CONTROLA EL GASTO
DERIVADO DE LA REFORMA.**

+960 MUNICIPIOS
ESTÁN AGRUPADOS HOY
EN UNA SOLA CATEGORÍA,
LO QUE INVISIBILIZA SUS
REALIDADES Y NECESIDADES
DIFERENCIADAS.

2,1% DEL PIB

**ES EL ESFUERZO FISCAL ADICIONAL QUE DEBERÁ ASUMIR
EL GOBIERNO PARA COMPENSAR EL AUMENTO
DE LAS TRANSFERENCIAS.**

7,2% del PIB

**REPRESENTARÍA EL GASTO TOTAL DEL SGP EN 2038
CON LA REFORMA, FRENTE AL 5,4 % ACTUAL.**

tes y a aquellos situados en zonas afectadas por el conflicto armado (Pdet y Zomac). Esta priorización busca corregir desigualdades estructurales en el acceso a bienes públicos fundamentales, promoviendo la equidad regional y la reparación territorial. En paralelo, la reforma al artículo 357 introduce ajustes técnicos al esquema de crecimiento anual del SGP hasta alcanzar el umbral del 39,5 %, así como una mayor flexibilidad para los municipios más pequeños, que podrán destinar hasta un 42 % de los recursos de manera libre. Adicionalmente, se excluyen del cálculo del SGP los ingresos provenientes de impuestos temporales por estados de excepción, lo que otorga mayor estabilidad a la fórmula de distribución (Cámara de Representantes, 2024).

El aumento gradual de las transferencias constituye un hito en la ampliación de la autonomía territorial, pero también plantea serios desafíos fiscales. Según estimaciones, con la reforma, el gasto del SGP pasaría del 5,4 % al 7,2 % del PIB en 2038. En ausencia de esta reforma, dicho gasto apenas alcanzaría el 5,9 % para ese año. Este mayor esfuerzo presupuestal podría elevar la deuda neta del país hasta el 64,6 % del PIB, superando el umbral prudente del 55 % establecido por la regla fiscal. Para contener este desbordamiento, el Gobierno tendría que aumentar los ingresos tributarios o reducir otros gastos, generando un esfuerzo fiscal adicional estimado en el 2,1 % del PIB (Ospina Tejeiro y otros, 2024).

La tensión entre autonomía territorial y sostenibilidad fiscal se agudiza cuando se considera que el crecimiento del SGP implica una presión adicional sobre las finanzas públicas, especialmente si no se acompaña de una reforma estructural del gasto y del sistema tributario nacional. En este contexto, la implementación de reglas claras y mecanismos de control será esencial para evitar desequilibrios macroeconómicos.

Como complemento indispensable de la reforma constitucional, el Gobierno Nacional ha anunciado la presentación de la ley de competencias, con el propósito de definir con precisión las funciones que asumirán los entes territoriales y cómo se distribuirán los recursos. Esta ley debe garantizar coherencia entre los mayores recursos que recibirán municipios y departamentos y

las nuevas responsabilidades que deberán asumir en sectores como salud, educación, agua potable, saneamiento e infraestructura (Presidencia de la República de Colombia, 2025).

Este proceso legislativo se desarrolla en un ambiente de amplio debate técnico y político, alimentado por las preocupaciones de gobernadores, expertos y órganos de control sobre la viabilidad financiera de la descentralización ampliada. En diversos foros, como el organizado por El Tiempo y la Federación Nacional de Departamentos, se ha señalado la urgencia de redefinir el sistema fiscal territorial para responder a los desafíos de capacidad institucional, eficiencia en el gasto y transparencia en el uso de los recursos (González, 2025).

El rediseño del SGP contempla también la adopción de criterios más sensibles a las realidades territoriales. En particular, se reconoce que el criterio poblacional ha resultado insuficiente para reflejar las necesidades de municipios pequeños y dispersos, que, a pesar de su baja densidad demográfica, cumplen funciones ambientales cruciales. La reforma busca distinguir entre grandes ciudades, que ya cuentan con cierta autonomía fiscal, y municipios con alta dependencia de las transferencias, proponiendo mecanismos compensatorios para estos últimos (González, 2025).

A su vez, la mayor flexibilidad en el uso de recursos —especialmente en los municipios pequeños— puede traducirse en una mejor capacidad de respuesta local, siempre que esté acompañada de reglas de transparencia, monitoreo y participación ciudadana. El fortalecimiento de los sistemas de información y la rendición de cuentas se convierten, entonces, en ejes indispensables para garantizar la legitimidad y eficacia del nuevo modelo.

La reforma al SGP y la futura ley de competencias reflejan una apuesta ambiciosa por profundizar la descentralización fiscal en Colombia. No obstante, su éxito dependerá del equilibrio que se logre entre autonomía territorial y responsabilidad fiscal. Las experiencias pasadas demuestran que las expansiones en las transferencias sin acompañamiento técnico e institucional pueden deteriorar el equilibrio macroeconómico. Por ello, cualquier reforma futura debe fun-

**LA DISCUSIÓN
LEGISLATIVA QUE
SE AVECINA DEBE
ESTAR GUIADA POR
EL PRINCIPIO DE
RESPONSABILIDAD
FISCAL,
GARANTIZANDO
QUE CADA
NUEVO DERECHO
TERRITORIAL ESTÉ
RESPALDADO
POR LOS MEDIOS
REALES PARA SU
CUMPLIMIENTO
EFECTIVO.**



Como complemento indispensable de la reforma constitucional, el Gobierno Nacional ha anunciado la presentación de la ley de competencias, con el propósito de definir con precisión las funciones que asumirán los entes territoriales y cómo se distribuirán los recursos.

darse en reglas previsibles, criterios técnicos y mecanismos eficaces de control que permitan avanzar hacia una descentralización responsable, efectiva y sostenible.

Implicaciones fiscales y macroeconómicas

El incremento progresivo en la participación de los entes territoriales dentro de los ingresos corrientes de la nación, contemplado en el proyecto de acto legislativo de 2024, representa una apuesta ambiciosa por avanzar en la descentralización fiscal del país. Sin embargo, su implementación no está exenta de riesgos significativos que deben ser analizados con rigurosidad técnica.

En el plano macroeconómico, el aumento de las transferencias sin un ajuste simultáneo del gasto nacional o una reforma tributaria estructural puede traducirse en un mayor riesgo soberano percibido por los inversionistas. Esta percepción afectaría negativamente la prima de riesgo del país, encareciendo el acceso a los mercados financieros y generando una depreciación del tipo de cambio. Como resultado, se elevaría el costo de las importaciones, lo que impactaría el consumo y la inversión interna, ralentizando el crecimiento económico. Esta cadena de efectos negativos conllevaría, a su vez, una caída en la recaudación tributaria, precisamente en un escenario en el que el Estado necesita mayores ingresos para cumplir con los compromisos derivados del aumento en las transferencias (Ospina Tejeiro y otros, 2024).

Más allá del impacto fiscal, el proyecto de acto legislativo presenta vacíos normativos que amenazan con comprometer su eficacia. En particular, no se especifica con claridad qué nuevas competencias asumirán los entes territoriales ni cuál será su costo real.

Esta indefinición normativa podría derivar en una distribución de responsabilidades sin respaldo financiero suficiente, afectando la coherencia del diseño institucional. A pesar del crecimiento proyectado en los recursos del SGP, el Gobierno Nacional sigue ejecutando directamente partidas significativas en sectores como salud y educación superior, lo que puede generar solapamientos funcionales, duplicidades y una gestión ineficiente del gasto público (Ospina Tejeiro y otros, 2024).

En contextos de recesión económica, los riesgos se amplifican. Si los ingresos del Gobierno Nacional disminuyen, también lo harán las transferencias hacia las entidades territoriales, afectando la continuidad y calidad en la prestación de servicios públicos esenciales. Además, en un entorno de presiones fiscales, el margen de maniobra para generar ahorro público o implementar reformas estructurales se reduce, dificultando el cumplimiento de la regla fiscal y comprometiendo la estabilidad macroeconómica de largo plazo (Ospina Tejeiro y otros, 2024).

En síntesis, si bien el aumento progresivo de las transferencias puede constituir un instrumento para fortalecer la equidad territorial y avanzar en el proceso de descentralización, su implementación requiere condiciones habilitantes. Estas incluyen: una revisión profunda de las capacidades institucionales locales, una definición normativa clara de competencias, mecanismos de coordinación intergubernamental, y una estructura financiera sostenible que permita evitar desequilibrios fiscales.

La discusión legislativa que se avecina debe estar guiada por el principio de responsabilidad fiscal, garantizando que cada nuevo derecho territorial esté respaldado por los medios reales para su cumplimiento efectivo.



El éxito de esta reforma requerirá un equilibrio cuidadoso entre autonomía territorial y responsabilidad fiscal, respaldado por consensos políticos, criterios técnicos y un compromiso firme con la transparencia.

Ley de competencias: desafíos y oportunidades

El proceso de descentralización fiscal en Colombia ha recorrido un largo camino desde la expedición de la Ley 60 de 1993, pasando por la Ley 715 de 2001, hasta llegar al actual debate sobre la ley de competencias, cuyo proyecto será radicado ante el Congreso el 20 de julio de 2025. Este recorrido normativo evidencia un propósito común: consolidar el papel de los gobiernos subnacionales como actores clave en la provisión de servicios públicos esenciales y en la administración eficiente de los recursos transferidos por la nación.

En este contexto, la nueva ley de competencias surge como una oportunidad para corregir deficiencias estructurales y avanzar hacia una descentralización más efectiva. Durante el Foro Nacional sobre la Ley de Competencias (1 de mayo de 2025), el senador Guido Echeverri, ponente de la reforma, insistió en que el incremento de recursos debe ir acompañado de rediseños institucionales que doten de mayor autonomía a los territorios, permitiéndoles adaptar sus sistemas educativos y de gestión a las realidades locales (Llano, 2025).

La claridad en la asignación de funciones, la garantía de fuentes de financiación, la articulación interinstitucional y el fortalecimiento de los mecanismos de control y rendición de cuentas serán condiciones esenciales para que esta reforma logre cerrar brechas regionales y promover la equidad territorial (Presidencia de la República de Colombia, 2025).

Uno de los principales retos identificados por el Gobierno Nacional es la necesidad de reclasificar las entidades territoriales mediante criterios técnicos que reconozcan la diversidad del país. Actualmente, más de 960 municipios están agrupados en una sola categoría, lo que invisibiliza sus diferencias en

términos de población, ubicación, activos ambientales y capacidad administrativa. La propuesta plantea una nueva tipología que permita una asignación de recursos más justa y eficiente (González, 2025).

Asimismo, se propone una visión regional del desarrollo, que supere el enfoque atomizado de la inversión pública. Bajo esta perspectiva, los proyectos deben integrar a varios departamentos y articular diversas fuentes de financiación como el Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR) y los presupuestos territoriales y nacionales. El presupuesto por programas incluido en el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) se concibe como una herramienta clave para avanzar en este enfoque (González, 2025).

El foro “Construcción Regional de la Ley de Competencias”, realizado en Villavicencio el 27 de marzo de 2025, reunió a congresistas, gobernadores y alcaldes para discutir la implementación de la reforma. Varios líderes locales expresaron preocupaciones sobre la centralización persistente y la falta de voluntad política del Ejecutivo para delegar competencias reales. La senadora Angélica Lozano cuestionó el control excesivo del nivel central, mientras que la senadora Sonia Bernal ratificó el compromiso de radicar el proyecto el 20 de julio (Fernández, 2025).

Actores territoriales como la gobernadora del Meta, Rafaela Cortés, y el alcalde de Soacha, Julián Sánchez, coincidieron en la importancia de garantizar recursos suficientes antes de asumir nuevas responsabilidades. Además, se insistió en la necesidad de una implementación gradual, solidaria y adaptada a las capacidades reales de los entes territoriales, articulando los procesos de planeación regional con esquemas de concurrencia entre niveles de gobierno (Fernández, 2025).



En términos de sostenibilidad, se ha planteado que la ley debe evitar rigideces presupuestales innecesarias. En lugar de establecer porcentajes fijos, se recomienda un enfoque flexible, técnico y diferenciado que permita ajustes según las condiciones económicas y las realidades territoriales (González, 2025). Para avanzar en una descentralización funcional, también es indispensable fortalecer los ingresos propios de los entes territoriales mediante instrumentos como el catastro multipropósito, así como mejorar la eficiencia en el uso del gasto público.

En suma, la ley de competencias representa un punto de inflexión para el modelo de descentralización fiscal y administrativa en Colombia. Su éxito dependerá del diseño institucional, de la claridad en la distribución de funciones y recursos, y del compromiso político de todos los actores involucrados. Consolidar una descentralización efectiva requiere superar la dualidad entre mayor autonomía y responsabilidad fiscal compartida, con criterios técnicos, reglas previsibles y mecanismos robustos de seguimiento y control.

» La descentralización exige capacidades administrativas, financieras y de control en los niveles subnacionales.

Conclusiones y recomendaciones

La reforma constitucional al Sistema General de Participaciones (SGP) y la futura ley de competencias representan una oportunidad histórica para avanzar hacia una descentralización más equitativa y eficiente en Colombia. El aumento progresivo de las transferencias a los entes territoriales, del 20 % al 39,5 % de los ingresos corrientes de la nación, junto con la priorización de municipios pequeños y zonas afectadas por el conflicto, busca corregir desigualdades estructurales y mejorar la provisión de servicios esenciales como salud, educación e infraestructura. Sin embargo, este avance no está exento de desafíos significativos que requieren atención inmediata.

Uno de los principales riesgos radica en el impacto fiscal y macroeconómico de la reforma. El incremento en las transferencias podría elevar el gasto público al 7,2 % del PIB y la deuda neta al 64,6 %, superando el límite prudente del 55 % establecido por la regla fiscal. En contextos de incertidumbre económica, esto podría generar presiones adicionales,

como un aumento en la prima de riesgo, depreciación cambiaria y reducción del margen de maniobra fiscal. Para mitigar estos riesgos es fundamental implementar la reforma de manera gradual, acompañada de medidas que fortalezcan las capacidades institucionales locales y garanticen la transparencia en el uso de los recursos.

La efectividad de la descentralización dependerá en gran medida del diseño y la implementación de la ley de competencias. Esta norma debe definir con claridad las responsabilidades de cada nivel de gobierno, evitando solapamientos y asegurando que los entes territoriales cuenten con los recursos necesarios para asumir sus nuevas funciones. Además, es prioritario reclasificar los municipios según criterios técnicos, como población, capacidades administrativas y activos ambientales, para asignar los recursos de manera más justa y eficiente. La participación ciudadana y los mecanismos de rendición de cuentas

UNO DE LOS PRINCIPALES RETOS IDENTIFICADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL ES LA NECESIDAD DE RECLASIFICAR LAS ENTIDADES TERRITORIALES MEDIANTE CRITERIOS TÉCNICOS QUE RECONOZCAN LA DIVERSIDAD DEL PAÍS.

tas serán clave para prevenir riesgos como la corrupción y la mala gestión.

Para garantizar la sostenibilidad fiscal, se recomienda adoptar una reforma tributaria estructural que compense el aumento del gasto público, así como crear fondos de estabilización que protejan las transferencias en épocas de crisis económica. Asimismo, es esencial promover un enfoque regional que integre a varios departamentos en proyectos estratégicos, articulando recursos del SGP, regalías y presupuestos nacionales.

En conclusión, el éxito de esta reforma requerirá un equilibrio cuidadoso entre autonomía territorial y responsabilidad fiscal, respaldado por consensos políticos, criterios técnicos y un compromiso firme con la transparencia. Solo así se podrá consolidar una descentralización que no solo redistribuya recursos, sino que también cierre brechas históricas y promueva un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cámara de Representantes. (2024). Informe de conciliación al Proyecto de Acta Legislativo número 18 de 2024 Senado, 437 de 2024 Cámara. *Gaceta del Congreso*.
- Castellanos Martínez, J. F. (12 de diciembre de 2024). Análisis - Implicaciones y desafíos de la reforma al Sistema General de Participaciones. Página Universidad de Manizales: <https://www.umanizales.edu.co/umedia/analisis-implicaciones-y-desafios-de-la-reforma-al-sistema-general-de-participaciones-juan>
- Congreso de la República. (12 de agosto de 1993). Ley 60 de 1993. Página Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=274>
- Congreso de la República. (21 de diciembre de 2001). Ley 715 de 2001. Página Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4452>
- Fernández, M. C. (27 de marzo de 2025). Claves de la ley de competencias para alcaldes y gobernadores. Página del Senado: <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/19-presidencia-del-senado/6313-claves-de-la-ley-de-competencias-para-alcaldes-y-gobernadores>
- González, J. I. (07 de febrero de 2025). Ley de competencias. *La República*. <https://www.larepublica.co/analisis/jorge-ivan-gonzalez-506394/ley-de-competencias-4056169>
- Llano, L. M. (02 de mayo de 2025). Senado analiza futuro de la educación ante llegada de la ley de competencias. Página Senado de la República: <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/6391-senado-analiza-futuro-de-la-educacion-ante-llegada-de-la-ley-de-competencias>
- Naranjo Flórez, C. E. (2024). La descentralización y el Sistema General de Participaciones (SGP) de los entes territoriales (ET) en los Ingresos corrientes de la nación (ICN). CCDPC (Consejo Colombiano de Competitividad y Productividad). <https://ccdpc.org.co/wp-content/uploads/2024/12/la-descentralizacion-y-el-sistema-general-de-participaciones-2024-1.pdf>
- Ospina Tejero, J. J., Bejarano, J., Herrera Rojas, A. N., Quintero Jácome, M., López Valenzuela, D. C., Ramos Forero, J. E., & Zapata Álvarez, S. (2024). Descripción, antecedentes y riesgo fiscal y macroeconómico del Proyecto de Acto Legislativo que modifica el Sistema General de Participaciones (SGP). Borradores de Economía(1286). <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/823193f7-2861-425b-a84d-af764c97d73c/content>
- Presidencia de la República de Colombia. (2025). Gobierno radicará el proyecto de ley de competencias el próximo 20 de julio. Intervención del ministro del Interior, Armando Benedetti, en la Cumbre de Gobernadores. Yopal, Casanare. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-radicara-el-proyecto-de-ley-de-competencias-el-proximo-20-de-julio-250426.aspx>

Ser afiliado a Cafam te trae más beneficios

Programa de Medicina Prepagada Preferente

Cafam • Coomeva



**Consultas
especializadas
ilimitadas**



**Apoyo diagnóstico
simple y especializado**



**Urgencias,
hospitalización
y cirugía**



**Maternidad y atención
al recién nacido**

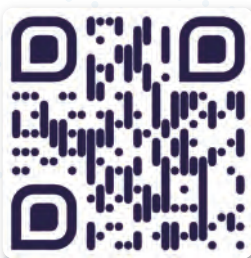


Atención virtual

Tarifa desde

\$117.000 sin IVA.

El **Bienestar**
nos **une**



**Escanea y recibe
más información**

Programa con beneficios exclusivos y tarifas preferenciales para afiliados a la Caja de Compensación Cafam. Aplican términos y condiciones en cafam.com.co



LA AUTONOMÍA TERRITORIAL

ES EL FUTURO POLÍTICO Y ECONÓMICO DE COLOMBIA

Tras décadas de centralismo, el Acto Legislativo 03 de 2024 propone devolver a las regiones el control sobre sus recursos y decisiones. El reto: pasar del discurso a la transformación estructural.



JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
EXMINISTRO DEL INTERIOR

LA CONSTITUCIÓN DE 1991 fue uno de los hitos políticos y sociales más importantes en la historia del país. Tuvo su origen en la movilización de la sociedad, en especial de los jóvenes, en una época de violencia desbordada y narcoterrorismo, sumado al deseo de un cambio de las reglas de juego constitucionales que en ese momento se encontraban bloqueadas por una rígida constitución con más de 100 años de vida y una enorme influencia en la vida de los colombianos. Una constitución hiperpresidencialista, con un centralismo exacerbado.

Fueron muchos y profundos los cambios, las promesas de gasto social y modernización del Estado para responder a las demandas ciudadanas por una mayor equidad y justicia social y se consagró el Estado social de derecho. Una de las transformaciones más notables fue la de promover y profundizar la descentralización política y administrativa en el país a través de la elección popular de gobernadores y el aumento en la participación de los recursos del Estado destinados a las regiones en los ingresos corrientes de la nación hasta llegar al 46,5 % de los mismos.

Sin embargo, más de tres décadas después todavía hay camino por recorrer debido fundamentalmente a la contrareforma que se aprobó en el 2001 la cual recentralizó los recursos. Por ello hasta ahora persisten las desigualdades regionales, sostenidas por un modelo centralista, que se ha enfocado en el desarrollo y la superación de la pobreza en los

departamentos del centro del país y ha dejado a la periferia en el olvido.

Así las cosas, desde hace años, como ciudadano y dirigente y, posteriormente como Ministro del Interior, impulsamos el Acto Legislativo 03 del 2024 que busca algo de justicia con los territorios que perdieron según cifras de diversas fuentes más de 350 billones de pesos como consecuencia de la reforma de los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional hace más de dos décadas. Esta reforma, de profundo calado social, es sin duda la más importante de los últimos años y será la pieza fundamental de un cambio en la estructura del Estado y el punto de partida para construir una nación con verdadera autonomía territorial, que sea capaz de resolver los problemas básicos del ciudadano en las regiones y corregir la absurda inequidad territorial que nos ha impedido superar la violencia crónica que padecen las mismas zonas del país desde hace más de 50 años.

El centralismo profundizó brechas, pobreza y desigualdad

Colombia es un país de contrastes. Su diversidad cultural, riqueza natural y dinamismo económico conviven con profundas brechas sociales y económicas que han marcado su historia. A pesar de los avances en reducción de la pobreza y expansión de derechos, la desigualdad sigue siendo uno de los principales obstáculos para el desarrollo sostenible y la cohesión social.



Estos resultados se pueden ver claramente en el Mapa de Colombia, donde se refleja la incidencia de la pobreza multidimensional (IPM), que no solo considera ingresos sino también carencias en educación, salud, trabajo, vivienda, y acceso a servicios públicos.

Como se puede ver la Amazonía y Orinoquía (Vaupés, Guainía, Vichada) presentan los tonos más oscuros, lo cual indica que más del 40 % de la población padece pobreza multidimensional. Esto puede deberse a factores como el aislamiento geográfico, baja cobertura de servicios básicos y limitaciones en infraestructura y acceso a educación o salud.

Las regiones centrales y andinas (Cundinamarca, Antioquia, Santanderes) se muestran en color verde más claros, es decir, con porcentajes menores al 10 % en pobreza multidimensional. Estas zonas suelen tener mejores condiciones socioeconómicas, mayor cobertura de servicios y acceso a oportunidades. En cambio en la Costa Caribe y Pacífica, aun-

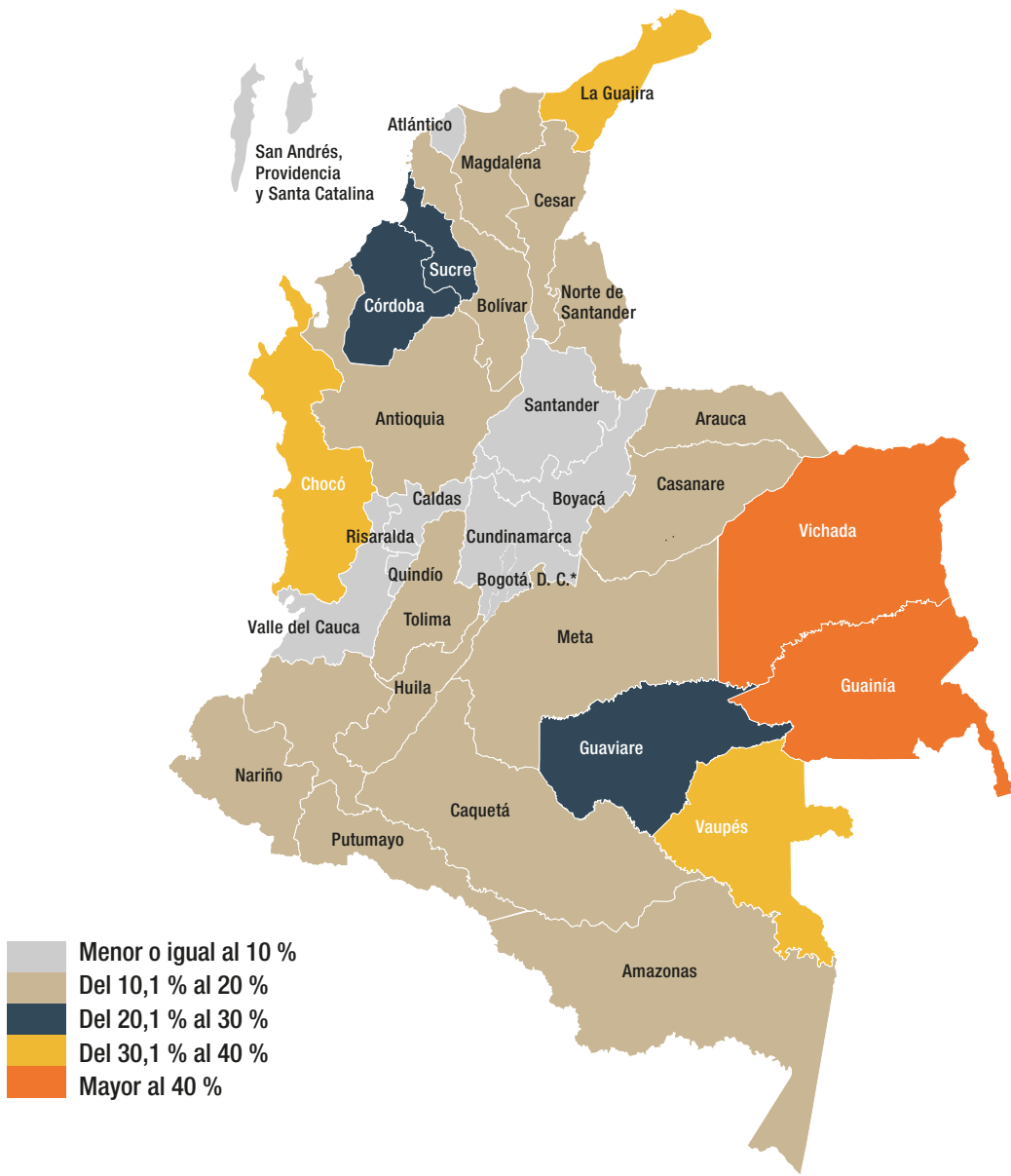
» 34 años después de haber sido expedida la Constitución Nacional, el centralismo sigue marcando la geografía de la pobreza en Colombia.

que varía entre departamentos, se observan índices altos de pobreza multidimensional, reflejando una histórica desigualdad regional.

Estos resultados muestran que Colombia ha sido históricamente un país con un modelo centralista, en el cual la toma de decisiones, los recursos y las políticas públicas se concentran en Bogotá. Aunque existen departamentos y municipios, su autonomía es limitada, especialmente en términos fiscales y administrativos. Paradójicamente tenemos un país con descentralización política plena pero con un centralismo fiscal y administrativo que anula las posibilidades de desarrollo regional. Esto tiene consecuencias evidentes:

- ▼ **Distribución desigual de recursos:** las regiones más alejadas y rurales (Amazonía, Orinoquía, Pacífico) reciben menos inversión, a pesar de tener mayores necesidades sociales.

RESULTADOS DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (IPM)



Fuente: Dane, Encuesta de Calidad de Vida.

- ▼ **Diseño de políticas desconectadas del territorio:** muchas decisiones se toman desde el centro sin considerar las realidades culturales, geográficas o económicas locales.
- ▼ **Capacidad institucional débil:** al no tener suficiente autonomía o recursos, los gobiernos locales no pueden responder eficazmente a las problemáticas de su comunidad.

» 967 municipios del país están encasillados en una sola categoría, aunque sus realidades sean completamente distintas.

La creación del SGP y el crecimiento del poder del Gobierno Nacional
A finales de la década de los noventa el país enfrentó una crisis económica significativa. Esto tuvo consecuencias sociales y económicas, además de afectar el proceso de descentralización con un cambio estructural. El Acto Legislativo 01 de 2001 creó el Sistema General de Participaciones (SGP) y modificó las transferencias del Gobierno Nacional a los departamentos y municipios. La Ley 715 de 2001 reglamentó este cambio constitucional,

estableciendo la asignación de recursos en tres áreas principales: educación, salud y agua potable, con instrucciones específicas para su gasto, como el pago de maestros, aseguramiento del régimen subsidiado, oferta pública hospitalaria y desarrollo de acueductos locales, siendo esta última la menos rígida y con menor asignación legal.

Algunos economistas justificaron esta interrupción del proceso de descentralización debido a la crisis financiera global, las presiones fiscales del país, con una deuda elevada y limitaciones que afectaron la maniobrabilidad del Gobierno Nacional. Como consecuencia, se produjo una reducción y contención de los recursos destinados del Presupuesto General de la Nación (PGN) a los departamentos y municipios.

De acuerdo con el gráfico 1, la evolución de las transferencias del SGP como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación (ICN) tuvo un cambio notable desde 2001. Posteriormente, después de superar la crisis económica, se impulsó el Acto Legislativo 04

ESTA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN ES UN HITO EN LA HISTORIA DEL PAÍS Y REPRESENTA EL DESPERTAR DE UNA NUEVA ERA, DONDE CADA REGIÓN PODRÁ SER PROTAGONISTA DE SU PROPIO DESARROLLO, DISEÑANDO SU FUTURO CONFORME A PRIORIDADES Y VENTAJAS COMPARATIVAS.

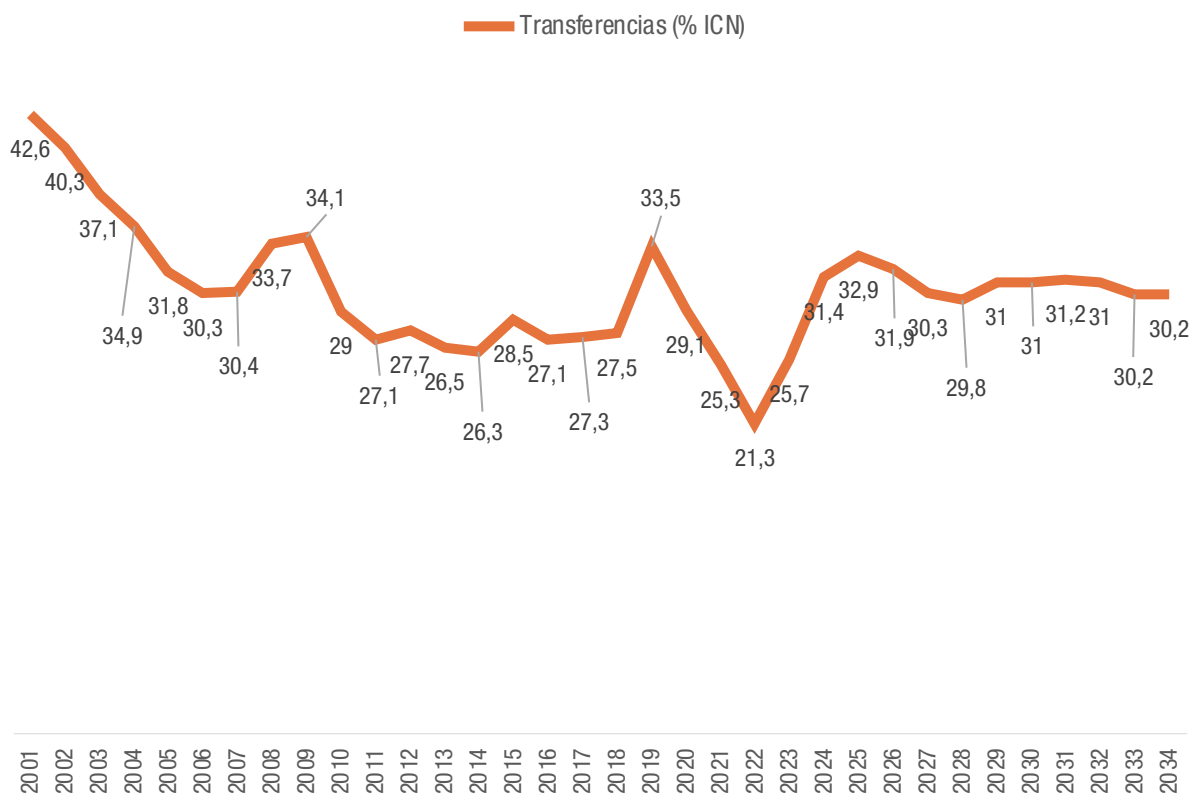
de 2007 para seguir controlando los recursos del SGP y concentrar las decisiones de gasto de inversión y parte del funcionamiento en las oficinas del Gobierno Nacional en Bogotá. Este cambio extendió hasta 2016 el crecimiento del SGP a una tasa menor que la de los ICN, y a partir de 2017 el SGP comenzó a crecer con el promedio de los últimos cuatro años de la variación porcentual de los ICN.

En 2001 el SGP representaba un 42,6 % de los ICN, pero con el tiempo esta proporción se ha reducido de forma constante hasta llegar al 30,8 % proyectado para 2031. Se observa una caída marcada entre 2007 y 2018, con un leve repunte en 2018 (33,5 %), seguido de una disminución abrupta en 2019 (23,1 %). A partir de 2020, el indicador se estabiliza entre 27 % y 31 %, lo que sugiere un 'techo fiscal' en el aporte del SGP respecto al ICN.

Cabe resaltar que debido a las reglas que aplican desde 2017, la volatilidad del SGP está asociada a las fluctuaciones de los ICN cada vez que el país tiene una reforma tributaria.

GRÁFICO 1.

EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE TRANSFERENCIAS COMO PORCENTAJE DE LOS ICN 2001-2024



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por esa razón, después de la caída de los ICN causada por los efectos de la pandemia y con la llegada del nuevo gobierno y una reforma tributaria, se observó un salto considerable que, de acuerdo con las proyecciones del Ministerio de Hacienda, estabilizarían los recursos del SGP entre 31 % y 33 % de los ICN para los próximos años.

Es importante mencionar que todos estos hechos pasaron en un contexto en el cual el Gobierno Nacional central, fue creciendo en presupuesto, poder y gasto centralizado, en detrimento de mayores recursos para las regiones y, por supuesto, con mayor dependencia de las conexiones en el Congreso para llevar proyectos a los departamentos y municipios del país. Así lo confirman las cifras oficiales del Ministerio de Hacienda en las cuales la inversión del PGN, administrada por el Gobierno Nacional, pasó como porcentaje del PIB de 2,6 % en el año 2000 a 5,1 % en 2024. Mientras que el SGP se mantuvo casi constante alrededor 4 % en estos 25 años.

Así las cosas, con una desigualdad regional evidente y unas brechas sociales económicas abismales, en las cuales coexisten habitantes en ciudades como Bogotá que tiene niveles de pobreza muy inferiores, en tanto que otros como Chocó o La Guajira, era evidente que el país necesitaba una modificación profunda en el modelo de desarrollo centralista para construir un Estado enfocado en una mayor autonomía regional en las decisiones políticas y administrativas.

El Acto Legislativo 03 de 2024

Por esas y otras razones, desde hace varios años veníamos impulsando una modificación en la Constitución que permitiera retomar el camino acordado en 1991. Tras dos intentos en el Congreso, en diciembre pasado se aprobó el Acto Legislativo 03 de 2024 que será el pilar político y social para la autonomía territorial del país.

Después de una primera vuelta en el Congreso relativamente tranquila, los debates finales del proyecto de acto legislativo tuvieron duras discusiones y críticas, particularmente de exministros de Hacienda que negaban de plano la posibilidad de fomentar el desarrollo regional a través de mayor autonomía.

Las críticas señalaban la creencia de que la reforma al SGP solo aumentaría los ingresos de las entidades territoriales. Esta interpreta-

EL CONGRESO ENFRENTARÁ EL RETO DE ASEGURAR QUE DURANTE LA DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE LEY LA REDISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS Y COMPETENCIAS SE AJUSTE AL EQUILIBRIO FISCAL Y CORRESPONDA A LAS COMPETENCIAS QUE TRANSFIERE EL GOBIERNO NACIONAL A LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y A LA REDUCCIÓN DE LA BUROCRACIA CENTRAL.

ción era incompleta ya que la modificación a la constitución incluiría la segunda parte del desarrollo de la agenda territorial que es una reforma al régimen de competencias tanto de la nación como de las entidades territoriales.

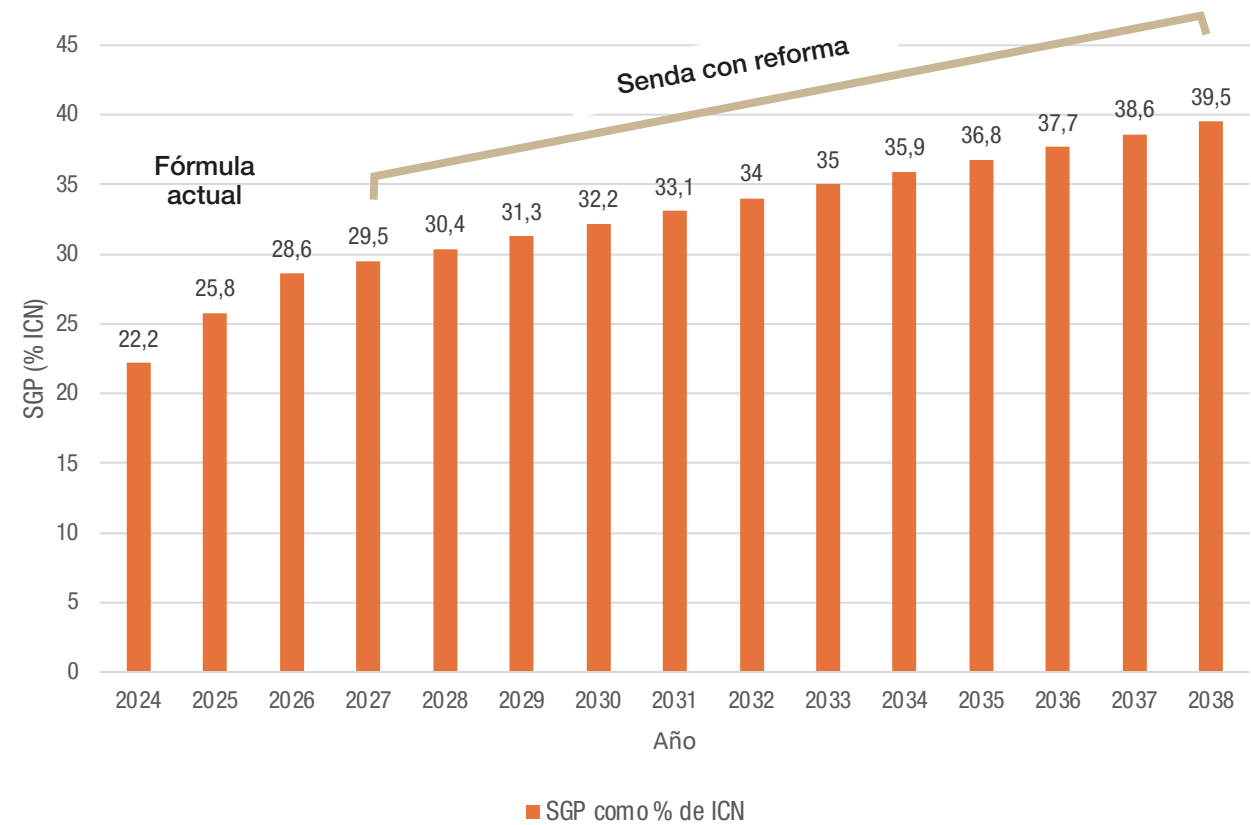
El objetivo siempre fue reducir el tamaño del Gobierno central y aumentar las competencias y recursos fiscales de las regiones del país. Transcribo el texto que se aprobó y que garantiza que cualquier modificación de esta ley de competencias, además, tiene que estar acorde con la estabilidad fiscal de la nación y que quedó expresamente prohibida la duplicidad de funciones y de gasto entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales una vez se distribuyan las competencias.

“(…) La transferencia de recursos fiscales, responsabilidades de gasto y competencias adicionales entre la nación y las entidades beneficiarias, incluyendo las asignadas para el cierre de brechas económicas, sectoriales y territoriales, que resulte en virtud de la modificación del Sistema General de Participaciones y del régimen de competencias, se hará de manera gradual, simultánea y equivalente, de modo tal que no comprometa el marco constitucional de la sostenibilidad fiscal del Estado y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla Fiscal.

Atendiendo al principio de transparencia fiscal, cada ley del Presupuesto General de la Nación expedida con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley orgánica de la que trata el presente artículo, deberá reflejar los gastos que dejarán de ser competencia de la Nación y que serán transferidos a las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones (...)”

Otro tema fundamental en la discusión fue el objetivo de cumplir con el mandato de la Constitución de 1991 y lograr que el SGP alcanzara el 46,5 % de los recursos de ICN. No obstante, tras diversos diálogos entre el Gobierno Nacional y el Congreso, que permitieron un amplio consenso de todas bancadas en apoyo al proyecto, se concluyó que el porcentaje al cual llegaría el SGP sería del 39,5 %, al culminar una transición de doce años, una vez se expida la reforma legal mencionada respecto a las competencias, que se comenzará a aplicar a partir del 2027. Se trata, entonces, de que al llegar al 2038 debemos tener un

GRÁFICO 2.
SENDA DE CRECIMIENTO DEL SGP COMO PORCENTAJE DE LOS ICN
2025-2038



Fuente: cálculos del autor y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

rediseño total del Estado central, mucho más pequeño, mientras que se fortalece el Estado en los territorios, que es en donde los ciudadanos más lo necesitan.

Según el gráfico 2, si la transición comienza en 2027, el incremento progresivo del SGP como porcentaje de los ICN será suave y permitirá ajustar las cifras fiscales sin grandes impactos macroeconómicos. Además, no habrá cambios abruptos en el SGP como los ocurridos entre 2022 y 2024 debido a la reforma tributaria de 2022. Así, se garantiza un efecto suavizado en las finanzas públicas.

Detalles de la reforma al régimen de competencias

Tras la aprobación del Acto Legislativo 03 de 2024, se inició la segunda fase de la agenda de autonomía territorial: la elaboración del proyecto de ley que modificará las competencias de la nación, los departamentos y municipios. En consecuencia, en diciembre de 2024 comenzó un proceso continuo de trabajo lidera-

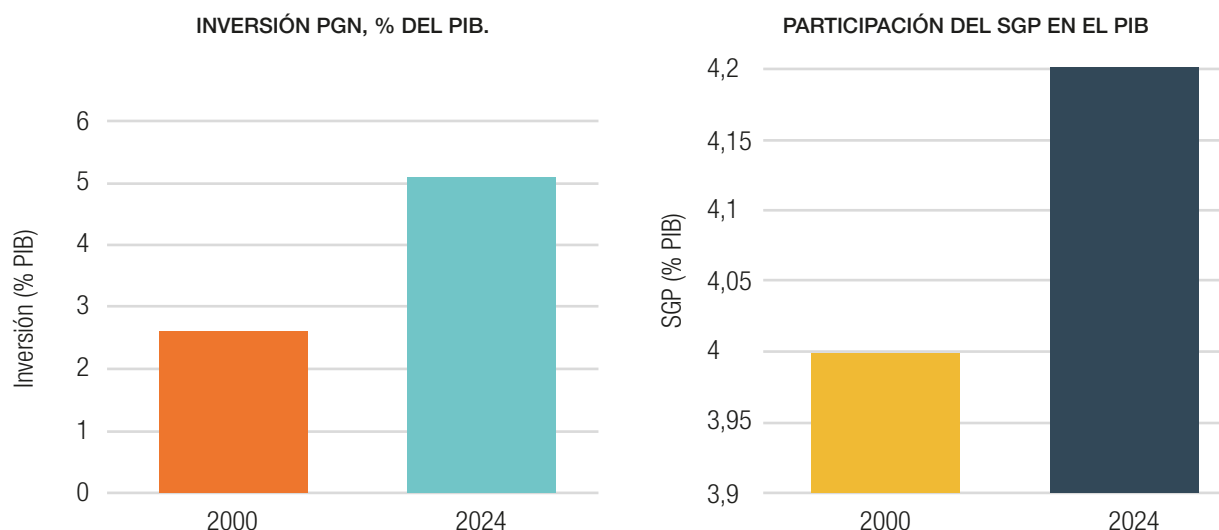
40 BILLONES DE PESOS ANUALES ES EL INCREMENTO ESTIMADO DEL SGP AL FINALIZAR LA TRANSICIÓN HACIA LA NUEVA ESTRUCTURA TERRITORIAL.

do por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Hacienda, junto con el Departamento Nacional de Planeación, con el objetivo de revisar integralmente las competencias actuales de las entidades territoriales.

Si bien el texto final aún no se ha presentado para discusión en la opinión pública, en mi paso por el Ministerio del Interior establecimos cuáles deberían ser los objetivos para darle una adecuada reglamentación a la reforma constitucional. Esperemos que se mantengan los más relevantes. El primero y quizás más importante, es la búsqueda del cierre de las brechas territoriales. Como se mostró anteriormente, Colombia es un país con enormes desigualdades y diferencias entre regiones ricas y pobres. La pobreza multidimensional en Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca o Santander es sustancialmente inferior a la del Cauca, Chocó y La Guajira, entre otros.

En consecuencia, las decisiones del modelo centralista han llevado a concentrar la inversión pública en algunas áreas metropolitanas,

GRÁFICO 3. PARTICIPACIÓN DEL SGP Y DE LA INVERSIÓN PGN, % DEL PIB



Fuente: Dane. MHCP. Cifras históricas. Cálculos propios.

lo que ha conducido a un Estado más fuerte en comparación con otras ciudades capitales del país y municipios de menor categoría.

El segundo aspecto, estrechamente vinculado con el acto legislativo, es que los recursos públicos destinados al Sistema General de Participaciones deberán incrementarse significativamente dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN). Como consecuencia, los recursos gestionados por el Gobierno Nacional tendrán que disminuir tanto en inversión como en funcionamiento. Para ilustrar el retraso en la asignación de recursos al SGP, basta señalar que en dos décadas su participación en el PGN se ha mantenido casi inalterada, mientras que la inversión gestionada por el Gobierno central prácticamente se duplicó. Esto se puede observar claramente en el gráfico 3. Eso, sin duda, debe cambiar drásticamente.

Estimaciones preliminares indican que el valor total del incremento del SGP al finalizar la transición oscilará entre 35 y 40 billones de pesos anuales, lo cual representa un poco más de 2 puntos porcentuales del PIB. El Congreso enfrentará el reto de asegurar que durante la discusión del proyecto de ley presentado por el Gobierno, la redistribución de los recursos y competencias se ajuste al equilibrio fiscal y corresponda a las competencias que transfiere el Gobierno Nacional a las entidades territoriales y a la reducción de la burocracia central.

350 BILLONES DE PESOS ES EL ESTIMADO COMO PÉRDIDA ACUMULADA PARA LOS TERRITORIOS POR LAS REFORMAS DE 2001 Y 2007, SEGÚN DIVERSAS FUENTES.

Es importante considerar los borradores conocidos, como el de la Federación Nacional de Departamentos, que profundizan en las competencias de los sectores mayoritarios del SGP: educación, salud y agua potable. Sin embargo, casi no se discuten las competencias de otros sectores ni la asunción de responsabilidades que fortalecerían la autonomía territorial. Modificar la constitución no será efectivo si todos los recursos fiscales adicionales para el SGP se concentran en estos sectores, lo que podría afectar otros programas del PGN debido a la necesidad de mantener el equilibrio fiscal durante y después de la transición.

Idealmente, como se mencionó durante la discusión del acto legislativo, es necesario aumentar los recursos para ser ejecutados en sectores adicionales a los actualmente priorizados. Esto no implica que los fondos asignados a los componentes actuales deban modificarse, sino que al garantizar la autonomía de los departamentos y municipios se permitirá que, una vez asumidas las competencias, puedan disponer de la inversión y el gasto en un espectro más amplio que el actual.

El tercer componente consiste en garantizar que la ley de competencias tenga un alcance mayor que la reforma del SGP, permitiendo así una reorganización gradual del Estado. Esto conlleva un cambio significativo en la estructura del Estado tal y como se

conoce actualmente. Es necesario debatir sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales, tanto en planificación como en ejecución, de las entidades territoriales, lo cual conlleva una nueva definición de la concurrencia y subsidiariedad del gasto por parte del Gobierno Nacional. Además, los sistemas de información del gasto público deben ser adaptados a este nuevo modelo para permitir un seguimiento y control adecuados.

Finalmente, será crucial discutir sobre aquellas competencias que, aunque no impliquen un aumento sustancial de recursos, generan burocracia centralista y afectan la autonomía de las regiones. Ejemplos de ello son la obtención de permisos para la ampliación de vías en las ciudades capitales, o la administración de bienes culturales o patrimoniales, los cuales siempre requieren un permiso explícito de la nación. La transferencia de competencias, además, deberá ser gradual y diferenciada, teniendo en cuenta las capacidades institucionales de cada departamento o municipio.

Conclusión

En el horizonte de la historia de Colombia, la autonomía territorial no es solo un ideal, sino un compromiso tangible con la justicia, la paz, la equidad y el progreso colectivo. Esta reforma a la Constitución es un hito en la historia del país y representa el despertar de una nueva era, donde cada región podrá ser protagonista de su propio desarrollo, diseñando su futuro conforme a prioridades y ventajas comparativas.

Con la aprobación de la nueva norma constitucional se abre una ventana de oportunida-

46,5 % ERA EL EQUIVALENTE A LA PARTICIPACIÓN PROMETIDA EN 1991 DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN; HOY SE APUNTA A 39,5 % PARA 2038.

des y exigencias de un nuevo ordenamiento territorial. Además de la necesaria ley de competencias, en los próximos años debemos discutir el fortalecimiento de los tributos territoriales con una reforma aplazada por décadas, las modificaciones a la ley de ordenamiento territorial y la reestructuración a fondo del Estado central, entre otras iniciativas.

La profundización, o mejor, la consolidación por fin de la autonomía territorial no será únicamente una medida administrativa, sino la llave que abrirá oportunidades para los departamentos y municipios que durante décadas han esperado un cambio sustancial en el modelo centralista que ha dominado la administración pública del país. Ahora, la esperanza se transforma en acción: los recursos y decisiones descenderán desde los escritorios centrales hacia las plazas, escuelas y hospitales de cada rincón del país, reconociendo la diversidad y riqueza de nuestros territorios.

Colombia tiene ante sí el reto y la responsabilidad de consolidar un modelo donde la autonomía regional impulse el cierre de brechas sociales y económicas; la inclusión y el bienestar. EL acto legislativo es solo el comienzo de un cambio cultural en el país. Nuestro aporte fue abrir camino para que este proceso inspire a todas las personas a construir, desde lo local, un país más solidario, unido y comprometido con el crecimiento de todas sus regiones.

¡Solo así lograremos un futuro en el que la paz, la dignidad y la prosperidad alcancen cada rincón de nuestra nación!. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2005). Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2023>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2024, 19 de abril). Pobreza multidimensional. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional-2023>
- Congreso de la República de Colombia. (2024, 27 de diciembre). Acto Legislativo 03 de 2024: Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones [Acto Legislativo].
- DNP. (2025). Sistema de Información y Consulta Recursos Territoriales (Sicodis). Sistema General de Participaciones. <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>

DESCENTRALIZACIÓN A CRÉDITO

Aumentar las transferencias sin recortar el gasto nacional es una fórmula conocida: más populismo, menos sostenibilidad. El nuevo acto legislativo promete descentralización, pero amenaza con hundir aún más las finanzas públicas

LA RECIENTE APROBACIÓN DEL ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2024, que incrementa de forma significativa los recursos asignados al Sistema General de Participaciones, marca un nuevo capítulo en la larga discusión sobre la descentralización fiscal en Colombia. Este artículo repasa las claves que explican esta reforma: desde las bases conceptuales de la relación fiscal entre la nación y los entes territoriales, hasta la evolución histórica de las transferencias intergubernamentales a partir del surgimiento del 'situado fiscal' en 1968. También se analizan, de manera crítica, los argumentos que impulsaron la reforma y se plantean algunas conclusiones sobre su alcance y los desafíos pendientes.

Sobre el federalismo fiscal

La literatura económica le reconoce al Estado la responsabilidad de proveer bienes públicos, es decir, aquellos que se caracterizan por la no rivalidad y la no exclusión. La primera característica implica que el consumo que haga de dicho bien una persona no impide a otra consumirla también. La segunda consiste en que no es posible o es demasiado costoso excluir de su consumo a alguien que no pague el precio o tarifa. Comité Autónomo de la Regla Fiscal. (marzo de 2024).



**FRANCISCO
AZUERO ZÚÑIGA**
PROFESOR FACULTAD
DE ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

La necesidad de que se produzcan bienes públicos es una de las que se denominan “fallas de mercado”, es decir, la imposibilidad de que las decisiones sobre producción y asignación en este tipo de bienes esté sujeta a las leyes comunes del mercado, especialmente la formación de precios a través de la oferta y la demanda.

La producción de bienes públicos la puede realizar el Estado cumpliendo tres funciones: a) asignación (papel del presupuesto); b) distribución del ingreso, conforme a lo que la sociedad considere justo (definición fundamentalmente política); y estabilidad macroeconómica c) (políticas anticíclicas que disminuyan el efecto de las recesiones y eviten inflaciones elevadas. (Musgrave & Musgrave, 1984, pág. 6)¹

Ahora bien, el ámbito de aplicación de cada uno de los bienes públicos que decida producir la sociedad puede ser muy diferente. Un conjunto residencial los produce para sus asociados: vigilancia, aseo de zonas comunes, etc. Lo mismo puede decirse de un gremio (apoyo y defensa de la actividad económica, también de sus afiliados).

En términos de la organización territorial de un Estado, los bienes públicos tienen dimensiones que van desde lo más local en sus diferentes dimensiones (juntas administra-

¹ Se parte de la base de que estas tres funciones son “bienes públicos”. La sociedad ha decidido legalmente producirlos porque con ello experimenta una mejora en el bienestar colectivo.,

» Mientras los territorios celebran, en el centro nadie sabe de dónde saldrán los 45 billones que exige la reforma.



doras locales, alcaldías menores, municipios y distritos, departamentos, regiones) hasta el nivel nacional, No existe un Estado internacional y tal vez no es deseable que exista. De todas maneras, la comunidad internacional se ha puesto de acuerdo en la producción de algunos bienes públicos: sistema de Naciones Unidas, regulación aérea o marítima, regulación del comercio Internacional, y del ordenamiento financiero internacional (Fondo Monetario Internacional y Comité de Basilea).

Una sociedad como la colombiana debe escoger, mediante un proceso político, la combinación adecuada entre bienes de naturaleza nacional y de naturaleza local. Pero ella debe estar segura de que el costo de la provisión total de esos bienes debe corresponder a la capacidad de tributación total, tanto de im-

puestos locales como de impuestos nacionales. Recordemos que el endeudamiento constituye simplemente un anticipo de impuestos futuros. Solo con ellos se pueden pagar las deudas en el futuro.

La literatura sobre el federalismo fiscal, por ejemplo Oates (Oates , 1972 , pág. 27) plantea las ventajas e inconvenientes, tanto de un sistema económico completamente descentralizado como de uno completamente centralizado. En el descentralizado el Gobierno central está casi que totalmente desprovisto de responsabilidades económicas. Cada comunidad local se encarga, a través del proceso presupuestal, de definir su propio menú de bienes públicos y de financiarlos con impuestos sobre sus habitantes. Este esquema tiene la ventaja de que los gobiernos loca-



Es indudable que las finanzas del Gobierno Nacional atraviesan una situación crítica, lo que se manifestó y agravó por la decisión de aplicar la cláusula de escape de la regla fiscal, situación que puede llevar los montos de la deuda a niveles insostenibles.

les son más sensibles a las necesidades y preferencias de sus comunidades. Si los gobiernos locales son elegidos por la propia comunidad, esta tiene más posibilidades de control sobre el comportamiento de sus elegidos. En fin, como lo señala Tiebout (Tiebout, 1956, pág. 465), en un sistema de gobiernos locales los consumidores ‘votan con los pies’: seleccionan su lugar de residencia de acuerdo con la oferta de bienes públicos que más se acomode a sus necesidades. Esto lleva a una sana competencia entre comunidades que se traduzca en provisión eficiente de bienes públicos, con la menor tributación posible. La descentralización, en fin, puede dar lugar a mayor experimentación e innovación en la producción de bienes públicos. (Oates, 1972, pág. 29).

Sin embargo, funciones como la búsqueda de la estabilidad económica, a través de las políticas fiscales o monetarias, solo es posible a través de agencias centrales (Banco Central, ministerios de Hacienda, por ejemplo). Las filtraciones de gasto de un municipio a otro hacen que el multiplicador keynesiano tienda a ser muy pequeño, lo que hace inoperante una política fiscal que tenga como objetivo el estímulo a la demanda interna.

Además de la estabilización económica, existen otros bienes públicos que por su naturaleza son nacionales: benefician a todos los habitantes del país, como la defensa nacional, el funcionamiento de las distintas ramas nacionales del poder público, o la distribución nacional del ingreso entre hogares². Dejarlos a las comunidades locales la responsabilidad de proveer al financiamiento de bienes públicos nacionales presentaría el mismo proble-

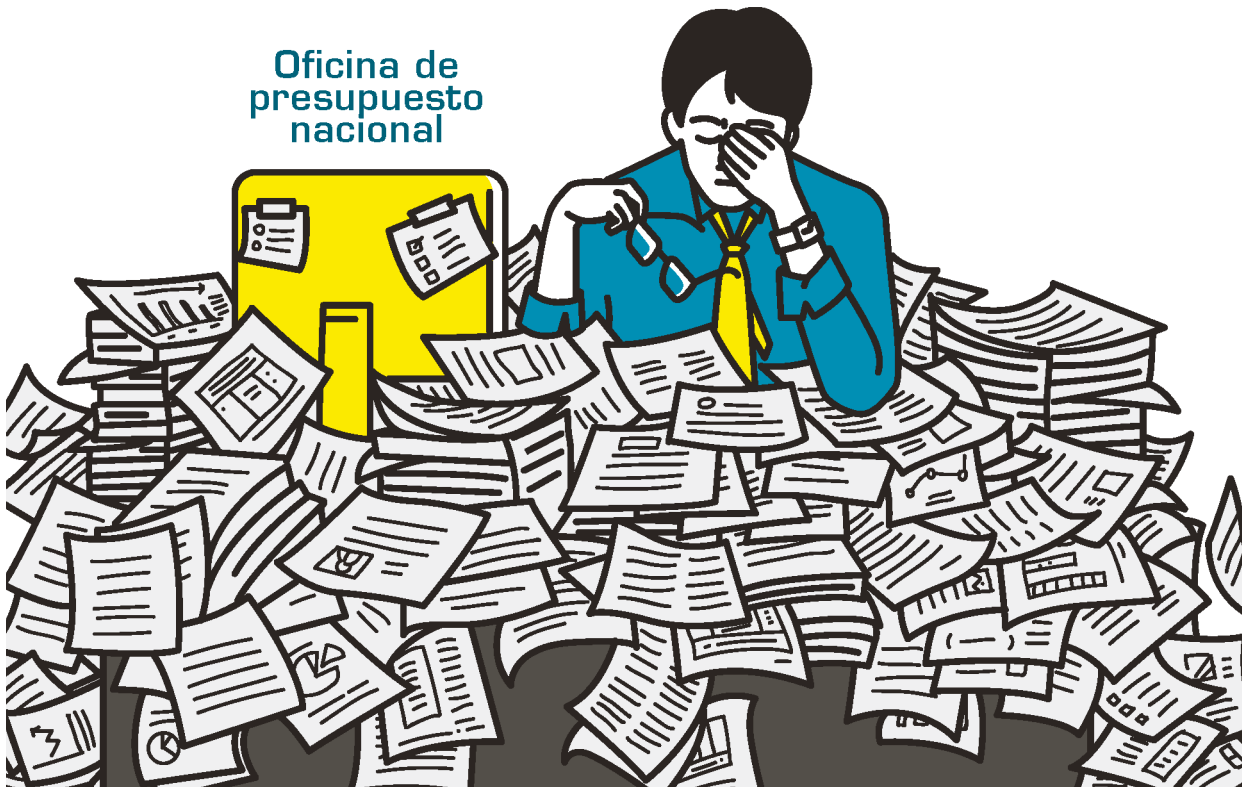
ma del polizón (*Free Rider*): el beneficiario de un gasto oculta sus preferencias para justificar su no contribución (Stiglitz & Rosengard, 2015, pág. 810), lo que puede llevar a una subóptima producción de estos bienes.

Además de escoger la combinación adecuada entre bienes públicos de naturaleza nacional y local, se debe resolver el problema de la fuente de financiamiento de cada uno de ellos. Impuestos locales, por ejemplo, a la propiedad, permiten aplicar mejor el principio del beneficio (los consumidores de un bien público son los que deben pagar por él). Pero, por otra parte, no sería eficiente que cada territorio desarrollara unidades de administración tributaria para recaudar el impuesto a la renta, a las ventas, o al comercio exterior, servicios que incluyen el control de las declaraciones, el recaudo y la auditoría tributaria, para todos los cuales existen economías de escala.

Buscando aprovechar las ventajas y neutralizar en lo posible las desventajas de cada uno de los esquemas de la completa centralización o descentralización, la gran mayoría de países han adoptado un esquema mixto de ‘federalismo fiscal’, como lo llama Oates, en el que cada nivel de gobierno no intenta cumplir con todas las funciones del sector público, sino que “asume las que mejor puede desempeñar” (Oates, 1972, pág. 32).

El Gobierno central asume las funciones de estabilización económica, de redistribución del ingreso y otros bienes públicos que favorecen a todos los habitantes del país. Los gobiernos subnacionales ofrecen aquellos bienes que son únicamente de interés para sus residentes.

² El objetivo de la política económica no debe ser la distribución de recursos entre territorios, sino entre personas, y esa redistribución es mucho más eficiente realizarla a través de acciones del gobierno central. Ver (Stiglitz & Rosengard, 2015, pág. 818)



Dadas las ventajas comparativas que tienen los gobiernos nacionales en el recaudo de ciertos impuestos, se pueden presentar desequilibrios entre los ingresos recibidos por los territorios y los gastos de los que son responsables. Es lo que justifica las ‘transferencias intergubernamentales’ que hace el Gobierno central a las jurisdicciones locales. Esas transferencias pueden ser condicionales o incondicionales. En las primeras, la nación (normalmente a través del Congreso de la República, donde están representadas las regiones), decide en qué deben gastarse ese dinero los territorios. En las segundas, el gobierno receptor puede gastarse libremente los recursos recibidos.

No vamos a detallar aquí, por razones de espacio, las diversas complejidades teóricas que explican la economía (incluida la economía política) de las transferencias intergubernamentales. El lector puede consultar al respecto el capítulo III del libro citado de Oates (Oates, 1972, pág. 93), o el capítulo 26 del de Stiglitz y Rosencranz (Stiglitz & Rosengard, 2015, pág. 801).

» Cada nueva ley con costo fiscal no calculado es una gota más sobre el vaso ya desbordado del presupuesto nacional.

Transferencias intergubernamentales en Colombia

Si bien antes de 1968 existían transferencias a distritos, departamentos y municipios, éstas obedecían más a la discreción del poder ejecutivo o a la presión de los parlamentarios. La reforma constitucional de 1968 determinó que la nación debía distribuir una proporción de sus ingresos ordinarios entre los departamentos, los territorios nacionales³ y los distritos y municipios. En aplicación de las recomendaciones de la Misión de Finanzas Gubernamentales, ordenada por el Gobierno Nacional en 1980, (Misión de Finanzas Gubernamentales, 1981) se expidió la Ley 12 de 1986 que incrementó progresivamente la participación de las entidades territoriales en el impuesto a las ventas, “con el fin de fortalecer el progreso municipal y el de los entes territoriales, con base en una mayor autonomía en la administración de los recursos fiscales”. La referida ley otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para redistribuir funciones a las entidades beneficiarias de la

3 Nombre que se le daba a las Intendencias y Comisarías, organizaciones territoriales que a partir de la Constitución de 1991 se convirtieron en departamentos

45

billones de pesos

**ES EL VALOR DEL RECORTE QUE NECESITARÍA
EL GOBIERNO NACIONAL PARA APLICAR LA
LEY DE COMPETENCIAS QUE EXIGE EL ACTO
LEGISLATIVO 03 DE 2024.**

16,5% del PIB

ES EL PESO ACTUAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES
DE LA NACIÓN FRENTE AL 10,2 % DEL AÑO 2000.

+280 leyes

en 20 años han disparado
el gasto público. El verdadero ajuste
está en saber decir “no”.

23,2% del PIB

ES EL GASTO PÚBLICO ACTUAL
DEL GOBIERNO NACIONAL FRENTE AL 16,5 %
QUE SE REGISTRÓ EN EL AÑO 2000.

cesión del impuesto a las ventas. Se fue explícito en que las normas que se dictaran en desarrollo de las facultades extraordinarias concedidas en esa ley deberían orientarse hacia la preservación del equilibrio financiero y fiscal de la nación, en forma tal que la cesión de recursos correspondiera a la transferencia efectiva de funciones hacia las entidades territoriales⁴.

En la reglamentación de esa ley, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 77 de 1987. Se acabó con el Insfopal (Instituto nacional encargado de financiar y construir acueductos municipales), y se le prohibió al Gobierno asignar recursos para inversión en agua potable y saneamiento básico por razones de interés social, salvo que existiera concepto previo del Conpes. Señaló que la construcción de obras civiles y el mantenimiento integral de las instituciones del primer nivel de atención médica estarían a cargo de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá, a lo cual podrían concurrir los departamentos, intendencias y comisarías. Normas semejantes se dictaron con relación a la asistencia técnica agropecuaria, infraestructura vial urbana, construcción de vivienda y caminos vecinales. Se le prohibió al Fondo Vial Nacional construir o conservar vías dentro del perímetro urbano de los municipios que sean capitales de departamento y en el Distrito Especial de Bogotá. Se trasladaron también a los municipios funciones que antes tenía el Fondo Nacional Hospitalario y se suprimió el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ya que también se trasladó a los municipios y distritos la construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas.

La Constitución de 1991 y leyes posteriores determinaron la corta vida que tuvo la reasignación de competencias del decreto 077. La Constitución obligó a transferir a los departamentos y municipios hasta el 46,5 % de los ingresos corrientes de la nación en un incremento progresivo que debía culminar en el 2002. Las prohibiciones del decreto 077 se dejaron de lado ante la presión política de los parlamentarios, quienes a través de diversos mecanismos como “fondos de cofinanciación”, “cupos indicativos”, y otros apoyos directos lograron canalizar hacia los territorios partidas del Presupuesto Nacional.

4 (Suenan algo familiar a lo que dice el acto legislativo de incremento en el SGP).

La difícil situación fiscal de finales del siglo pasado, determinada por las presiones enormes de gasto derivadas de las funciones y responsabilidades de la Constitución de 1991, de las exigencias en salud y pensionales de la Ley 100 de 1993, la necesidad de apropiar recursos para enfrentar la crisis financiera y, en fin, la caída en ingresos tributarios asociada a la recesión de 1999, exigía modificaciones estructurales en las finanzas públicas nacionales. Una de estas reformas fue la creación del Sistema General de Participaciones (SGP) a departamentos y municipios mediante el Acto Legislativo 01 de 2001. Se estableció que el SGP crecería según el promedio de la variación porcentual que hubieran tenido los ingresos corrientes de la nación en los cuatro años anteriores, incluido el aforo del presupuesto en ejecución.

El Acto Legislativo 3 de 2024, determinó que en un período de 12 años, el porcentaje del SGP debe crecer como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación hasta llegar al 39,5 % de éstos, a partir del momento en que el Congreso expida una ley orgánica que fije

DOS MITOS SIRVIERON PARA SUSTENTAR EL INCREMENTO EN EL SGP. EL PRIMERO DE ELLOS ES QUE LAS REFORMAS INTRODUCIDAS EN EL SGP A PRINCIPIOS DE SIGLO HABÍAN DISMINUIDO LOS INGRESOS DE LAS REGIONES. EL OTRO ES QUE EL CRECIMIENTO EN EL GASTO OBEDECIÓ A UN APETITO DESMEDIDO DE BURÓCRATAS DEL GOBIERNO CENTRAL .

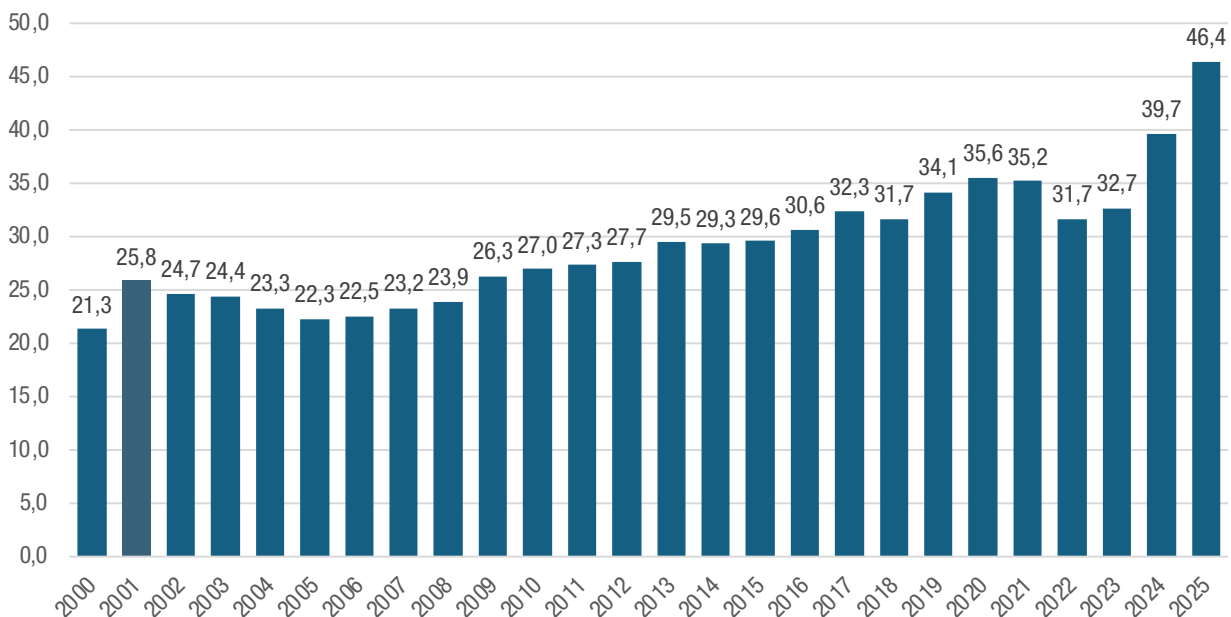
las competencias a cargo de la nación y las entidades territoriales. Vale mencionar que esta participación, según el Presupuesto General de la Nación para el año 2025 es del 25,4 %. Será necesario, por lo tanto, que la proyectada ley de competencias encuentre \$45 billones a pesos de hoy en recortes indispensables en el gasto del Gobierno central.

Mitos que apoyaron el acto legislativo

Dos mitos sirvieron para sustentar el incremento en el SGP. El primero de ellos es que las reformas introducidas en el SGP a principios de siglo habían disminuido los ingresos de las regiones. El otro es que el crecimiento en el gasto obedeció a un apetito desmedido de burócratas del Gobierno central por incrementar su poder.

Empecemos por hablar del monto de las transferencias. En términos reales, como lo muestra el gráfico 1, el valor en pesos constantes del 2015, es 2.2 veces el que se giró en el año 2000. En términos de su participación en el PIB el SGP ha estado en un promedio

GRÁFICO 1.
TRANSFERENCIAS REGIONALES (SGP A PARTIR DE 2003)
EN BILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2015



Fuente: elaborado con base en cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Valores deflactados por el Índice de Precios Implícito del PIB, calculado con Cuentas Nacionales del Dane. Para 2025 se estimó un incremento en el índice implícito del PIB de 3,8 %.



287 leyes aprobadas por el Congreso de la República entre 2003 y 2024 han incrementado el gasto permanente de la nación en \$41.5 billones de pesos constantes.

para todo el período de 4,1 %, con fluctuaciones normales determinadas por el comportamiento de los ingresos corrientes de la nación, como lo determina la fórmula constitucional vigente hasta el 2024.

En el mismo período los ingresos corrientes de la nación, que eran el 10,2 % del PIB en el año 2000 pasaron a ser del 16,5 % en el 2024. Los gastos, a su vez, han pasado del 16,5 % del PIB en 2000 a 23,2 % en el 2024. Esta dinámica tiene que ver con las responsabilidades que tanto la Constitución como las leyes le han atribuido al Gobierno Nacional. Recordemos algunas de ellas:

- ▼ Según disposición Constitucional es obligación de la nación financiar el funcionamiento de todo el sistema judicial, del Congreso de la República, de los órganos nacionales de control (Procuraduría, Contraloría, Fiscalía) del sistema electoral (Registraduría nacional del estado civil), lo cual incluye la financiación de las elecciones y el aporte a los partidos políticos para la financiación de sus campañas, reglamentadas por la Ley 1475 de 2011.
- ▼ El artículo 350 de la Constitución establece que el presupuesto de inversión (uno de cuyos componentes es la inversión social, como lo señala el Estatuto Orgánico de Presupuesto), no podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total correspondiente en la ley de apropiaciones.
- ▼ El artículo 187 de la Constitución obliga a que la asignación de los miembros del Congreso se reajuste cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de

los servidores de la administración central. Como periódicamente se han ajustado en términos reales la remuneración de maestros, de miembros del poder judicial, de miembros de la fuerza pública, ello ha creado un mecanismo perverso de incrementos exagerados en estas remuneraciones. Mientras en 1991 un congresista ganaba 13.8 salarios mínimos, hoy en día gana 37 salarios mínimos.

- ▼ La Sentencia T-760 de 2008 y la Ley Estatutaria en Salud crearon en la práctica una ampliación del Plan Obligatorio en Salud para los beneficiarios del Sistema de Aseguramiento en Salud. Lo que no puede ser cubierto con los ingresos normales de las EPS de los regímenes contributivo y subsidiado, debe ser aportado por el Estado. En la práctica, ello ha significado crecimientos importantes en los aportes presupuestales al Ministerio de Salud.
- ▼ La ley 142 señala que los hogares de menores ingresos tienen derecho a recibir subsidios en los servicios de agua potable, saneamiento básico y energía eléctrica. Estos subsidios han corrido por cuenta del Presupuesto Nacional. En la medida en que ha aumentado la población y la cobertura, las erogaciones correspondientes han crecido de manera importante.
- ▼ Con posterioridad a la Constitución de 1991 se han creado varios ministerios: de cultura, de ciencia y tecnología, del deporte, de vivienda, y de igualdad y equidad.
- ▼ La Ley 1819 de 2016 obligó a que 9 puntos porcentuales de la tarifa del impuesto a la renta se destinen al ICBF, al Sena, al Siste-



ma de Seguridad Social en Salud, a financiar programas de atención a la primera infancia, y a las instituciones de educación superior públicas. De todas maneras, independientemente del monto del recaudo, el Gobierno Nacional debe garantizar que la asignación de presupuestos al Sena y al ICBF sea como mínimo equivalente al presupuesto de dichos órganos para la vigencia del año 2013. El incremento en los aportes a estas entidades debe ser superior en dos puntos al índice de inflación.

- ▼ La Ley 30 de 1993 obliga a que los aportes de la nación a los presupuestos de las universidades nacionales tenga siempre un incremento en pesos constantes.
- ▼ Se han aprobado leyes que generan remuneraciones adicionales para los funciona-

» La ley 142 señala que los hogares de menores ingresos tienen derecho a recibir subsidios en los servicios de agua potable, saneamiento básico y energía eléctrica.

rios públicos, que exceden las que contempla la normatividad laboral común, tales como primas y auxilios especiales, bonificaciones, sobresueldos, reservas especiales de ahorro, quinquenios, remuneraciones y asignaciones adicionales, estímulos e incentivos laborales, gastos de representación, etc.

- ▼ Mencionemos además la responsabilidad que tiene la nación de cubrir el déficit que tengan las administradoras del régimen de prima media del sistema pensional y de los sistemas de administración de las asignaciones de retiro, para suplir la diferencia entre los aportes y el valor de los egresos en cada año fiscal. Como el Congreso se ha negado a cambiar los parámetros con los cuales se calcula la pensión o asignación (edad de pensión, tasa de reemplazo,



39,5 % de los ingresos corrientes de la nación será el nuevo porcentaje asignado al Sistema General de Participaciones (SGP) en un plazo de 12 años (hoy es 25,4 %).

CUADRO 1.
COSTO PERMANENTE DE LEYES APROBADAS
POR EL CONGRESO ENTRE 2003 Y 2024

Año	Número de leyes con costo fiscal cuantificable	Costo (billones de pesos constantes de 2024)
2003	12	0,52
2004	2	0,04
2005	9	0,01
2006	8	4,94
2007	14	2,86
2008	18	0,61
2009	35	2,36
2010	19	2,55
2011	20	4,55
2012	12	2,22
2013	24	3,89
2014	17	1,61
2015	6	0,03
2016	8	0,00
2017	4	0,38
2018	8	0,47
2019	8	0,12
2020	7	0,11
2021	16	1,63
2022	15	0,32
2023	8	2,16
2024	17	10,09
TOTAL	287	41,48

Fuente: elaborado según Ministerio de Hacienda y Crédito Público, marcos fiscales de mediano plazo, 2003 a 2025. Cifras deflactadas por el deflactor implícito del PIB, calculado según cifras del Dane.

monto de la cotización), es de esperarse que estos egresos van a ir aumentando con el tiempo, en la medida en que, según lo demuestran las recientes tendencias demográficas, va a ir aumentando la relación entre pensionados y aportantes⁵.

- ▼ El Acto Legislativo 01 de 2024 obliga a la nación a reconocer a los veteranos de la fuerza pública y a civiles que hayan trabajado en el sector defensa una mesada adicional: la “mesada 14”.
- ▼ La Ley 1475 de 2011 estableció que ‘el Estado’ (es decir, la nación) debe concurrir a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Obligó además a la nación a aportar a la financiación de las campañas electorales en montos cuyo límite lo establece el Consejo Nacional Electoral. Estos montos los ha venido aumentando sustancialmente dicho organismo, argumentando el incremento en el costo de las campañas.
- ▼ Por otra parte, existe el mecanismo de ‘obras por impuestos’, creado por la Ley 1819 de 2016, mediante el cual los contribuyentes pueden pagar parte de sus impuestos a la renta a través del adelanto de obras en municipios Pedet. Constituyen también otra transferencia a entidades territoriales. Muy meritorio, y necesario, pero también hay que considerarlas en las cuentas de las transferencias obligatorias hechas con recursos de la nación.

5 El proyecto de ley que está en consideración del Congreso de la República si bien reduce el monto de los subsidios a los afiliados el régimen de prima media, no contempló cambios paramétricos que reduzcan de manera importante el valor presente de las obligaciones pensionales futuras. Ver al respecto el análisis del (Comité Autónomo de la Regla Fiscal, 2024)

En fin, entre 2003 y 2024 se han aprobado 287 leyes que han incrementado los gastos permanentes del Gobierno central en \$41.5 billones de pesos constantes de 2024, como se muestra en el cuadro 1. De este costo, el 30,3 % corresponde a las leyes aprobadas en 2023 y 2024, es decir, tuvieron el aval del Ministerio de Hacienda del actual Gobierno.

A ello es necesario añadir 437 leyes, cuyo costo fiscal no pudo ser calculado por el Ministerio de Hacienda en el momento de publicar el correspondiente MFMP.

Este crecimiento en gastos se ha traducido en la necesidad de que los gobiernos presenten sucesivas reformas tributarias que han aumentado los ingresos corrientes de la nación, y que han incidido también en el incremento en el Sistema General de Participaciones. Este círculo vicioso entre incremento en gastos, en ingresos corrientes y en participaciones debe ser reformado estructuralmente, si lo que se aspira es a que el país cuente con unas finanzas sanas.

Reflexiones finales

Es indudable que las finanzas del Gobierno Nacional atraviesan una situación crítica, lo que se manifestó y agravó por la decisión de aplicar la cláusula de escape de la regla fiscal, situación que puede llevar los montos de la deuda a niveles insostenibles. La aprobación del acto legislativo que incrementó el Sistema General de Participaciones contribuirá a agravar esa situación.

Se supone que la ley de competencias que apruebe el Congreso, en desarrollo del acto legislativo, debe asegurar que la transferencia de recursos fiscales, responsabilidades

SE SUPONE QUE LA LEY DE COMPETENCIAS QUE APRUEBE EL CONGRESO DEBE ASEGURAR QUE LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS FISCALES, RESPONSABILIDADES DE GASTO Y COMPETENCIAS ENTRE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES, DEBE REALIZARSE DE MANERA GRADUAL, SIMULTÁNEA Y EQUIVALENTE.

de gasto y competencias entre la nación y las entidades territoriales, debe realizarse de manera “gradual, simultánea y equivalente, de tal manera que no comprometa el marco constitucional de la sostenibilidad fiscal del Estado y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con la Regla Fiscal”. Ello implicaría, en pesos de 2025, un recorte de gastos por un valor aproximado de 45 billones. La única manera de cumplir con ese requisito sería la eliminación de varios ministerios y entidades nacionales y la descentralización de funciones de otras, en una reestructuración completa de la administración central nacional.

Si los promotores del acto legislativo que incrementó el Sistema General de Participaciones estaban tan convencidos de que era posible, a través de una ley de competencias, lograr un efecto neutro sobre las finanzas nacionales, en la medida en que los mayores recursos trasladados a los territorios se compensaran con la disminución de las responsabilidades del Gobierno Nacional, han debido proceder al revés: señalar con claridad cuáles entidades nacionales proponían desaparecer o descentralizar, con cálculos y cronogramas precisos. Ellos se negaron a hacer el ejercicio, por una razón muy simple: no lo tenían claro, o sabían que ello era imposible.

El reto que tienen las finanzas públicas es mayúsculo. O bien el proyecto de ley encuentra los ahorros mencionados, o se corre el riesgo de que, como en el año 2001, ese traslado de recursos y competencias resulta imposible, lo que supondría no estar en capacidad de aplicar el Acto Legislativo 03 de 2024. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comité Autónomo de la Regla Fiscal. (marzo de 2024). Análisis técnico de la reforma pensional. Obtenido de https://www.carf.gov.co/herramientas/-/document_library/zhzyz/view_file/290338?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPorlet_INSTANCE_zhzyz_fileEntryId=290338
- Misión de Finanzas Gubernamentales . (1981). Informe final de la misión. Departamento Nacional de Planeación.
- Musgrave , R., & Musgrave , P. (1984). *Public Sector In Theory and Practice*.
- Oates , W. (1972). *Fiscal Federalism*.
- Rosen , H., & Gayer , T. (2010). *Public Finance*.
- Stiglitz , J. E., & Rosengard , J. K. (2015). *Economics of the public sector* .
- Tiebout , C. (Octubre de 1956). A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economy*, 64, 416-454.

HACIA UN NUEVO MODELO DE ESTADO

DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y COMPETENCIAS

La implementación del nuevo Sistema General de Participaciones debe fijar un norte claro: la superación del déficit estructural que hoy inhibe la inversión social y profundiza las brechas sociales.

LA REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP) y la formulación de una ley de competencias marcan el punto de partida para construir un nuevo pacto fiscal y territorial en Colombia. Este no es un debate técnico aislado: es, en esencia, la oportunidad histórica para corregir un desequilibrio que, por décadas, ha limitado la inversión social, profundizado las brechas y debilitado la autonomía territorial, a pesar del mandato descentralizador de la Constitución de 1991.

Las consecuencias del incumplimiento de los principios constitucionales de descentralización y autonomía son visibles todos los días en las dificultades que enfrentan las regiones para cumplir sus funciones básicas. Mientras el Estado central concentra más del 80 % del recaudo tributario, los municipios apenas acceden al 14 % y los departamentos a menos del 6 %. Esta asimetría no sólo reduce la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales, sino que pone en riesgo la sostenibilidad misma de las entidades territoriales en el mediano plazo.

La verdad es clara: las fuentes de ingreso de los departamentos llevan más de 50 años sin transformarse, dependiendo en enorme medida de impuestos al consumo de cigari-



**DIDIER ALBERTO
TAVERA AMADO**
DIRECTOR EJECUTIVO
FEDERACIÓN NACIONAL
DE DEPARTAMENTOS

llos y licores que en 2024 fue del 39,7 %. Esta alta sujeción a este tributo impide garantizar una sostenibilidad fiscal a largo plazo.

El sistema, tal como ha venido funcionando, producto de distintas reformas a lo largo de las últimas dos décadas, muestra una caída progresiva en la proporción de recursos [transferidos] a las entidades territoriales frente a los ingresos corrientes de la nación (ICN). Mientras en 2003 representaron el 41 % de los ingresos, en 2023 cayeron al 20 % (EAFIT, 2025). Lo anterior sumado al hecho de que “en términos de tendencia, la participación del SGP con respecto a los ICN presentó una reducción significativa en el periodo 2013-2023, pasando del 26,9 % en 2013 al 20 % en 2023, lo que representa una disminución de 6 puntos porcentuales”. (EAFIT, 2025).

Esta situación se ha agravado con la suma de una práctica sistemática: el Estado central ha venido transfiriendo responsabilidades a los municipios, distritos y departamentos sin los recursos financieros suficientes para su ejecución. Este desbalance vulnera el mandato constitucional de que toda competencia descentralizada debe estar respaldada con los recursos para su cumplimiento.



Reforma al Sistema General de las Participaciones

Antes del Sistema General de Participaciones (SGP) existía lo que se conocía como “situado fiscal”, un mecanismo de transferencias destinado a los sectores de educación y salud. Tras la promulgación de la Constitución de 1991, se creó el SGP y con él un esquema de participación fija y creciente de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación, en congruencia con el mandato de la autonomía fiscal y administrativa que determinó la nueva Carta.

Sin embargo, con las posteriores reformas -el Acto Legislativo 01 de 2001 y el Acto Legislativo 04 de 2007-, el sistema se volvió más inflexible. Las transferencias se ligaron al promedio de crecimiento del PIB y a la inflación, su destinación quedó limitada a porcentajes rígidos en cada sector, reduciendo la capacidad de respuesta frente a las necesidades urgentes y reales de los territorios.

En ese contexto, la reciente reforma aprobada es un avance, en la medida en que re-

» El 87 % de los recursos en salud se destina al régimen subsidiado, pero apenas cubre el 35 % de lo necesario.

conoce la necesidad que tienen las entidades territoriales de contar con mayores recursos para garantizar la eficiente prestación de los servicios. No obstante, es clave analizar este incremento a la luz de las problemáticas estructurales que enfrenta cada sector.

Uno de los casos más críticos es el de la educación. La reforma asigna a las entidades territoriales la obligatoriedad de garantizar tres grados para la primera infancia. Sin embargo, las estimaciones realizadas son alarmantes: el déficit proyectado para atender a 1.86 millones de niños asciende a 26 billones de pesos, mientras que el Sistema General de Participaciones apenas aporta 0.55 billones para este fin. Lo anterior sumado a que el sector en su conjunto enfrenta un déficit estructural, reconocido por el propio Gobierno Nacional, de 3.3 billones de pesos para 2024.

Caso similar se presenta en otros programas cruciales para el sector: el Programa de Alimentación Escolar (PAE) tiene un faltante estimado en 6.1 billones de pesos¹ y el trans-

¹ El estimativo hecho aquí tiene como fundamento la información suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (Uape) y tiene como referente hipotético una cobertura del 95 % en el PAE.



Lo que reclaman los gobiernos subnacionales es una distribución lógica y eficiente de competencias y recursos. Lo que se requiere es que la inversión social efectiva se haga desde donde mejor se conocen las necesidades y las realidades: los territorios.

porte escolar requiere 3.3 billones adicionales para cumplir con su cobertura esperada.

En el ámbito de la salud, la situación no es distinta. En 2024, el 87 % de la participación de este sector en el SGP -14.3 billones de pesos- se destinó al régimen subsidiado. Sin embargo, estos recursos solo cubren el 35,3 % de sus necesidades, dejando un vacío de 5.33 billones adicionales si queremos fortalecer la vigilancia y la rectoría sanitaria en los territorios²

Otro sector fundamental, el del agua potable y saneamiento básico, enfrenta una doble limitación: la sobrecarga fiscal de los subsidios y las múltiples barreras para ejecutar proyectos. Bien vale precisar que los déficits crónicos no representan sólo un problema presupuestal, son también producto de las cargas no financiadas, rigideces normativas que impiden la gestión local de recursos, la duplicidad de funciones con el Gobierno central y la permanencia de criterios de distribución desactualizados que perpetúan la inequidad.

Adelgazamiento del Estado

Este panorama actual revela que, sin una reforma estructural en la distribución de las competencias, los gobiernos territoriales seguirán enfrentando enormes desafíos para garantizar la prestación de servicios y la protección de los derechos fundamentales. Ese debe ser el propósito central de la ley de competencias: corregir el desajuste estructural, asignar funciones claras con recursos suficientes y permitir a las regiones ejercer su autonomía con capacidad real de transformación social.

Una de las rutas más acertadas es una reducción del gasto público, acompañada de una reingeniería estratégica del Gobierno Nacional que vuelva su actuar más austero, efi-

caz y eficiente. Al revisar el histórico de gastos del Estado, se observa que mientras en el 2015 por cada peso del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinado a inversión, se gastaban 2.5 pesos en funcionamiento; para el 2025 esta proporción se eleva a 4.1 pesos.

Adicionalmente, aunque el PGN crecía a 511 billones de pesos en 2025, los gastos de funcionamiento aumentaron en términos reales un 6 % con respecto a 2024, mientras la inversión caía en un 17 %. Actualmente, el 62 % del presupuesto nacional se destina a funcionamiento, lo que reafirma la existencia de un modelo centralizado e ineficiente.

Lo anterior da cuenta de que, si se hubiera tenido un crecimiento responsable de la nómina pública -limitado a inflación más productividad-, se habrían podido ahorrar cerca de 14.8 billones de pesos. Y si a esto se suma la eliminación de aquellas transferencias corrientes que no tienen una destinación clara o son duplicadas, se acumularían otros 27 billones. En total, el ahorro estimado sería de \$41.8 billones en el Presupuesto General de la Nación (PGN), cifra que permitiría cubrir el faltante del SGP producto de la reforma.

Es importante aclarar que en este escenario se deben respetar sectores clave como la administración de justicia, la defensa, las sentencias y conciliaciones, las prestaciones sociales, y los compromisos previamente adquiridos -vigencias futuras y deuda-.

Por esto, el debate de la ley de competencias está llamado a propiciar los grandes acuerdos que el país requiere. Este proceso debe ir de la mano con una redistribución clara y justa de las competencias y obligaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Esto permitirá eliminar la duplicidad de funciones

2 Estas funciones son nuevas para los territorios y corresponden a competencias señaladas en el Acto Legislativo 03 de 2024.



y asegurar que los recursos asignados a proyectos de inversión e implementación de políticas públicas, se dirijan al nivel de gobierno que puede ejercer mejor esa labor y generar un impacto real.

Cambio de modelo administrativo para garantizar la autonomía

La nueva visión propone reorganizar el aparato público para eliminar redundancias, optimizar el gasto público, transferir competencias con recursos garantizados y adaptar la acción del Estado a las realidades de cada territorio. Se trata de un adelgazamiento inteligente, que libere recursos del gasto central para invertirlos directamente en las regiones.

Este camino busca dejar atrás la crónica dependencia de los gobiernos locales del poder central. El objetivo es claro: pasar de un modelo centralista -donde alcaldes y gobernadores ‘mendigan’ en Bogotá- a un esquema en el que cuenten con herramientas y recur-

» El agua potable, un derecho fundamental, sigue atrapado entre 61 normas dispersas y una institucionalidad fragmentada.

sos para responder a sus comunidades con autonomía y eficacia.

Como la asignación de competencias deberá ir acompañada con los recursos suficientes, la propuesta desde los departamentos es que los recursos del Sistema General de Participaciones se integren con otras fuentes de ingresos, y no depender exclusivamente del Presupuesto General de la Nación. De esa integración haría parte el Sistema General de Regalías (SGR) para proyectos de infraestructura y, por supuesto, los nuevos recursos propios que generen las entidades territoriales. La realidad es contundente: los recursos de regalías destinados para ciencia y tecnología, que están a cargo del Gobierno central, tienen hoy prácticamente cero en ejecución³.

Esa precisión es fundamental porque los promotores de los debates sobre el equilibrio fiscal, planteado durante el trámite del acto legislativo, parecían olvidar que las finanzas del Estado son globales y que los municipios y departamentos juegan un papel neurálgico,

3 El equipo técnico de la Federación Nacional de Departamentos hizo un estudio comparado de la evolución del gasto público durante las dos últimas décadas frente a las proyecciones de inversión social proyectada por el Departamento de Planeación Nacional.

no solo como fuentes de recursos, sino como actores clave en la eficiencia del gasto.

Tras revisar la situación actual y los desafíos que enfrentan las entidades territoriales, cabe preguntarse ¿Qué otros factores deben considerarse al redistribuir las competencias entre la nación y las administraciones territoriales para garantizar una inversión social eficiente?

Veamos el ejemplo de lo que podría ocurrir en uno de los servicios más sensibles: el agua potable y el saneamiento básico. Hoy, un amplio entramado normativo compuesto por 61 competencias asignadas por leyes y decretos, produce una fragmentación institucional que impide identificar con claridad las responsabilidades que deben asumir la nación y las regiones. El resultado: comunidades rurales desatendidas durante largos períodos cuando operadores locales fallan, sin una solución concreta del Estado.

La letra menuda de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y de los decretos que reglamentan el sector vivienda, ciudad y territorio no establece el sistema claro para proteger y controlar la calidad del agua para consumo humano -por citar solo algunas disposiciones-. Esta dispersión normativa, combinada con la insuficiencia de recursos y la ineficiencia operativa, explica buena parte del déficit estructural de este sector, estimado en 8.19 billones de pesos, concentrado en las áreas de saneamiento básico, infraestructura física y el sistema tarifario, especialmente en las zonas más vulnerables.

En este escenario, y en línea con la propuesta presentada por la Federación Nacional de Departamentos, la reciente reforma al Sistema General de Participaciones y la formulación de la ley de competencias debe ser la oportunidad de reordenar el mapa de competencias y recursos, y con ellos construir una nueva y eficiente gobernanza del agua. Una que garantice calidad y cobertura, impacte positivamente los indicadores sociales y contribuya a cerrar las brechas heredadas de un modelo ya agotado.

El desafío ya no es de diagnóstico. Hoy, el reto es de ejecución técnica y voluntad política. El éxito de esta reforma sentará las bases de un nuevo pacto fiscal y territorial en Colombia, donde la descentralización deje de ser una promesa incumplida y se convierta en el motor del desarrollo nacional, impulsado desde y para los territorios.

LA FORMULACIÓN DE LA LEY DE COMPETENCIAS ES UNA OPORTUNIDAD PARA REVISAR EL PASADO, APRENDER DE LOS ERRORES A LO LARGO DE LA HISTORIA Y ENCONTRAR LAS HERRAMIENTAS QUE NOS PERMITAN ABRIR LA PUERTA AL MODELO TERRITORIAL DEL ESTADO QUE SOÑAMOS.

Un proceso de largo aliento

El creciente interés de las regiones en este proceso asociado a la descentralización y la autonomía no surge con la reciente reforma al SGP; viene gestándose desde tiempo atrás. En 2022, mientras el país vivía el fragor del proceso electoral, los departamentos se dieron a la tarea de recibir al nuevo presidente de la República y a los congresistas electos con un libro blanco titulado “Las regiones proponen”, cuyo objetivo era enriquecer los contenidos del Plan de Desarrollo del Gobierno Nacional y las agendas legislativas de los nuevos senadores y representantes a la cámara.

Esta estrategia continuó el 7 de octubre de ese mismo año, con el soporte de la Federación Nacional de Departamentos, cuando los 32 gobernadores reunidos en una cumbre celebrada en Morelia (Caquetá), acordaron realizar un ciclo de foros, paneles, conferencias y encuentros, bajo la consigna: “Colombia Federal, Colombia Unida”.

El proyecto sumó como principales aliados a las altas Cortes y a la academia, representada en las universidades Externado de Colombia, Nuestra Señora del Rosario, Libre de Cartagena, Pontificia Bolivariana de Medellín, del Tolima, Ibagué y la del Cauca. También contó con la participación de expertos internacionales, provenientes de países que han implementado modelos federales quienes compartieron sus aprendizajes y desafíos.

El proceso también incluyó la opinión de la ciudadanía mediante una encuesta realizada con la firma “Cifras y Conceptos”, que arrojó hallazgos reveladores: a juicio de los consultados, el 30 % de los recursos del Presupuesto General de la Nación debe ser manejado por el Gobierno Nacional, otro 30 % por los gobiernos subnacionales y un 40 % por los municipios. Además, el 80 % de los 3.000 ciudadanos y el medio centenar de líderes de opinión encuestados, apoyaron una reforma constitucional al SGP que aumentará la autonomía territorial y mejorará la distribución de los recursos.

Más adelante, como parte del proceso de encontrar herramientas para transformar el modelo de Estado y cumplir el mandato constitucional de la descentralización, se desarrolló en las siete regiones del país un ejercicio en alianza con la Universidad de los

Andes, que incluyó una fase cuantitativa y otra cualitativa. Este análisis permitió identificar cuáles competencias vienen ejecutando los territorios, con qué recursos cuentan y se compiló, desde la experiencia directa de los funcionarios municipales y departamentales, cuál sería la mejor distribución de tareas entre los distintos niveles de gobierno para mejorar la prestación de los servicios públicos.

Las luces ofrecidas por la academia incluyeron también un análisis de la Universidad EAFIT y “Valor Público” que evidenció que, en las últimas décadas, un número creciente de países ha desarrollado arreglos institucionales para aumentar el protagonismo y la capacidad de los gobiernos subnacionales. El objetivo: fortalecer la eficiencia del Estado en el diseño y ejecución de políticas públicas y mejorar su relación con la ciudadanía.

Otra de las conclusiones centrales de este estudio sostiene que el aumento de las transferencias a los territorios puede tener un efecto positivo en el PIB departamental, que se reflejaría también a nivel nacional y, de forma indirecta, impactaría positivamente en los niveles de tributación y beneficios fiscales para todo el país.

Este es pues, un momento histórico en el que los gobiernos subnacionales ven una oportunidad única para contar con las garantías necesarias que les permitan ejercer una mayor autonomía. Lo que reclaman es una distribución lógica y eficiente de competencias y recursos. Lo que se requiere es que la inversión social efectiva se haga desde donde mejor se conocen las necesidades y las realidades: los territorios. El desafío ya no es de diagnóstico; es de ejecución, de voluntad política y de construcción de acuerdos que conviertan la descentralización en el motor del desarrollo nacional.

La formulación de la ley de competencias es una oportunidad para revisar el pasado, aprender de los errores a lo largo de la historia y encontrar las herramientas que nos permitan abrir la puerta al modelo territorial del Estado que soñamos: uno en donde las regiones puedan impulsar su desarrollo desde sus propias capacidades, con autonomía real y con recursos suficientes para cumplir con las obligaciones, garantizando una eficiente prestación de los servicios públicos. **EC**

41.8

billones de pesos

**SERÍA EL AHORRO ESTIMADO QUE TENDRÍA
EL PAÍS SI SE REDUJERA EL GASTO DE
FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO CENTRAL.**

39,7%

DEL TOTAL DE INGRESOS DE LOS DEPARTAMENTOS
EN 2024 PROVINO DE IMPUESTOS
AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y LICORES.

Del 41 % al 20 %
fue la disminución en la participación
de las entidades territoriales
frente a los ingresos corrientes
de la nación entre 2003 y 2023.

8.19

billones de pesos

DÉFICIT ESTRUCTURAL DEL SECTOR DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO EN COLOMBIA.

COLOMBIA SE DESARROLLA DESDE LOS TERRITORIOS

Las ciudades capitales concentran cerca del 47 % de la población nacional y generan el 55 % del PIB, aunque su extensión territorial representa solo el 10 % del país. El Acto Legislativo 03 de 2024 busca corregir desequilibrios históricos y dar más autonomía a regiones como Cali, que enfrenta desafíos de violencia y recursos limitados.

COLOMBIA ES UN PAÍS QUE SE DESARROLLA DESDE LOS TERRITORIOS,

lo cual no quiere decir una cosa distinta a que es en cada región donde los ciudadanos suelen sentir y acceder a los servicios públicos más esenciales y que mayor impacto tienen en su vida cotidiana. Acueducto, alcantarillado, transporte público, energía o recolección de basuras se convierten en la cara del Estado ante la mayoría de los ciudadanos. Es por esa misma razón que hoy se reconoce que los distritos, municipios y departamentos enfrentan necesidades crecientes, pero los recursos crecen a mucho menor ritmo, en el mejor de los casos.

Desde ciudades capitales como Santiago de Cali tenemos, sin duda, una lectura que, como alcalde, encuentro apropiado presentarle al país de cara a la ley de competencias que se está preparando en la actualidad con el Gobierno Nacional para presentar al Congreso de la República.

Modelo actual de descentralización y distribución de competencias

Marco constitucional y legal: el Acto Legislativo 03 de 2024 estableció un periodo de transición de 12 años, a partir de la expedición de la ley de competencias, mencionando que el incremento del Sistema General de Participaciones (SGP) pasará desde el 27,2 % en 2024 hasta el 39,5 % de los ingresos corrientes de la nación. Esto debe llevar a que se trámite un



**ALEJANDRO
EDER GARCÉS**
PRESIDENTE DE LA
ASOCIACIÓN COLOMBIANA
DE CIUDADES CAPITALES
(ASOCAPITALES) ¹

nuevo proyecto de ley para que no más allá de 2027, comience a aplicarse esta medida. Esto tiene sentido toda vez que no es posible que se asignen o reasignen competencias sin modificar la estructura de la distribución de la bolsa de recursos de la nación que van a las regiones.

Claro que una ciudad como Cali puede hacer más cosas y así lo estamos haciendo con nuestro mayor esfuerzo, pero para eso se necesitan más recursos.

Características de las ciudades capitales y sus premisas para la formulación y adopción de una ley de competencias: según la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) estas concentran cerca del 47 % de la población nacional y generan aproximadamente el 55 % del PIB, aunque su extensión territorial representa solo el 10 % del país. Estas ciudades enfrentan demandas que superan su población residente, además, son receptoras de población desplazada y migrantes, lo cual incrementa las demandas de servicios públicos y sociales.

A pesar de su relevancia social, ambiental, económica y demográfica, sumada a su diversidad cultural y diferenciación, no existe hoy un régimen que permita asignar recursos en función de las características propias de cada ciudad capital. Hoy la plata se distribuye sin considerar que, por ejemplo, Cali es una ciudad expuesta a los fenómenos de violencia,

¹ Alcalde Distrito Especial Santiago de Cali.



fruto de la presencia de grupos armados organizados y economías ilegales en el sur-occidente del país, pero recibe un trato igual al que recibe una ciudad con menos presiones. Es la ciudad con más de un millón de habitantes y la mayor cercanía a la extensión de cultivos ilícitos del país y eso no genera ninguna diferencia en el trato que recibe en la distribución de los recursos de la nación, por ejemplo.

Cali, capital del Valle del Cauca, del suroccidente y el Pacífico colombiano, enfrenta fenómenos que van mucho más allá de la violencia y el crimen urbanos. Es receptor constante de población desplazada, migrantes y víctimas de múltiples expresiones del conflicto armado y economías ilegales que atraviesan todo el litoral pacífico, como el narcotráfico y la minería ilegal, que alimentan al crimen a escala regional y transnacional. Hoy Cali, en consecuencia, tiene que responder a estos retos con sus propios recursos, lo que no puede ser ignorado en los análisis financieros o de competencias institucionales.

» Una clara delimitación de competencias permitirá identificar claramente los roles del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales en la resolución de los problemas que afrontan los ciudadanos.

Un claro ejemplo de esto es la alimentación de personas privadas de la libertad, un rubro que representa aproximadamente el 20 % del presupuesto de la Secretaría de Seguridad y Justicia de Cali y que no es mencionado en muchos debates nacionales sobre las competencias locales en esta materia. Esta carga financiera, junto con la necesidad de fortalecer comisiones de justicia, inspectores de policía y comités locales de justicia sin nuevas fuentes de financiación, evidencia la urgencia de revisar la ley de competencias y establecer un marco claro de responsabilidades y recursos, especialmente en el marco de las sentencias que obligan a las entidades territoriales a asumir funciones sin una distribución equitativa del gasto público.

Dado lo anterior, se concluye que en una futura ley de competencias se pueda contar con criterios de diferenciación a la hora de distribuir los recursos, considerando contextos geográficos, sociales o económicos; pero también eso implica que se generen paráme-



Los recursos de libre destinación tienen inflexibilidades por las necesidades que se deben cubrir, lo que limita la autonomía fiscal y debilita la inversión pública en áreas clave, puesto que el SGP presenta una insuficiencia estructural que impide atender las crecientes demandas sociales.

tros que impidan que una alcaldía y una gobernación hagan lo mismo, por citar un caso común. Una clara delimitación de competencias permitirá identificar claramente los roles del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales en la resolución de los problemas que afrontan los ciudadanos.

Por otra parte y a propósito de la conformación del Área Metropolitana del Suroccidente de Colombia, que tiene a Cali como ciudad núcleo, es importante que la nueva ley de competencias contenga incentivos a este tipo de esquemas asociativos. Es por ello que las áreas metropolitanas podrían tener un rol importante en la distribución de competencias, accediendo a recursos que permitan potenciar proyectos, planes o programas comunes. Resolver problemas comunes, fortalecer la economía local, crear sistemas de transporte metropolitanos, entre otros, requieren competencias y recursos.

Por esta razón, a partir de espacios de interacción entre equipos técnicos de distintas ciudades capitales agrupadas en Asocapitales, se han identificado las premisas que se deben tener en cuenta para la formulación y adopción del proyecto de ley de competencias, de acuerdo con las características y realidades de las aglomeraciones urbanas de Colombia, lideradas por el conjunto de ciudades capitales:

- ▼ **Categoría de ciudades capitales:** la Ley 2082 de 2021 reconoce un régimen especial para estas ciudades, orientado al desarrollo integral y regional, con reglas diferenciadas para la asignación de recursos y competencias. Sin embargo, la categorización vigente no refleja las particularidades ni las responsabilidades ampliadas de las ciudades capitales, generando un tratamiento homogéneo que desconoce su papel estratégico.

1,47%
DE LAS CIUDADES
CAPITALES
CONCENTRAN
EL
47%
DE LA POBLACIÓN
COLOMBIANA.

- ▼ **Principio de confianza y concurrencia:** exige estabilidad y previsibilidad en la redistribución de competencias, garantizando transiciones graduales y mecanismos de compensación. Se requiere claridad jurídica y procedimental, así como criterios claros para la activación del principio de concurrencia.
- ▼ **Dinámicas de aglomeración:** el sistema de ciudades reconoce la importancia de las aglomeraciones urbanas y la necesidad de criterios diferenciadores en la distribución de recursos. Se sugiere incorporar mecanismos complementarios como el empadronamiento y registros continuos para reflejar con mayor precisión las demandas locales.
- ▼ **Esquemas asociativos territoriales:** las ciudades capitales participan en áreas metropolitanas y otros esquemas asociativos que potencian la gestión regional. Se requiere fortalecer estos esquemas, especialmente las áreas metropolitanas, para la prestación de servicios y la atención a población flotante.
- ▼ **Autonomía y flexibilidad:** se requiere mayor autonomía en la gestión de recursos y flexibilización de las reglas de destinación sectorial. El actual modelo presenta una brecha crítica entre las competencias asignadas y los recursos disponibles.
- ▼ **Compensación de cargas:** es fundamental establecer criterios para compensar las cargas adicionales que enfrentan las ciudades capitales por su papel estratégico y la atención a población vulnerable y flotante.

Particularidades del Distrito Especial de Santiago de Cali

Financiamiento y usos de los recursos de libre destinación: según el Departamento Administrativo de Hacienda de Cali, el Distrito Especial recibió durante 2024, por recursos del Sistema General de Participaciones, alrededor de \$1.6 billones de pesos, incluyendo las asignaciones consignadas directamente por parte de la nación hacia el Fonpet. En ese sentido, al comparar la dependencia respecto del SGP por parte de las ciudades capitales, Cali es la tercera ciudad con menor dependencia de estos recursos después de Bogotá y Medellín. Sin embargo, Cali destina una gran parte de sus ingresos corrientes de libre destinación a proveer servicios públicos que podrían financiarse con recursos de transferencias. Eso no quiere decir otra cosa distinta a que los caleños necesitan más recursos de la nación y así destinar sus recursos propios a otros fines como la infraestructura vial, la seguridad ciudadana y la generación de oportunidades.

Insuficiencia estructural y brecha entre competencias y recursos: el caso de Cali ilustra las tensiones entre competencias y financiamiento. Por ejemplo, el sector educativo depende, en gran medida, de las transferencias: hoy pagamos gran parte del funcionamiento de las instituciones educativas con esos recursos, pero se debe destinar una parte importante de recursos propios para garantizar la totalidad del financiamiento.

Sería muy importante que en el aumento del Sistema General de Participaciones se pudiera cubrir la totalidad de las necesidades en materia de transporte escolar y alimentación escolar. Adicionalmente, sería relevante que los incrementos en el SGP permitan cubrir la totalidad de los gastos en materia de vigilancia y aseo de las instituciones educativas que actualmente están siendo financiados con recursos de funcionamiento de la alcaldía. Estos recursos permitirán mantener una infraestructura adecuada y segura que tendrá incidencia en la calidad educativa que se ofrece a los estudiantes. De igual manera, se debería evaluar el déficit de inversión en infraestructura educativa en las ciudades ya que actualmente enfrentan dificultades para la construcción de instalaciones, pues los costos del suelo y la construcción no son reconocidos en las transferencias nacionales.



EL MODELO ACTUAL DE DESCENTRALIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PRESENTA LIMITACIONES ESTRUCTURALES QUE RESTRINGEN LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DE LAS CIUDADES CAPITALES FRENTE A DESAFÍOS Y NECESIDADES CRECIENTES.

Respecto al sector salud, las inversiones que se realizan en el distrito provienen principalmente de recursos con destinación específica que representan aproximadamente el 65,6 % de las inversiones (Adres régimen subsidiado, Coljuegos y Adres población migrante), seguido de los recursos transferidos por el SGP con un 31,8 % (SGP salud pública y SGP régimen subsidiado). En este sector los esfuerzos con los recursos de libre destinación se concentran principalmente en gestionar el acceso y calidad de los servicios de salud y programas de vacunación y control de insectos y riesgos a la salud.

En cuanto al sector de agua potable y saneamiento básico, el SGP financió en 2024 aproximadamente el 13,2 % de las inversiones para el subsidio de tarifas y el suministro de servicios públicos (SGP agua potable y saneamiento y SGP propósito general libre inversión). Por su parte, los recursos propios con destinación específica financiaron el 67 % de las inversiones y los recursos propios de libre destinación el 19,8 % de las inversiones realizadas por el distrito. Estos recursos que no provienen del SGP se invirtieron principalmente en infraestructura de servicios públicos, manejo integral de residuos sólidos y para complementar los subsidios a las tarifas de servicios públicos.



Cali es una ciudad expuesta a los fenómenos de violencia, fruto de la presencia de grupos armados organizados y economías ilegales en el sur-occidente del país, pero recibe un trato igual al que recibe una ciudad con menos presiones.

Dado que la mayoría de las ciudades están desfinanciadas en el subsidio del servicio de acueducto que se le otorga a los estratos 1, 2 y 3, se debe considerar que el SGP permita cubrir dicho déficit. Adicionalmente, puesto que los recursos del SGP no se pueden utilizar para estudios, diseños y gestión predial relacionada con la construcción de PTAR y PTAP, se sugiere ampliar la fuente de financiación y garantizar una mayor flexibilidad normativa para cubrir dichos ítems de gastos, junto con la respectiva construcción de la infraestructura de servicios públicos. Asimismo, la gestión y tratamiento de los residuos de construcción y demolición (RCD) deberían ser cubiertos por el SGP, ya que actualmente son financiados con recursos de libre destinación.

En el sector cultura, los recursos del SGP financian solo el 4,6 % de las inversiones sectoriales realizadas en el distrito (SGP propósito general-cultura), predominando los recursos propios de libre inversión que financian el 62 % de las inversiones en iniciativas de fomento de festivales y eventos culturales, apoyo a artistas y colectivos culturales e inversiones en patrimonio cultural inmaterial, entre otras. Esta situación también se replica en el sector de deporte y recreación en donde el SGP apoya con el 7,3 % de las inversiones; mientras que los recursos propios de libre destinación financian el 55,6 % de las iniciativas de inversión en organización de programas de actividad física y deporte para la comunidad, infraestructura deportiva, eventos deportivos, etc.

Resulta fundamental que en el marco de la modificación al SGP se contemple una mayor flexibilidad en el uso de los recursos de propósito general asignados al sector deporte. Esta flexibilidad permitiría que dichos recursos no estén restringidos exclusivamente a activida-

67%

**DE LAS INVERSIONES
EN EL DISTRITO
FUERON
FINANCIADAS CON
RECURSOS PROPIOS.**

des de promoción o formación deportiva, sino que también puedan destinarse al cubrimiento de gastos operativos asociados al funcionamiento de los escenarios deportivos, como el pago de servicios públicos. De esta manera, se garantizaría la sostenibilidad de la infraestructura deportiva y se contribuiría al adecuado mantenimiento de los espacios públicos destinados a la práctica del deporte y la recreación.

Hoy los recursos de libre destinación tienen inflexibilidades por las necesidades que se deben cubrir, lo que limita la autonomía fiscal y debilita la inversión pública en áreas clave, puesto que el SGP presenta una insuficiencia estructural que impide atender las crecientes demandas sociales y las funciones cada vez mayores que deben asumir las entidades territoriales. Por tal razón, el actual modelo supone una gran diferencia entre las competencias asignadas a las entidades territoriales y los recursos disponibles para cumplirlas. Eso, sin duda, debemos replantearlo.

Articulación técnica para la discusión sobre la ley de competencias

En el Distrito de Santiago de Cali, la Secretaría de Gobierno ha liderado la coordinación de un grupo interdisciplinario perteneciente a la misma administración para formular aportes al proyecto de ley de competencias. Este grupo se caracteriza por contar con experiencia en distintos sectores y niveles gubernamentales con el propósito de aprovechar su conocimiento técnico en la discusión nacional sobre la reforma al Sistema General de Participaciones y la ley de competencias.

Este ejercicio ha permitido visibilizar los desajustes entre competencias y recursos alrededor de programas de gasto sectoriales que han facilitado la identificación y el tratamiento de las competencias definidas en el



marco normativo colombiano. De igual forma, este grupo ha evidenciado la necesidad de incluir criterios flexibles de población y de reconocimiento de las cargas adicionales que asumen las ciudades capitales por atender a la población de municipios vecinos que actualmente no son reconocidas por el SGP.

La conformación de este grupo a modo de piloto puede ser considerada una experiencia replicable en otras ciudades capitales como modelo de gobernanza técnica incidente en la formulación de iniciativas gubernamentales y legislativas a nivel nacional, puesto que recuperar a Cali significa también posicionarla en las discusiones relevantes a nivel regional y nacional. De esta forma, el Distrito Especial aporta con una visión integral de sus competencias, estructuras de gasto y roles interjurisdiccionales, argumentos sólidos a favor de la descentralización asimétrica en Colombia.

Conclusiones

El modelo actual de descentralización y distribución de competencias presenta limitaciones estructurales que restringen la capacidad de respuesta de las ciudades capitales frente a desafíos y necesidades crecientes. En esa misma línea, la revisión y distribución de competencias debe evitar la duplicidad de funciones

» A pesar de su relevancia social, ambiental, económica y demográfica, sumada a su diversidad cultural y diferenciación, no existe hoy un régimen que permita asignar recursos en función de las características propias de cada ciudad capital.

entre niveles de gobierno y reconocer el rol estratégico de las áreas metropolitanas y las aglomeraciones urbanas en la provisión de bienes y servicios públicos.

En el caso de Cali, la alta dependencia de los recursos propios de libre destinación para cubrir necesidades básicas evidencia la insuficiencia del SGP y la necesidad de una reforma estructural. De esta manera, es fundamental que la reforma garantice la suficiencia y estabilidad financiera, respete y fortalezca la autonomía territorial, reconociendo las particularidades y responsabilidades ampliadas de las ciudades capitales.

Finalmente, además de avanzar en una revisión profunda de la ley de competencias, es necesario abrir el debate sobre una reforma tributaria territorial que permita a las ciudades y regiones contar con mayores y más flexibles fuentes de ingreso. No se trata solo de recibir una mayor participación del impuesto de renta nacional, sino de estudiar la viabilidad de mecanismos como tasas locales u otras alternativas que fortalezcan la autonomía fiscal. Esto permitiría a los gobiernos locales responder de manera más efectiva a las demandas de sus territorios y mejorar la calidad de los servicios que prestan a la ciudadanía. **EC**

LA TENSION

ENTRE LA LÓGICA SECTORIAL Y LA GEOGRÁFICA

Durante la próxima legislatura se discutirá la ley de competencias, que concreta el Acto Legislativo 03 de 2024. Es muy probable que en el Congreso se termine dándole más prioridad a la distribución sectorial de los recursos, que al cierre de brechas regionales. Si efectivamente predomina la visión sectorial, no se cerrará la brecha entre regiones.

EL ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2024 modificó la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la nación. El porcentaje pasó de 23,8 % que existe hoy al 39,5 %. Esta variación se debe realizar de manera progresiva en un período de 12 años. En la norma se busca un compromiso muy difícil entre la lógica sectorial y la geográfica. Si la balanza se inclina hacia lo sectorial no se logrará cerrar las brechas regionales.

Dos de los objetivos de la nueva ley de competencias tienen que ver, primero, con los sectores prioritarios y, segundo, con el cierre de brechas. De acuerdo con el Acto Legislativo 03...

“Los recursos del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar las competencias a cargo de las entidades beneficiarias, dándoles prioridad a los derechos y servicios salud, educación preescolar, básica, media y superior, y agua apta el consumo humano y saneamiento básico con el fin cerrar brechas económicas, sectoriales y territoriales. Los recursos del sistema también se utilizarán para la financiación del Propósito General” (Acto Legislativo 03 de 2024, art. 356, énfasis añadido).

En general, los sectores prioritarios son los mismos que ya están incluidos en el Sistema General de Participaciones (SGP). En edu-



**JORGE IVÁN
GONZÁLEZ**
EXDIRECTOR DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

cación se agrega preescolar. Y además de destacar la relevancia de los sectores, la norma también pone en evidencia la necesidad de buscar los instrumentos que permitan cerrar tres tipos de brechas: *económicas, sectoriales y territoriales*.

El texto subrayado es muy complejo de interpretar. Habría dos maneras de verlo. Una, que va de lo sectorial a la geografía. Y, otra que pone el énfasis en la dimensión geográfica y desde allí evalúa el cumplimiento de los derechos sociales.

La primera visión ha prevalecido en Colombia y no ha cerrado las brechas. Cada sector (educación, salud, vivienda...) realiza su 'regionalización' y termina argumentando que para cerrar las brechas requiere mayor cantidad de dinero. Y el debate, como ha sido tradicional, se convierte en una discusión de porcentajes del presupuesto. Esta manera de ver el problema ha fracasado.

El cierre de brechas ha sido un sueño reiterado desde hace más de medio siglo. Fue el objetivo del Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978 (DNP 1975) del gobierno López, “Para Cerrar la Brecha”. Después de medio siglo las brechas continúan. Y una de las razones de este fracaso ha sido la fragmentación sectorial del presupuesto. El Sistema General de Participaciones no ha contribuido al cierre de brechas porque ha



predominado la lógica sectorial y las diferencias entre regiones se han acentuado¹.

La segunda mirada le da prioridad a la geografía y, desde la región examina el cierre de las brechas, buscando que los hogares efectivamente puedan mejorar sus condiciones de vida. Esta perspectiva exige que se rompa la lógica sectorial. Por ejemplo, los avances en salud preventiva no se logran sin educación, sin condiciones adecuadas de la vivienda y sin acueducto. El mejoramiento de un indicador específico está íntimamente ligado al comportamiento de los otros sectores. La discusión no es por la distribución del presupuesto entre sectores, sino por el ritmo de cierre de la brecha, entendida desde una perspectiva multisectorial.

Tanto en el Plan de Desarrollo “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*” (2023), como en la Misión de Descentralización (2024), se va desde las regiones hacia los derechos y rompen la mirada sectorial. Sería un error que

» Desde hace 50 años se habla de cerrar brechas, pero las regiones siguen esperando que las cifras se traduzcan en bienestar.

en la discusión de la ley de competencias se retomen los porcentajes sectoriales, reproduciendo los males del actual Sistema General de Participación, que desconoce los aspectos relacionados con la geografía.

La ambigüedad del acto legislativo fácilmente lleva a que se le de preferencia a lo sectorial en detrimento de lo territorial. Si ello sucede así, se estaría desperdiciando una oportunidad valiosa para avanzar hacia la convergencia regional. Esta prelación por lo sectorial va en contra del espíritu de la Constitución del 91, y de los mensajes reiterativos de la Misión de Descentralización (2024) y más recientemente de la Federación Nacional de Departamentos (FND 2025).

En el Plan de Desarrollo “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*” se incluye, como una de las cinco transformaciones, la convergencia regional. Vale la pena preguntarse por las razones que han impedido que un objetivo tan loable no se haya conseguido.

¹ Este diagnóstico es compartido por la Misión de Descentralización: “El proceso de descentralización, como el gasto y las políticas públicas en general, se organiza por sectores, entre ellos: salud, educación, saneamiento básico, agua potable, vivienda, transporte, cultura, recreación, deporte, desarrollo comunitario, etc. La planeación nacional por territorios y/o por objetivos de política no existe, la territorial menos, con excepción de las grandes ciudades que logran articulaciones parciales con sus áreas de influencia” (Misión de Descentralización 2024, p. 25).

Para que la balanza se incline hacia el cierre de brechas y desde allí se subsuma la lógica sectorial, es indispensable que en la discusión parlamentaria de la ley de competencia primen estos principios: i) Definición adecuada de las tres brechas. ii) Eliminación de porcentajes fijos y énfasis en el cierre de las brechas sectoriales. iii) Categorización de municipios y departamentos con la inclusión explícita de una dimensión geográfica. iv) Realización de un balance fiscal global.

Definición de las brechas

El punto de llegada del cierre de brechas (económica, territorial y sectorial) tiene que evaluarse en función del bienestar de las personas. Hay indicadores intermedios que terminan expresándose en el hogar. Por ejemplo, en el cierre de la brecha económica es relevante el aumento del valor agregado, pero éste puede subir sin mejorar las condiciones de vida de los hogares. Es la situación típica de las economías extractivas, en las que el aumento del PIB no se refleja en mejores condiciones de vida. Es el drama del Magdalena Medio, que ha explotado petróleo durante más de 100 años y sus poblaciones continúan viviendo muy pobres. Consideraciones similares se pueden hacer sobre la brecha territorial. En el caso de la brecha sectorial, el cierre es efectivo si toca directamente las condiciones de vida del hogar. Si el criterio del cierre de brechas sectoriales es lograr que las personas lleven a cabo el tipo de vida que consideran valioso, el mejoramiento de las condiciones de educación, salud, agua, vivienda, se manifiesta en una ampliación del espacio de sus capacidades.

La brecha económica la define bien Angulo (2015). La política pública debe garantizar que haya inclusión productiva. El autor muestra que en el país se ha avanzado más en inclusión social que en inclusión productiva. Si la persona está vinculada a procesos productivos, su condición de vida mejora porque tiene ingreso para adquirir titularidades.

La brecha territorial se puede interpretar de maneras diversas. La mirada a la 'equidad territorial', o a la 'autonomía territorial' es muy diferente, dependiendo del contexto. Incluso, a veces se equipara el 'territorio' a la 'región'. Y, entonces, los términos son 'equidad regional' o 'autonomía regional'. Y ambas categorías, el territorio y la región, se asocian

LA BRECHA TERRITORIAL PODRÍA CERRARSE EN FUNCIÓN DE LOS ACTIVOS AMBIENTALES. LOS DEPARTAMENTOS CON RIQUEZA AMBIENTAL DEBEN RECIBIR UN VOLUMEN DE RECURSOS RELATIVAMENTE MAYOR.

indistintamente a los municipios o a los departamentos. Esta ambigüedad se presta para interpretaciones muy diversas. En cualquier caso, la dimensión territorial es una noción que supera la departamentalización.

Únicamente, por razones operativas, se podría considerar la región o el territorio, como la asociación de departamentos. Desde esta perspectiva, la brecha territorial podría cerrarse en función de los activos ambientales. Los departamentos con riqueza ambiental deben recibir un volumen de recursos relativamente mayor. El argumento de base es sencillo. Las regiones que consumen el agua, sobre todo la Andina y el Caribe, tienen que compensar a las productoras de agua que son, principalmente, el Pacífico, la Orinoquía y la Amazonía. El criterio poblacional que prima en el actual SGP perderá relevancia a favor de las regiones con activos ambientales.

La Misión de Descentralización (2024, p. 29) propone crear el Fondo de Convergencia Económica Territorial (Fecet), como el instrumento financiero para transferirle recursos a los departamentos que más lo requieran, en función de los indicadores que se consideren pertinentes. Por ejemplo, la posesión de activos ambientales. En opinión de la FND (2025) no se le debe transferir nada del delta (el mayor valor que resulta de la aplicación del Acto Legislativo 03) a las ciudades grandes e intermedias.

Brecha sectorial y la eliminación de los porcentajes fijos

La otra brecha que debe reducir la ley de competencias es la sectorial. De acuerdo con las normas actuales, el cumplimiento de estos derechos se amarra a porcentajes fijos, bastante arbitrarios. El 94 % de los recursos del SGP ya tienen destinación específica (Misión de Descentralización 2024, p. 29).

Estos porcentajes fijos tienen tres inconvenientes. Por un lado, son un obstáculo para la planeación, que debe estar guiada por criterios discrecionales. Además, van en contra de la autonomía de los gobiernos locales, que pueden ir cambiando sus prioridades en función de las necesidades. Y, tercero, inclinan la discusión de la descentralización hacia la disputa entre sectores por tajadas del presupuesto. Si esta lógica se consolida, se termina ahogando la dimensión territorial de la descentralización. Y el resultado final no será el cierre de brechas.



En lugar de porcentajes fijos, la entidad territorial deberá decidir de manera discrecional el mejor uso de los recursos. Se deben establecer metas de cumplimiento y, a medida que se vayan logrando los objetivos, se liberan recursos para otros sectores. Los recursos se distribuyen de acuerdo con el ritmo de avance para lograr la meta. De esta manera se coloca en primer lugar la dimensión territorial y en segundo plano los aspectos sectoriales. Esta secuencia se adecúa al espíritu de la Constitución del 91.

Las obligaciones con cada sector dependen de las brechas específicas. La regla de normalización se podría definir así:

$$\text{Índice} = \frac{\text{valor}_i - \text{mínimo}}{(\text{máximo} - \text{mínimo})}$$

valor_i es el valor del municipio, o del departamento i.
mínimo es el valor del municipio, o del departamento, más bajo.
máximo es el valor del municipio, o del departamento, más alto.

» En la medida en que se avance hacia la consolidación del RUI, se mejorará el conocimiento de las características socioeconómicas de los hogares de menor ingreso.

El índice se estima para cada sector. Y, además, se podría incluir el ambiental, con una medida de deforestación. La distribución se hará dándole más recursos a quienes tienen una mayor distancia. Aunque los indicadores son sectoriales, los criterios de distribución del gobierno local dependen de una mirada intersectorial. Con el fin de ir cerrando las brechas cada año se haría una evaluación de los logros y, a partir de allí, se determinarían las distribuciones del año siguiente.

El artículo 70 del Plan de Desarrollo obliga a avanzar en la consolidación del *registro universal de ingresos* (RUI). Este instrumento busca eliminar la asimetría de información que actualmente existe entre los no declarantes y los declarantes de renta. El ingreso de los primeros es inferior al de los segundos, y el RUI centra su atención en esta población no declarante, que es un grupo relevante y heterogéneo. En la medida en que se avance hacia la consolidación del RUI, se mejorará el conocimiento de las características socioeconómicas de los hogares de menor ingreso.



Si el criterio del cierre de brechas sectoriales es lograr que las personas lleven a cabo el tipo de vida que consideran valioso, el mejoramiento de las condiciones de educación, salud, agua, vivienda, se manifiesta en una ampliación del espacio de sus capacidades.

Tipología de municipios y departamentos

La categorización tiene que ser radicalmente diferente a la que existe ahora, que no discrimina. La Ley 617 de 2000 concentra 967 municipios en categoría 6. Este tipo de clasificación no capta la diversidad que existe entre los municipios y entre los departamentos. Hasta ahora la clasificación de los municipios le ha dado prioridad a criterios relacionados con la población y con la insatisfacción de necesidades básicas.

La importancia que se le quiere dar al territorio en la nueva ley de competencias se tiene que reflejar en una tipología de los municipios y de los departamentos que incluya entre sus variables parámetros geográficos como las densidades y las distancias.

En las propuestas alternativas que se están haciendo se busca que haya una combinación de capacidades y activos ambientales. Este criterio se cumple en las propuestas de tipología del DNP (2025), de la Misión de Descentralización (2024) y de la Federación Nacional de Departamentos (FND 2025). En los tres casos se busca introducir la geografía de manera explícita.

Balance fiscal global

En materia fiscal se debe avanzar en cuatro direcciones: i) realizar balances globales; ii) entender la fiscalidad desde la geografía; iii) estimular los mecanismos de capturas de rentas derivadas del urbanismo y del uso del suelo; iv) los departamentos tienen que tener margen fiscal.

Con el paso del tiempo va siendo más evidente que para entender la dinámica de los

departamentos es inevitable comprender el funcionamiento de las ciudades y la interacción de las aglomeraciones. El examen del Sistema de Ciudades (Barco 2013, 2014) no se puede aislar de la discusión sobre los departamentos, porque los flujos intermunicipales de bienes y pasajeros, son parte sustantiva de la economía de los departamentos². La comprensión de los procesos departamentales tiene que ver con la 'eficiencia entre ciudades', bien sea como oferentes de bienes y servicios, o como espacios de conservación ambiental.

El tratamiento a los departamentos y a los municipios debe ser completamente diferente. Las ciudades medianas y grandes tienen una gran autonomía fiscal (Ley 388 de 1997) que no utilizan. De alguna forma habría que presionarlas a que lo hagan. Podrían cobrar derechos de edificabilidad, congestión, prima de localización, mejorar los prediales. Estas fuentes de recursos no se están utilizando.

Además de pensar en los agregados municipales y departamentales, al ir avanzando en la autonomía territorial se tienen que aligerar aparatos tan complejos como los ministerios de educación y salud. Habría entidades como el Sena y el Departamento de la Prosperidad Social (DPS), que podrían irse desmontando de manera progresiva.

En los debates sobre el equilibrio fiscal se ha cometido el error de centrar toda la atención en el Presupuesto General de la Nación (PGN), olvidando que las finanzas del Estado son globales y que los municipios y departamentos juegan un papel neurálgico, no sola-

² "Es necesario cambiar la óptica. El examen no se debe reducir a la eficiencia dentro de la ciudad, sino que debe contemplar la eficiencia entre ciudades. Y por ello un objetivo altamente deseable de la política debería ser la reducción de los obstáculos que impiden la relocalización de los factores y de las actividades entre las ciudades" (Duranton 2008, p. 2, énfasis añadido).

mente como fuentes de recursos, sino como principales responsables de que la asignación y ejecución del gasto sea eficiente.

Esta mirada al conjunto de las cuentas fiscales debe ser un elemento sustantivo de la ley de competencias. A las ciudades grandes e intermedias se les debe exigir un aumento de los recursos, así que el ritmo en el proceso de cierre de brechas no dependa solamente de las transferencias de los ingresos corrientes, sino que también es una responsabilidad de las aglomeraciones.

En las consideraciones que se han hecho sobre los balances presupuestales, se descubre la incidencia favorable que tendrían las transferencias sobre el PIB territorial y, a partir de allí, en el PIB nacional y en las finanzas nacionales. Este es el sentido del análisis de Eafit y “Valor Público” (2025). Las mayores

transferencias pueden tener un efecto positivo en el PIB departamental que se manifestará a nivel nacional y que, indirectamente, se reflejará en una mayor tributación.

El gobierno ha dicho que presentará una nueva reforma tributaria. Independientemente de quien la presente, la próxima reforma debe incluir los tributos de los municipios y de los departamentos. Tiene que ser una reforma integral, que incluya tanto al Gobierno Nacional como a los departamentos y municipios. Esta afirmación tiene dos justificaciones. Por un lado, porque el contribuyente es uno solo y su capacidad de pago se ve afectada por los diferentes impuestos, nacionales y locales. Y por el otro, porque en cualquier análisis fiscal se tiene que contemplar el balance global y no solamente los recursos del Gobierno Nacional. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Angulo Roberto., 2015. Measuring Patterns of Social and Productive Inclusion in Colombian Urban Areas: Main Facts and Policy Recommendations to Foster Social Change, Msc. Urban Economic Development, The Bartlett Development Planning Unit, University College, London.
- Barco Carolina., 2013, direc. Política del Sistema de Ciudades de Colombia. Documento técnico de soporte, Misión de Consolidación del Sistema de Ciudades, DNP, Bogotá, mimeo.
- Barco Carolina., 2014, direc. Misión Sistema de Ciudades. Una política nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con visión a largo plazo, DNP, ONU Hábitat, Banco Mundial, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP., 1975. Para cerrar la brecha. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978, DNP, Bogotá.
- Duranton Gilles., 2008. Cities: Engines of Growth and Prosperity for Developing Countries? Commission of Growth and Development, Working Paper, no. 12, World Bank, Washington.
- Eafit., Valor Público., 2025. Efectos económicos de las propuestas de descentralización fiscal en Colombia: Estabilidad macroeconómica, sostenibilidad fiscal y convergencia regional, FND, Eafit, Medellín, mimeo.
- Federación Nacional de Departamentos, FND., 2025. Proyecto de ley, Cámara. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de distribución de recursos y competencias de conformidad con los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 03 de 2024 para el fortalecimiento de la autonomía territorial y se dictan otras disposiciones, FND, Bogotá.
- Misión de Descentralización., 2024. Informe final. Misión de Descentralización, DNP, Bogotá.
- República de Colombia., 1997. Ley 388. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones, Gobierno Nacional, Bogotá.
- República de Colombia., 2000. Ley 617. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional, Gobierno Nacional, Bogotá.
- República de Colombia., 2023. Ley 2294. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, Congreso de la República, Bogotá.
- República de Colombia., 2024. Acto legislativo 03. Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Segunda Vuelta, Gobierno Nacional, Bogotá.

RECOMENDACIONES PARA GARANTIZAR DESCENTRALIZACIÓN CON EQUIDAD

La reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) busca corregir décadas de centralismo, pero su éxito dependerá de que se apliquen reglas claras, recursos suficientes y un enfoque territorial diferenciado.

LA REFORMA DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP), impulsada por el Acto Legislativo 03 de 2024, no es únicamente un cambio fiscal; es una transformación estructural del pacto territorial en Colombia. Esta reforma tiene el potencial de corregir desequilibrios históricos entre la nación y las entidades territoriales, redistribuyendo no sólo recursos sino también poder y responsabilidades en la gestión pública.

En un país marcado por profundas desigualdades territoriales y por la concentración de competencias en el nivel central, el fortalecimiento de la autonomía local es una condición indispensable para avanzar en equidad, sostenibilidad institucional y eficacia en la prestación de servicios públicos.

La reciente aprobación del Acto Legislativo 03 de 2024 marca un punto de inflexión para el modelo de descentralización en Colombia. Por primera vez, en décadas, se abre una ventana real para corregir las inequidades históricas en la distribución de recursos y competencias entre la nación y las entidades territoriales.

En este nuevo contexto el fortalecimiento de la autonomía territorial, la equidad en la asignación de recursos y la construcción de capacidades locales, emergen como princi-



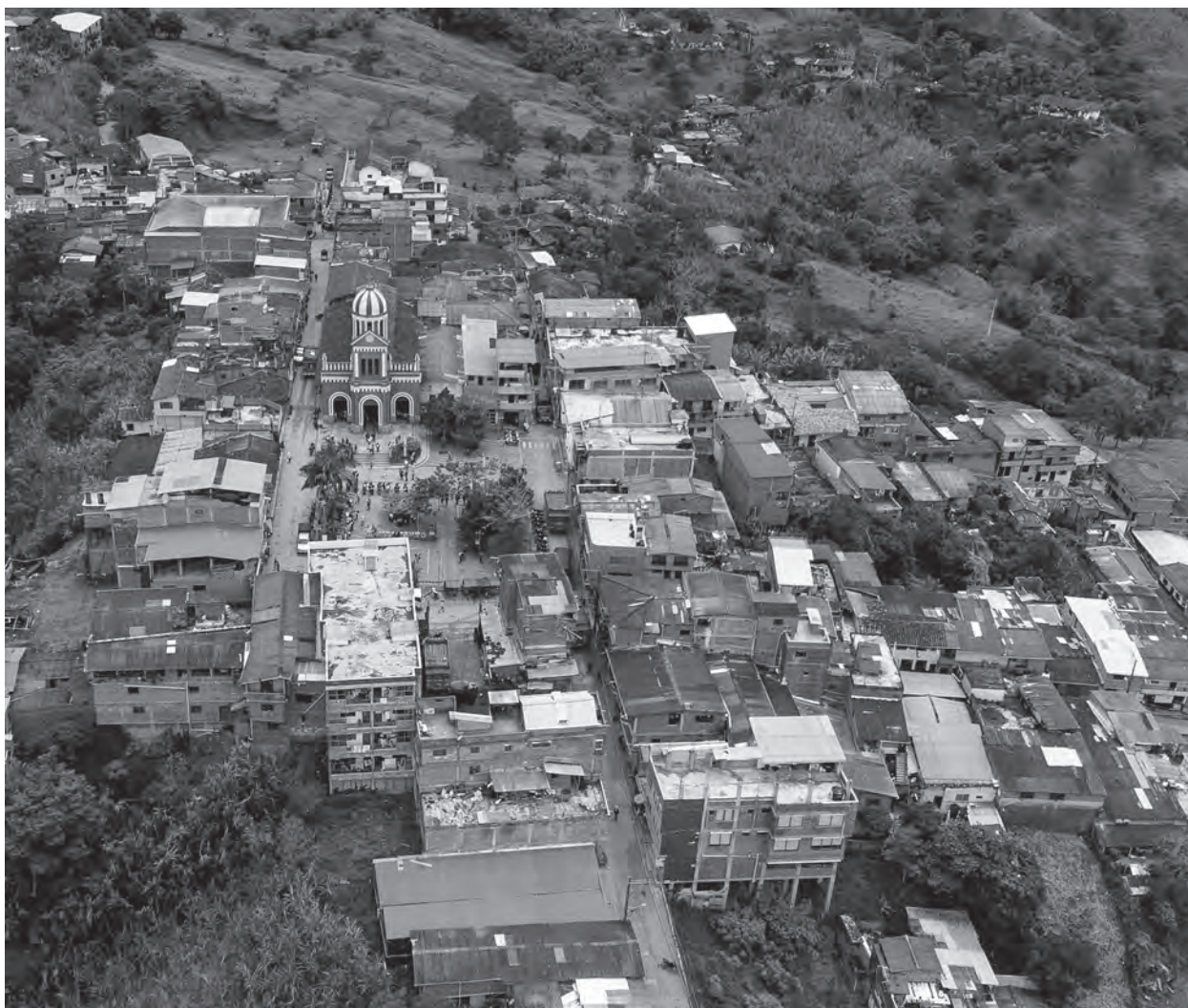
**GILBERTO TORO
GIRALDO**
PRESIDENTE
FEDERACIÓN COLOMBIANA
DE MUNICIPIOS¹

pios rectores de un modelo de descentralización renovado, comprometido con garantizar una prestación de servicios públicos más eficaz, transparente y sostenible.

Colombia enfrenta el desafío de reorganizar su régimen de competencias para permitir que municipios, departamentos y distritos asuman un papel más protagónico en el desarrollo territorial. Esta tarea es inaplazable: más de 900 municipios de categoría sexta dependen casi en su totalidad de los recursos del SGP para operar, mientras que las brechas de acceso a servicios básicos persisten, especialmente en zonas rurales y dispersas. Sin una redistribución efectiva de funciones y recursos, acompañada de reglas claras de progresividad y diferenciación territorial, será imposible construir un Estado social de derecho robusto en todo el territorio nacional.

Este artículo sintetiza el análisis y propuestas desarrolladas por la Federación Colombiana de Municipios como parte del proceso de fortalecimiento del régimen competencial y el rediseño del SGP. Se integran diagnósticos sectoriales, principios orientadores y propuestas normativas concretas para avanzar hacia un modelo más justo y eficiente de descentralización.

¹ Para la preparación de este artículo se contó con el apoyo de Yuly Paola Manosalva Caro, Luis Carlos Olaya Amézquita, Melisa Pérez Torrado y Carolina Ortega Contreras.



Metodología

La Federación Colombiana de Municipios aplicó una metodología cualitativa estructurada en cuatro fases: (1) revisión constitucional y normativa del estado actual del SGP y del marco constitucional y legal vigente; (2) identificación de competencias sectoriales asignadas a los municipios; (3) formulación de propuestas de redistribución competencial bajo principios de equidad y heterogeneidad territorial; y (4) validación técnica a través de comités temáticos y escenarios de concertación interinstitucional.

Se emplearon como fuentes primarias: revisión de literatura especializada, normativa constitucional y legal, bases de datos oficiales del DNP, el Dane y la Contaduría General de la Nación, y grupos focales de validación con alcaldes y equipos técnicos municipales.

» Más de 900 municipios de categoría sexta dependen casi en su totalidad de los recursos del SGP para operar, mientras que las brechas de acceso a servicios básicos persisten, especialmente en zonas rurales y dispersas.

Discusión y recomendaciones

La definición de principios orientadores es esencial para que el rediseño del SGP y de las competencias territoriales no se limite a una redistribución de competencias, sino que responda a criterios normativos, éticos y de sostenibilidad institucional. Estos principios deben guiar la toma de decisiones en todos los niveles del proceso: desde la definición de responsabilidades hasta la asignación de recursos y la evaluación de resultados. A continuación, se explican los cuatro principios fundamentales que sustentan la propuesta:

A. Subsidiariedad: este principio establece que las funciones públicas deben ser ejercidas por el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, siempre que cuente con la capacidad técnica, administrativa y financiera para hacerlo. Su aplicación evita la

concentración de decisiones en el nivel nacional y promueve una gestión pública más cercana, ágil y pertinente con las necesidades locales.

- B. Autonomía territorial:** implica que las entidades territoriales, en especial los municipios, deben contar con la potestad de planificar, priorizar e invertir sus recursos en coherencia con sus planes de desarrollo y sus características sociales, culturales y económicas. La autonomía no puede ser solo normativa, sino que requiere respaldo presupuestal y capacidades institucionales que permitan su ejercicio efectivo.
- C. Equidad territorial:** hace referencia a la necesidad de reconocer y corregir las desigualdades estructurales a nivel territorial. No todos los municipios parten del mismo punto en términos de ingresos, capacidades técnicas o condiciones geográficas. Por ello, el modelo de distribución de recursos y asignación de competencias debe incorporar criterios diferenciales, asegurando un trato justo que garantice condiciones equivalentes para el ejercicio de derechos ciudadanos.
- D. Responsabilidad fiscal:** toda delegación de funciones debe ir acompañada de los recursos necesarios para su ejercicio. Este principio exige una correlación explícita entre competencias y financiamiento, e impide que se trasladen responsabilidades sin los medios para cumplirlas. Asimismo, demanda reglas claras de seguimiento, rendición de cuentas y sanción al incumplimiento.

Propuestas generales

Estas propuestas buscan configurar una arquitectura institucional coherente que permita articular la asignación de funciones con la disponibilidad de recursos y las capacidades institucionales reales. Su propósito es evitar la fragmentación normativa, el traslado informal de responsabilidades y la persistencia de brechas estructurales entre municipios de distintas categorías.

- ▼ **Procedimiento orgánico para la delegación de competencias:** la reglamentación del acto legislativo debe estable-

85%

DEL TOTAL DE MUNICIPIOS SON DE CATEGORÍA SEXTA Y DEPENDEN EN GRAN MEDIDA DE LOS RECURSOS DE LA ASIGNACIÓN SECTORIAL DE PROPÓSITO GENERAL DEL SGP, POR LO CUAL RESULTA IMPERATIVO QUE LA NUEVA LEGISLACIÓN BLINDE SU SOSTENIBILIDAD OPERATIVA.

cer un procedimiento que especifique los criterios que se evaluarán y las etapas que deben surtir para delegar competencias del nivel nacional al territorial. Este procedimiento debe ser único y aplicable para todos los sectores. Su objetivo debe ser garantizar que la delegación de competencias cuente con fuentes claras de financiación, así como de un análisis de la capacidad instalada requerida para garantizar la prestación de servicios y la provisión de bienes públicos con altos estándares de calidad.

- ▼ **Categorización basada en la heterogeneidad territorial:** la nueva ley debe establecer un sistema flexible que asigne competencias de forma escalonada y ajustada a la realidad fiscal, administrativa y técnica de cada municipio. Esto implica construir un sistema dinámico que supere la lógica estática de las clasificaciones por población e ingresos, y que incorpore criterios funcionales y de desempeño institucional.
- ▼ **Traslado progresivo de competencias para garantizar la equidad:** el traslado progresivo de competencias parte de la necesidad de superar el modelo binario actual -donde un municipio o tiene o no tiene una competencia- por un enfoque flexible y adaptativo que reconozca la diversidad institucional y territorial del país. Se propone establecer un modelo escalonado de ejercicio competencial con al menos tres niveles: (i) gestión compartida o de apoyo, donde el municipio actúa como articulador o ejecutor subsidiario bajo liderazgo nacional o departamental; (ii) gestión autónoma condicionada, en la que el municipio asume la competencia con acompañamiento técnico y financiación parcial; y (iii) gestión plena, reservada para entidades con capacidad técnica, administrativa y fiscal demostrada. Este modelo debe apoyarse en instrumentos de valoración periódica -como diagnósticos de capacidades institucionales, desempeño sectorial y análisis de riesgos territoriales- que permitan alinear la asignación de funciones con el principio de equidad territorial, sin comprometer la calidad de los servicios públicos.

CUADRO 1.
PROPUESTAS GENERALES FCM PARA LA REGLAMENTACIÓN DEL SGP



Fuente: Federación Colombiana de Municipios (2025).

- ▼ **Suficiencia de recursos para garantizar el funcionamiento de los municipios:** los recursos para el funcionamiento de los municipios deben ser garantizados independientemente de la asignación de nuevas competencias, especialmente para aquellos municipios clasificados en categoría 6, que representan más de 900 entidades territoriales del país, lo que corresponde a más del 85% (Departamento Nacional de Planeación, 2024). Estos municipios dependen en gran medida de los recursos de la asignación sectorial de propósito general del SGP, por lo cual resulta imperativo que la nueva legislación blinde su sostenibilidad operativa. La protección de los gastos de funcionamiento debe quedar expresamente consignada en el articulado de la ley de competencias.
- ▼ **Control de la duplicidad en el ejercicio de las competencias:** se requiere de esfuerzos sostenidos en el territorio nacional para mejorar la capacidad institucional con la que cuentan los municipios. Esto se garantiza en la medida en que los recursos se orienten a identificar herramientas de modernización que conduzcan a mejorar las capacidades institucionales de las entidades territoriales para lograr una gestión pública eficiente.

De este modo, la participación simultánea de actores de distintos niveles de gobierno en una misma competencia no podrá ser regla de común uso para la provisión y prestación de bienes y servicios públicos, sino una excepción. Esta excepcionalidad debe basarse en circunstancias de necesidad, tales como orden público, presencia de actores armados, la consolidación de gobernanzas criminales, autoritarismos subnacionales (Gibson, 2007) o cualquier otra circunstancia apremiante que impida el pleno ejercicio de las facultades administrativas de las autoridades locales.

- ▼ **Incentivos a la generación de recursos propios:** es necesario contemplar un sistema de incentivos que aumente el porcentaje de transferencias para las entidades territoriales que logren reducir indicadores de bienestar poblacional, tales como las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la pobreza multidimensional, junto con los esfuerzos de la administración local dirigidos a construir una estructura de gobernanza local que promueva el bienestar de la población, siempre y cuando los resultados se expresen en la mejora en la medición de indicadores.



Propuestas por sector

A partir de los principios orientadores y las propuestas generales, se identificaron líneas estratégicas diferenciadas por sector que buscan mejorar la asignación de competencias y el uso de los recursos públicos con base en las realidades territoriales. Estas propuestas responden tanto a vacíos normativos como a limitaciones operativas que enfrentan los municipios en sectores clave como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y las funciones de Propósito General. A continuación, se presentan brevemente los principales lineamientos por cada sector:

Educación

- ▼ Articular el enfoque territorial del derecho humano a la educación con el desarrollo y sostenimiento de infraestructura escolar adecuada a condiciones culturales, climáticas y demográficas. Esto permitirá superar barreras geográficas y mejorar la permanencia escolar.
- ▼ Fortalecer la etnoeducación y los sistemas de transporte escolar, especialmente en zonas rurales y de alta dispersión, como mecanismos de garantía efectiva del acceso a la educación, con pertinencia cultural y enfoque diferencial.

» La autonomía no puede ser solo normativa, requiere respaldo presupuestal y capacidades institucionales.

Salud

- ▼ Garantizar la suficiencia de los recursos requeridos para mantener la infraestructura y las capacidades técnicas y tecnológicas, así como el talento humano de los hospitales públicos de primer nivel que son prestadores únicos de los servicios de salud, a través de un aumento del subsidio a la oferta.
- ▼ Garantizar los recursos requeridos para la ejecución de acciones de salud pública orientadas a la detección temprana de enfermedades y la reducción de indicadores de morbilidad.

Agua potable y saneamiento básico

- ▼ Reconocer al municipio como garante del derecho al agua y saneamiento básico, dotándolo de competencias efectivas para planificar, coordinar y supervisar la prestación del servicio.
- ▼ Flexibilizar el uso de los recursos sectoriales para priorizar soluciones innovadoras y adaptadas al entorno, como plantas modulares de potabilización, filtros ecológicos o biodigestores para comunidades rurales dispersas.

Propósito General

- ▼ Aumentar el porcentaje de libre destinación del componente de Propósito General fortaleciendo la autonomía local para responder a necesidades prioritarias definidas por los propios municipios.
- ▼ Autorizar el uso de estos recursos para financiar funciones estratégicas y actualmente desatendidas, como la alimentación de población privada de la libertad (PPL), el mejoramiento de la convivencia, la atención humanitaria de población migrante y la convivencia comunitaria. Igualmente invertir recursos para el mejoramiento de la vivienda rural y vías terciarias.

Conclusiones

La equidad territorial se construye con reglas claras e instituciones sólidas. El momento actual es una oportunidad para reformar estructuralmente la relación entre nación y territorios, y para que el Estado colombiano

POR PRIMERA VEZ, EN DÉCADAS, SE ABRE UNA VENTANA REAL PARA CORREGIR LAS INEQUIDADES HISTÓRICAS EN LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y COMPETENCIAS ENTRE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

reconozca que, sin municipios fuertes, no es posible construir una democracia funcional ni una economía inclusiva.

El rediseño del SGP y la nueva ley de competencias no deben centrarse exclusivamente en criterios fiscales: deben ser instrumentos de justicia territorial, de fortalecimiento de la autonomía local y de reconfiguración del modelo de gobernanza estatal.

La Federación Colombiana de Municipios reitera que cualquier reforma debe fortalecer el papel de los municipios como garantes del desarrollo local y del bienestar ciudadano. Para ello, es indispensable que el nuevo marco legal garantice transferencias suficientes, establezca reglas claras de corresponsabilidad fiscal y promueva un esquema progresivo y diferenciado de ejercicio competencial. Solo así será posible consolidar un Estado más cercano al ciudadano, justo en la distribución de sus recursos y eficaz en la prestación de los servicios públicos. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 44.654.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1176 de 2007. Por la cual se reforman disposiciones relacionadas con el Sistema General de Participaciones. *Diario Oficial* No. 46.828.
- Congreso de la República de Colombia. (2024). Acto Legislativo 03 de 2024. Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia. *Diario Oficial* No. 52.543.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículos 1, 287, 288, 311, 356 y 357.
- Contraloría General de la República. (2023). Evolución del Sistema General de Participaciones y su impacto en la equidad territorial. Bogotá: CGR.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2024). Informe final de la Misión de Descentralización: Hacia una segunda ola de descentralización con equidad y autonomía territorial. Bogotá: DNP.
- EAFIT-Centro de Análisis Político. (2023). Descentralización y capacidades fiscales: retos para la reforma del SGP. Medellín: Universidad EAFIT.
- Federación Colombiana de Departamentos. (2023). Descentralización territorial y sostenibilidad fiscal: aportes al debate nacional sobre el SGP. Bogotá: FCD.
- Federación Colombiana de Municipios. (2025). Redistribuir para gobernar mejor: Hacia un modelo de descentralización con autonomía y equidad territorial. Bogotá: FCM.
- Gibson, E. (2007). Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos. *Desarrollo económico*, 47(186), 163-191.
- Giorgia, P., & Estupiñán Achury, L. (2016). Déficit municipal y compleja circulación de la figura de la asociatividad territorial. *Civilizar*, 16(30), 21-50.
- González, F. E., & Hurtado, A. (2021). Gobernanza local y desigualdad territorial en Colombia: reflexiones para una nueva arquitectura institucional. *Revista Estudios Políticos*, 62, 85-112.
- Londoño, J. L., & Ramírez, J. (2022). Equidad y eficiencia en el gasto público descentralizado en Colombia. *Revista Cepal*, 137, 55-74.
- Martínez, A. (2020). Descentralización en Colombia: entre el discurso y la práctica. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rojas, F., & Mejía, C. (2021). ¿Más recursos, más autonomía? Análisis del Sistema General de Participaciones y las capacidades municipales en Colombia. *Revista Territorios*, 44, 97-118.

REFORMA DEL SGP

DESCENTRALIZACIÓN ASIMÉTRICA Y EL NARCISISMO DE LAS PEQUEÑAS DIFERENCIAS

Aunque crece el presupuesto para los territorios, persiste el vacío sobre quién hará qué y cómo se evitará que la desigualdad aumente.



**JORGE ARMANDO
RODRÍGUEZ
ALARCÓN**
PROFESOR ASOCIADO
UNIVERSIDAD NACIONAL
DE COLOMBIA

AUNQUE NO FIGURABA DE MANERA PROMINENTE en el programa de gobierno ni en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Gustavo Petro, la reforma del Sistema General de Participaciones (SGP) puede terminar siendo una de las más trascendentales adoptadas durante su gobierno.

El Acto Legislativo 03 de 2024, modificatorio de los artículos 356 y 357 de la Constitución, ordena que el SGP —puesto de otro modo, las transferencias de recursos del Gobierno Nacional a las entidades territoriales— crezca “como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación hasta llegar a ser el 39,5 %”.

El mismo acto legislativo prevé que para llegar a ese porcentaje, “se tendrá un periodo de transición de 12 años”, pero el periodo empieza a contar a partir del año siguiente en que se expida la ley orgánica que regule la materia. Dado que en la actualidad el porcentaje de participación ronda el 24 %, dicho mandato cambia de manera significativa la distribución del poder de gasto entre niveles de gobierno, en favor de los departamentos y los municipios y distritos.

El Gobierno Nacional debe presentar durante el 2025 el proyecto de ley orgánica, así que estamos ante una coyuntura definitoria del curso futuro de la descentralización y, por lo tanto, de la capacidad del Estado para cumplir sus funciones y hacer valer los derechos y, en alguna medida, de la suerte de Colombia como nación.

La separación entre competencias y recursos

Es entendible que el debate se haya centrado inicialmente sobre las implicaciones de que el acto legislativo ordene el crecimiento de las transferencias sin haber definido la correspondiente reasignación de competencias desde el nivel nacional hacia los gobiernos departamentales y locales, optando más bien por postergar y deferir a una ley esta tarea (Exministros, 2024; González, 2024; Ospina-Tejeiro, et. al., 2024; Observatorio Fiscal, 2024). Al fin y al cabo, las finanzas públicas nacionales atraviesan por una situación crítica y la reforma del SGP pone a la política fiscal ante grandes disyuntivas (Observatorio Fiscal, 2025; CARE, 2025).

Múltiples analistas han señalado que lo lógico sería que las competencias y los recursos se hubieran definido de manera simultánea, armonizándolos entre sí. Tal prescripción normativa puede derivarse de varios enfoques teóricos, entre ellos el de la elección pública y el federalismo fiscal. James Buchanan, por ejemplo, argumenta que la separación en el proceso legislativo entre las decisiones de gasto público y de tributación “tiende a crear más incertidumbre (...) fiscal de lo que parece necesario” y aboga por la corrección de este “error”, por una “mayor racionalidad” en este campo (Buchanan, 1967, p. 97). De Vernon Smith (2003) se deriva una perspectiva distinta. El planteamiento de Buchanan se inscribiría dentro de un tipo de racionalismo



que Smith llama racionalismo constructivista, proveniente, de acuerdo con el autor, sobre todo de Descartes, “quien creía y argumentaba que todas las instituciones sociales que merecen la pena eran y debían ser creadas por procesos deductivos conscientes” (p. 467).

Según Smith, sin embargo, “las instituciones humanas y la mayor parte de la toma de decisiones no se guían principalmente, si es que lo hacen, por el constructivismo”, vale decir, por el racionalismo cartesiano (*ibid.*, p. 468). Smith propone un enfoque alternativo para entender el papel de la razón en el surgimiento y desarrollo de las instituciones económicas al que denomina racionalismo ecológico. Aunque algunas puedan en un comienzo emerger de la racionalidad cartesiana, nos dice Smith, las instituciones terminan desarrollándose por “el ensayo y error” y “los procesos evolutivos” (*op. cit.*, p. 500).

» 967 municipios del país están encasillados en una sola categoría, aunque sus realidades sean completamente distintas.

A la luz de este planteamiento, no sería anómalo, ni mucho menos, que una reforma constitucional como la del SGP, en la que participan numerosos actores —órganos del poder público nacional (ejecutivo y legislativo) y subnacional (entidades territoriales), entre otros—, disponga el aumento de las participaciones sin, al mismo tiempo, definir el traslado de competencias a las entidades territoriales. Sería algo que está dentro del abanico de lo esperable en procesos de elección social y acción colectiva. El curso tomado por la reforma puede explicarse a partir de allí, acaso en términos más positivos que normativos¹.

¿Debería por ello abandonarse el empeño de mejorar el diseño del SGP? La respuesta es, creo yo, negativa. De otra manera, lo accidental o circunstancial adquiriría —cabe suponer— un peso desmedido en la consecución de objetivos como la universalización de

1 Agradezco a Jorge Iván González por hacerme caer en cuenta de la influencia de la lógica cartesiana en algunos análisis de la reforma del SGP.



En el sector educación se establece un orden de prioridad en el uso de los recursos del SGP por parte de las entidades territoriales “privilegiando en primer lugar la financiación de docentes y personal, seguido de los insumos clave para la permanencia (alimentación, transporte) y la infraestructura”

la provisión de bienes y servicios esenciales como los de salud y educación.

Vale la pena traer a colación a este respecto la caracterización que hace Herbert Simon (2001) del “espectro de mecanismos de coordinación en los que se basa cualquier sociedad” (p. 31), entre los que se cuentan el mercado y las organizaciones. El SGP puede verse como un sistema de coordinación que involucra organizaciones jerárquicas (niveles de gobierno), estructuras de interacción (Estado unitario descentralizado) y reglas de asignación (tamaño y distribución de las transferencias). Aun si no puede ser moldeado a la manera en que lo haría el individuo racional o el dictador benevolente de la teoría económica neoclásica, es un sistema de coordinación que en alguna medida significativa se presta para ser diseñado con el fin de conseguir objetivos colectivos, organizacionales, cuya materialización implica, de acuerdo con Simon (1964), conseguir soluciones satisfactorias, por contraposición a óptimas. En este contexto, la idea de tender puentes —de moderar la separación— entre las decisiones de gasto público y de tributación constituye un referente normativo que puede ser útil en la toma de decisiones sobre el SGP en el mundo real.

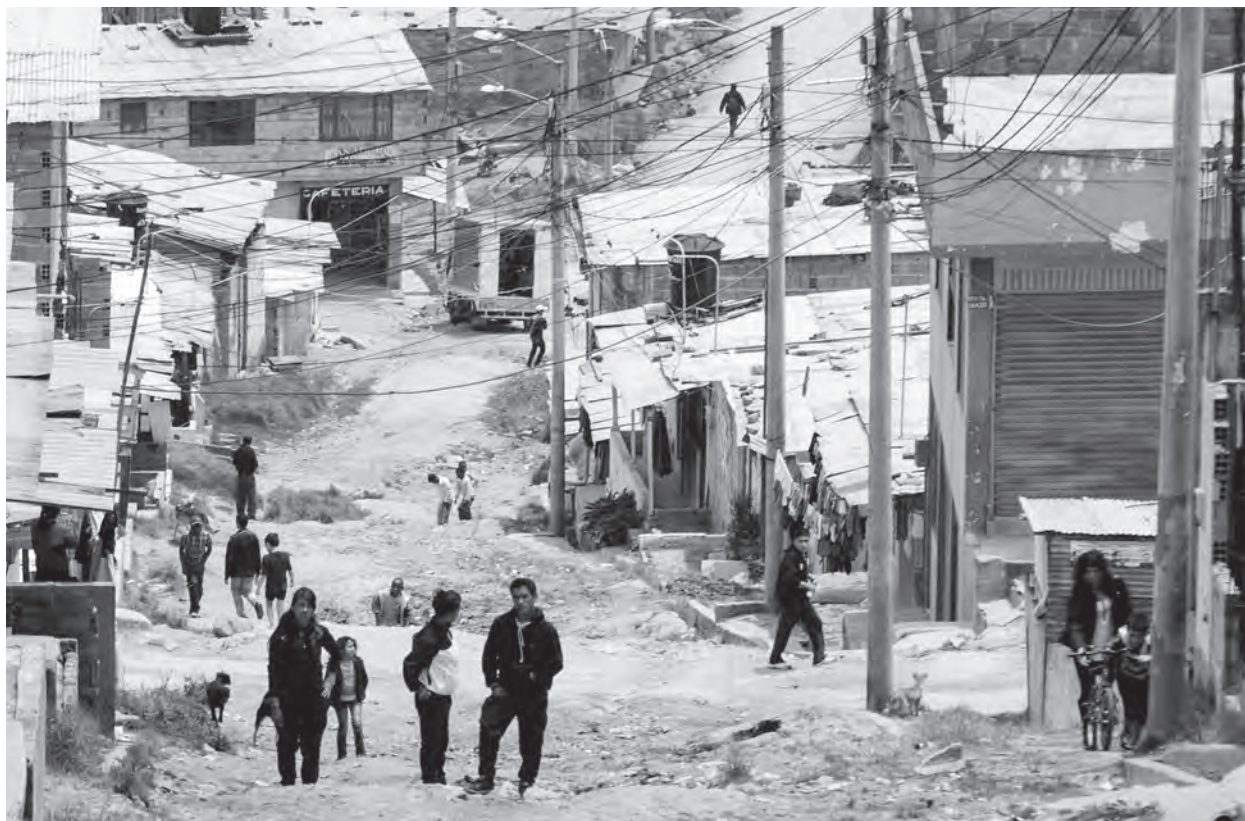
Bemoles de la categorización territorial

La adopción de una nueva categorización de las entidades territoriales ocupa un lugar destacado entre las propuestas a incorporar en la futura ley orgánica de competencias y recursos. Tanto para la Misión de Descentralización (2024) como para la Federación Nacional de Departamentos (2025), la nueva categorización sería una pieza clave para avanzar hacia una descentralización asimétrica. Como argumenta la misión, hay razones para pensar

que la Constitución permite, “sin mencionarlo de manera explícita, un modelo de descentralización asimétrica con la definición de diversos marcos de competencias y recursos” (op. cit., p. 38). La FND acoge un punto de vista similar. De hecho, según la Constitución, la ley puede “establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas” (C.N., art. 302); en el caso de los municipios, puede “señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración” (C.N., art. 320).

La FND (2025) argumenta que la categorización actual, estipulada en la Ley 617 de 2000 y que divide a las entidades territoriales según el tamaño de la población y los ingresos corrientes de libre destinación, “no capta la diversidad que existe entre los municipios y entre los departamentos porque unifica realidades que son muy diferentes”. “La ley 617 de 2000”, prosigue la FND, “concentra 967 municipios en categoría 6”, de modo que “el 88% de los municipios [queda clasificado] en una misma casilla, desconociendo la heterogeneidad municipal derivada de la geografía y la cultura nacional” (op. cit.).

La categorización actual es susceptible de ser mejorada. Sin embargo, cierta cautela resulta aconsejable frente a la proliferación y conformación de categorías, así como al uso que se les dé a las mismas. Un primer motivo para la cautela puede ilustrarse con el fenómeno que Sigmund Freud (2010) denominó el narcisismo de las pequeñas diferencias, la tendencia de “pueblos cuyos territorios son adyacentes, y que por lo demás están estrechamente relacionados” (p. 90), a exagerar sus diferencias y enfrascarse en contiendas y disputas. Este tipo de narcisismo se situaría en el lado opuesto de la homogenización.



Hay que tener en cuenta que los 967 municipios de categoría 6 tienen todos una población igual o inferior a 10.000 habitantes y, por más y más subdivisiones que se introduzcan en esta categoría, el hecho de que se trata de municipios poblacionalmente pequeños todavía permanece. Una buena proporción de los municipios de menos de 10.000 habitantes está tendiendo a despoblarse y, como consecuencia, a experimentar un proceso de envejecimiento particularmente rápido (Alfonso, O., ed., 2024).

La propuesta de categorización de la FND busca constituirse en un modelo para la asignación de competencias y recursos. Se basa en un Índice de Capacidad-Atractividad Territorial (ICAT), construido con variables agrupadas en cinco dimensiones: demográfica, geográfica, social y de capacidades humanas, económica, y fiscal. Como resultado de la aplicación del ICAT, los municipios y distritos quedarían clasificados en 10 categorías, tres más que en la categorización actual. Para el caso de los departamentos, la aplicación del índice arroja cinco categorías. La idea de que la categorización dé cuenta de la capacidad de satisfacer “las necesidades de vida de la gente” (FND, *op. cit.*, s.p.) luce bien orientada.

**LA
DESCENTRALIZACIÓN
PUEDE IGUALAR
OPORTUNIDADES...
O PROFUNDIZAR
DESIGUALDADES,
SI NO SE DEFINE
BIEN QUÉ SIGNIFICA
'BRECHA'**

Por su parte, la propuesta de nueva categorización de la Misión de Descentralización emplea dimensiones a primera vista similares a las de la FND (v. gr., demográfica, socioeconómica), pero las variables para medir cada dimensión no son siempre las mismas (p.ej., el porcentaje de población étnica figura en la propuesta de la misión, no en la de la FND), y añade una dimensión ambiental, muy relevante para Colombia. Ello redunda en un escalafón de 8 categorías de municipios, denominadas por su característica principal, a saber: Bogotá, grandes ciudades, nodos territoriales, Intermedios, centros urbanos, vocación primaria, prevalencia ambiental y densidad étnica (*op. cit.*, pp. 45 y 46).

Ambas propuestas, la de la FND y la de la Misión de Descentralización, logran una mayor diferenciación entre entidades territoriales, en especial entre los municipios de 10.000 o menos habitantes, frente a la categorización actual, excesivamente homogeneizadora. No obstante, la propuesta de la misión, en particular, puede dar lugar a ambigüedad en la pertenencia a algunas categorías (p.ej., un municipio con prevalencia ambiental puede tener al mismo



La adopción de una nueva categorización de las entidades territoriales ocupa un lugar destacado entre las propuestas a incorporar en la futura ley orgánica de competencias y recursos.

tiempo alta densidad étnica) y convertir en vocación lo que es un rasgo socioeconómico cambiante (p.ej., vocación primaria). Una alternativa que merece atención es la propuesta del DNP (2025) que clasifica los municipios en 8 categorías, incorporando una mayor diferenciación que bajo la categorización actual, producto de combinar un índice de capacidades institucionales y fiscales con otro que busca captar el espectro urbano-rural, basado en distancias y densidades.

La replicabilidad y transparencia son requisitos exigibles de cualquier metodología de categorización que se proponga o adopte. En las propuestas de categorización se emplean métodos estadísticos tales como las 'rupturas naturales -Jenks-', las k-medianas y el método Elbow. Teniendo en cuenta que no siempre las partes interesadas en el SGP tienen familiaridad y dominio de tal tipo de técnicas estadísticas, la metodología por la que se opte debería explicarse en forma suficientemente clara como para que las dudas o discrepancias respecto a la categorización estén sujetas a un proceso justo de resolución, con miras a minimizar el espacio para las decisiones arbitrarias o políticamente sesgadas.

Algunas asimetrías lucen bellas desde lejos

Un segundo motivo para la cautela es que la descentralización asimétrica puede conducir bien sea a la reducción o a la agudización de las desigualdades regionales y locales en el desarrollo económico, dependiendo de cómo toma cuerpo la asimetría en la fiscalidad y, en general, en las relaciones intergubernamentales. Para un país de regiones y con la geografía de Colombia, la descentralización es imprescindible, pero no todas las asimetrías sirven para todos los males.

Para la FND, la descentralización asimétrica consiste en dar "un trato 'desigual', para lograr igualar a todas las entidades territoriales" (s.p.). Luce bien hasta ahí, pero la aplicación de este enfoque plantea varias preguntas cuyas respuestas apenas se insinúan o se esbozan de manera genérica en el proyecto de ley. ¿Qué principio de equidad se seguiría? El principio de equidad vertical, que podría ser una buena guía en este contexto, no se menciona ni en el documento de la FND ni en el de la misión. Esto lleva a preguntarse cuáles desigualdades son las que se quieren reducir o, para decirlo con Sen (1995), ¿se busca la igualdad de qué? Si, digamos, a cada una de diez categorías municipales y distritales se les asignan distintas competencias en materia de educación o salud, ¿cuál sería el criterio que articularía la asignación de recursos del SGP, un papel que en el ámbito de la tributación usualmente cumple la capacidad de pago?

Más allá de las declaraciones aspiracionales, convendría explicar cómo el esquema de descentralización asimétrica por categorías de entidades territoriales, con las especificidades que se le atribuyan, conduciría a la reducción de las desigualdades aludidas. Habría que ahondar en los aspectos procedimentales y de causa-efecto de ese vínculo, más considerando que el SGP es uno de los principales instrumentos fiscales para incidir sobre las desigualdades territoriales en el desarrollo económico y que, por la complejidad del gobierno multiniveles y de la legislación que lo regula, se puede incurrir en errores serios con facilidad, errores que luego son difíciles de revertir. Países como España han vivido experiencias aleccionadoras en este ámbito. El ensayo y error a veces tiene su sesgo hacia el error.



El Acto Legislativo 03 de 2024 dispuso que la ley que defina la destinación de los recursos del SGP debe darle “prioridad a los derechos y servicios de salud, educación preescolar, básica, media y superior, y agua apta para el consumo humano y saneamiento básico con el fin de cerrar las brechas económicas, sectoriales y territoriales”. El cierre de brechas en esas varias dimensiones permite interpretaciones variadas. Tampoco hay que perder de vista que la Constitución propende por la universalización progresiva del acceso a tales derechos y servicios (C.N., arts. 49 y 356). El nuevo acto legislativo le plantea así a la ley el reto de darle alcance y compaginar la universalización en cuestión con el cierre de brechas económicas, sectoriales y territoriales, dentro de un marco organizacional de descentralización asimétrica.

Según el proyecto de ley de la FND, el total de los recursos del SGP se divide en dos grandes componentes para efectos de su distribución entre las entidades territoriales. El primer gran componente sería equivalente al

» La ley que defina la destinación de los recursos del SGP debe darle “prioridad a los derechos y servicios de salud, educación preescolar, básica, media y superior, y agua apta para el consumo humano y saneamiento básico con el fin de cerrar las brechas económicas, sectoriales y territoriales”.

monto del SGP existente al momento de la aprobación de la ley de competencias, incrementado anualmente por la tasa de inflación, y en gran medida preservaría la distribución observada del mismo entre las entidades territoriales, con sus virtudes y defectos. Es probable que ello facilite el acuerdo para la aprobación de la ley.

El segundo gran componente correspondería a los recursos adicionales asignados al SGP por el acto legislativo. Este componente se distribuiría “entre los municipios de las categorías de la 5 a la 10 y entre los departamentos”, con base en índices de brechas sectoriales y territoriales. En el caso de la brecha sectorial, puesto que, según el proyecto, entre mayor sea el rezago de una entidad territorial dada con respecto al máximo logro nacional, mayores serán los recursos transferidos, habría un incentivo (‘perverso’) para mantenerse rezagado. Por lo demás, el proyecto del FND reconoce, correctamente, que la brecha territorial “se puede interpretar de maneras diversas”, pero deja abierta la cuestión; es cu-



rioso que la nueva categorización propuesta no se use allí para la asignación de recursos. El Gobierno Nacional quedaría encargado de establecer la metodología para la distribución de estos recursos.

Detalles y el reformismo por compartimentos

Hay muchos otros temas que la ley de competencias aborda o debe abordar. Solo para ilustrar su importancia y complejidad consideremos brevemente aquí un par de casos, tomando como referencia el proyecto de ley de la FND. Los recursos de Propósito General del SGP son cruciales sobre todo para las entidades territoriales pequeñas en población y fiscalmente pobres. Hay vaguedad sobre la forma cómo se determina el monto total, el cual parece cobrar un carácter residual, una vez descontadas las asignaciones para los sectores prioritarios (salud, etc.). La vaguedad es especialmente cierta en lo atinente a los nuevos recursos del SGP. El carácter residual sería probablemente contraproducente para las entidades territoriales beneficiarias, por acentuar la incertidumbre acerca de los recursos disponibles y por obstaculizar la planeación de gastos.

En el sector educación se establece un orden de prioridad en el uso de los recursos del

» Para un país de regiones y con la geografía de Colombia, la descentralización es imprescindible, pero no todas las asimetrías sirven para todos los males.

SGP por parte de las entidades territoriales “privilegiando en primer lugar la financiación de docentes y personal, seguido de los insumos clave para la permanencia (alimentación, transporte) y la infraestructura”, y queda flotando en el aire la cuestión de en qué consistiría la autonomía territorial en cada uno de estos campos. Si las facultades en lo relativo a la contratación, la fijación de remuneraciones, los traslados, etc. no se regulan de manera razonablemente coherente o coordinada entre niveles de gobierno, las obligaciones de gasto pueden con facilidad desbordar la disponibilidad de recursos del SGP.

La reforma del SGP tiene conexiones profundas con otras piezas del marco legal de la política económica y social. En esas circunstancias, examinar la reforma de manera aislada, sin considerar las interacciones con la regla fiscal y la reforma al sistema de salud, por ejemplo, ofrecería una perspectiva recortada o engañosa de sus implicaciones fiscales y económicas. La forma de determinar el tamaño del SGP como un porcentaje (creciente) de los ingresos corrientes de la nación “implica que toda reforma tributaria nacional genera más gasto”, como observa Ocampo (2024), introduciéndole un elemento procíclico a la

política fiscal. Tras la activación reciente de la cláusula de escape prevista en la Ley 2155 de 2021, el ajuste que se requeriría si se quiere retornar al cumplimiento de las metas de la regla fiscal se avizora particularmente exigente, con efectos adversos sobre la actividad económica si aquel se lleva a cabo en una etapa contractiva del ciclo. Estaríamos en presencia de dos leyes que en algunos aspectos riñen entre sí y que pueden tener un elevado costo conjunto de cumplimiento. Ese sería un costo del reformismo por compartimentos estancos y no sería de extrañar que ello induzca cambios en la legislación en uno o en ambos frentes.

Algo similar ocurre con la reforma al sistema de salud que cursa en el Congreso de la República, promovida por el Gobierno Petro. El proyecto de ley establece que a la

LA REFORMA DEL SGP TIENE CONEXIONES PROFUNDAS CON OTRAS PIEZAS DEL MARCO LEGAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL.

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres) le corresponde administrar, entre otros, “los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a salud que pertenecen a las entidades territoriales”, a través de un Fondo Único Público de Salud y de Fondos Cuenta Regionales de Salud. La única mención de la Adres que hace el articulado del proyecto de ley de la FND se refiere a la creación de un fondo de emergencias sanitarias. ¿En qué medida son coherentes entre sí estos dos arreglos institucionales? En particular, ¿cómo se armonizaría, en términos tanto de objetivos como de procesos, la centralización en la administración de los recursos del sistema de salud que encarna la ADRES con el fortalecimiento de la autonomía territorial que predica la reciente reforma constitucional del SGP? **EC**

* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfonso, O., ed. (2024). País raquítico, país robusto: La cartografía del poblamiento y despoblamiento de los municipios colombianos. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Buchanan, J. M. (1967). Public Finance in Democratic Process. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- CARF. (2025). Informe al Congreso 2025. Bogotá, D.C.: Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Retrieved from https://www.carf.gov.co/documentos-tecnicos/informes-al-congreso-de-la-republica/-/document_library/xops/view_file/2355610?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_Instance_xops_redirect=https%3A%2F%2Fwww.carf.gov.co%3A443%2Fdocumentos-tecnicos.
- DNP. (2025). Tipologías de entidades territoriales para el reconocimiento de capacidades. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Exministros. (2024, Octubre 28). Carta abierta a los Senadores y Representantes del Congreso de la República. *La República*. Retrieved from <https://www.larepublica.co/economia/exministros-y-la-andi-rechazaron-reforma-al-sistema-general-de-participaciones-de-petro-3985622>
- Federación Nacional de Departamentos. (2025). Proyecto de ley de competencias y recursos. Bogotá, D.C.: FND.
- Freud, S. (2010). Civilization and its discontents. Mandsfield Centre, CT: Martino Publishing.
- González, J. I. (2024, Octubre 25). El Sistema General de Participaciones. *La República*. Retrieved from <https://www.larepublica.co/analisis/jorge-ivan-gonzalez-506394/el-sistema-general-de-participaciones-3983653>
- Misión de descentralización. (2024). Informe final. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Observatorio Fiscal. (2024). Análisis del Proyecto de Acto Legislativo 437 de 2024/C - 018 de 2024/S. Bogotá, D.C.: Universidad Javeriana.
- Observatorio Fiscal. (2025). Informe sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025. Bogotá, D.C.: Universidad Javeriana. Retrieved from https://www.ofiscal.org/_files/ugd/d2e86e_da474f460d6e4f61ad40d79da3712c26.pdf
- Ocampo, J. A. (2024, 11 2). Cómo apoyar la descentralización. *El Tiempo*. Retrieved from <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/como-apoyar-la-descentralizacion-3396315>
- Ospina-Tejeiro, et. al. (2024). Descripción, antecedentes y riesgo fiscal y macroeconómico del proyecto de acto legislativo que modifica el Sistema General de Participaciones (SGP). Borradores de Economía(1286).
- Sen, A. (1995). Inequality Reexamined. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Simon, H. A. (1964). On the Concept of Organizational Goal. *Administrative Science Quarterly*, 1-22.
- Simon, H. A. (2001). The Sciences of the Artificial. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Smith, V. L. (2003). Constructivist and ecological rationality in economics. *American Economic Review*, 93(3), 465-508.

NO MÁS CENTRALISMO

ES HORA DE PENSAR EN LA VERDADERA AUTONOMÍA TERRITORIAL

Mientras los municipios y departamentos asumen cada vez más responsabilidades, siguen atados a transferencias restringidas, sin autonomía ni poder real de decisión. La reciente reforma al Sistema General de Participaciones promete corregir décadas de inequidad territorial, pero enfrenta resistencias fiscales, técnicas y políticas.

LAS REGIONES DE COLOMBIA han padecido el centralismo durante buena parte de nuestra vida republicana. Sin embargo, nunca lo habían sufrido tanto como con el actual gobierno. Se dirá, en contra de esta afirmación, que el Congreso de la República decidió aumentar las transferencias a los territorios. Sin embargo, hay dos peros: el tiempo que podría tomar la aprobación de la ley de competencias, más un período de transición de 12 años contados a partir del 2027.

Es decir, no habrá transferencias hasta que no se expida una ley de competencias y el aumento será gradual a partir del año siguiente en que se apruebe esta ley, hasta lograr la meta en el 2038; la dependencia del nivel central continúa intacta.

Detengámonos a analizar la palabra “transferencias”. ¿Un regalo, un subsidio? Olvidan que la riqueza del país se genera en los territorios que lo componen.

Los niveles intermedios de gobierno son muy relevantes para una democracia. Infortunadamente en nuestro caso los departamentos, como lo ha reconocido el ex vicepresidente Humberto de la Calle Lombana, en la Constitución de 1991 se pasó de largo sobre los departamentos y, cuando se dieron cuen-



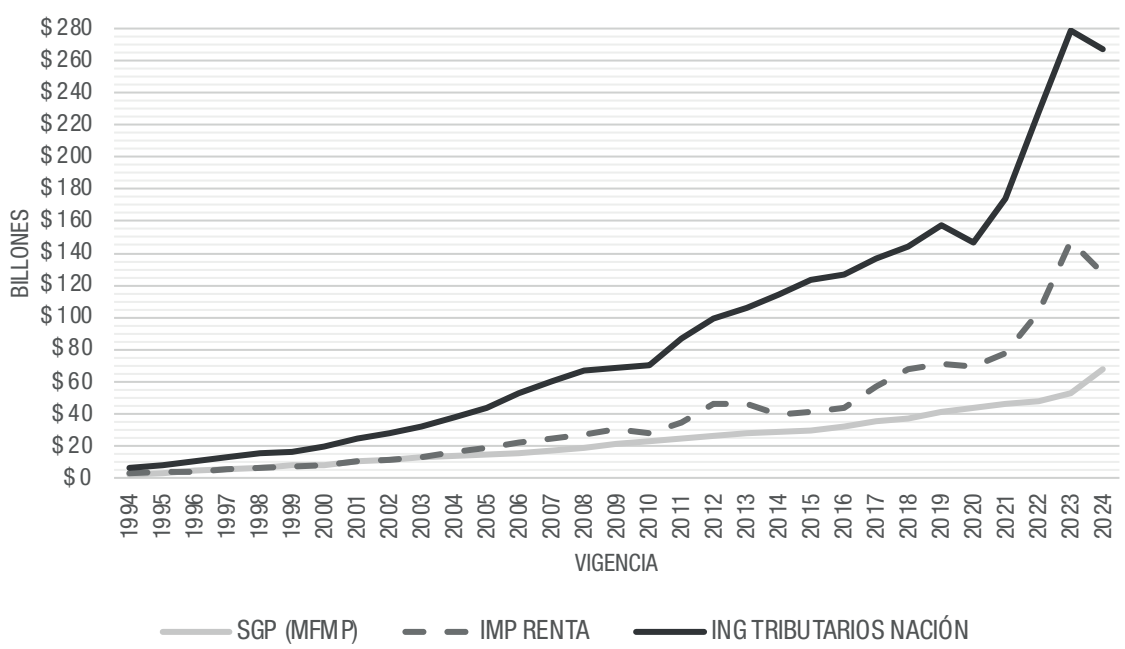
**ANDRÉS JULIÁN
RENDÓN CARDONA**
GOBERNADOR
DE ANTIOQUIA

ta, habían desarrollado todo un cuerpo constitucional al margen de los mismos. Entonces dejaron a los departamentos con las rentas que traían desde la Constitución de 1886. Son las rentas de la colonia que buscan corregir comportamientos y externalidades negativas y evitar que la sociedad consuma en exceso bienes o servicios como los licores, tabacos, juegos de suerte y azar y recientemente la gasolina y los vehículos. (Gráfico 1).

En la medida en que los ciudadanos habitúan sus comportamientos hacia unos comportamientos más saludables, más amigables con el ambiente, esos ingresos estructuralmente tienden a decrecer, lo que ha dejado a unos departamentos, como Antioquia, sin la posibilidad de atender todas las necesidades de sus ciudadanos y las exigencias del territorio. (Gráfico 2).

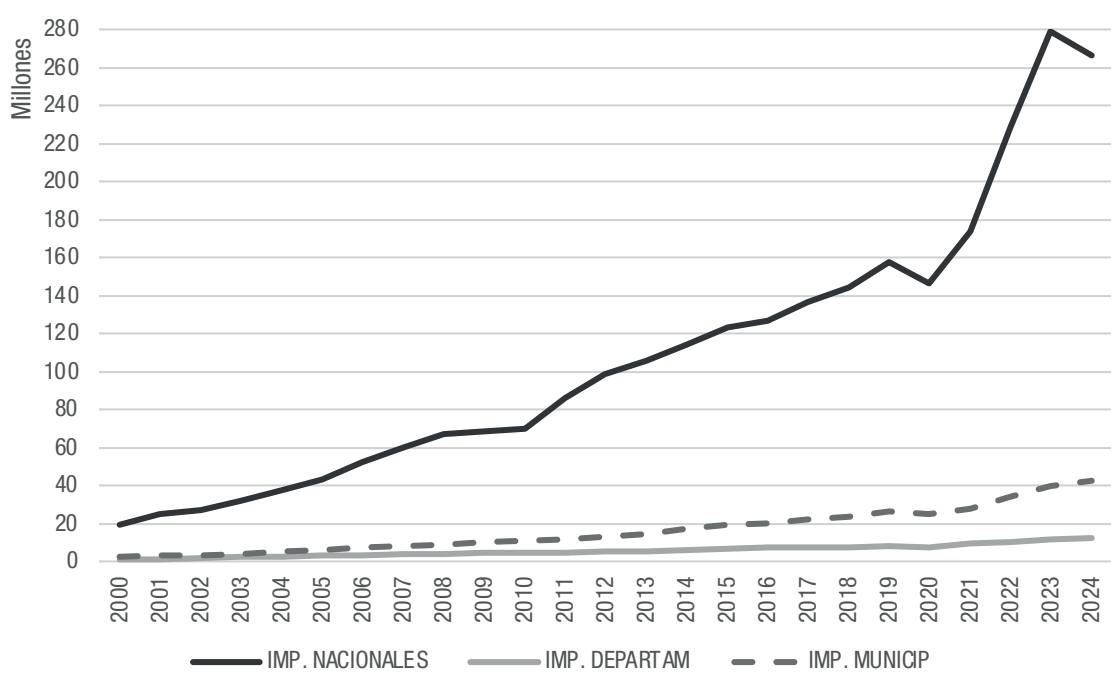
En Colombia muchos creen que Antioquia es un departamento rico. Y en alguna medida es cierto; somos ricos en bondad, en generosidad, en la gente que lo habita, en la exuberante naturaleza y los paisajes maravillosos con los que nos privilegió Dios, pero tenemos realidades regionales de pobreza que nos duelen y que yo, como gobernador, trabajo a diario para combatir.

GRÁFICO 1.
ESTADÍSTICAS DE RECAUDO



Fuente: el autor con base en los documentos citados en la bibliografía.

GRÁFICO 2.
PROYECCIÓN SGP PRIMARIO, INCREMENTO Y TOTAL. (PESOS DEL 2025)
2026-2038



Fuente: el autor con base en los documentos citados en la bibliografía.



En Antioquia, el 90 % de los municipios pertenecen a categoría 5 y 6, no tienen capacidad suficiente para inversión, sus ingresos de libre destinación son reducidos y desde el nivel seccional no pueden disminuir desigualdades sociales y económicas de su población y el territorio.

Es el caso de lo que ocurre en subregiones como Urabá y Bajo Cauca, por mencionar dos casos, que no distan mucho de los padecimientos que sufren habitantes de otras regiones olvidadas del territorio nacional. Y eso está asociado a la poca capacidad de respuesta de los departamentos, con un agravante que estoy seguro se repite en igual sentido en otros departamentos del país, la inmensa dependencia de los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones (SGP).

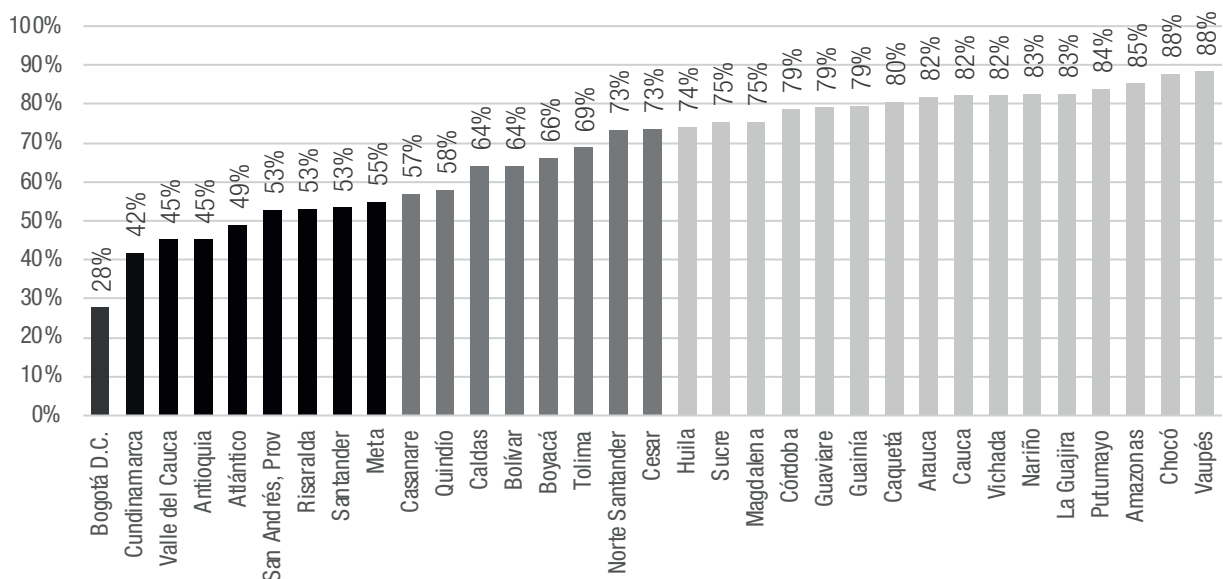
Incluso, 28 departamentos, quiere decir el 87,5 % del país, dependen de los recursos que gira el Gobierno Nacional para suplir necesidades básicas en salud, educación y una mínima parte en agua potable y saneamiento básico. (Gráfico 3).

En Antioquia, el 90 % de los municipios pertenecen a categoría 5 y 6, no tienen capacidad suficiente para inversión, sus ingresos de libre destinación son reducidos y desde el nivel seccional no pueden disminuir desigualdades sociales y económicas de su población y el territorio.

El camino a la verdadera descentralización

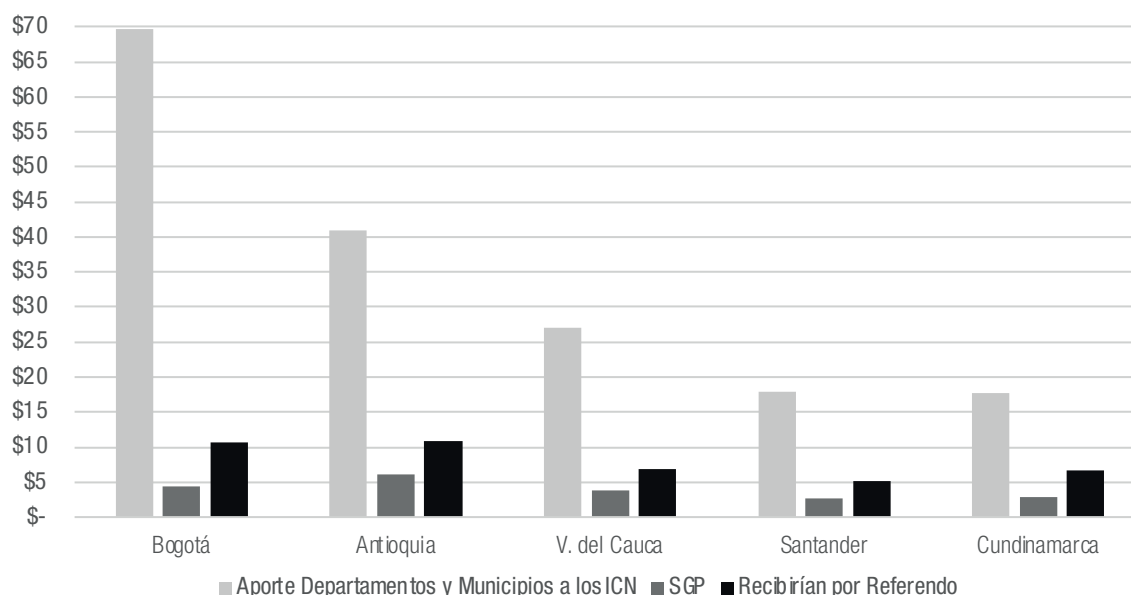
Un grupo de ciudadanos promueve un referendo que busca reformar el artículo 298 de la Constitución, al que se le adicionaría lo siguiente: "Sólo los departamentos y el Distrito Capital podrán gravar la renta y el patrimonio de las personas naturales y jurídicas que allí residan. El recaudo de estos impuestos será

GRÁFICO 3.
RECURSOS QUE GIRA EL GOBIERNO NACIONAL



Fuente: el autor con base en los documentos citados en la bibliografía.

GRÁFICO 4.
APORTES A LOS ICN Y TRANSFERENCIAS



Fuente: el autor con base en los documentos citados en la bibliografía.

de propiedad exclusiva de ellos en su conjunto. Su distribución se hará atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, equidad social, solidaridad territorial, eficiencia y demás criterios que establezca la ley”.

El proyecto de referendo que busca modificar ese artículo, para que los tributos de renta y patrimonio se queden en los departamentos y el Distrito Capital, representa la verdadera autonomía fiscal territorial. Además, profundiza la descentralización –promesa incumplida de la Constitución Política del 91– siguiendo principios de solidaridad territorial, equidad social, concurrencia, subsidiariedad y eficiencia, entre otros.

La propiedad de estos tributos será de los 33 entes territoriales de manera conjunta y colectiva. Esto garantizaría que todos pudieran mejorar significativamente la asignación que hoy reciben a través del Sistema General de Participaciones. Las regiones serían propietarias de los tributos pero no se quedarán con la totalidad de los ingresos que allí se generen.

Por ejemplo, las personas naturales y jurídicas de Antioquia le aportaron en el 2024, más de \$40 billones a la Dian por concepto de renta; las de Bogotá cerca de los \$70 billones. Con el

» **Urabá y Bajo Cauca claman por inversión real: el centralismo dejó un vacío social que los territorios no pueden llenar solos.**

referendo en marcha recibirían no menos de \$10 billones. La reglamentación del referendo –que no debería tomar más de dos años– y de las mal llamadas ‘transferencias’ comparten un efecto positivo: eliminar el derroche en el nivel central. (Gráfico 4).





28 departamentos, quiere decir el 87,5 % del país, dependen de los recursos que gira el Gobierno Nacional para suplir necesidades básicas en salud, educación y una mínima parte en agua potable y saneamiento básico.

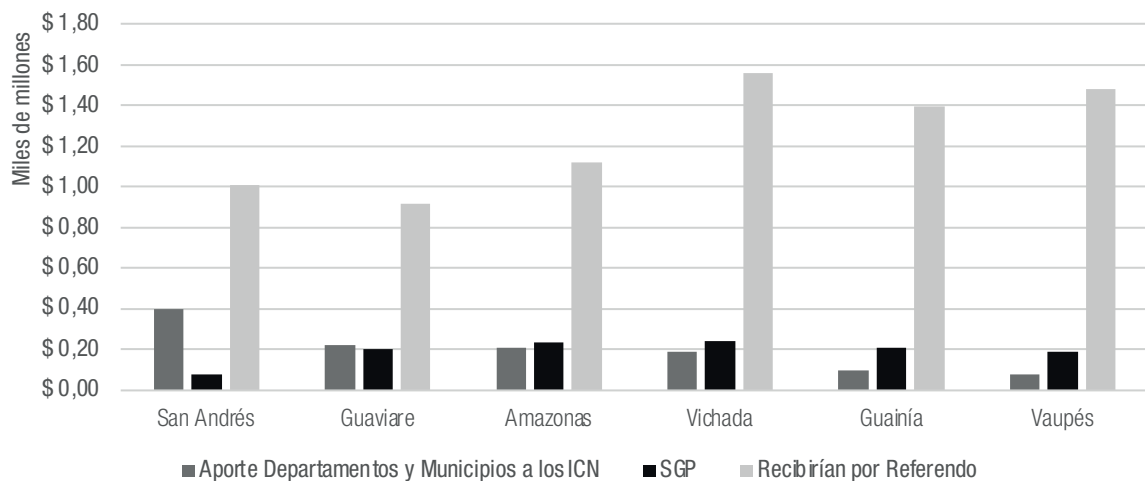
Sin embargo, tenemos departamentos en los que su aporte al impuesto de renta es menor, pero con el principio de solidaridad territorial, el recurso recibido teniendo el referendo sería superior para atender las necesidades de su territorio. (Gráfico 5).

En la actualidad, casi el 90 % de los departamentos del país, si no fuera por las transferencias, no tendrían manera de sobrevivir, lo que debilita el desarrollo regional y contradice el espíritu descentralizador de la Carta Magna. Debemos priorizar las necesidades reales de las regiones, teniendo en cuenta que el 87 % de los municipios son de categoría sexta y dependen casi exclusivamente de las transferencias nacionales, las cuales, como hemos dicho, siguen bajo control centralista del Gobierno Nacional.

Esta determinación no quebrará al Gobierno Nacional, como dicen algunos, pues terminará quedándose solo con los bienes públicos de vocación nacional: seguridad y defensa; relaciones internacionales; justicia; el manejo de la macroeconomía, entre otros. Según los cálculos preliminares que hemos hecho, encontramos que el impacto fiscal para la nación no sería superior al 1 % del PIB, que es algo absolutamente manejable para cualquier ministro de Hacienda. En los demás frentes, desde el territorio, los departamentos y municipios lo haremos mucho mejor.

Basta con preguntarnos: ¿qué evidencia existe sobre el avance de las regiones con el actual sistema centralizador? ¿Qué testimonio sobre esto tienen Chocó, San Andrés o Vichada? Basta visitar en Antioquia, las subre-

GRÁFICO 5.
INGRESOS POR REFERENDO



Fuente: el autor con base en los documentos citados en la bibliografía.



giones que ya mencioné, Urabá y Bajo Cauca, para ver los vacíos que ha generado el centralismo. No hay que enmarcar todos los debates en una concepción ideológica de clases: los colombianos nos queremos y nos respetamos todos, sin distingo de nuestro origen regional.

En resumen, la propuesta busca que los tributos de renta y patrimonio, en lugar de ir a engrosar las arcas y los excesos del nivel central, en burocracia y gastos de funcionamiento, se queden resolviendo los dolores y necesidades de los departamentos y el Distrito Capital.

De acuerdo con datos que tenemos en Planeación Departamental, basado en informes del Departamento Nacional de Planeación, (DNP) los departamentos hemos dejado de recibir más de 500 billones de pesos en transferencias desde el año 2001, debido a los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, lo que evidencia el incumplimiento del principio constitucional de autonomía territorial y descentralización establecido en el Artículo 1° de la Constitución Política, que exige equilibrio entre el Estado unitario y la autonomía regional.

**» Antioquia
aportó más de \$40
billones en renta
en 2024, pero solo
recibe migajas del
presupuesto central.**

La ruta que sigue

Luego de que la Registraduría Nacional del Estado Civil revisara y avalara las firmas que recogió ese grupo de ciudadanos, el proyecto de referendo de autonomía fiscal está en manos del Congreso de la República para tramitar una ley que será revisada por la Corte Constitucional. La Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República inició este año el proceso de sensibilización sobre el referendo.

Si el proyecto supera los cuatro debates requeridos en el Senado, se expedirá una ley ordinaria que debe revisar la Corte Constitucional. Una vez aprobada, se convocará a un referendo para que los colombianos decidan si respaldan la autonomía fiscal de los departamentos.

De ser refrendado por la ciudadanía y posteriormente sancionado por la Presidencia de la República, se establecerían nuevos criterios de distribución de recursos, garantizando inversión en las regiones que más lo necesitan, incluso en los ejercicios de distribución hemos incluido criterios de igualación fiscal, prevalencia ambiental y étnica, poblacionales



Las personas naturales y jurídicas de Antioquia le aportaron en el 2024, más de \$40 billones a la Dian por concepto de renta; las de Bogotá cerca de los \$70 billones. Con el referendo en marcha recibirían no menos de \$10 billones.

y de desarrollo económico, con el fin de que los departamentos con menos competencia fiscal puedan acceder a recursos por los atributos ambientales y poblacionales que les pertenecen. (Gráfico 6).

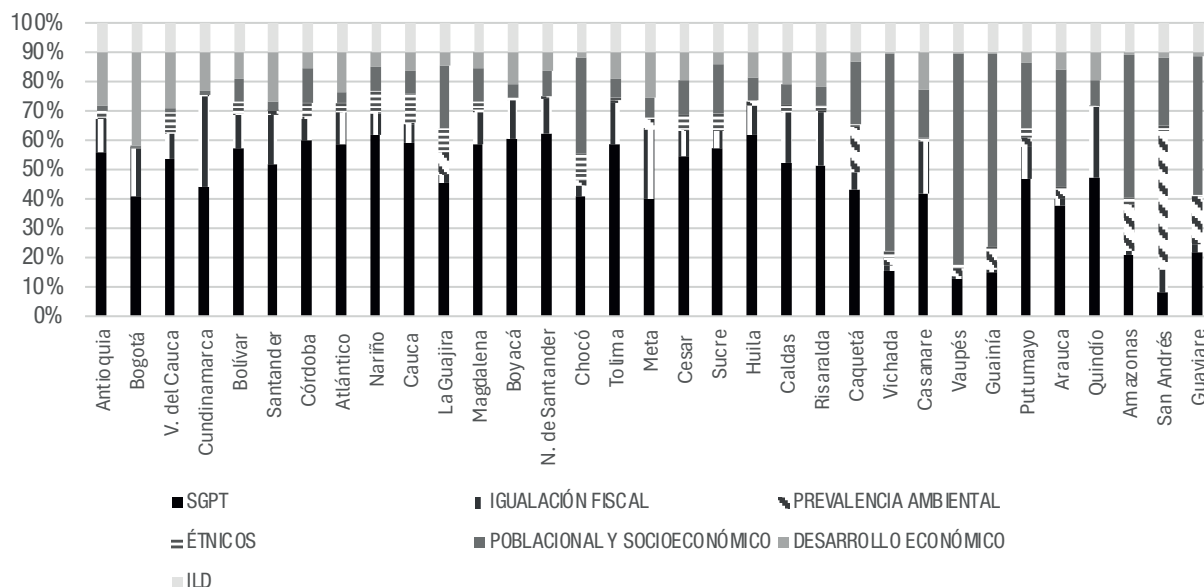
La autonomía fiscal no es un capricho ni una amenaza, es una oportunidad y es la llave para tener un país más fuerte, equitativo y democrático. El desarrollo de Colombia está lejos de lograrse por la estructura centralizada del Gobierno Nacional.

Un ejemplo claro de esta visión centralista es la reciente resolución del ministerio de Agricultura que pretende dictar qué deben cultivar los campesinos del Suroeste antioqueño, que es una región con una

vocación naturalmente cafetera, turística, agropecuaria y minera. Este tipo de decisiones, lejos de impulsar el desarrollo, socavan la autonomía de las comunidades, desconocen las regiones y desprecian el conocimiento ancestral y técnico que ellas tienen sobre sus territorios.

La discusión sobre seguridad y soberanía alimentaria debe basarse en hechos, pues para detonar la producción agropecuaria no basta con definir polígonos y usurpar la autonomía territorial. Y es inaceptable que las decisiones de orden fiscal, económico y social sigan siendo tomadas por quienes no comprenden ni conocen las necesidades y potencialidades de las regiones.

GRÁFICO 6.
CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS



Fuente: el autor con base en los documentos citados en la bibliografía.

Decisión con proyección de futuro

Las bondades de este cambio serán muchas, pero quiero concentrarme solamente en dos. Una que esbozan permanentemente los politólogos y es la posibilidad de establecer una mejor relación entre el nivel y la capacidad de comunicación de los ciudadanos y el desarrollo que en sus territorios se provee. Cuando los ciudadanos sienten que desde el nivel de desarrollo, los bienes y los servicios públicos que se ofertan en su territorio no se financian fruto de su esfuerzo, se cuidan de elegir mejor a sus gobernantes y los niveles de corrupción, según la evidencia empírica, son menores.

De otro lado, desde el punto de vista económico, a mí como economista me gusta la competencia y quisiera ver también a los departamentos en las regiones de Colombia manejando las bases gravables, las tarifas de renta y patrimonio y compitiendo entre ellos por atraer personas, por atraer empresas, inversión y riqueza como acontece en otras latitudes.

Es muy importante destacar que los países que más fácilmente han sobrevivido a regímenes populistas son aquellos que tienen una federación constituida o unas autonomías bastante bien definidas. Si en el nivel central se tiene como consecuencia del resultado electoral una definición política, esa definición no es absoluta para todos los rincones de ese país o de esa nación, porque hay suficiente autonomía en las regiones.

Nosotros con este cambio hemos avizorado que los 32 departamentos y el Distrito Capital mejorarían sus ingresos y la gran mayoría prácticamente duplicarían sus ingresos, comparando ese ingreso potencial futuro respecto a lo que hoy reciben a través del Sistema General de Participaciones. Los tributos existen para equiparar condiciones entre las



» «La propuesta busca que los tributos de renta y patrimonio, en lugar de ir a engrosar las arcas y los excesos del nivel central, en burocracia y gastos de funcionamiento, se queden resolviendo los dolores y necesidades de los departamentos».

personas y los territorios. Entre nosotros y en relación con nuestro nivel de desarrollo, según los datos de la Oede, la inequidad no se corrige después de ingresos y gastos, pues la capacidad de reparto desde el Gobierno central le ha quedado mal hecha desde los inicios de nuestra vida republicana.

Queremos que este cambio le entregue esa posibilidad de reparto a los departamentos porque conocen mejor el territorio, a sus habitantes y podrán proveer mejores soluciones a las problemáticas que hoy día se enfrentan. Nuestra insistencia es una: no más centralismo derrochador, acabemos con ese yugo. Es hora de lograr la verdadera autonomía territorial.

¡Que los recursos que se generan en las regiones, se queden en las regiones!. EC

* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2025). Presupuesto Sistema General de Participaciones, documentos y anexos. Sicodis. <https://sicodis.dnp.gov.co/AspxSGP/distribucionesSGP.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda). (2025). Balance del Gobierno Nacional Central. <https://www.minhacienda.gov.co/politica-fiscal/cifras-de-politica-fiscal/gobierno-nacional-central/balance>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda). (2025). Cifras e indicadores: recaudo. <https://www.minhacienda.gov.co/presupuesto-general-de-la-nacion%C3%B3n>.

LA DESCENTRALIZACIÓN ¿UN RETORNO A LA TENSIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS?

La nueva reforma al sistema de transferencias aumenta el flujo de recursos hacia los territorios, pero sin una estructura técnica clara, podría revivir viejas tensiones fiscales y perpetuar los errores del pasado.

EN DICIEMBRE DE 2024 se aprobó un proyecto de reforma constitucional que modifica la descentralización administrativa del país. La forma y el origen de la propuesta fue atípica si se compara con todas las reformas que se han hecho desde 1965 y fue tan distinta que el Gobierno Nacional Central (GNC), que debía ser el más interesado, entró de lleno a la discusión casi que al final del trámite legislativo.

Pese a este hecho, es pertinente ver el Acto Legislativo 03 de 2024 como una oportunidad de mejorar el proceso, en especial, en la eliminación de la duplicidad de funciones, reforzar las reglas fiscales y ganar en estabilidad en las finanzas públicas. Esta tarea queda en las manos del GNC, en su eficiencia y eficacia para diseñar una propuesta de ley orgánica y en saberla defender en el Congreso de la República. Al fin y al cabo, la determinación de funciones y competencias y su financiamiento es una decisión eminentemente política, pero con efectos económicos que se deben regular para evitar problemas futuros.

Antecedentes y lecciones de la experiencia

La descentralización administrativa en Colombia empezó en el período 1965-1968 como un proceso típico de desconcentración. Esa fue la etapa departamentalista del proceso, que surgió de la expansión de la economía, el crecimiento de la población y de la creciente urba-



**SIDRO HERNÁNDEZ
RODRÍGUEZ**
PROFESOR UNIVERSIDAD
EXTERNADO DE COLOMBIA

nización que le exigió a la clase política central de la época reacomodar su poder para ganar en eficiencia y responder a los requerimientos y reivindicaciones del desarrollo social.

Con el objetivo de ganar eficiencia en la prestación de los servicios gubernamentales, el GNC delegó una parte de sus funciones a los gobiernos departamentales centrales (GDC) por intermedio de contratos interadministrativos, sin entregar nada de la titularidad de las competencias a los gobiernos subnacionales y locales, y mucho menos el poder político.

En la siguiente fase del proceso, 1969-1985, la clase política acordó mantener la centralización política e implantar una descentralización administrativa (Eastman, 1981). Delegaron funciones y entregaron recursos financieros a los GDC y a los gobiernos municipales centrales (GMC)¹ para que los gestionaran directamente. Ahí empezó la fase municipalista que permanece hasta el presente.

Para proveer los recursos crearon y pusieron en operación el situado fiscal y un conjunto de transferencias intergubernamentales, muchas de ellas sin asignarles una finalidad, lo cual dió origen a lo que la Misión de las Finanzas Intergubernamentales llamó el 'laberinto de las transferencias intergubernamentales' para expresar la pérdida de control sobre las finanzas públicas por parte del GNC (Wiesner-Bird, 1981).

¹ Decreto No. 2274 de 1978 y Decreto No. 2275 de 1978.



Allí se asignaron transferencias sin evaluar las competencias entre los niveles de gobierno, sin determinar su capacidad de gestión, sin una fórmula de distribución que incorporara el esfuerzo fiscal de los GDC y de los GMC. Desde luego, el poder político regional no estaba interesado en que existiera un sistema de transferencias bien organizado, pues esa asimetría de información les generaba réditos.

La tercera fase se inició con la Ley 12 de 1986 y llega hasta 2025. Esa ley aumentó progresivamente la cesión² de un aparte del recien creado impuesto al valor agregado (IVA) a los municipios y a Bogotá D.E., hasta alcanzar el 50 % del recaudo, y autorizó al GNC para reformar, fusionar y liquidar entidades nacionales o asignarlas a los GMC. Para determinar la participación de cada municipio

» ...se asignaron transferencias sin evaluar las competencias entre los niveles de gobierno, sin determinar su capacidad de gestión, sin una fórmula de distribución que incorporara el esfuerzo fiscal de los GDC y de los GMC.

la ley obligaba a calcular el esfuerzo fiscal con el impuesto predial.

En 1986 se creó una *cesta de gasto y competencias*, pues el 25,8 % de esas transferencias eran para gasto en funcionamiento e inversión y la ley le asignó a la parte de inversión la finalidad de financiar los gastos en acueductos y alcantarillados; tratamiento y disposición final de basuras; construcción, pavimentación y remodelación de calles y caminos vecinales y veredales; planteles educativos, puestos de salud y ancianatos, plazas de mercado; instalaciones deportivas y parques; extensión de la red de electrificación; entre otros gastos. Esa cesta no fue imperativa pues la ley dejó abierta la disposición al decir “podrá destinarse a...” (Ley 12 de 1986, art. 7).

Con las reformas constitucionales de 2001 y 2007 se cambió el sistema de transferencias

² Un porcentaje se repartía en alícuotas entre los municipios y el Distrito Especial –como era creciente, empezó con 25,8 % en 1986 y a partir de 1992 el 28,5 %– y el restante se distribuía entre municipios con menos de 100.000 habitantes de acuerdo con la población y el esfuerzo fiscal (Ley 12 de 1986, art. 3 y 4).

con la implantación del Sistema General de participaciones (SGP). Se mantuvo y reforzó la *cesta de gasto y competencias* y el cambio consistió en suprimir la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y el situado fiscal con la creación de una bolsa única, el SGP, y así se acogió una parte de las recomendaciones de la Comisión de Racionalización del Gasto (1997 A). Además, le dio estabilidad al flujo al disminuir la varianza al incorporar en la fórmula el promedio móvil de la variación de los ingresos corrientes de la nación, es decir, disminuir la transmisión del ciclo de ingresos del GNC a los GDC y GMC.

A lo largo de esta fase municipalista se entregaron recursos financieros efectivos y se asignaron funciones y competencias con carácter nominal pues en la práctica siempre se mantuvo la duplicidad del gasto y el esfuerzo fiscal no opera de manera eficiente y eficaz (Comisión del Gasto Público, 1987; y Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997).

Hasta 2025 la cuantificación de la distribución de recursos se hace con base en la población, la cantidad de personas en pobreza³ y una fórmula de esfuerzo fiscal que técnicamente no mide realmente el esfuerzo, y no se consideran otras variables económicas que permitiría una clasificación más eficiente entre los municipios.

La razón para mantener aún hoy la duplicidad del gasto no es de tipo económico, es de carácter político. La desaparición del bipartidismo hacia los ochenta con la explosión de empresas políticas derivadas de la descentralización política de 1986, y la aparición del batallón de contratistas que brotó con las reformas de 1992-1995 a las funciones, la estructura y la organización estatal, se crearon intereses pecuniarios y un juego de poder político que, al desarrollarse en un gobierno unitario y presidencialista, condujo a que la aprobación de la agenda legislativa del GNC dependiera de la capacidad de asignar recursos presupuestales en las entidades nacionales para ser ejecutados en los departamentos y municipios⁴.

46,5 % ES EL PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN QUE, SEGÚN LA PROPUESTA ORIGINAL, DEBÍAN DESTINARSE AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES A PARTIR DE 2034.

Por su parte, los alcaldes no utilizaron a los GDC para acceder a las instancias nacionales y optaron por negociar directamente con el GNC recursos por fuera de transferencias para financiar gastos en sus localidades sin necesidad de aumentar su esfuerzo local.

En la operación del sistema no se trata de mirar si los GDC y los GMC tienen o no la capacidad para ejecutar y administrar las funciones que se le asignaron, como tampoco que el GNC vigile, inspeccione y controle a los otros niveles de gobierno (lógica de la Carta Magna en 1991), y mucho menos que la asignación de los recursos se hagan con base en los costos; de lo que se trata es de analizar cómo se mantiene el poder político de coaliciones y de intereses rentistas de naturaleza nacional y regional.

La oportunidad del momento político

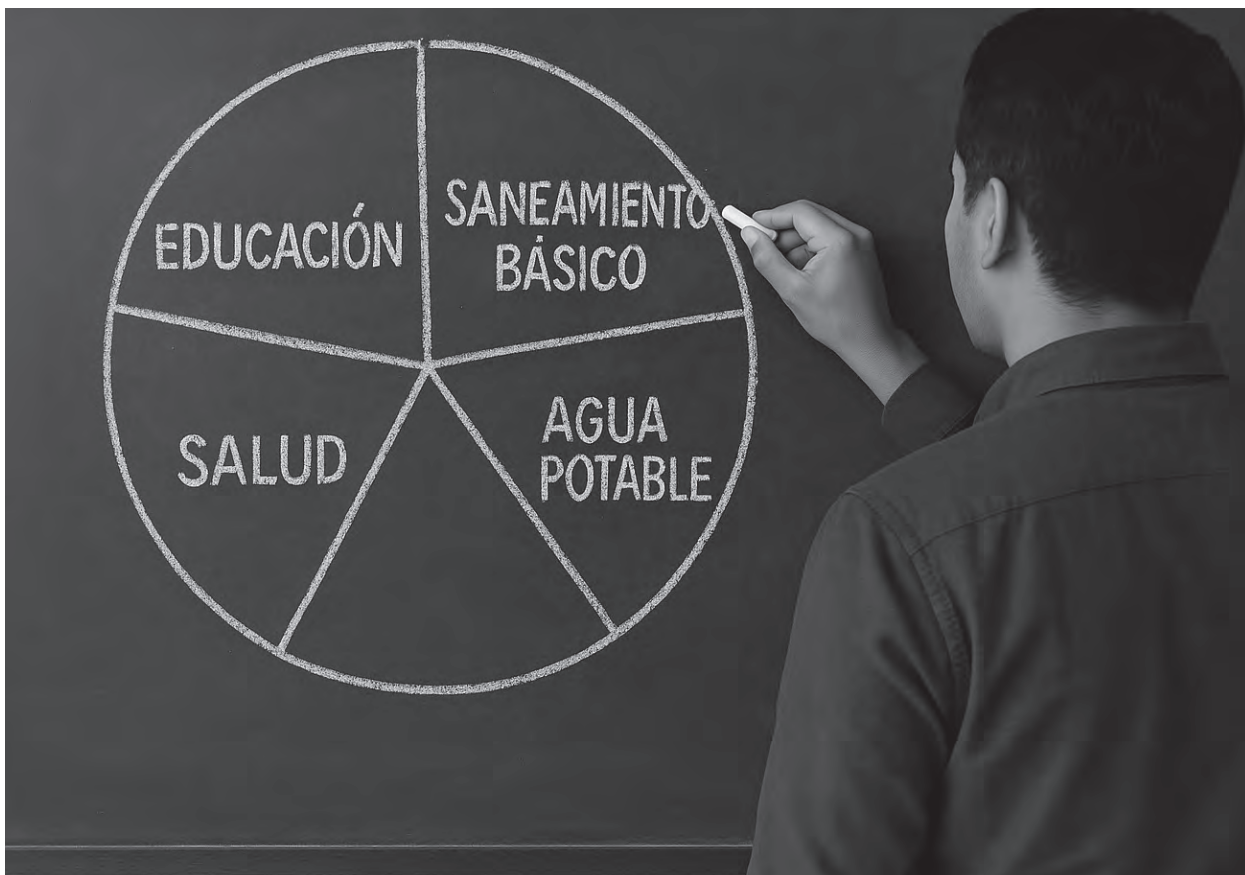
La Federación de Nacional de Departamentos (FND), la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), la Federación Colombiana de Municipios (Fedemunicipios) y un conjunto de congresistas vieron la oportunidad y aprovecharon un momento político para presentar un proyecto de acto legislativo con el objetivo de obtener mayor autonomía territorial.

El momento fue oportuno porque en más de medio siglo el GNC siempre tuvo el control sobre estos proyectos de ley o los proyectos de actos legislativos que pretendían reformar el sistema de transferencias. Lo hacía por el conocimiento de los objetivos de los poderes políticos regionales fuertes: acaparar el máximo de recursos nacionales sin pensar en las regiones más débiles, y su interés por el gasto para mantener las adhesiones políticas sin ninguna consideración por la eficiencia y la estabilidad macrofiscal.

En esta ocasión el GNC les dejó una ventana de oportunidad porque concentró sus esfuerzos en alcanzar la aprobación de las reformas laboral y al sistema de seguridad social en pensiones y salud, las que considera como el núcleo del cambio social que había propuesto al electorado. En el Senado y la Cá-

3 En las leyes, empezando por la Constitución Política, la pobreza se determina por las necesidades básicas insatisfechas, no por la pobreza monetaria ni la pobreza multidimensional.

4 Por ejemplo, el gasto del Presupuesto General de la Nación que se le asigna a las universidades departamentales las que, por definición, son administradas por el gobernador y la clase política que lo acompaña.



maras se creó una fuerte oposición a esos proyectos que le desgastaron energía al Gobierno y, además, en la legislatura 2023-2024 empezó la fractura de la coalición que luego pasó a un distanciamiento entre una parte significativa del Congreso y el Gobierno. Fue frecuente ver al presidente del Senado hablando de la descentralización en todos los medios y bloqueando los proyectos de ley del Gobierno.

Ello le exigió al GNC aumentar su actividad en las cámaras y ante la resistencia optó en 2024 por proponer una consulta popular y cambió a los ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público. El resultado fue la pérdida de la visión de conjunto sobre la agenda legislativa en lo referente a los temas cruciales y con fuerte impacto fiscal y económico de largo plazo. En la primera vuelta el MHCP se limitó a dar concepto favorable y en el segundo debate de la Comisión Primera el senador ponente manifestó: “A la fecha [26 de abril de 2024] de la elaboración de la presente ponencia no se ha recibido ningún concepto para el Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2024 Senado” (Congreso de la República, 2024B, pág. 11)

» En el proyecto se incorporaron temas tradicionales como la delimitación de las competencias, suprimir la duplicidad de funciones, y usar los recursos en los gastos tradicionales de salud, educación – excepto la superior–, agua potable y saneamiento básico.

La poca importancia que el Gobierno atribuyó al proyecto de reforma constitucional en la primera vuelta y su débil capacidad de negociación en el legislativo les otorgó a los congresistas y a la Federación Nacional de Departamentos una ventaja importante, la que escasamente redujo cuando, a partir de la segunda vuelta, los ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público advirtieron las implicaciones del tema.

En el informe de ponencia para primer debate en el Senado apenas se propusieron unos cambios insustanciales (Congreso de la República, 2024A), en el segundo se realizaron y aprobaron proposiciones sin cambiar los elementos sustantivos del proyecto, pese a que algunos congresistas propusieron fórmulas menos radicales (Congreso de la República, 2024B). En el debate de la Cámara los delegados del DNP y del MHCP se limitaron a indicar el crecimiento que había tenido el SGP y que había necesidad de una mesa técnica (Congreso de la República, 2024C).

La FND, Asocapitales, Fedemunicipios y los congresistas que lideraron el proceso de reforma no tuvieron en cuenta las ense-



Es pertinente ver el Acto Legislativo 03 de 2024 como una oportunidad de mejorar el proceso, en especial, en la eliminación de la duplicidad de funciones, reforzar las reglas fiscales y ganar en estabilidad en las finanzas públicas.

ñanzas que dejaron las fases anteriores y los delegados del Gobierno no mostraron conocimiento de ellas. Los legisladores pensaron en recuperar lo que perdieron en el cambio al SGP sin entender que la descentralización administrativa es un proceso que requiere planeación y programación integral administrativa y presupuestal, incorporando en el examen la situación concreta de las finanzas públicas, la coherencia de la descentralización con toda la organización y operación del Estado y la función de estabilización macroeconómica del GNC. Les pareció natural y sin consecuencias económicas y financieras proponer una meta inicial de transferencias a los GDC y GMC de un 46,5 % de los ingresos de la nación a partir de 2034, sin considerar la situación financiera de partida.

La modificación y la ley estatutaria

El proyecto de Acto Legislativo 18 Senado y 437 Cámara de 2024 tuvieron su origen en el Congreso y el objetivo de la FND, Asocapitales, Fedemunicipios y de los congresistas que firmaron la presentación, de acuerdo con la exposición de motivos, era fortalecer la autonomía territorial y revertir la centralización que se generó con los actos legislativos 1 de 2001 y 4 de 2007.

El instrumento para dicha reversión es aumentar el flujo de dinero pues se persigue que el SGP alcance como mínimo el 46,5 % de los ingresos de la nación a partir de 2034. Según los cálculos que ellos realizaron, sin las reformas de 2002 y 2007, esto es, dando continuidad al situado fiscal, en 2022 los GDC y los GMC hubieran recibido \$238 billones, pero el cambio al SGP les indica que en ese año recibieron \$48 billones, lo que les da la conocida cifra de un 20 % y una ‘perdida’ de más de 26 puntos porcentuales con respecto a la redac-

ción original de la Constitución Política de 1991 (Congreso 2024, pág. 3).

En consecuencia, propusieron redefinir la distribución de las competencias para alcanzar la descentralización y la autonomía territorial y “se respeten los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad” (Congreso 2024, pág. 4). Para reducir la pereza fiscal territorial plantearon que la distribución de los recursos se debe hacer teniendo en cuenta los ingresos propios. Y para evitar la fama de mal uso de los recursos públicos introdujeron una imagen de control con la incorporación de un inciso donde se dice que se definirá una estrategia de monitoreo y seguimiento integral al gasto y que el SGP operará en un modelo de gobierno abierto para asegurar la transparencia.

En el proyecto se incorporaron temas tradicionales como la delimitación de las competencias, suprimir la duplicidad de funciones, y usar los recursos en los gastos tradicionales de salud, educación –excepto la superior–, agua potable y saneamiento básico y se solicita la presentación de un proyecto de ley ordinaria para regular la organización y funcionamiento del SGP.

Una vez el GNC se percató de los posibles impactos de dicha reforma comenzó a participar en las discusiones del Congreso y trató de influir en fijar las condiciones para aumentar el flujo de caja hacia los gobiernos subnacionales y locales. El texto final, el Acto Legislativo 03 de 2024, modificó la propuesta inicial así:

- ▼ En la modificación aprobada del artículo 356 se exige una ley orgánica para fijar las competencias de los diferentes niveles de gobierno y para ajustar la estructura de la administración pública evitando la duplicidad de funciones.

- ▼ Se le asignan al MHCP y al DNP funciones de monitoreo, seguimiento y control y presentación de un informe semestral al Congreso.
- ▼ Se asigna a la Contraloría General de la República el seguimiento a los gastos, lo que la hace prevalente frente a las contralorías territoriales en la vigilancia y control fiscal al SGP.
- ▼ Se redefinieron los fines de la organización y funcionamiento del SGP y se agregó un fin para un total de siete.
- ▼ En el artículo 357 se disminuyó el porcentaje de crecimiento del SGP en los ingresos corrientes de la nación: pasó de 46,5 % a partir de 2035 que tenía la propuesta a un 39,5 % durante un período de 12 años contados a partir del siguiente al que se expida la ley orgánica, y en todo caso no podrá iniciar antes de 2027. El incremento anual será la duodécima parte de la diferencia entre el 39,5 % y el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación del año de entrada de vigencia de la ley orgánica de competencias.
- ▼ No se incluyeron los porcentajes de distribución de recursos del SGP que tenía el proyecto y ello se dejó como tema para la ley orgánica.

En esta reforma constitucional se prolonga el enfoque de gobierno unitario con desconcentración de funciones, no se reforma ningún artículo que ponga en entredicho la tutela del GNC y se está lejos de un cambio en la definición de tipo de gobierno. Tampoco se altera el ordenamiento jurídico ni se concede autonomía para modificar los tributos y disponer libremente de ellos para asignarlos a los gastos que el poder político regional considere como preferentes.

Ahora la autonomía se limita a una delimitación y a la financiación de las competencias. El GNC tiene la gran oportunidad de presentar una ley orgánica que evite problemas fiscales nacionales y territoriales, asegure la estabilidad económica a la nación y aproveche la experiencia acumulada. Al respecto es importante tener presente un conjunto de elementos cardinales:



» Si se toma en serio la frase “teniendo en cuenta los ingresos propios”, el proyecto de ley tendría que incorporar, para el caso de los municipios, una fórmula con un peso específico mayor el impuesto predial unificado y el cumplimiento de la actualización catastral cada cinco años como lo estipula la norma vigente.

- A) Ajustar la estructura de la administración, asignar las competencias y evitar la duplicidad de funciones requiere que el GNC, en la redacción del proyecto de ley orgánica que presentará al Congreso, le dé un alcance bien delimitado a las funciones y competencias y la haga compatible con un conjunto de normatividad vigente en varios sectores.

A manera de ejemplo, piénsese que el nuevo artículo 356 le impone como objetivo a la ley que regulará el SGP “el cierre de brechas sociales, económicas e institucionales entre territorios” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 356), que, entre otras cosas, significa disminuir la pobreza y dar protección social a la vejez, tema que se incorpora en el primer fin que la Constitución le pide a la futura ley.

En esos dos temas están involucradas las normas que respaldan funciones y programas del Departamento Administrativo de Prosperidad Social, el ICBF, el Ministerio de Educación Nacional, el



El éxito de la reforma y de la ley orgánica está en que el presidencialismo y el caudillismo renuncien a mantener el gasto público como fuente de su poder político, requisito básico para eliminar la duplicidad de funciones y gasto, el mal eterno de la descentralización colombiana.

Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Trabajo, entre los más importantes. Al reformular las competencias de estas entidades se debería programar el traspaso de funciones.

La protección social a la vejez ya está incorporada en la Ley 2381 de 2024, recién devuelta por la Corte Constitucional al Congreso para que subsane un vicio de procedimiento. En caso de aprobación y declaratoria de exequibilidad, el trabajo de compatibilización de funciones con Colpensiones y del flujo de recursos con la Adres es un tema operativo relevante y delicado en el que se tiene que buscar eficiencias a escala.

Por último, la brecha entre municipios y entre departamentos requiere de un criterio de clasificación diferente a los que actualmente permiten obtener las categorías de las entidades territoriales (Ley 617 de 2.000). La exigencia de cierre de brechas económicas tiene que tomar en cuenta la dinámica regional y urbana, así como las estructuras productivas que inducen diferencias significativas entre municipios, incluso dentro de un mismo departamento. Un punto de partida para el análisis técnico puede ser la propuesta de proyecto de ley de la FND (2025).

- B) La delimitación de funciones y competencias debe tener como principio rector que una competencia se le asigna al nivel de gobierno que permite tener un tamaño de escala que hace que el servicio se preste de manera eficiente y eficaz, ponderando por la capacidad administrativa y fiscal. Este principio busca que se mantenga un equilibrio presupuestal nacio-

nal, subnacional y local sin deteriorar la prestación de los servicios a la población. Para empezar, quedan excluidas de los niveles locales las funciones de defensa, justicia, estadística nacional, catastro y regulación económica.

- C) El diseño de la *cesta de gasto y competencias* puede partir de lo que dispone la Ley 715 de 2001 pues es un listado completo. Lo que se debe dejar en una ley orgánica es un gasto fijo, se debe incorporar flexibilidad dadas las diferencias en el desarrollo y tendencia de crecimiento de los municipio y departamentos. Para mitigar el efecto de las fases del ciclo de los ingresos del GNC sobre los ingresos de los gobiernos departamentales y municipales, en la delimitación de la cesta y uso de los recursos de las transferencias se deben implantar restricciones paramétricas para calcular el gasto en el marco fiscal de mediano plazo, el marco de gasto de mediano plazo y en el presupuesto.
- D) Es trascendental realizar un arqueo de todas las transferencias a los GDC y GMC e identificar cuales corresponden a las competencias que asumirán los gobiernos territoriales para incorporarlas en el proyecto de ley y excluir las restantes.
- E) Si se toma en serio la frase “teniendo en cuenta los ingresos propios”, el proyecto de ley tendría que incorporar, para el caso de los municipios, una fórmula con un peso específico mayor el impuesto predial unificado y el cumplimiento de la actualización catastral cada cinco años como lo estipula la norma vigente.

F) La fórmula de distribución del SGP debe incorporar un factor de nivelación fiscal, es decir, un monto que permita compensar las diferencias en el crecimiento de la capacidad de los ingresos, de los costos de las competencias que asumen y de las diferencias de estructuras productivas.

Aquí se deben utilizar los resultados del sistema de ciudades y hacer estimaciones que integren las jerarquías de ciudades, las interrelaciones internas y externas a las regiones económicas (no administrativas), así como la generación de economías de urbanización.

G) La fórmula de distribución del SGP a la que se llegue debe someterse a un análisis que determine el efecto sobre la capacidad de las finanzas nacionales a mantener su papel de estabilizador macrofiscal.

H) Es fundamental que el proyecto de ley incorpore un artículo que retome el mandato constitucional de sostenibilidad fiscal y mantenga y fortalezca las reglas fiscales para el manejo de las finanzas públicas territoriales.

El proyecto de ley es la oportunidad para que el GNC mejore la trayectoria de la descentralización administrativa del país, induzca incrementos en bienestar social y minimice el impacto sobre las finanzas nacionales que ahora viven un momento crítico.

El éxito de la reforma y de la ley orgánica está en que el presidencialismo y el caudillismo renuncien a mantener el gasto público como fuente de su poder político, requisito básico para eliminar la duplicidad de funciones y gasto, el mal eterno de la descentralización colombiana. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Eastman, J. M. (1981). Discurso pronunciado en la cumbre de Gobernadores en la ciudad de Cúcuta el 12 de junio de 1981, en Eastman, J. M. (1982) Hacia una descentralización real, Ministerio de Gobierno Memoria 1981-1982. Ministerio de Gobierno.
- Wiesner, E. & Bird, R. (1981) Las Finanzas Intergubernamentales en Colombia Informe Final. Departamento Nacional de Planeación-DNP.
- Comisión del Gasto Público (1987) Informe Final de la Comisión del Gasto Público de 1986. *Economía Colombiana*. Serie Documentos Separata No 12.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997) Informe Final Tema I Diagnóstico y Principales Recomendaciones. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997 A) Informe Final Tema III Descentralización. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Congreso de la República (2024). Proyecto de Acto Legislativo Número 10 de 2023 por medio del cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. *Gaceta del Congreso*. Año XXXII N° 1069.
- Congreso de la República (2024A). Informe de ponencia para primer debate del proyecto de Acto Legislativo Número 18 de 2024 por medio del cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, en primera vuelta. *Gaceta del Congreso*. Año XXXIII N° 226.
- Congreso de la República (2024B). Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de Acto Legislativo Número 18 de 2024 Senado por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, en primera vuelta. *Gaceta del Congreso*. Año XXXIII N° 482.
- Congreso de la República (2024C). Informe de ponencia para primer debate del proyecto de Acto Legislativo Número 437 de 2024 Cámara -18 de 2024 Senado por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, en primera vuelta. *Gaceta del Congreso*. Año XXXIII N° 616.
- Federación Nacional de Departamentos (2025) Proyecto de ley No. De 2025 Cámara por la cual se dictan normas orgánicas en materia de distribución de recursos y competencias de conformidad con los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 03 de 2023; para el fortalecimiento de la autonomía territorial y se dictan otras disposiciones. S.PI

CONTROL FISCAL A LA SENTENCIA T-302 DE 2017

CUANDO LA DESCENTRALIZACIÓN NO LLEGA AL TERRITORIO

Aunque la reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) incorpora enfoque diferencial y promesas redistributivas, la realidad en territorios como La Guajira muestra que la niñez Wayuu sigue atrapada en una crisis estructural que ni el Estado ni las transferencias logran resolver

EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP) constituye el principal mecanismo de transferencia de recursos de la nación a las entidades territoriales, con la finalidad de garantizar la financiación de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, sectores considerados prioritarios para la garantía de los derechos fundamentales y el cierre de brechas estructurales¹.

El SGP ha ido migrando hacia la mejora de su capacidad redistributiva, sin embargo, los resultados han sido limitados en cuanto a la reducción efectiva de las desigualdades territoriales. El Acto Legislativo 03 de 2024 y el proyecto de ley de competencias que ha generado amplias discusiones en el país, proponen un rediseño del SGP que incorpora una lógica de progresividad, sostenibilidad fiscal y categorización territorial basada en capacidades institucionales, económicas, sociales y geográficas (Universidad EAFIT & Valor Público, 2025).

En particular, se establece que la asignación de recursos del SGP debe priorizar la garantía de derechos fundamentales con especial énfasis en agua potable, salud y educación, reconociendo las condiciones estructurales de los territorios y las necesidades específicas de su población. Sin embargo, en la práctica, el proceso de descentralización



**PAOLA AGUIRRE
MORENO**
CONTRALORA DELEGADA
SECTOR DE INCLUSIÓN
SOCIAL



**ANDREA E. GRANJA
ZAMBRANO**
DIRECTORA ESTUDIOS
SECTORIALES SECTOR
DE INCLUSIÓN SOCIAL

ha enfrentado tensiones entre autonomía y dependencia fiscal. Diversos análisis han señalado que las entidades territoriales han asumido mayores competencias sin una asignación proporcional de recursos, lo que ha profundizado las desigualdades interregionales (DNP, 2024; Faguet, 2014).

Análisis de la Sentencia T-302 de 2017

Este nuevo enfoque, cuya orientación se centra en la garantía de los derechos fundamentales, adquiere una relevancia particular en contextos de alta vulnerabilidad, como el departamento de La Guajira, donde la Corte Constitucional declaró un *Estado de Cosas Inconstitucional* (ECI) mediante la Sentencia T-302 de 2017, debido a la vulneración sistemática de los derechos fundamentales de la niñez Wayuu. Ante este panorama, los niños, niñas y adolescentes (NNA), enfrentan una situación de vulnerabilidad extrema, exacerbada por la debilidad institucional, la precariedad de la infraestructura y la limitada presencia del Estado, advirtiendo una transgresión sistemática de derechos fundamentales, entre ellos la vida, el agua y la salud (Corte Constitucional, 2017).

La Guajira ha sido históricamente una de las regiones con mayores índices de pobreza multidimensional, necesidades básicas insa-

1 Según Artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia



tisfechas (NBI) y baja cobertura en servicios públicos esenciales. Según el Dane (2022), el 67,4 % de la población del departamento vive en condiciones de pobreza multidimensional, y más del 50 % de los hogares indígenas presentan carencias severas en acceso a agua potable, nutrición adecuada y atención en salud.

Como resultado de los ejercicios de vigilancia y control fiscal realizados para las vigencias 2019 a 2024, se auditaron recursos superiores a 4 billones de pesos, sin embargo, persisten hallazgos relacionados con debilidades en la planificación y ejecución contractual, baja calidad de los servicios, sobrecostos, obras inconclusas y deficiente articulación interinstitucional y debilidades en el sistema de seguimiento y monitoreo.

» Más del 50 % de los hogares indígenas presentan carencias severas en acceso a agua potable, nutrición adecuada y atención en salud.

Los sectores más afectados son agua potable, salud, seguridad alimentaria y movilidad, todos fundamentales para garantizar los derechos de la niñez Wayuu. Adicionalmente, se evidenció una débil gestión territorial y limitada transparencia, lo que ha impedido superar el *Estado de Cosas Inconstitucional* y lograr una atención integral y efectiva en el territorio.

Desde esta perspectiva, es crucial realizar una reflexión crítica sobre las condiciones normativas, institucionales y fiscales, necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la niñez indígena, integrando el enfoque diferencial, la corresponsabilidad interinstitucional y el control fiscal como pilares de un nuevo modelo de descentralización en Colombia.



Según el Dane, el 67,4 % de la población del departamento de La Guajira vive en condiciones de pobreza multidimensional, y más del 50 % de los hogares indígenas presentan carencias severas en acceso a agua potable, nutrición adecuada y atención en salud.

Enfoque diferencial y de derechos

El enfoque diferencial y de derechos constituye un eje transversal en la formulación y ejecución de políticas públicas orientadas a la infancia, especialmente en territorios con alta presencia de comunidades étnicas y rurales dispersas. Este enfoque se fundamenta en los principios constitucionales de igualdad material, prevalencia del interés superior del niño y protección reforzada de los derechos fundamentales.

Así las cosas, la Sentencia T-302 de 2017 establece una obligación jurídica reforzada para el Estado colombiano en todos sus niveles, exigiendo intervenciones coordinadas, sostenibles y con enfoque diferencial (Corte Constitucional, 2017). En este marco, el enfoque diferencial se materializa no solo en el reconocimiento de la diversidad cultural, sino en la implementación de medidas específicas adaptadas a las realidades territoriales y socioculturales de las comunidades.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf), como entidad rectora de la política pública para la niñez, ha adoptado modelos integrales de atención que incorporan criterios étnicos e interculturales, no obstante, persisten desafíos significativos en la cobertura, calidad y sostenibilidad de estas intervenciones (Icbf, 2023; CGR, 2024).

En este contexto, la inclusión de criterios diferenciales en la fiscalización permite fortalecer la justicia distributiva y la efectividad del derecho en territorios históricamente excluidos. Sin embargo, el gasto público territorial no ha logrado responder con suficiencia a las demandas estructurales de esta población. Pese a los incrementos nominales en las transferencias del SGP, su ejecución ha estado

marcada por baja eficiencia, atomización institucional y falta de planificación con enfoque étnico-territorial.

Evaluación de la gestión del Icbf y entidades territoriales

En La Guajira, el Icbf ha implementado modelos de atención integral con componentes de nutrición, educación inicial y acompañamiento familiar, dirigidos principalmente a población Wayuu. No obstante, los informes de la CGR y del propio Icbf (2023) advierten sobre falencias en la focalización, cobertura y seguimiento de los programas. En particular, la dispersión geográfica de las comunidades, la ausencia de vías de acceso, las dificultades idiomáticas y la desarticulación interinstitucional, han dificultado una implementación eficaz del modelo de atención étnico-diferencial.

La gestión territorial, por su parte, ha sido limitada por la falta de coordinación entre niveles de gobierno, lo cual impide una planificación integral y sostenida de la política pública para la infancia. Los planes de desarrollo municipales y departamental evidencian, en varios casos, un bajo nivel de priorización de los derechos de la niñez en contextos rurales y étnicos².

Asimismo, la CGR ha identificado un incumplimiento sistemático de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional a entidades como el Icbf, el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Salud y los entes territoriales. La ausencia de resultados verificables en indicadores de acceso a agua potable, nutrición y atención integral a la infancia indígena, evidencia una brecha entre el diseño normativo y la ejecución presupuestal efectiva.

2 Estas conclusiones fueron también expuestas en el "Diagnóstico sobre Política Pública para Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo de los 32 Departamentos y 32 ciudades capitales en Colombia 2024-2027", elaborado por la CGR.

Pese a estos hallazgos, también se han identificado avances puntuales en algunos municipios, como Uribia y Manaure, donde la articulación entre cooperación internacional, actores comunitarios y algunos niveles del Estado ha permitido implementar soluciones adaptadas a las realidades culturales y geográficas del territorio.

Desafíos de la descentralización y control fiscal

Las entidades territoriales enfrentan barreras estructurales en capacidades técnicas, estabilidad administrativa y continuidad en la gestión pública. Estas limitaciones dificultan la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos con enfoque diferencial y pertinencia cultural. (Cuadro 1).

Las brechas entre las proyecciones presupuestales y los montos efectivamente ejecutados se explican por restricciones normativas, debilidades en la formulación de proyectos, y procesos contractuales ineficaces.

La desconexión entre los niveles de gobierno produce superposición de funciones, fragmentación de la oferta institucional y dispersión del gasto público. La ausencia de rutas integrales para atención a infancia indígena es una muestra crítica. (Cuadro 2).



» La baja capacidad institucional aumenta los riesgos de ineficiencia, corrupción y captura de rentas.

CUADRO 1.
PRINCIPALES DEBILIDADES INSTITUCIONALES
EN ENTIDADES TERRITORIALES DE ALTA VULNERABILIDAD

Dimensión	Problema identificado	Frecuencia según CGR (%)
Talento humano	Alta rotación de funcionarios	78 %
Planeación	Desactualización de planes territoriales	65 %
Gestión documental	Ausencia de trazabilidad en procesos	59 %
Control interno	Débil implementación del MECI	71 %

Fuente: elaboración propia con base en CGR (2024).

CUADRO 2
NIVELES DE ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL (2023)

Actor Institucional	Nivel de articulación	Evidencia documental
ICBF	Bajo	Planes regionales desarticulados
Gobernaciones	Medio	Coordinación parcial con municipios
Alcaldías	Bajo	Falta de articulación con EPS e ICBF
CGR	Medio	Acciones correctivas limitadas por competencias

Fuente: adaptado de ICBF (2023) y CGR (2024).

CUADRO 3.

RIESGOS IDENTIFICADOS POR EL CONTROL FISCAL EN PROYECTOS FINANCIADOS POR EL SGP (2020–2023)

Riesgo fiscal	Frecuencia de Ocurrencia	Casos en La Guajira
Contratación sin estudios previos	Alta	42
Inversión no ejecutada	Media	17
Costos inflados	Alta	29
Obras inconclusas	Alta	35

Fuente: CGR (2024).

La baja capacidad institucional aumenta los riesgos de ineficiencia, corrupción y captura de rentas. Esto debilita la confianza ciudadana y la legitimidad estatal, especialmente en regiones con presencia de economías ilegales o conflicto armado. (Cuadro 3).

El análisis precedente ha evidenciado una paradoja estructural en la arquitectura institucional de la descentralización en Colombia: mientras se fortalece discursivamente el enfoque territorial y diferencial, persisten deficiencias sistémicas que debilitan la capacidad efectiva de los entes territoriales para garantizar derechos fundamentales. Esta sección propone una lectura crítica de estos hallazgos, integrando elementos normativos, fiscales y de gobernanza desde una perspectiva de justicia y equidad interterritorial.

La descentralización fiscal como promesa incumplida

Pese a las reformas recientes al SGP (Acto Legislativo 03 de 2024), la distribución de recursos continúa respondiendo más a criterios de equidad formal que a una redistribución sustantiva. El diseño actual privilegia la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal por encima de las necesidades estructurales de territorios históricamente marginados, como La Guajira. Esto reproduce un círculo vicioso: baja capacidad institucional → subejecución → castigo presupuestal → persistencia de brechas.

LA VIGILANCIA FISCAL, CUANDO SE ADAPTA A LOS CONTEXTOS CULTURALES Y TERRITORIALES ESPECÍFICOS, PUEDE CONSTITUIRSE EN UN MOTOR DE TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL.

En este sentido, el nuevo Índice de Capacidad-Atractividad Territorial (Icat) propuesto por la FND (2025)³ representa un avance metodológico significativo al incorporar variables demográficas, geográficas, sociales, fiscales y de desarrollo humano para ajustar la asignación de recursos conforme a las capacidades reales de las entidades territoriales.

Igual circunstancia sucede con los principios orientadores de la propuesta de la Misión de Descentralización, referidos a la equidad territorial, la inclusión social, la autonomía territorial y la prevalencia ambiental, para los que el SGP puede convertirse en un instrumento para el cierre de brechas de inequidad priorizando los derechos a la salud, educación y agua potable y garantizando la inclusión de grupos poblacionales con mayores precariedades y desigualdad, entre ellos, la población rural dispersa, los pueblos étnicos, particularmente incrementando el rubro de Propósito General (PG) del SGP. La misión propone la creación de una bolsa territorial y el PG tendría una destinación autónoma dentro de las competencias descentralizadas, según prioridades de sus planes de desarrollo, para mejorar los indicadores de las poblaciones con peores estándares.

No obstante lo anterior, para la implementación de las propuestas se requiere de mecanismos correctivos reales que operen como cláusulas de equidad progresiva. Sin estos, el rediseño del SGP corre el riesgo de perpetuar una lógica regresiva bajo el ropaje de una supuesta tecnificación redistributiva.

3 Según la propuesta de ley de competencias, elaborada por la Federación Nacional de Departamentos (fnd), para la caracterización de las categorías de municipios y distritos se definió un modelo de asignación de un valor/magnitud a cada uno de ellos, que diera cuenta del nivel de capacidad de brindar satisfactores a las necesidades de vida de la gente y por tanto de la capacidad que tiene hoy cada territorio para atender las demandas que tienen las personas en su vida cotidiana y a partir de la cual se pueda asignar un tipo (categoría) específico a cada entidad territorial (dentro de un rango de 1 a 10, de mayor a menor capacidad, respectivamente). El Icat para los municipios consideró 9 criterios para su estimación, que son heterogéneos pero pertinentes para caracterizar cada entidad territorial en función de su capacidad-atractividad: un (1) criterio demográfico, dos (2) criterios geográficos, tres (3) criterios sociales y de capacidades humanas, dos (2) criterios de desarrollo económico territorial y un (1) criterio de desempeño fiscal.

Gobernanza fragmentada y ausencia de coordinación multinivel

La implementación de políticas públicas con enfoque diferencial enfrenta un doble déficit de gobernanza: por un lado, la débil articulación entre entidades del orden nacional (Icbf, Minsalud, Minvivienda, DNP, entre otros) y los entes territoriales; por otro, la fragmentación institucional dentro de los mismos territorios.

El caso de La Guajira refleja con claridad este fenómeno: la respuesta estatal a la Sentencia T-302 de 2017 ha sido predominantemente sectorial, descoordinada y reactiva. La ausencia de una instancia territorial robusta de articulación interinstitucional, sumada a la alta rotación de funcionarios y debilidades en una efectiva focalización de las decisiones de inversión, obstaculiza una intervención integral y sostenida.

Los desafíos no son solo técnicos sino profundamente políticos. La garantía del derecho al agua y la alimentación para la niñez Wayuu depende no sólo de mayores recursos, sino de una voluntad transformadora que reconozca el carácter plurinacional y pluricultural del Estado. Ello implica:

- Superar el paradigma asistencialista de la política social y transitar hacia modelos de corresponsabilidad intercultural.
- Establecer metas diferenciales de resultado en el SGP, con criterios de justicia territorial.
- Fortalecer los sistemas locales de planeación con enfoque de derechos.
- Redefinir el rol del control fiscal como garante del cumplimiento material de los derechos fundamentales, no solo de la eficiencia de la gestión integral de las entidades vigiladas.

Este análisis apunta a que el cumplimiento de la Sentencia T-302 y de los compromisos internacionales en derechos humanos no será posible sin una transformación profunda del modelo de descentralización vigente, incorporando criterios de equidad estructural, pertinencia étnica y corresponsabilidad multinivel.

Pese a los avances normativos en materia de descentralización fiscal y la implementación de un enfoque diferencial para la garantía de los derechos de la niñez indígena, persisten profundas brechas estructurales e institucionales que afectan la eficacia del SGP

+4 billones de pesos

AUDITADOS EN LA GUAJIRA ENTRE 2019 Y 2024, CON HALLAZGOS DE OBRAS INCONCLUSAS, SOBRECOSTOS Y BAJA CALIDAD DE SERVICIOS.

78, %

DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PRESENTAN ALTA ROTACIÓN DE FUNCIONARIOS, SEGÚN LA CONTRALORÍA (2024).

42

CONTRATOS

SE IDENTIFICARON SIN ESTUDIOS PREVIOS EN EL MISMO PERÍODO, LO QUE GENERA ALTO RIESGO FISCAL.

67,4 %

DE LA POBLACIÓN DE LA GUAJIRA VIVE EN CONDICIONES DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (DANE, 2022).

en contextos de alta vulnerabilidad como el departamento de La Guajira.

El rediseño del SGP, sustentado en el Informe de la Misión de Descentralización (DNP, 2024), en el Acto Legislativo 03 de 2024 y en la propuesta metodológica del Índice de Capacidad-Atractividad Territorial (Icat), representa un avance en términos de tecnificación y categorización territorial (FND, 2025). Sin embargo, estas herramientas aún no logran traducirse en una redistribución sustantiva de recursos ni en una mejora significativa de las condiciones de vida de los niños y niñas Wayuu.

La gobernanza institucional sigue marcada por una lógica fragmentada, con escasa articulación entre niveles de gobierno y actores del sistema de protección integral, lo que debilita los procesos de planeación, ejecución presupuestal y rendición de cuentas (Icbf, 2023; CGR, 2024). La Sentencia T-302 de 2017, aunque constituye un hito jurídico en la exigibilidad de derechos, no ha sido plenamente implementada por las entidades responsables, lo que se traduce en un incumplimiento reiterado de las órdenes judiciales y una débil presencia estatal en los territorios étnicos (Corte Constitucional, 2017).

Desde la perspectiva del control fiscal, se han logrado avances sustantivos en la incorporación de enfoques diferenciales, especialmente en el marco de las actuaciones especiales de fiscalización relacionadas con la Sentencia T-302 de 2017. Estos ejercicios

LAS INTERVENCIONES DE LA CGR HAN CONTRIBUIDO A VISIBILIZAR LAS BRECHAS SISTÉMICAS EN LA PLANEACIÓN, CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS DIRIGIDOS A LA NIÑEZ WAYUU.

han evidenciado que la vigilancia fiscal, cuando se adapta a los contextos culturales y territoriales específicos, puede constituirse en un motor de transformación institucional (CGR, 2024). Lejos de limitarse a una revisión legal-formal del gasto, el control fiscal ha comenzado a desempeñar un papel proactivo al identificar cuellos de botella estructurales, formular recomendaciones técnicas precisas y exigir la implementación de planes de mejora que apunten a corregir la raíz de los hallazgos recurrentes (Velásquez Carrillo, 2022).

En efecto, en departamentos como La Guajira, las intervenciones de la Contraloría General de la República han contribuido a visibilizar las brechas sistémicas en la planeación, contratación y ejecución de recursos públicos dirigidos a la niñez Wayuu, y han propiciado espacios de diálogo interinstitucional que han favorecido acciones correctivas articuladas (CGR, 2024).

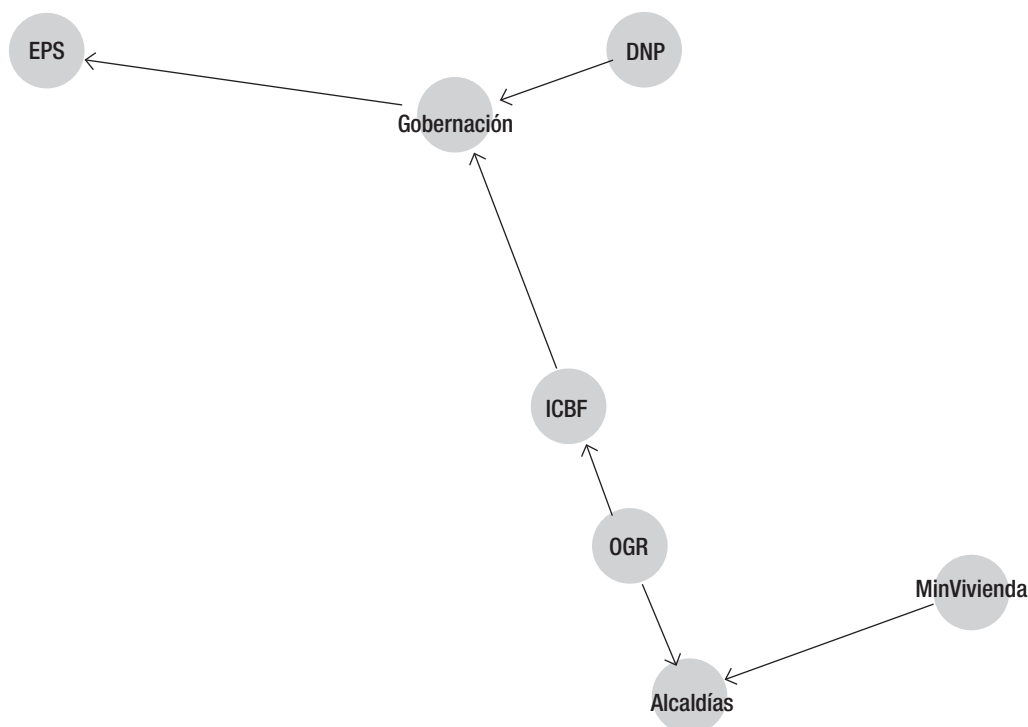
De este modo, el control fiscal no solo previene el uso indebido de los recursos del SGP, sino que potencia su función pedagógica y estructurante al orientar a las entidades territoriales hacia una gestión pública más pertinente, inclusiva y efectiva (Universidad EAFIT & Valor Público, 2025). En consecuencia, la vigilancia fiscal se reafirma como un componente esencial del Estado social de derecho, capaz de incidir positivamente en el cierre de brechas sociales y en la garantía progresiva de los derechos fundamentales en territorios históricamente excluidos (Yápu, 2019).



» Los niños, niñas y adolescentes enfrentan una situación de vulnerabilidad extrema, exacerbada por la debilidad institucional.

GRÁFICO 1.

LÓGICA DE GOBERNANZA FRAGMENTADA EN LA ATENCIÓN A LA INFANCIA WAYUU



Fuente: elaboración propia a partir de ICBF (2023), CGR (2024).

Frente a este panorama, es imprescindible replantear el modelo de descentralización fiscal bajo criterios de justicia territorial, reconociendo las condiciones históricas de exclusión y marginación que enfrentan territorios como La Guajira. Esto exige una redistribución progresiva de recursos basada no solo en variables fiscales o administrativas, sino en factores socioculturales, climáticos y de accesibilidad geográfica. De igual forma, se requiere un fortalecimiento sostenido de las capacidades institucionales locales, que permita a los entes territoriales asumir sus competencias con enfoque diferencial y garantizar el acceso efectivo a derechos fundamentales.

Además, la consolidación de un sistema de gobernanza multinivel, que articule actores institucionales, autoridades indígenas, cooperación internacional y organizaciones comunitarias, es clave para avanzar hacia una atención integral y sostenida a la infancia étnica. En este marco, el control fiscal ha ido

transformándose hacia un enfoque de derechos, incorporando indicadores cualitativos, metodologías participativas y mecanismos de seguimiento adaptados a los contextos culturales. (Gráfico 1).

El cumplimiento efectivo de la Sentencia T-302 de 2017 requiere voluntad política, coordinación interinstitucional y acciones verificables orientadas a mejorar los indicadores de salud, agua potable, nutrición y participación infantil, entre otros. La CGR ha venido fortaleciendo de manera permanente sus mecanismos de seguimiento, en procura de la garantía del cumplimiento de los compromisos y de la efectiva garantía de los derechos de la niñez Wayuu, para avanzar hacia la dignidad y el bienestar de las infancias más excluidas del país.

Además, el reciente Auto 1892 de 2024 de la Corte Constitucional refuerza la importancia del monitoreo riguroso y estructurado de las acciones estatales orientadas a garanti-

zar los derechos fundamentales de la niñez Wayuu, al ordenar la reformulación técnica de la batería de indicadores de goce efectivo de derechos (IGED).

Esta decisión reafirma el deber de las entidades obligadas —entre ellas, el Icbf, los ministerios competentes, los entes territoriales y demás entidades responsables— de formular indicadores que midan el impacto real de sus intervenciones y no solo su ejecución formal, promoviendo una transformación sustantiva de las condiciones de vida en los territorios afectados por el *Estado de Cosas Inconstitucional* (Corte Constitucional, 2024).

En este contexto, la Contraloría General de la República juega un rol fundamental, no solo en la vigilancia del uso de los recursos

LA CGR JUEGA UN ROL FUNDAMENTAL, TANTO EN LA VIGILANCIA DEL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y COMO GARANTE DEL CUMPLIMIENTO DE ESTAS OBLIGACIONES JUDICIALES.

públicos, sino como garante del cumplimiento de estas obligaciones judiciales. Su función de vigilancia y control fiscal puede y debe alinearse con los IGED propuestos por la Corte, integrando criterios de impacto, sostenibilidad, transparencia y participación comunitaria. Este rol no es accesorio, sino esencial para cerrar las brechas entre la formulación normativa, la ejecución presupuestal y la garantía efectiva de derechos. Fortalecer esta articulación entre el control fiscal y los parámetros judiciales definidos por la Corte Constitucional permitirá que los recursos del Sistema General de Participaciones y las políticas públicas derivadas realmente incidan en la superación del ECI y el restablecimiento de los derechos de los niños y niñas Wayuu. **EC**

* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Congreso de Colombia. (2024). Acto Legislativo 03 de 2024 por el cual se modifica el régimen de transferencias y se fortalece la autonomía territorial. *Diario Oficial*.
- Contraloría General de la República. (2024). Informe de actuaciones especiales de fiscalización al cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017 en La Guajira. Bogotá: CGR.
- Contraloría General de la República. (2024). Informe de auditoría sobre cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017. Bogotá: CGR.
- Corte Constitucional. (2017). Sentencia T-302/17. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia.
- Corte Constitucional. (2024). Auto 1892 de 2024. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-302 de 2017. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2022). Boletín de pobreza multidimensional: Resultados territoriales 2021. Bogotá: Dane.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2024). Evaluación del impacto de políticas públicas en comunidades indígenas. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). Informe final Misión de Descentralización. Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Informe_Final_Mision_Descentralizacion_2024.pdf
- Faguet, J.-P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2–13. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>
- Federación Nacional de Departamentos (FND). (2025). Proyecto de ley de competencias. Documento de trabajo.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf). (2023). Plan nacional para la atención integral de la desnutrición infantil en Colombia. Bogotá: Icbf.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf). (2024). Orientaciones para la operación del modelo integrado de atención y prevención de la desnutrición. Bogotá: Icbf.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2023). Cobertura y calidad en sistemas de agua rural en territorios étnicos. Bogotá: Minvivienda.
- Universidad EAFIT & Valor Público. (2025). Descentralización, desarrollo territorial y redistribución fiscal: Análisis del nuevo modelo del SGP. Medellín: EAFIT.
- Velásquez Carrillo, A. (2022). El control fiscal en contextos de diversidad étnica: tensiones entre legalidad y pertinencia. *Revista de Derecho Público*, (94), 45–69. <https://doi.org/10.18601/01229893.n94.03>
- Yapu, M. (2019). Descolonización y control social en contextos de pluralismo jurídico. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración Pública*, 9(1), 105–129. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3532885>



CONTRALORÍA
General de la República

102
Años

1923 – 2025
Protegiendo
lo que es de todos

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO ALTERNATIVO

COMO MEDIDA DE LAS BRECHAS SOCIALES

En Colombia más de la mitad de los municipios aún luchan por ofrecer condiciones mínimas de salud, educación y empleo digno.

El nuevo Índice de Desarrollo Humano Alternativo (IDH.A) revela que vivir en Tumaco no se parece en nada a vivir en Cota, y que esas diferencias no son anecdóticas: son estructurales.

EL ACTO LEGISLATIVO 03 DEL 2024 determinó que la reglamentación de los criterios de distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) se realizará de acuerdo con tres criterios: las competencias, los sectores y las brechas sociales y económicas de los territorios y, en el parágrafo 3, reitera que las competencias “tendrán como principal objetivo el cierre de brechas sociales, económicas e institucionales entre los territorios”.

En el contexto de una sociedad que es reconocida en el mundo por su persistente y notoria desigualdad, el objetivo del cierre de brechas sitúa a la ley como la reforma de mayor trascendencia social desde la misma creación del SGP en la Constitución Política de 1991 y, probablemente, como la de mayor incidencia en las transformaciones sociales.

La persistencia de amplias brechas sociales territoriales ha llevado a amplias zonas del país a entrar en riesgo de despoblamiento (cfr. Alfonso, 2024). Ello estimula el clientelismo e incentiva la corrupción, propiciando la inestabilidad institucional fomentada por la asimetría de poder ejercida por un reducido grupo de detentadores del poder que controlan la “sala de máquinas” del sistema político (Gargarella, 2017).



ÓSCAR A. ALFONSO R.¹
INVESTIGADOR UNIVERSIDAD
EXTERNADO DE COLOMBIA

Con el propósito de aportar al conocimiento de esas brechas, se propone una medida asociada al desarrollo humano a escala municipal que tiene como referencia la metodología del Índice de Desarrollo Humano que Naciones Unidas calcula anualmente a escala país: el Índice de Desarrollo Humano Alternativo (IDH.A).

Colombia, IDH alto con amplias brechas sociales

El estudio de Milanovic (2024) sobre la desigualdad conduce a concluir que el contexto histórico y geográfico es indispensable para comprender acertadamente los problemas sociales y concebir un futuro diferente. Entre las características más inquietantes para Colombia está su posición persistente entre los países con alta desigualdad en la distribución del ingreso junto a Brasil, Zambia, Angola, Mozambique y Zimbabwe (Banco Mundial, 2023). Dicho resultado está estrechamente asociado con la reducida participación de la remuneración al trabajo en el Producto Interno Bruto del país. (Alfonso, 2025).

La medición del nivel de desarrollo a escala mundial se ha concretado en una medida ampliamente divulgada por Naciones Unidas desde inicios de la década de 1990 conocida

¹ Docente investigador de la Universidad Externado de Colombia. Economista. Doctor en Planeamiento Urbano y Regional. Artículo aportado en representación de la Asociación de Facultades de Economía (Afadeco).



» En los municipios con menor IDH.A, la distancia a servicios básicos es la rutina de cada día.

como el Índice de Desarrollo Humano (IDH-PNUD). Las variables consideradas en dicha medición conciernen a salud, educación y percepción de ingresos, y en esos factores reposan las oportunidades sociales que se captan, tal como se muestra en el Cuadro 1. Dicho índice permite su actualización y se divulga anualmente, y esas son las razones por las que el IDH goza de una gran reputación a nivel mundial.

Dicho Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un instrumento versátil para jerarquizar el nivel de desarrollo a escala mundial y, en tal sentido, Naciones Unidas ha adoptado cuatro rangos que permiten clasificar a los países en cuatro grupos. (Cuadro 2).

Colombia, con un IDH de 0.758 ocupa el lugar 22 en el grupo de desarrollo humano alto, precedido por Brasil 0.760 y seguido por Libia 0.746. La comparación anual e intertemporal del ranking de países muestra pocas variaciones y ello expresa una de las propiedades del IDH que es su carácter monotónico que, en términos prácticos, significa que los esfuerzos que el país debe hacer en materia de salud, educación e ingresos para superar al Brasil, deben ser superiores a los que de manera recurrente realiza y de mayor envergadura a los que allí se ejecutan.

CUADRO 1.
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

DOMINIO	PROPÓSITO	IDH
Salud	Longevidad saludable	Índice de Esperanza de Vida al Nacer
Educación	Conocimientos para la vida	Índice de Educación: Tasa de Alfabetización de Adultos y Tasa de Matrícula en Básica en Primaria, Secundaria y Terciaria
Ingresos	Acceso a bienes	Índice del PIB

Fuente: PNUD.

CUADRO 2.
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR PAÍSES, 2022

GRUPOS	RANGO DEL IDH	PAÍSES	
		Número	Participación (%)
Muy Alto	0,800 y más	69	35,8
Alto	0,700-0,799	49	25,4
Medio	0,550-0,699	42	21,8
Bajo	menos de 0,550	33	17,1
TOTAL PAÍSES		193	100,0

Fuente: aporte del autor con base en registros de Eustat-Instituto Vasco de Estadística

A escala subnacional las brechas sociales y económicas han sido ampliamente estudiadas. Entre las más recientes se encuentra la del DNP (2023) que, ajustada a las reglas sobre priorización de la inversión en aquellos sectores, generen los mayores cambios en las brechas territoriales en desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y en la infraestructura vial. Por su parte, el BID adopta una metodología centrada en las personas con variables asociadas al crecimiento económico, acceso a agua potable y saneamiento

básico, características de la vivienda, cambio climático, desigualdad, pobreza y estructura demográfica, para identificar cuatro tipos de regiones: consolidada, emergente, transición y vulnerable (Giles *et al.*, 2024).

¿Cómo se ven las brechas sociales territoriales a la luz del IDH.A?

Para contar con una medida de las brechas sociales a escala municipal, dotada de la posibilidad de ser actualizada anualmente y con el potencial para ordenar jerárquicamente a

CUADRO 3.
EL IDH Y EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO ALTERNATIVO (IDH.A) CONTRASTES METODOLÓGICOS

IDH	IDH.A
ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA AL NACER $IEV_i = \frac{EV_i - EV_{min}}{EV_{max} - EV_{min}}$	ÍNDICE DE MORTALIDAD PRECOZ/ LONGEVIDAD $IMPL = \frac{\sum_{l=0}^{100+} (e_{j,l} - EV_j)}{D_i}$
ÍNDICE DE EDUCACIÓN $IE_i = \frac{2}{3}(TAA_i) + \frac{1}{3}(IMC_i)$	ÍNDICE DE EDUCACIÓN $IE_i = \frac{1}{2}(TAA_i) + \frac{1}{2}(IBC_i)$
ÍNDICE DEL PIB $IPIB_i = \frac{\log(PIB_i) - \log(100)}{\log(75.000) - \log(100)}$	ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD APARENTE DEL TRABAJO $IPATpc_i = \frac{VAp_{ci} - VAp_{cmin}}{VAp_{cmax} - VAp_{cmin}}$
IDH	IDH.A
$IDH_i = \frac{1}{3}(IEV_i) + \frac{1}{3}(IE_i) + \frac{1}{3}(IPIB_i)$	$IDH.A_i = \frac{1}{3}(AVGP_i) + \frac{1}{3}(IE_i) + \frac{1}{3}(IVAp_{ci})$
DÓNDE	DÓNDE
IEV_i: Índice de esperanza de vida del país <i>i</i>; EV: Esperanza de vida; IE_i: Índice de educación del país <i>i</i>; TAA_i: Tasa de alfabetización de adultos del país <i>i</i>; IMC_i: Índice de matrícula combinada del país <i>i</i>; IPIB_i: Índice del Producto Interno Bruto del país <i>i</i> y, PIB_i: Producto Interno Bruto del país <i>i</i>; IDH_i: Índice de Desarrollo Humano del país <i>i</i>.	IMPL_i: Índice de mortalidad precoz o longevidad del municipio <i>i</i>; EV_i: Esperanza de vida de los individuos de la cohorte <i>j</i>; e_{i,j}: Edad del difunto de la cohorte <i>j</i> residente en el municipio <i>i</i>; D_i: Número de decesos en el municipio <i>i</i>; TAA_i: Tasa de alfabetización de adultos del municipio <i>i</i>; IBC_i: Índice de la brecha cognitiva del municipio <i>i</i>; IPATpc_i: Índice de la productividad aparente del trabajo <i>per cápita</i> del municipio <i>i</i>; VA_i: Valor agregado del municipio <i>i</i> y, IDH.A_i: Índice de Desarrollo Humano Alternativo del municipio <i>i</i>.

Fuente: PNUD (s. f.) y aportes del autor



» Longevidad y mortalidad precoz: indicadores que revelan la otra cara del desarrollo humano.

las entidades territoriales, se propone un índice análogo al IDH a partir de cambios metodológicos que permitan incorporar las realizaciones en cada dominio.

Se trata de pasar del plano hipotético como la Esperanza de Vida al Nacer (EVN) o el de las ventajas de la matrícula en el sistema educativo, a los resultados en cuanto a la mortalidad precoz y a la longevidad en tanto años de vida ganados o perdidos con respecto a la EVN o la brecha cognitiva que es la dotación desigual de conocimientos, respectivamente.

El resultado es el Índice de Desarrollo Humano Alternativo (IDH.A), cuya metodología de cálculo se presenta en el cuadro 3.

El IDH.A se estima por trienios con el fin de controlar la volatilidad de algunas observaciones. El resultado es que para 2019-2021 hay 7 municipios en rango muy alto, 89 en alto, 713 en medio y 313 en rango bajo. (Cuadro 4).

Entre los del rango muy alto, Cota se destaca por su articulación con el mercado más denso del país, el de la zona metropolitana de

CUADRO 4.

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO ALTERNATIVO (IDH.A)
POR MUNICIPIOS. 2022

GRUPOS	RANGO DEL IDH.A	MUNICIPIOS	
		NÚMERO	PARTICIPACIÓN (%)
MUY ALTO	0,800 Y MÁS	7	0,6
ALTO	0,700-0,799	89	7,9
MEDIO	0,550-0,699	713	63,5
BAJO	MENOS DE 0,550	313	27,9
TOTAL MUNICIPIOS		1.122	100,0

Fuente: Aporte del autor

Bogotá, que le permite contar con la densidad empresarial más elevada. Algo similar ocurre con Envigado en el Valle de Aburrá, pero los cinco restantes no comparten una dinámica metropolitana, y el único rasgo en común es que se localizan en el altiplano cundiboyacense.

CUADRO 5.

EL IDH.A POR TIPO DE MUNICIPIO COCALERO. COLOMBIA 2019-2023

TIPO DE MUNICIPIO	CARACTERIZACIÓN			MEDIANA DEL IDH.A AL INICIO DEL 2022
	RANGO (HA)	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PARTICIPACIÓN (%)	
GRANDE	82.492 – 106.567	2	0,2	0,45
MEDIANO	18.543 -31.144	12	1,1	0,48
PEQUEÑO	4.796- 17.311	38	3,4	0,50
MARGINAL	1 - 4.567	144	12,8	0,52
SIN CULTIVO	0	926	82,5	0,63
TOTAL	0 – 106.567	1.122	100,0	0,61

Fuente: aporte del autor y registros del Observatorio Colombiano de Drogas

82,5%

DE LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS NO TIENEN CULTIVOS DE COCA, Y SU MEDIANA DEL IDH.A SUPERA LA NACIONAL.

SOLO 7 MUNICIPIOS (0,6 %) ESTÁN EN EL RANGO DE DESARROLLO HUMANO MUY ALTO SEGÚN EL IDH.A.

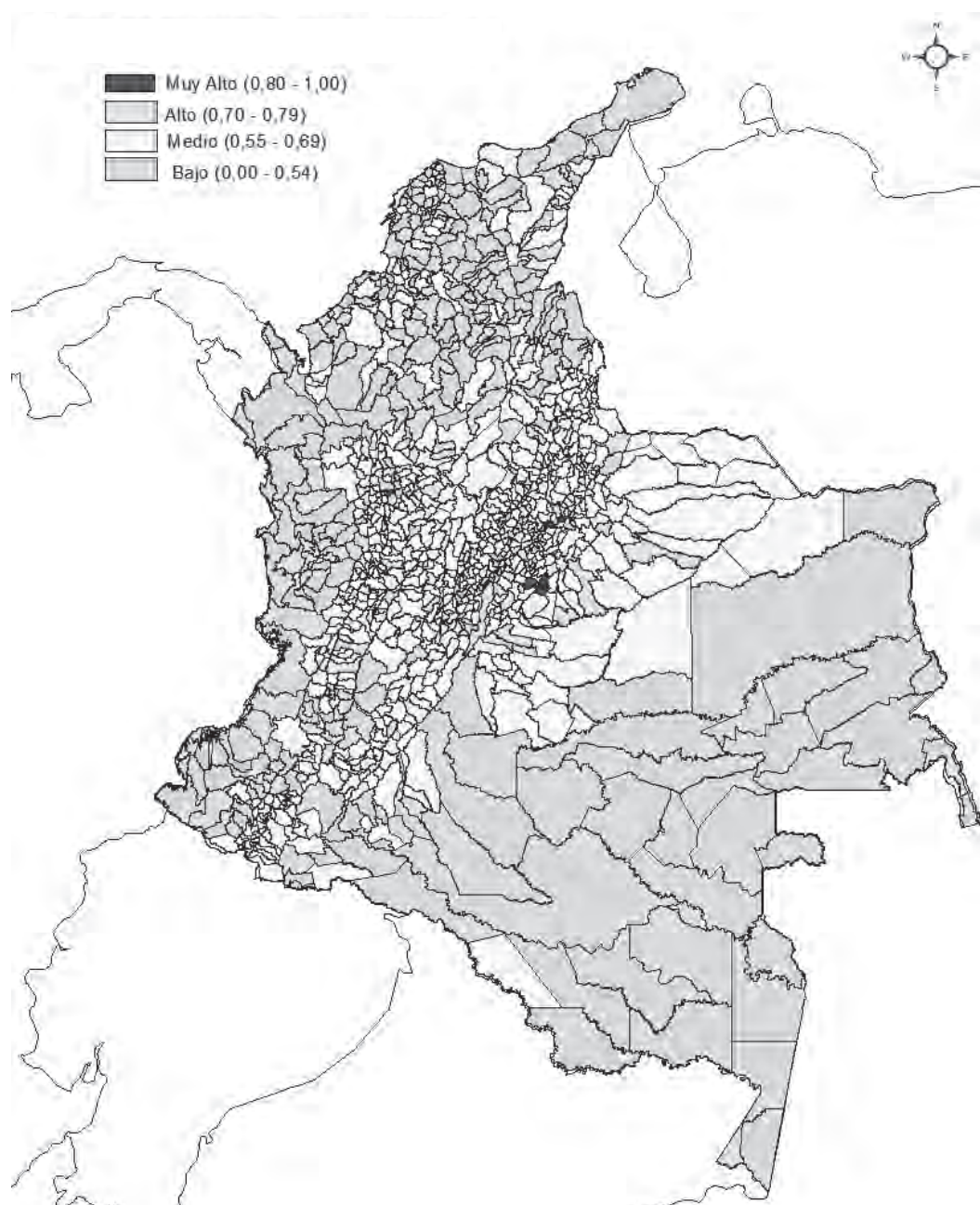
71,1%

DE LOS MUNICIPIOS REQUIEREN ACOMPAÑAMIENTO TEMPORAL PARA LOGRAR AUTONOMÍA FISCAL E INSTITUCIONAL.

Los municipios en los rangos alto y medio se ubican, con intersticios, en la región andina y en el piedemonte llanero y siguen un patrón geográfico disperso en la región del Caribe (gráfico 1), mientras que los de rango bajo se aglomeran a lo largo del corredor del Pacífico, la sabana interior caribeña hasta la Alta Guajira y en casi la totalidad de la región selvática.

Esta visión del cierre de brechas sociales a escala municipal, en una estrategia de descentralización por etapas, concluye cuando se alcance la convergencia plena en el desarrollo humano, y exigirá tanto tiempo como los nuevos recursos del Sistema General de Participaciones y de Regalías para el desarrollo consigan incentivar mejoras en el recaudo de ingresos propios.

GRÁFICO 1.
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO ALTERNATIVO 2019-2021

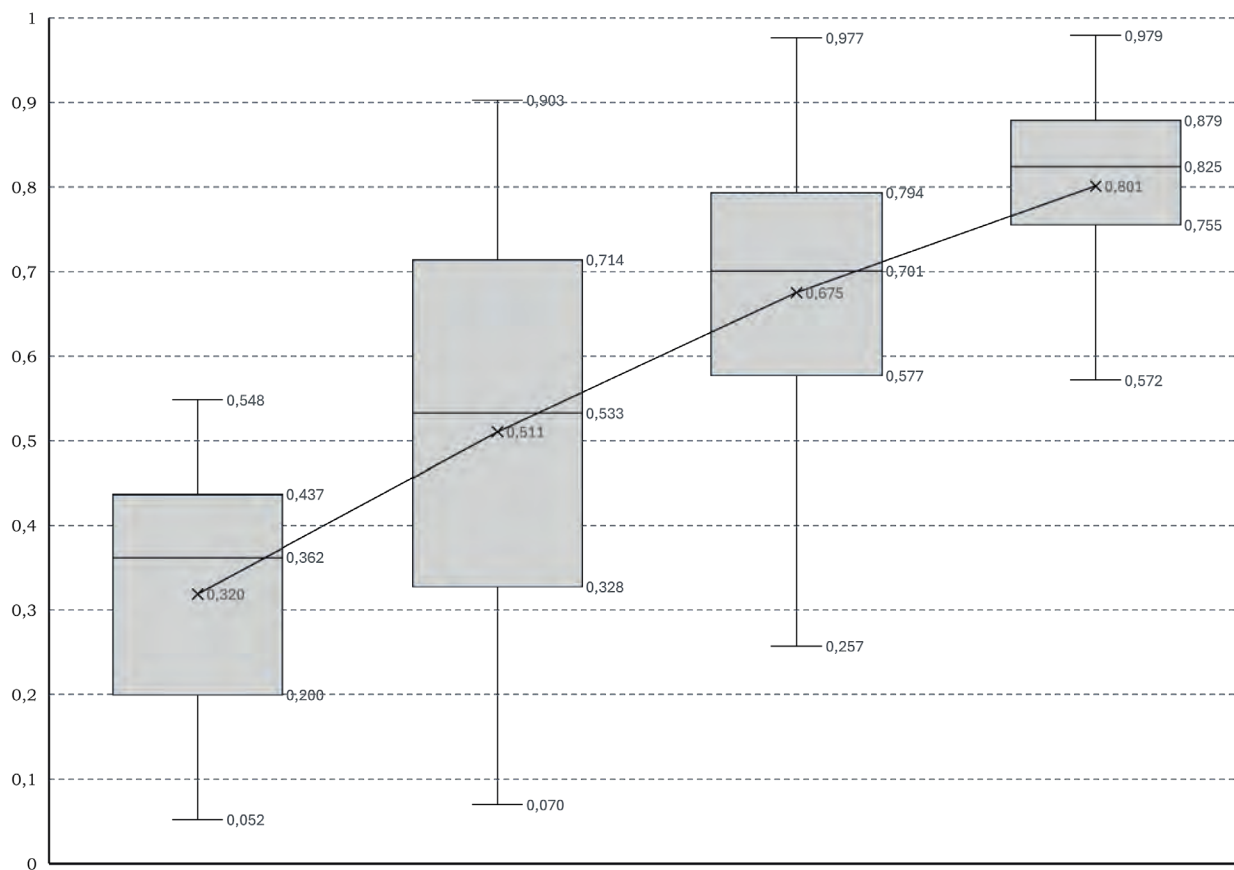


Fuente: elaboración propia con base en registros del del DANE sobre proyecciones poblacionales, analfabetismo y valor agregado municipal, e ICFES sobre resultados de pruebas Saber 11.



» Menor IDH.A, mayor presencia de cultivos ilícitos: una correlación que exige políticas diferenciales.

GRÁFICO 2.
PARTICIPACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EN LOS INGRESOS TOTALES MUNICIPALES POR RANGO DEL IDH.A COLOMBIA 2022



Fuente: aporte del autor con base en registros de las "Operaciones efectivas de caja de los municipios colombianos" del Departamento Nacional de Planeación.

Tránsito de la heteronomía a la autonomía fiscal municipal

En su tránsito a la autonomía fiscal, la estructura de los ingresos de la mayoría de los municipios colombianos es proclive a la heteronomía. Las diferencias en la participación de las transferencias en los ingresos totales municipales por rango del IDH.A son considerables, y la pendiente de la línea media muestra cómo a medida que los municipios descienden en la escala del IDH.A su dependencia de las transferencias corrientes y de capital tiende a incrementarse. (Gráfico 2).

Es posible acelerar el tránsito a la autonomía fiscal y a la convergencia en el desarrollo humano siempre y cuando se consiga aprovechar el amplio margen de que gozan para incrementar los recursos propios (cfr. Iregui *et al.*, 2001; CAF, 2025) y, para ello, un buen comienzo es el de identificar las tierras de la frontera agrícola vacantes que son propiedad de los latifundistas para actualizar sus avalúos e imponer tasas diferenciales a la manera de un impuesto predial progresivo. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfonso R., Ó. (2025). Hambre, desigualdad e ilegalidad. El circuito perverso del rezago social cocalero y la estigmatización del Macizo Colombiano. Documento de Trabajo n.o 84/2025. Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia. Disponible en Hambre, desigualdad e ilegalidad. El circuito perverso del rezago social cocalero y la estigmatización del Macizo Colombiano
- Alfonso R., Ó. (editor). (2024). País raquítico, país robusto. La cartografía del poblamiento y despoblamiento de los municipios colombianos. Editor y coautor. *Colección Economía Institucional Urbana*, n.o 19. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Banco Mundial. (2023). Desigualdad de ingresos: coeficiente de Gini. Disponible en <https://ourworldindata.org/grapher/economic-inequality-gini-index>
- CAF, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2025). Soluciones cercanas. El papel de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe. *Reporte de Economía y Desarrollo*, disponible en <https://www.caf.com/es/especiales/red/red-2025/>
- DNP, Departamento Nacional de Planeación. (2024). Tipologías de las entidades territoriales para el reconocimiento de capacidades. Resultados para la vigencia 2025. Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno_Fiscal/1.%20Cartilla%202025_.pdf
- DNP, Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2023). Metodología de cierre de brechas, documento técnico. Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Carpeta%202024/SPT/Medici%C3%B3n%20de%20brechas%20territoriales/20231228-CdeE%202.1%20Documento%20te%CC%81cnico_2023_Brechas.pdf
- Giles, L.; M. Hernández, C. Larrahondo, J. C. Muñoz, G. ángulo y L. Quintero. (2024). Desigualdades territoriales en Colombia: realidades y perspectivas. BID-EAFIT, disponible en <https://publications.iadb.org/es/desigualdades-territoriales-en-colombia-realidades-y-perspectivas>.
- González, J. I. (2024). Oportunidad de la Misión de Descentralización. Foro, edición 114. Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Iregui, A. M.; J. Ramos y L. A. Saavedra. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Documento de Trabajo, Banco de la República. <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>
- Milanovic, B. (2024). Miradas sobre la desigualdad: de la Revolución Francesa al final de la Guerra Fría. Barcelona, Taurus.
- Programa de las Naciones para el Desarrollo, PNUD. (s. f.). Informes sobre desarrollo humanos. Disponible en <https://hdr.undp.org/reports-and-publications>
- Weingast, B. R. (2007). Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. Stanford University. <https://web.stanford.edu/~jrodden/weingast.pdf>

MÁS RECURSOS, MÁS RIESGOS

LA DESCENTRALIZACIÓN EXIGE CONTROL Y CAPACIDAD

La nueva descentralización no solo implica transferir más dinero a las regiones. Sin control fiscal eficaz ni capacidad administrativa real, el país podría enfrentar una crisis de sostenibilidad.

DESDE SU PROMULGACIÓN EN 1991, la Constitución Política de Colombia ha sido reformada en 63 oportunidades, lo cual pone de presente el carácter flexible de nuestra Carta Superior. Una de las modificaciones constitucionales más relevantes, en nuestro pasado reciente, se generó con la aprobación del Acto Legislativo 03 de 2024 “Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

Surtido el trámite de modificación constitucional, se ha abierto el debate sobre el contenido y alcance de la ley reglamentaria, que será determinante para establecer la distribución de competencias y la entrada en vigencia del nuevo esquema del Sistema General de Participaciones.

La importancia de esta reforma deviene del impacto fiscal, político y administrativo que se derivará de su implementación, aspectos que serán objeto de análisis en este artículo, en el que, a la vez, se presentarán algunos comentarios sobre la ley reglamentaria de los recursos y competencias que serán asignados a las entidades territoriales. Finalmente, se hará una aproximación al reto que asiste a los organismos de control con la puesta en marcha de la referida modificación constitucional.

Como primera medida, es pertinente recordar que el mencionado acto legislativo pre-



**JULIÁN MAURICIO
RUIZ RODRÍGUEZ**
CONTRALOR DISTRITAL
DE BOGOTÁ



**ANDRÉS GUSTAVO
ROJAS PALOMINO**
ABOGADO, MASTER
EN DIRECCIÓN
DE LA GESTIÓN PÚBLICA

tende aumentar gradualmente los recursos asignados al Sistema General de Participaciones, que pasarían de representar el 25 % de los ingresos corrientes de la nación en el año 2024 al 39,5 % en el año 2038.

Para dicha finalidad, la reforma constitucional prevé aumentos progresivos en un periodo de 12 años, a partir del año siguiente en que se expida la ley que reglamente los recursos y competencias.

En tal sentido, la entrada en vigencia del referido acto legislativo ha sido condicionada a la aprobación, por parte del Congreso de la República, de la mencionada ley reglamentaria. Para tal propósito, el proyecto de ley deberá ser presentado por el Gobierno Nacional dentro de los 12 meses siguientes contados a partir de la promulgación de la reforma constitucional.¹

La modificación que plantea el acto legislativo busca aproximarse al modelo previsto en la Constitución Política de 1991, el cual promovía una mayor descentralización del Estado. Cabe recordar que, en su versión inicial, la Carta Política contemplaba el situado fiscal como un mecanismo de transferencia de recursos del Gobierno central hacia las entidades territoriales. Este esquema fue modificado por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007.

Es importante tener presente que el Sistema General de Participaciones está consti-

¹ El Acto Legislativo 03 de 2024 fue promulgado el 27 de diciembre de 2024.



tuido por los recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales y a los resguardos indígenas, con el objetivo principal de financiar los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Los recursos del SGP se han venido distribuyendo en un 96 % en las asignaciones sectoriales y en un 4 % en las asignaciones especiales, de la siguiente manera (DNP, 2023):

a) Asignaciones sectoriales (96 %)

- ▼ Educación
- ▼ Agua Potable y Saneamiento Básico
- ▼ Salud
- ▼ Propósito General

» Los recursos del SGP se han venido distribuyendo en un 4 % en las asignaciones especiales, dentro de los que se encuentran los resguardos indígenas legalmente constituidos.

b) Asignaciones especiales (4 %)

- ▼ Alimentación Escolar
- ▼ Resguardos Indígenas²
- ▼ Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet)
- ▼ Municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena

De conformidad con lo establecido en la Ley 715 de 2001³, el Departamento Nacional de Planeación realiza la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, cuyo monto para los componentes sectoriales y las asignaciones especiales en el año 2024, superó los 69 billones de pesos.

² Únicamente resguardos legalmente constituidos.

³ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros."



La relevancia fiscal de esta reforma parte de tener en cuenta que para el año 2024, según cifras de Fedesarrollo, el Sistema General de Participaciones representó más del 17 % del gasto total del Gobierno central.

Precisado lo anterior, es pertinente señalar que, tratándose de procesos de descentralización, el Banco Mundial (Saito, 2024) identifica tres dimensiones relevantes, como son: la fiscal, la administrativa y la política, las cuales, en relación con la reforma constitucional y su ley reglamentaria, se abordarán de manera general a continuación:

Relevancia fiscal

La relevancia fiscal de esta reforma parte de tener en cuenta que para el año 2024, según cifras de Fedesarrollo, el Sistema General de Participaciones representó más del 17 % del gasto total del Gobierno central.

Adicionalmente, en un escenario sin reforma, se proyecta que en el año 2038 el SGP representaría un 28,8 % de los ingresos corrientes de la nación, porcentaje que, como se ha mencionado, con la entrada en vigencia del acto legislativo se ubicará en 39,5 % en 2038. En relación con la deuda, las proyecciones sin reforma indican que sería del 55,5 % del PIB en el año 2038. En cambio, los efectos del acto legislativo generarían un incremento de la deuda del Gobierno central que alcanzaría en el 2038 el 66,6 % del PIB, cercano al límite máximo del 71 %. (Fedesarrollo, 2025)

Según los analistas, este escenario podría tener influencia en el aumento de prima de riesgo y mayor depreciación de la tasa de cambio. Por lo anterior, resulta de gran relevancia la ley reglamentaria del acto legislativo, en el sentido de establecer las medidas que permitan mitigar los efectos que diferentes bloques de pensamiento han pronosticado.

Al respecto, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal coincide con Fedesarrollo al señalar que la ley de competencias debe estar

orientada a neutralizar el impacto fiscal de la reforma constitucional al SGP, sin lo cual podría producirse una presión de gasto promedio de hasta 0,8pp del PIB. Señalan que el escenario actual, aun sin reforma es muy retador, por lo que se requieren importantes esfuerzos para retornar a la senda de la regla fiscal. (Carf, 2025)

Para ello, se propone que los nuevos recursos no solo vayan acompañados de funciones claras, sino que las competencias sean descentralizadas en sectores donde los entes territoriales tengan capacidad real de ejecución. Se presentan propuestas que incluso contemplan ampliar el alcance del SGP más allá de los sectores tradicionales (educación, salud, agua), incluyendo áreas como la política social vía Sisbén, que permitiría a los territorios gestionar directamente programas focalizados (impacto: 0,8 % del PIB); o el Plan de Alimentación Escolar (PAE), actualmente financiado de manera mixta, pero que podría ser asumido completamente desde el SGP (0,1 % del PIB). (Fedesarrollo, 2025)⁴

Por otra parte, en lo relacionado con el trámite de la ley de competencias, resulta pertinente traer a colación el contenido de la Ley 819 de 2003, que en su artículo 7° señala que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, además de hacerse explícito, deberá ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo. Sumado a ello, la norma en cita dispone que en la exposición de motivos y en las ponencias se deben incluir expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Así mismo,

4 <https://www.carf.gov.co/documents/d/guest/pronunciamento-no-16-vf?download=true>

se establece que al Ministerio de Hacienda y Crédito público le asiste el deber de emitir concepto sobre la consistencia de lo dispuesto en el mencionado artículo.

Conforme a lo anterior, desde el momento mismo de presentación del proyecto, el Gobierno Nacional deberá estimar el impacto fiscal de la iniciativa y la fuente de financiamiento, que en todo caso deberá ser consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Relevancia administrativa

Una mayor descentralización fiscal necesariamente debe estar acompañada de una mayor descentralización administrativa. De ahí la importancia de la ley reglamentaria en esta materia, de la cual se espera una correspondencia entre el aumento de transferencias con el aumento de competencias de las entidades territoriales.

Al respecto, es importante señalar que aunque el diseño y metodología actual favorecen en su distribución a las entidades territoriales con mayores rezagos, las transferencias no han logrado reducir significativamente las brechas que persisten entre categorías de entidades territoriales, especialmente a nivel sectorial y en sus desempeños fiscales. (Misión de Descentralización, 2024)⁵

Estos rezagos se derivan necesariamente de gestiones ineficientes y falta de capacidades técnicas que se presentan en las entidades territoriales, por lo que un aspecto fundamental de la ley de competencias debe apuntar a superar estas dificultades, procurando un mayor impacto de las inversiones, y la disminución de las brechas existentes.

Sobre este aspecto, Fedesarrollo resalta la importancia de tener en cuenta los criterios de capacidad institucional y particularidades de cada territorio al momento de la asignación de competencias, en aras de garantizar un uso eficiente de los recursos. Al respecto, el Índice de Desempeño Fiscal calculado por el Departamento Nacional de Planeación indica que solo 4 municipios superan el umbral de sostenibilidad financiera, y cerca del 52 % se encuentran en riesgo. Ante este panorama, se propone un reparto diferenciado de competencias que tenga en cuenta diversos criterios y factores. (Fedesarrollo, 2025)⁶

96%

ES EL PORCENTAJE DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DESTINADOS A ASIGNACIONES SECTORIALES FIJAS (EDUCACIÓN, SALUD, AGUA, ETC.).

4

MUNICIPIOS

SUPERAN EL UMBRAL DE SOSTENIBILIDAD FISCAL, FRENTE A UN 52 % EN RIESGO.

66,6%

DEL PIB

ES EL NIVEL PROYECTADO DE DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL EN 2038 CON LA REFORMA, CERCA DEL LÍMITE LEGAL (71 %).

0,8%

puntos del PIB

SE CALCULA LA PRESIÓN FISCAL PROMEDIO QUE PUEDE GENERAR LA REFORMA SIN MEDIDAS DE MITIGACIÓN.

⁵ <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Mio%CC%81n%20de%20Descentralizacio%C%81n.pdf>

⁶ https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4783/TE_No_258_2025_En%20inea.pdf?sequence=1&isAllowed=y



Tanto el Gobierno Nacional como el Congreso de la República tienen una gran responsabilidad en la elaboración, trámite y aprobación de la ley de competencias, en donde deberán tener en cuenta las dimensiones fiscales, políticas y administrativas de la reforma.

En todo caso, se requiere analizar con detalle cuáles funciones y competencias efectivamente son susceptibles de ser transferidas a las entidades territoriales, y de esta manera definir mecanismos de capacitación técnica, articulación multinivel y transferencia de conocimiento que impriman mayor control y responsabilidad en la provisión de servicios; que permitan ejecutar los recursos públicos de manera eficiente y eficaz; y que generen impacto regional, beneficio social y valor público.

Relevancia política

Como se mencionó antes, en relación con procesos de descentralización es importante considerar la dimensión política. En tal sentido, la ley de competencias podría analizar la ampliación de facultades a los cuerpos colegiados de elección popular para definir normas y formular políticas dentro de su jurisdicción. Así mismo, dado el aumento de recursos en las regiones, podrían explorarse mecanismos para fortalecer la articulación entre el control político, con el control fiscal y disciplinario.

Por otra parte, si bien le corresponde al Gobierno Nacional presentar el proyecto de ley que reglamente los recursos y las competencias asignadas en virtud de la reforma constitucional, es importante considerar que será el Congreso de la República la corporación que tramitará y aprobará la versión final que pase a sanción presidencial. Esto, sin perjuicio de las competencias del Presidente de la República y de la Corte Constitucional, relacionadas con la objeción presidencial o el control constitucional, respectivamente.

En tal sentido, a instancias del órgano legislativo se prevén interesantes discusiones en torno a la aprobación de la ley reglamentaria de los recursos y competencias que serán asignados a las entidades territoriales. Es poco probable que en la aprobación de esta ley se presente un consenso similar al evidenciado en el trámite del acto legislativo. Esto, por los impactos notables que representa a nivel fiscal, administrativo y político, a la vez que determinará la entrada en vigencia de la reforma.

En todo caso, dada la trascendencia que representa la implementación de la mencionada reforma constitucional, se espera que los debates en el seno legislativo se adelanten con toda la rigurosidad y análisis técnico; teniendo como premisa la sostenibilidad fiscal del país y con el propósito de lograr una adecuada y precisa distribución de competencias entre niveles de gobierno.

Consideraciones finales

Tanto el Gobierno Nacional como el Congreso de la República tienen una gran responsabilidad en la elaboración, trámite y aprobación de la ley de competencias, en donde deberán tener en cuenta las dimensiones fiscales, políticas y administrativas de la reforma.

En este propósito, se requiere una ley reglamentaria muy bien lograda, para lo cual será prioritario adoptar las medidas pertinentes orientadas a garantizar la sostenibilidad fiscal del país y mitigar los riesgos proyectados por diferentes bloques de pensamiento, quienes advierten que en un contexto de alta inflexibilidad del gasto, existe riesgo de una crisis fiscal, económica y social, lo que podría generar un deterioro del balance fiscal, y un

posible aumento de la deuda al límite establecido por la regla fiscal. (Fedesarrollo, 2024)

Es fundamental que la ley reglamentaria se ocupe de establecer criterios para determinar cuáles funciones y competencias pueden ser transferidas a las entidades territoriales, entre las cuales podrían considerarse: el desempeño fiscal, la equidad, necesidades básicas insatisfechas y población, entre otros.

Estas medidas deberán estar acompañadas de mecanismos de articulación interinstitucional, así como de espacios de coordinación, apoyo técnico y transferencia de conocimiento entre diferentes niveles de gobierno.

Organismos de control

Esta reforma supone un desafío significativo para los entes de control, ya que conllevará un incremento en los riesgos relacionados con la pérdida de recursos públicos y la posible comisión de faltas disciplinarias.

Desde el punto de vista fiscal es importante señalar que, por su origen y características, los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) están bajo vigilancia y control de la Contraloría General de la República. Esto hace necesario establecer estrategias orientadas a reforzar el control fiscal desconcentrado que dicha entidad ejerce por medio de sus gerencias departamentales. Dicho fortalecimiento podría complementarse con mecanis-



» El uso de la inteligencia artificial será clave en las estrategias para fortalecer el control territorial con enfoque diferencial.

mos de coordinación y control fiscal concurrente junto con las contralorías territoriales.

En tal sentido, serán de gran importancia estrategias que contemplen el fortalecimiento del control territorial con enfoque diferencial, el uso de herramientas tecnológicas, inteligencia artificial, fortalecimiento del control social y la articulación entre el control político, fiscal y disciplinario. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acto Legislativo 01 de 2001 "Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política".
- Acto Legislativo 04 de 2007. "Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política".
- Acto Legislativo 03 de 2024, "Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".
- Ley 715 de 2001, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros."
- Departamento Nacional de Planeación (2023). Manual para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones.
- Saito, Y. (2024). How to Measure Decentralization: A Summary of the Global Literature Review on Decentralization Measurement. The World Bank.
- Misión de Descentralización. (2024). Informe Final.
- Fedesarrollo (2024). Tendencia Económica No. 252.
- Fedesarrollo (2025). Tendencia Económica No. 258.
- Comité Autónomo de la Regla Fiscal (Carf, 2025), Pronunciamiento No. 16.

¿RECURSOS SOBRE COMPETENCIAS O COMPETENCIAS SOBRE RECURSOS?

La reforma fiscal aumentó las transferencias a los territorios, pero sin definir competencias claras ni fortalecer capacidades. Así, el país descentraliza recursos, no responsabilidades.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA de Colombia, en su artículo 288, establece la necesidad de promulgar una ley orgánica de ordenamiento territorial cuyo propósito debería ser definir la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. Transcurrieron veinte años hasta la expedición de la Ley 1454 de 2011, la cual resultó limitada en su alcance, dado que para ese momento la distribución de los recursos ya se encontraba consolidada, sin permitir un margen efectivo para redefinir o asignar nuevas competencias a nivel territorial (Hernández, 2001). Como consecuencia, las restricciones fiscales preexistentes condicionaron el debate, reduciendo el enfoque a la disponibilidad de recursos más que al análisis funcional de las competencias.

No obstante, apenas dos años después de la promulgación de la Constitución de 1991, se expidió la ley 60, con la cual se desarrollaron los artículos 356 y 357. Esta norma dio origen al situado fiscal y a las participaciones municipales, como primeros mecanismos de transferencias condicionadas —entendiendo ‘condicionadas’ como bolsas de recursos con asignaciones específicas (salud, educación, agua potable, etc.), y dejando una bolsa residual para libre inversión—, todo ello basado en los ingresos corrientes de la nación (ICN).

Más adelante, con el Acto Legislativo 01 de 2001, se reemplazó el situado fiscal por el



DAVID SOTO
DIRECTOR EJECUTIVO
ORGANIZACIÓN ACTIVOS
CULTURALES AFROS (ACUA)

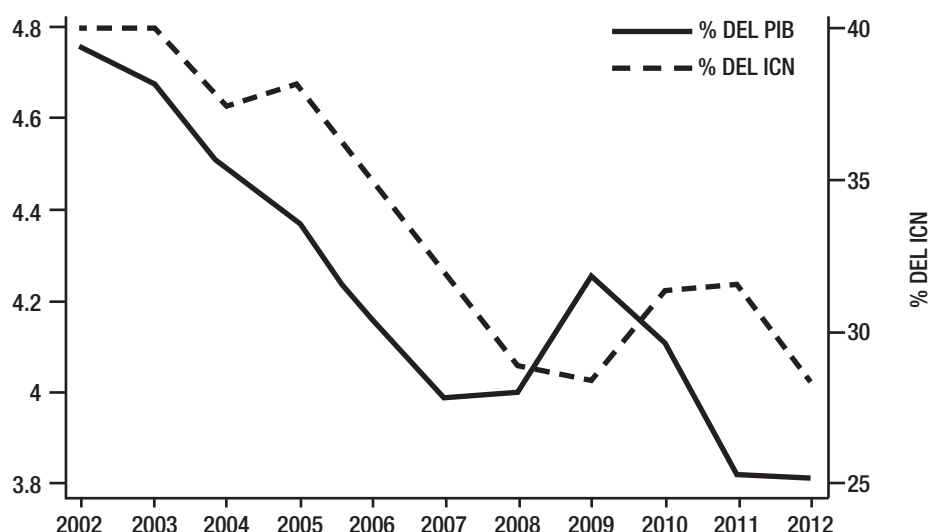
Sistema General de Participaciones (SGP), y además se realizó un cambio estructural en la forma de calcular las transferencias, desligándolas de los ICN y vinculándolas al crecimiento del PIB más unos puntos de inflación. A su vez, se diseñaron criterios de distribución más complejos y se impusieron mayores restricciones al gasto que se financie con esos recursos transferidos.

Posteriormente, mediante el Acto Legislativo 04 de 2007, se introdujeron techos al crecimiento real del SGP y mecanismos contracíclicos que lo ligaron al crecimiento promedio del PIB, buscando estabilidad macroeconómica. A partir de estas dos reformas, la lógica del modelo venía acentuando la dependencia total de recursos de las entidades territoriales a las decisiones centralistas (Iregui et al., 2001).

El gráfico 1 presenta la evolución de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) entre los años 2002 y 2012, expresadas como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) —eje izquierdo— y de los ingresos corrientes de la nación (ICN) —eje derecho—. Se evidencia una trayectoria contractiva en ambos indicadores, siendo particularmente más pronunciada la caída relativa del SGP como porcentaje del PIB.

Con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 03 de 2024, se pretende volver a la pro-

GRÁFICO 1.
TRANSFERENCIAS COMO PORCENTAJE DEL PIB Y DE LOS ICN



Fuente: (Bonet et al., 2014)

mesa del constituyente primario de avanzar hacia una verdadera autonomía territorial. Este acto legislativo aumenta progresivamente las transferencias del SGP hasta alcanzar el 39,5 % de los ICN en el año 2036, partiendo del 23,8 % actual. El incremento es dado mediante una tasa anual del 2,5 %, con un esquema gradual y cláusulas de ajuste.

Diseño inverso de la autonomía territorial

La reforma recientemente aprobada denota una contradicción estructural: asume que el aumento de recursos equivale automáticamente a mayor autonomía territorial, sin considerar que la inversión y el gasto en el territorio siguen estando condicionado por lineamientos nacionales, sometiendo los procesos de planeación y gestión fiscal de las entidades territoriales (Soto et al., 2025).

De esa manera, aunque el Acto Legislativo 03 se presenta como un avance histórico en la descentralización, lo cierto es que perpetúa un modelo en el que los entes territoriales siguen supeditados a un modelo centralista.

El principal problema radica en que, al haberse definido primero los artículos 356 y 357 de la Constitución y, posteriormente el artículo 288, se consolidó un diseño institucional

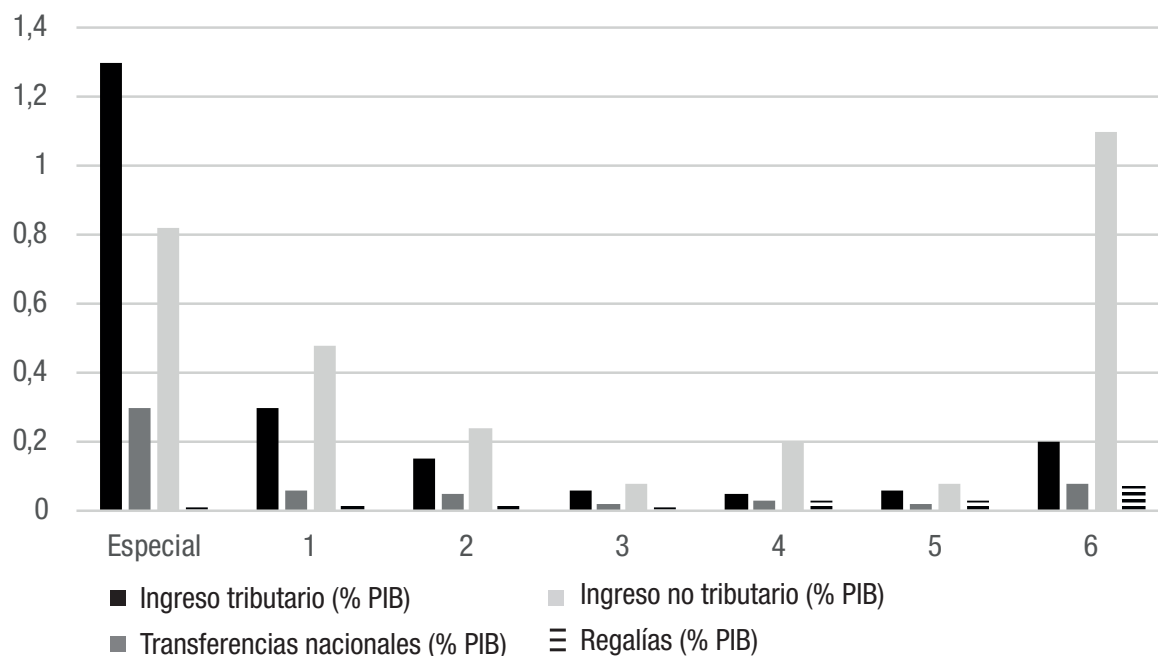
» La verdadera descentralización no se mide por el volumen de recursos transferidos, sino por la capacidad de los entes territoriales para gobernar con autonomía conforme a su vocación y perspectivas de desarrollo.

que invierte el orden lógico de la descentralización funcional: se transfieren recursos antes de definir con claridad qué competencias adicionales asumirán los entes territoriales, si están en condiciones de hacerlo y bajo qué criterios se evaluará dicha capacidad. (Iregui et al., 2001). Este desajuste genera un entorno institucional disfuncional e inequitativo y abre espacios para la ineficiencia o incluso el derroche de recursos. La descentralización ha sido más una estrategia de desconcentración administrativa que un proceso genuino de empoderamiento territorial (Soto, 2010). Conforme a los principios de descentralización, la asignación de funciones debe estar acompañada de una distribución proporcional y suficiente de recursos y no a la inversa.

Sin un esquema claro de responsabilidades y sin una arquitectura operativa descentralizada, los gobiernos subnacionales podrán rehusarse a asumir nuevas competencias, escudándose en la insuficiencia de recursos o de capacidades técnicas e institucionales. Esto implica que, desde ya, será necesario emprender un proceso de reforma institucional. Una reforma coherente debió iniciarse desde una hoja en blanco, evaluando primero las competencias territoriales y luego asignando los recursos de manera progresiva.

GRÁFICO 2.

INGRESOS DE LAS E.T COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: (Bonet et al., 2014)

El gráfico 2 refuerza el argumento que expresa que al desagregar los ingresos municipales por categoría (de especial a sexta), se observa una altísima concentración del ingreso tributario y no tributario en los municipios de categoría especial y de primera, mientras que en las categorías inferiores —las de menor capacidad fiscal y administrativa— los ingresos propios son prácticamente marginales. En contraste, el grueso del financiamiento en los municipios de categoría sexta proviene de transferencias nacionales y regalías, reflejando una dependencia estructural del nivel central.

Proceso gradual en función de la vocación y capacidades territoriales

Teniendo en cuenta el panorama anterior y como resultado del escaso margen para la formulación de la ley de competencias, se proponen algunos principios de descentralización que deben estar en el centro de la discusión.

Toda asignación de competencias debe ir acompañada de una evaluación integral de las capacidades de los gobiernos territoriales para responder de manera efectiva a las de-

» Si las entidades territoriales se asocian con el propósito de compartir capacidades y ejecutar proyectos de desarrollo conjunto, el Estado podría liberar una porción de las nuevas transferencias para apoyar directamente estos esquemas.

mandas sociales. Esto obliga a una estrategia gradualista: a medida que se habilita la acción territorial, los entes territoriales deben tener espacio para desarrollar experiencias, lo que permite en el corto y mediano plazo a la entidad territorial apropiarse competencias administrativas (García, 2004). Solo así será posible una apropiación progresiva y sostenible de los recursos, en función del desarrollo efectivo de sus capacidades. La autonomía no se decreta: se construye en la medida en que los territorios demuestran estar preparados para asumir mayores responsabilidades.

Además, el proceso de descentralización debe abordarse con un enfoque territorial, es decir, priorizando los bloques de competencia según la vocación y necesidades particulares de cada territorio (Soto et al., 2025). No puede tratarse igual a una región rural con vocación agroambiental que a una ciudad con problemas urbanos complejos. Se requiere un diseño sensible al contexto territorial. Esto exige reconocer que la diversidad territorial obliga a pensar el tema de competencias en determinados sectores conforme a la vocación del territorio.



Se requiere un rediseño institucional integral que reconozca la vocación de los territorios, promueva el desarrollo progresivo de capacidades, estimule la cooperación territorial y garantice una alineación efectiva entre los recursos asignados y las competencias asumidas.

Asociatividad: opción para la eficiencia y el ordenamiento territorial

Un elemento adicional para fortalecer la descentralización que debe ser considerado es el fomento de esquemas de asociatividad territorial. La articulación entre municipios y departamentos puede convertirse en una vía estratégica para construir capacidades compartidas, especialmente en regiones colindantes, conurbadas o con altos niveles de rezago institucional (De la Torre, 2025).

Existen alternativas viables para dar coherencia a la descentralización mediante esquemas de desarrollo construidos sobre hitos geográficos compartidos, como cuencas hidrográficas, macizos y corredores bioculturales. Por ejemplo, estructurar políticas públicas alrededor del eje del río Atrato permitirá integrar territorios con diferentes niveles de

capacidad administrativa bajo un propósito común de gestión ambiental, movilidad fluvial y desarrollo productivo. Más que avanzar en procesos de fortalecimiento administrativo de manera aislada, resulta más efectivo fomentar el intercambio de capacidades entre territorios vinculados por dinámicas geográficas compartidas.

El gráfico 3 representa una propuesta de articulación territorial estructurada sobre un esquema de transporte multimodal que integra funcionalmente tres infraestructuras: la navegabilidad del río Atrato, un corredor ferroviario entre Cupica y Puerto Atrato, y una conexión vial entre Mutatá y Puerto Antioquia. Esta configuración posibilita la conectividad interoceánica entre el Pacífico y el Caribe, y constituye un andamiaje físico estratégico para la conformación de esquemas

GRÁFICO 3.

INFRAESTRUCTURA MULTIMODAL EN EL CORREDOR ATRATO-URABÁ



Fuente: (Mejía, 2023)

39,5%

**ES LA NUEVA META DE PARTICIPACIÓN DEL SGP
SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN
QUE SE ESPERA ALCANZAR EN 2036, SEGÚN
EL ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2024.**

23,8%

ES EL NIVEL ACTUAL DE TRANSFERENCIAS
DEL SGP FRENTE A LOS INGRESOS
CORRIENTES DE LA NACIÓN, BASE
DE LA QUE PARTE LA REFORMA.

2,5%

ANUAL

ES LA TASA DE AUMENTO PROGRESIVO DE LAS
TRANSFERENCIAS ESTIPULADA EN LA REFORMA
HASTA ALCANZAR LA META DEL 39,5 %.

asociativos entre entidades con alta heterogeneidad institucional y fiscal, como los departamentos del Chocó y Antioquia. Dicha infraestructura puede operar como vector de integración territorial, permitiendo sinergias en la gestión pública, economías de escala en la provisión de bienes y servicios, y una planificación multiescalar del desarrollo.

Para que esta lógica asociativa se materialice se requiere desarrollar incentivos de política pública. También se deben establecer mecanismos que premien la cooperación territorial: si las entidades territoriales se asocian con el propósito de compartir capacidades y ejecutar proyectos de desarrollo conjunto, el Estado podría liberar una porción de las nuevas transferencias para apoyar directamente estos esquemas.

Una herramienta ya existente que podría revitalizarse bajo esta lógica es la de los contratos plan o pactos territoriales, los cuales permiten la priorización de recursos con base en proyectos estratégicos acordados entre diferentes niveles de gobierno. Este instrumento permite que la articulación entre municipios, departamentos y regiones pueda cerrar brechas estructurales de capacidades, generar sinergias y compartir experiencias administrativas (De la Torre, 2025).

El entorno político actual

En el marco de las negociaciones entre niveles de gobierno y en época prematura electoral, las competencias se están “subastando” en función de quién tiene mayor peso político a nivel regional de cara a las contiendas electorales (Soto et al., 2025). Esto lleva a una distribución desequilibrada donde prima la lógica de otorgar mayores recursos sin mayores responsabilidades.

Esta lógica fomenta tensiones intergubernamentales. Por un lado, los entes territoriales, al recibir mayores recursos, buscarán defender estos montos frente a posibles recortes o nuevas restricciones. Por el otro, el nivel central, en su rol de control y vigilancia, mantendrá una posición intervencionista, alegando la falta de una estructura formal de responsabilidades previamente definida. En el fondo, se configura un escenario de ambigüedad funcional: se asignan recursos, pero no se clarifica quién responde por los resultados.

Estas tensiones no son meramente administrativas, sino que tienen un impacto directo en el ciudadano. La falta de claridad en las competencias genera vacíos en la prestación de servicios y puede traducirse en una cadena de irresponsabilidades donde todos señalan a todos y nadie responde. Además, el hueco presupuestal que se está gestando recaerá inevitablemente en el nivel central, que deberá asumir con recursos propios aquello que los territorios no pueden o no quieren ejecutar por falta de definición normativa o de capacidad.

En conclusión, la reforma constitucional debe ir mucho más allá del simple incremento en las transferencias. Se requiere un rediseño institucional integral que reconozca la vocación de los territorios, promueva el desarrollo progresivo de capacidades, estimule la cooperación territorial y garantice una alineación efectiva entre los recursos asignados y las competencias asumidas. La decisión de iniciar este proceso por el componente financiero —con el ‘cheque girado’ sin un marco claro de responsabilidades— revela una fragilidad estructural profunda del modelo vigente. La verdadera descentralización no se mide por el volumen de recursos transferidos, sino por la capacidad de los entes territoriales para gobernar con autonomía conforme a su vocación y perspectivas de desarrollo. **EC**



* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonet-Morón, J. A., Pérez-Valbuena, G. J., & Ayala-García, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia (Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana No. 205). Banco de la República – Sucursal Cartagena. https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_205.pdf
- De la Torre, L. A. (2025). Nuevos territorios para un desarrollo regional concertado: La importación de la contractualización territorial a Colombia. *Editorial ESAP*. <https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/book/70>
- García, J. (2004). ¿Por qué la descentralización fiscal? Mecanismos para hacerla efectiva (Serie de Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 41). Banco de la República. <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER41.pdf>
- Hernández, A. (2001). Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita – Universidad Externado de Colombia.
- Iregui, A. M., Ramos, J., & Saavedra, L. A. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Revista del Banco de la República*, 74(887), 21–45. <https://publicaciones.banrep cultural.org/index.php/banrep/article/view/10771/11168>
- Mejía, A. (2023, 19 de abril). Plan Chocó. iÁgua. Recuperado de <https://www.iagua.es/blogs/alberto-mejia-arango/plan-choco>
- Soto, D. (2010). La descentralización en Colombia: ¿Centralismo o autonomía? *Ópera*, (10), 219–240. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/1243/1182>
- Soto, D., Bedoya, J., Guerrero, A., & Rendón, A. (2025). Foro: Retos de la descentralización en Colombia: Análisis del Acto Legislativo 03 de 2024. Universidad Externado de Colombia.

DESCENTRALIZACIÓN

UN SISTEMA ATRAPADO ENTRE LA NORMA Y LA REALIDAD

El Sistema General de Participaciones (SGP) nació para descentralizar recursos y dar autonomía a los territorios. Hoy, reformas incompletas, transferencias bajas y más competencias sin respaldo evidencian un modelo que no despegó. La nueva reforma de 2024 promete mucho pero enfrenta grandes desafíos.

LA FUERTE PREOCUPACIÓN por la marcada centralización en el manejo de los recursos por parte del Gobierno Nacional condujo a que en 1986, como producto de la promulgación de la ley 78 sobre elección popular de alcaldes, se emprendiera un proceso de descentralización de recursos que tuviera en cuenta las necesidades particulares de los municipios y departamentos dado su tamaño, ubicación, condición geográfica y evolución histórica. Desde un comienzo se planteó como prioridad la autonomía territorial, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional puede desconocer dichas particularidades.

En respuesta, la Constitución Política de 1991 reconoce a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia, la Ley 60 de 1993 le dio continuidad al proceso de descentralización, estableciendo un nuevo sistema de transferencias dirigidas a los departamentos a través de un mecanismo denominado situado fiscal y a los municipios por medio de la participación sobre los ingresos corrientes de la nación (ICN) definidos por el Ministerio de Hacienda como ingresos tributarios (i.e. impuestos directos e indirectos) e ingresos no tributarios (tasas, multas y contribuciones).



**KARLA DAYANA
TORO CALVACHE¹**
DELEGADA
DE FENADECO



**DAVID STEVEN
PARRA ALMEYDA²**
DELEGADO
DE FENADECO

Posteriormente, en 2001 mediante el Acto Legislativo 01, desarrollado por la ley 715 del mismo año, se creó el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual modificó el sistema anterior reconociendo una distinción sectorial fundamentalmente enfocada en tres sectores: Educación, Salud y propósito general (en el cual estaba incluido el componente de agua potable y saneamiento básico).

En 2007 se implementó la ley 1176 que reglamentó el Acto Legislativo 04 del mismo año, la cual introdujo la separación del componente de agua potable y saneamiento básico del sector propósito general, creando un sector propiamente dicho. En general, los porcentajes de participación se mantuvieron iguales de una ley a otra, contando un 58,5 % para educación, 24,5 % para salud y, en el caso de propósito general, el 16 % inicial fue dividido en un 11,6 % para este propósito y el otro 5,4 % fue asignado al nuevo sector de agua y saneamiento básico.

Con respecto al sector educación, en ambas leyes se establece que el dinero transferido debe ser destinado principalmente a financiar la prestación del servicio, es decir, la nómina docente, infraestructura, material educativo y mejoramiento de la calidad. Además, en caso de que las instituciones educa-

¹ Delegada de la Región Pacífico en la Federación Nacional de Estudiantes Universitarios (Fenadeco)

² Delegado de la Universidad Nacional de Colombia en Fenadeco.



tivas oficiales demuestren insuficiencia en la prestación del servicio, será la entidad territorial la encargada de garantizar la cobertura. Al Gobierno Nacional le corresponde la formulación de las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar las normas para la organización y prestación del servicio. A partir de ello, se configura un marco administrativo, operativo y de consolidación de información que cataloga al Gobierno como eje central del manejo de los recursos.

Se evidencian fricciones alrededor del cumplimiento de un objetivo de descentralización debido a que los departamentos y, particularmente los municipios, están atados a una política de educación nacional bajo la cual se establecen competencias específicas que implican la pérdida de autonomía sobre

» Aunque la educación es competencia de los municipios, las decisiones clave siguen centralizadas. En las zonas rurales, esto se traduce en deserción escolar, aulas vacías por falta de docentes y una infraestructura que no garantiza el derecho a una educación digna.

las decisiones en torno al sector. Concretamente, existe ineficiencia en la asignación de estos recursos en las zonas rurales del país ya que persisten problemas como la deserción escolar, mala infraestructura y, fundamentalmente, la falta de docentes para brindar una educación oportuna y de calidad a los niños que habitan estas áreas.

Un estudio realizado en 2024 por el Laboratorio de Economía de la Educación de la Pontificia Universidad Javeriana (LEE) advierte que la educación rural en Colombia presenta grandes desafíos ya que, “aunque el 67 % de las instituciones educativas oficiales del país se encuentren en áreas rurales, la cobertura para educación primaria es del 47 %, educación media del 46 % y en básica primaria y secundaria del 64 %”.



Los problemas que persisten, sobre todo en cobertura para los cuatro sectores principales del SGP, guardan estrecha relación con el contexto social, económico, político e histórico de cada territorio, lo que obliga un mayor flujo de recursos para resolver grandes necesidades.

Justamente el problema de falta de docentes puede explicarse porque los profesores con mayor preparación prefieren establecerse en las grandes ciudades, causando un exceso de oferta docente en las metrópolis, pero un déficit de cobertura en áreas rurales. Esta problemática se ve agravada por la falta de conectividad vial y situaciones de violencia que dificultan el acceso de los docentes a las zonas rurales, situación que no es tomada en cuenta en la destinación de recursos del sector educación, pues el transporte sólo puede ser financiado una vez se garantizan los pagos de nómina docente e infraestructura.

En cuanto al sector salud, la Ley 715 de 2001 estableció que el Gobierno Nacional tiene a cargo la salud pública y el manejo del Sistema General de Seguridad Social en salud, de manera que el objetivo de cobertura y atención es una política nacional que se ejecuta a través del Plan Nacional de Atención en Salud. No obstante, y a diferencia del sector educación, hay unas competencias particulares que se ejecutan en conjunto con los entes territoriales, como las que tienen que ver con los sistemas de evaluación y control para las instituciones del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y aquellas competencias que se relacionan con el Sistema Integral de Información en Salud y con el Sistema de Vigilancia en Salud Pública.

Por su parte la ley 1176, aumenta el control en materia de vigilancia por parte del Gobierno Nacional, pero también le brinda la posibilidad a los municipios de que sean una parte más activa en el manejo de estos recursos, por lo cual ya no están atados a los departamentos como antes. Los recursos que se destinan al sector salud están principalmente focalizados al régimen subsidiado, buscan-

do aumentar la cobertura sobre todo para la población más pobre, que pertenece a los niveles más bajos del Sisben. Existe una menor destinación en subsidios a la oferta que tienen como fin disponer y mantener una red pública en salud, mediante centros de salud y hospitales.

También se destinan recursos para el manejo epidemiológico, a través del suministro de vacunas, y a la capacitación del personal en salud. Esta lógica ha configurado una falta de articulación entre municipios y departamentos, que ha desencadenado fallas en la atención, porque muchos municipios tienen a su cargo la atención primaria brindada en centros de salud muy básicos, que no son capaces de responder a necesidades más amplias.

Recursos con destino a Propósito General

En el caso de la participación para propósito general, en la ley 715 se disponen recursos para agua y saneamiento básico, además de recursos destinados para recreación y deporte con 7 % y cultura con un 3 %. Adicionalmente, establece que los municipios de categorías 4, 5 y 6, es decir, aquellos que son de menor tamaño y más pobres, podrán destinar libremente hasta el 28 % de los recursos de este sector. Los recursos de propósito general son distribuidos según la pobreza relativa (40 %), proporción de la población urbana y rural (40 %), eficiencia fiscal (10 %) y eficiencia administrativa (10 %).

Posteriormente, mediante la ley 1176 se separó del propósito general el componente de agua potable y saneamiento básico, reduciéndose a un 11,6 %, distribuido de la siguiente manera: deporte y recreación (4 %), cultura (3 %) y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -Fonpet- (10 % sobre



el porcentaje de libre destinación). Además, se ajusta el porcentaje de libre destinación para los municipios de categorías 4, 5 y 6, pasando a ser del 42 % sobre el total asignado.

Asimismo, se establece un porcentaje del 17 % del total de propósito general para los municipios con menos de 25.000 habitantes que son distribuidos de la siguiente manera: 60 % según pobreza relativa y 40 % en proporción a la población urbana y rural. La distribución del 83 % restante queda igual que en la ley 715 y se destina para distritos y municipios, incluidos los de menos de 25.000 habitantes.

Aunque, en general, la ley 715 y la más reciente ley 1176 acogen sectores relevantes para responder a las necesidades de los territorios, es pertinente resaltar que aún quedan necesidades por considerar y es ahí donde se evidencia la importancia de asignar recursos de libre destinación para los municipios y departamentos. Actualmente este porcentaje equivale al 42 % del propósito general, en cuyo caso valdría la pena cuestionarse si este porcentaje realmente es suficiente para responder a las necesidades de los territorios.

» Los municipios y departamentos, con necesidades particulares en relación con la pobreza, requieren que se le dé prioridad a otros sectores, por ejemplo al sector de saneamiento básico.

A pesar de que son recursos de libre destinación, la norma permite que se puedan emplear en aspectos como gastos administrativos y pasivos, y es allí donde finalmente se terminan gastando, poniendo de manifiesto la importancia de replantear su naturaleza puesto que si se buscan soluciones generales a los problemas que enfrentan los territorios se pierden de vista soluciones específicas, lo que podría ampliar la brecha y dejarlos en situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, es muy notorio que ambas leyes priorizan la educación frente a los otros sectores, lo que responde, como se mencionó previamente, a un objetivo nacional de garantizar la cobertura universal en educación. No obstante, los municipios y departamentos, con necesidades particulares en relación con la pobreza, requieren que se le dé prioridad a otros sectores, por ejemplo al sector de agua potable y saneamiento básico.

Si bien la ley 1176 implica un esfuerzo en términos de priorizar este componente, al definirlo como un sector separado del sector de propósito general, tiene una baja participa-

ción en el SGP, teniendo en cuenta el objetivo de cobertura a nivel nacional. El Dane reporta que cerca de 3.2 millones de personas no tenían acceso a agua potable en 2023, de los cuales 2.6 millones corresponden al área rural y 0,6 % al área urbana. En línea con el objetivo de cobertura universal que tiene un horizonte de alcance para el año 2030, la proporción de recursos que se destina a este sector parece ser insuficiente para lograr dicho objetivo. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2023).

Una vez se esclarece el panorama general de las competencias territoriales y los problemas que al día de hoy persisten, a la luz de las reformas al SGP que tuvieron lugar en 2001 y 2007, se puede entrar en materia sobre la actual reforma, aprobada por el Congreso de la República mediante el Acto Legislativo 03 del 2024, que involucra retos importantes para intensificar el proceso de descentralización en Colombia. El propósito es buscar mayor autonomía territorial, sobre todo para los municipios, queriendo revertir los procesos de centralización

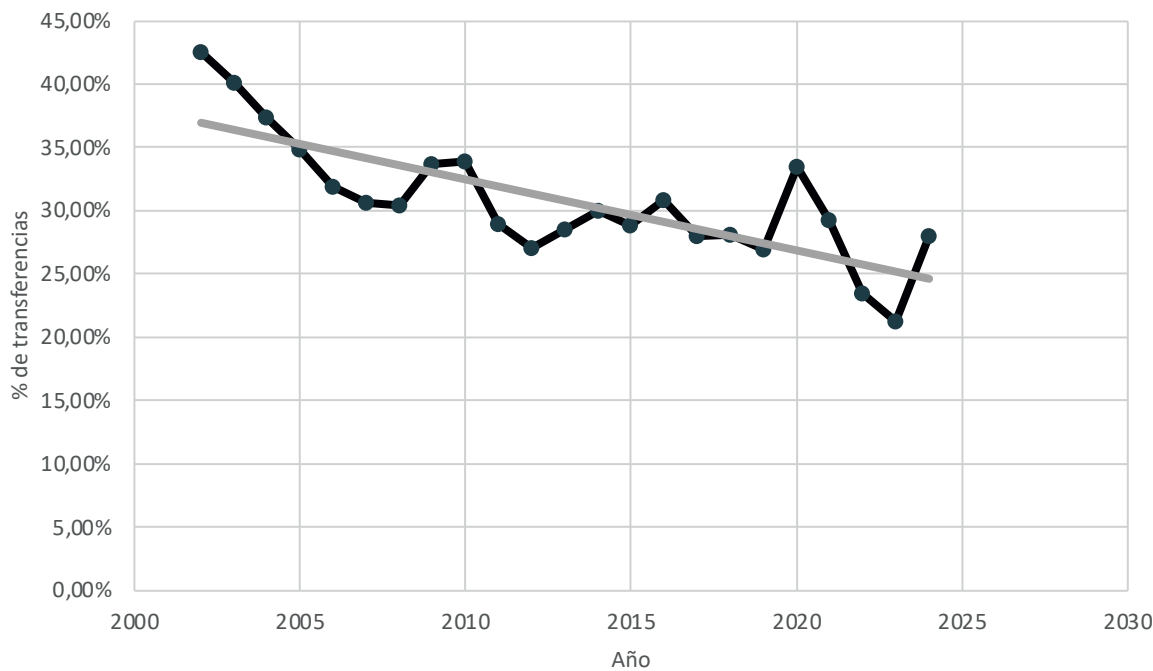
LA DISCUSIÓN SOBRE EL PANORAMA FUTURO DEL SGP NO PUEDE IGNORAR EL HECHO DE QUE LA NUEVA LEY DE COMPETENCIAS QUE EL GOBIERNO NACIONAL TIENE QUE PRESENTAR DEBE ESTAR DESARROLLADA CUIDADOSAMENTE PARA NO COMPROMETER EL EQUILIBRIO FISCAL.

ocasionados por reformas anteriores. El Congreso aprobó un porcentaje del 39,5 %, estableciendo un plazo máximo de 12 años contados a partir del 2027 para alcanzar esa meta.

Con respecto a lo dispuesto en el proyecto presentado ante el Congreso previo al Acto Legislativo 03 de 2024, se argumentaba que las reformas al SGP que tuvieron lugar en 2001 y en 2007 redujeron considerablemente el porcentaje de transferencias destinadas a los municipios y departamentos. Efectivamente, la reducción fue de más de 20 puntos porcentuales, pasando de un 42,7 % en 2002 a cerca del 21,3 % en 2023 (gráfico 1) lo cual, según los ponentes del proyecto, va en contra de lo dispuesto en la Constitución Política de 1991 y en la Ley 60 de 1993, que establecía que esas transferencias debían crecer hasta alcanzar el 46,5 % de los ICN. Esto explica por qué se planteó justamente este porcentaje como meta para el 2035.

El gráfico 1 permite observar una tendencia decreciente desde el año 2002 hasta

GRÁFICO 1.
EVOLUCIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP) COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN (ICN), (2002-2024)



Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

el año 2008, con una reducción, en promedio, de 2 puntos porcentuales anuales. En 2008 se alcanza un pico a la baja, puesto que el porcentaje de transferencias sobre los ICN fue de 30,37 %. Esto puede estar explicado por los efectos de la crisis económica global que empezaron a golpear al país, pero sobre todo por la reducción en el recaudo fiscal que, por ende, tuvo un impacto negativo en los ICN. Entre tanto, la fórmula que se terminó aplicando fue aquella descrita en un parágrafo del Acto Legislativo 01 de 2001, según la cual, las transferencias debían aumentar anualmente en un porcentaje igual a la inflación causada más un crecimiento real constante equivalente al 2 % entre 2002 y 2005 y de 2,5 % entre 2006 y 2008.

Posteriormente, con la reforma del 2007, se modificó el porcentaje de crecimiento real constante, pasando a un 4,8 % desde 2011 hasta 2016. En contraste con la fórmula aplicada, lo que en realidad establecía el artículo 357 de las Constitución Política de 1991, era que el aumento porcentual debía ser el promedio del aumento de los últimos 4 años de los ICN, fórmula que finalmente se empezó a aplicar desde 2018. Sin embargo, su aplicación no logró frenar la tendencia decreciente que ya venía desde 2002. Otra de las reducciones más bajas se presentó en 2012, producto de la caída del crecimiento económico del país, que según cifras del Dane pasó del 6,9 % en 2011 al 3,9 % en 2012. Sumado a esto, la puesta en marcha de la reforma tributaria, a través de la Ley 1607 de 2012, impulsó reducciones del IVA para algunos sectores y algunas excepciones fiscales, lo que de nuevo impactó negativamente los ingresos tributarios y en consecuencia los ICN.

Por último, el tercer pico de reducción de las transferencias se presentó en 2023, año en el cual el porcentaje de los ICN destinados al SGP presentó la cifra más baja en toda su historia, con un 21,37 %. El punto clave es entender que el aumento anual estipulado por la fórmula descrita en el Acto Legislativo 01 de 2001, no debía superar el aumento porcentual anual de los ICN y que la fórmula original que establecía el artículo 357 de la Constitución, al estar estrechamente relacionada con el aumento de estos ingresos, sufría los efectos de las modificaciones de cada reforma tributaria. Otro aspecto para tener en cuenta tiene que ver, justamente, con las reformas tributa-

3.2

millones
de personas

NO TIENEN ACCESO A AGUA POTABLE
Y DE ELLAS 2.6 MILLONES
VIVEN EN ZONAS RURALES.

149

67%

de las instituciones educativas
oficiales del país están ubicadas
en zonas rurales, pero la cobertura
para educación primaria apenas
llega al 47 %

1,3%

ES EL PORCENTAJE MÁS BAJO DE TRANSFERENCIAS
DEL SGP FRENTE A LOS INGRESOS CORRIENTES
DE LA NACIÓN REGISTRADO EN 2023,
EL MÁS BAJO EN LA HISTORIA DEL SISTEMA.



rias de 2021 y de 2022, que si bien aumentaron algunos impuestos, ordenaron el gasto público en torno a otras prioridades diferentes a las transferencias del SGP.

A propósito del aumento de las transferencias con la nueva reforma, vale la pena indagar si el aumento responde a un ajuste en el dinero transferido que resuelve un problema latente de insuficiencia de recursos o si se debe a que el aumento de las competencias territoriales requiere más dinero. Todo apunta a que es una combinación de los dos elementos, porque son cosas que no pueden ir separadas. Los problemas que persisten, sobre todo en cobertura para los cuatro sectores principales del SGP, guardan estrecha relación con el contexto social, económico, político e histórico de cada territorio, lo que obliga un mayor flujo de recursos para resolver grandes necesidades, pero también la liberación por parte de los territorios de la subordinación del Gobierno Nacional para la ejecución de tales recursos.

» El Congreso dio luz verde a una reforma que busca devolver autonomía a los territorios: en un plazo de 12 años, los municipios deberán recibir el 39,5 % de los recursos, revirtiendo décadas de centralismo fiscal.

Trabajo conjunto

Pese a la importancia de la descentralización, es necesario hacer hincapié en que el aumento de las transferencias y el traspaso de competencias de la nación a los territorios, requieren de un trabajo conjunto del Gobierno Nacional con los municipios y departamentos en el proceso de transición, ya que, aunque hay territorios preparados para la asignación de nuevas competencias, hay otros que no cuentan con las herramientas necesarias para asumirlas.

Resulta vital el acompañamiento del Gobierno Nacional en el fortalecimiento de las entidades territoriales, con formación de personal técnico y administrativo y provisión de herramientas administrativas que permitan a estas entidades gestionar, de manera eficiente, las competencias y, por ende, los recursos que ahora están a su cargo y fortalecer las instituciones que se encargan de realizar el monitoreo, seguimiento y control integral.

Finalmente, la discusión sobre el panorama futuro del SGP no puede ignorar el hecho

de que la nueva ley de competencias que el Gobierno Nacional tiene que presentar debe estar desarrollada cuidadosamente para no comprometer el equilibrio fiscal, puesto que el aumento de las transferencias de recursos a los territorios reduce la capacidad del Gobierno Nacional para financiar sus compromisos fiscales.

Según Luis Fernando Mejía, director de Fedesarrollo “sin un diseño riguroso, el aumento de las transferencias podría traducirse en un

déficit fiscal del 5,2 % del PIB en 2038 y una deuda que alcanzaría el 66,9 % del PIB” (Fedesarrollo, 2025). Sumado a esto, el reciente anuncio por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de suspender por tres años la regla fiscal aumenta la incertidumbre. Es por ello que la nueva ley de competencias deberá tener en cuenta estos riesgos y tomar medidas de protección como, por ejemplo, la mejora de los mecanismos de tributación de los municipios y departamentos. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonet, J., Pérez V., G. J., & Ayala, J., (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia (No. 205). Banco de la República. https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_205.pdf.
- Congreso de la República, (2024). Proyecto de Acto Legislativo 437 de 2024. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-05/pal.437-2024c%20%28autonom%c3%8da%20departamentos%2c%20distritos%20y%20municipios%29.pdf>.
- Constitución Política de Colombia, (1991).
- Contraloría General de la República, (2024). Retos de la descentralización diferencial en Colombia: Estudio intersectorial. Bogotá: Dirección de Estudios Sectoriales Comercio y Desarrollo Regional y Dirección de Estudios Macroeconómicos Economía y Finanzas Públicas.
- Departamento Nacional de Planeación, (2024). Informe final: Misión de Descentralización. Bogotá: DNP. <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/823193f7-2861-425b-a84d-af764c97d73c/content>.
- Departamento Nacional de Planeación, (2025). Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos del SGP (sicodis): reportes históricos del SGP. https://sicodis.dnp.gov.co/reportessgp/sgp_historicos.aspx.
- Fedesarrollo, (2025). Ley de competencias: fedesarrollo dice cómo alcanzarla sin generar una crisis fiscal. <https://fedesarrollo.org.co/noticias/ley-de-competencias-fedesarrollo-dice-como-alcanzarla-sin-generar-una-crisis-fiscal>.
- Fedesarrollo (2025). Urgen que ley de competencias baje presión a impacto fiscal con el SGP. <https://fedesarrollo.org.co/noticias/urgen-que-ley-de-competencias-baje-presion-a-impacto-fiscal-con-el-sgp>.
- Laboratorio de Economía de la Educación (LEE, 2024, p. 1). Calidad educativa en zonas rurales de Colombia: un camino por recorrer (Informe análisis estadístico No. 98). Pontificia Universidad Javeriana. <https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/5581483/11594517/informe98-educacio%cc%81n-rural+lee2024.pdf>.
- Ley 60 de 1993. Por la cual se distribuyen competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales. Colombia.
- Ley 78 de 1986. Por la cual se dictan normas sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Cofinanciación. Colombia.
- Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias. Colombia.
- Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Colombia.
- Ley 1607 de 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Colombia.
- Ley 2077 de 2021. Por la cual se dictan normas relacionadas con el Sistema General de Participaciones. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (2014). Quince años de transformación fiscal territorial en Colombia: 1997–2012 (2ª ed.). Bogotá: MHCP.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (2025). Cifras presupuestales históricas. Presupuesto General de la Nación (PGN) 2000–2025. Ingresos aforados - recaudos. <https://www.pte.gov.co/cifras-presupuestales-historicas>.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, (2023). Informe de rendición de cuentas MVCT 2023. https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/231117_informe-rendicion-de-cuentas-mvct-1.pdf.
- Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural & UrbanPro – Corporación Gestión Urbana para el Desarrollo, (2022). Reflexiones transversales sobre el modelo de descentralización en Colombia. Bogotá.
- Ospina Tejeiro, J. J., Bejarano, J., Herrera Rojas, A. N., Quintero Jácome, M., López Valenzuela, D. C., Ramos Forero, J. E., & Zapata Álvarez, S., (2024). Descripción, antecedentes y riesgo fiscal y macroeconómico del proyecto de acto legislativo que modifica el Sistema General de Participaciones (SGP) (Núm. 1286). <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/823193f7-2861-425b-a84d-af764c97d73c/content>.

ACTO LEGISLATIVO No. 03 **27 DIC 2024**

POR EL CUAL SE FORTALECE LA AUTONOMÍA DE LOS DEPARTAMENTOS, DISTRITOS Y MUNICIPIOS, SE MODIFICA EL ARTÍCULO 356 Y 357 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – SEGUNDA VUELTA

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley orgánica, a iniciativa del Gobierno, fijará las competencias a cargo de la Nación, de los Departamentos, Distritos, Municipios y entidades territoriales indígenas. Para efectos de atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones del que serán beneficiarios los Departamentos, Distritos, Municipios y las entidades territoriales indígenas.

Así mismo, la ley establecerá a los resguardos indígenas como beneficiarios, siempre que estos no se hayan constituido en entidades territoriales indígenas.

La ley establecerá la organización y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones y la distribución de competencias entre niveles de gobierno. No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas, y no se podrán asignar recursos a las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones sin la previa descentralización de competencias.

El Gobierno Nacional, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá presentar el proyecto de ley orgánica tendiente a efectuar los ajustes necesarios a la estructura de la administración pública, en razón de la transferencia de competencias de la que trata el presente artículo, garantizando la eficiencia del gasto público y evitando la duplicidad de funciones entre los distintos niveles de gobierno.

La transferencia de recursos fiscales, responsabilidades de gasto y competencias adicionales entre la Nación y las entidades beneficiarias, incluyendo las asignadas para el cierre de brechas económicas, sectoriales y territoriales, que resulte en virtud de la modificación del Sistema General de Participaciones y del régimen de competencias, se hará de manera gradual, simultánea y equivalente, de modo tal que no comprometa el marco constitucional de la sostenibilidad fiscal del Estado y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla Fiscal.

Atendiendo al principio de transparencia fiscal, cada Ley del Presupuesto General de la Nación expedida con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley orgánica de la que trata el presente artículo, deberá reflejar los gastos que dejarán de ser competencia de la Nación y que serán transferidos a las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones.

Los recursos del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar las

competencias a cargo de las entidades beneficiarias, dándoles prioridad a los derechos y servicios de salud, educación preescolar, básica, media y superior, y agua apta para el consumo humano y saneamiento básico con el fin de cerrar las brechas económicas, sectoriales y territoriales. Los recursos del Sistema también se utilizarán para la financiación del propósito general.

De los recursos adicionales de crecimiento del Sistema General de Participaciones, la ley determinará el porcentaje que de manera progresiva garantizará la universalidad de la cobertura en los sectores de salud, educación y agua para el consumo humano y saneamiento básico, así como el porcentaje que se dedicará a propósito general.

La ley determinará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir en la cofinanciación de los gastos anteriormente descritos, siempre que se respete la autonomía territorial y se eviten interferencias o duplicidades en el ejercicio de las funciones asignadas a las entidades beneficiarias.

La ley reglamentará los criterios de distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones a sus entidades beneficiarias, de acuerdo con las competencias, los sectores y las brechas sociales y económicas de los territorios. Así mismo, tendrá en cuenta las capacidades institucionales de las entidades territoriales; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud, educación, agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, y propósito general, durante el primer año de vigencia del presente acto legislativo, no podrá ser inferior al monto de los recursos apropiados en la vigencia fiscal inmediatamente anterior.

Los recursos que se asignen a los sectores priorizados de salud, educación, agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, con ocasión de la reforma al Sistema General de Participaciones, no podrán ser utilizados en otros sectores.

La ley podrá autorizar incentivos para aquellas entidades beneficiarias que hagan esfuerzos de generación propia de recursos o que promuevan proyectos de inversión de carácter asociativo entre las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones. Esta estrategia buscará asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad, y la eficiencia en el uso de los recursos. Además, podrá contar con concurrencia de recursos nacionales y territoriales, respetando la autonomía territorial y fortalecerá los espacios para la participación ciudadana y comunitaria en el control social y en los procesos de rendición de cuentas, mediante la participación de veedurías ciudadanas, organismos de control, asociaciones gremiales, Consejos Territoriales de Planeación o quienes hagan sus veces, organizaciones sin ánimo de lucro y otras formas de organización social. Las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones deberán garantizar el acceso público a la totalidad de la información relacionada con la ejecución de los recursos y competencias a su cargo.

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a partir de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral, presentarán un informe de rendición de cuentas semestral a las comisiones económicas del Congreso de la República. Las corporaciones públicas de elección popular deberán citar a sesión de control político por lo menos dos (2) veces al año, con el objetivo de hacerles seguimiento a los proyectos de inversión del Sistema General de Participaciones.

La Contraloría General de la República hará seguimiento a los gastos de inversión y funcionamiento que efectúen las entidades beneficiarias con los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones, para garantizar su buen uso y supervisar, vigilar y verificar las políticas públicas en las que se inviertan.

La ley determinará una participación especial para los municipios de menores categorías y población, según la clasificación que determine el gobierno nacional, en los criterios de distribución de la participación de propósito general. En todo caso, el monto para dichos municipios no podrá ser inferior a la que reciben para la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.

PARÁGRAFO 1. La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promuevan desarrollos en ciencia, tecnología e innovación.

PARÁGRAFO 2. Sobre las competencias a cargo de las entidades beneficiarias que se relacionan con los derechos y servicios de la educación pública, las entidades beneficiarias destinarán recursos para financiar tres años de escolaridad de la educación preescolar, nueve de básica, dos años de media y podrán concurrir a dos años de educación superior en establecimientos educativos oficiales. La ley de competencias reglamentará los términos de concurrencia.

PARÁGRAFO 3. La ley que regulará la organización y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones y la distribución de competencias al interior del Estado tendrá como principal objetivo el cierre de brechas sociales, económicas e institucionales entre los territorios.

Esta ley será de iniciativa gubernamental, contará con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y garantizará en su trámite la realización de audiencias públicas.

La ley tendrá en cuenta como mínimo los siguientes fines:

1. Definir la distribución de competencias y recursos entre el gobierno nacional y las entidades beneficiarias del Sistema. Para tal propósito, se garantizará el acceso, la ampliación de coberturas, la continuidad y calidad en la prestación de los servicios y garantía de derechos, con énfasis en la población pobre, la prevalencia ambiental con priorización de las áreas protegidas, la densidad étnica poblacional

y la ruralidad, dependiendo de las características sectoriales. Igualmente, se priorizarán los municipios de menores categorías y población, según la clasificación que determine la ley orgánica de la que trata el presente artículo, así como a los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC).

2. Definir los mecanismos para garantizar el fortalecimiento en la capacidad institucional de planeación y ejecución de políticas sectoriales, en las entidades beneficiarias, tendientes a sostener una ejecución eficiente de los recursos y competencias transferidas.
3. Definir los mecanismos financieros y operacionales de acompañamiento técnico y fortalecimiento institucional, de modo que las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones con menores capacidades tengan recursos, proyectos y metas orientadas al desarrollo institucional, a una gestión catastral eficiente, a la implementación adecuada de instrumentos de ordenamiento territorial, el fortalecimiento de la capacidad administrativa y el incremento de las rentas municipales y departamentales, sin perjuicio de la autonomía territorial. La ley deberá establecer incentivos y obligaciones para que las entidades territoriales tengan una adecuada gestión y actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial y gestión catastral. De lo contrario, la ley determinará la sanción.
4. Definir los mecanismos de gradualidad, diferenciación territorial y acompañamiento técnico, de modo que las entidades beneficiarias del Sistema con menores capacidades tengan un mayor tiempo de adaptación, desarrollo institucional y acompañamiento por parte del gobierno nacional, sin perjuicio de la autonomía territorial.
5. Establecer un modelo de Gobierno Abierto unificado de las entidades beneficiarias, en armonía con la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral definido por el Gobierno Nacional, para asegurar la transparencia en el manejo y gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones, que deberá garantizar la participación ciudadana y comunitaria y la rendición de cuentas, soportadas en el acceso a la información pública.
6. Definir los mecanismos de articulación e integración de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral, así como un sistema único público de información frente al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones con los demás sistemas de control dispuestos para los recursos del nivel territorial.
7. Promover, con recursos del Sistema General de Participaciones, la financiación de proyectos subregionales y favorecer la asociatividad regional.

El Gobierno Nacional regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales beneficiarias del sistema, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1. El Gobierno Nacional presentará ante el Congreso de la República, en el término de hasta doce (12) meses contados a partir de la promulgación del presente acto legislativo, el proyecto de ley de qué trata este artículo.

ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 357 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 357. El Sistema General de Participaciones crecerá como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación hasta llegar a ser el 39,5 por ciento de estos. Para este fin, se tendrá un periodo de transición de 12 años contados a partir del año siguiente en que se expida la ley de que trata el artículo 356 constitucional, particularmente en su parágrafo 3. En todo caso, el incremento no podrá empezar a aplicarse antes del año 2027.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

Los municipios de menores categorías y población, según la clasificación que determine el Gobierno nacional, podrán destinar libremente el porcentaje que defina la ley, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General.

PARÁGRAFO 1. El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones.

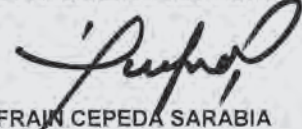
PARÁGRAFO TRANSITORIO 1. El Sistema General de Participaciones como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación, se incrementará anualmente, a partir del año siguiente en que se expida la ley orgánica de competencias de que trata el artículo 356 constitucional.

El incremento anual será un porcentaje igual a la duodécima parte de la diferencia entre el 39,5 por ciento establecido como meta y el porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación destinado al Sistema General de Participaciones correspondiente al año de entrada en vigencia de la ley de competencias contemplada en el artículo 356 constitucional.

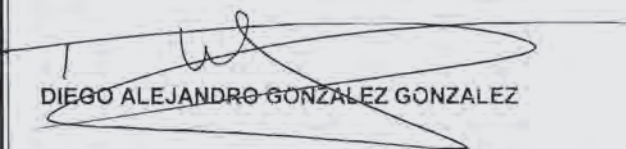
PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. A partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo y hasta el año en que se expida la ley de organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones y la distribución de competencias al interior del Estado que trata el artículo 356 constitucional, particularmente en su parágrafo 3, el Sistema General de Participaciones se seguirá calculando de acuerdo con la fórmula que establece que el incremento anual será un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

ARTÍCULO 3°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

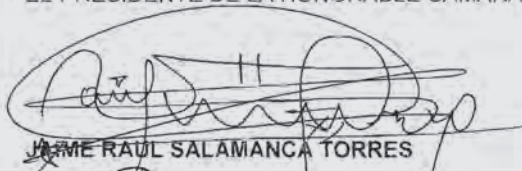
EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


EFRAÍN CEPEDA SARABIA

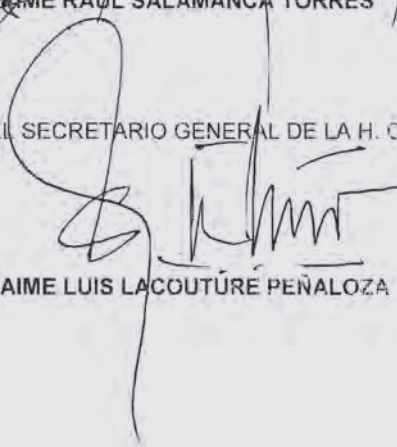
EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA


DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES


JAIME RAUL SALAMANCA TORRES

EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES


JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA



LECTURA RECOMENDADA

BEETHOVEN HERRERA VALENCIA¹

¿PARA BIEN O PARA MAL? / BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO / 2005.

158

LA COHESIÓN REGIONAL EN EL PROCESO DE UNIDAD EUROPEO

El proceso de formación de la Unión Europea se basa en una concepción de “Casa Común” que busca equilibrar los desbalances y cerrar las brechas heredadas históricamente a efecto de prevenir migraciones desordenadas y mejorar la cohesión social interna en los países.

El caso europeo es uno de los casos mejor estructurados acerca de cómo se puede mejorar el balance económico regional interno a cada país y entre los Estados miembros. El objetivo ha sido la reducción de los desequilibrios en el desarrollo de los países y regiones más atrasadas, así como la búsqueda de una mayor inclusión social de los ciudadanos de la Unión Europea.

La política de cohesión es una herramienta esencial en la estrategia de integración, especialmente para los países del Este que se unieron a la Unión. La diversificación de los niveles de desarrollo económico y social, particularmente en



términos de ingresos y empleo, ha sido uno de los mayores desafíos. La política de cohesión se ideó como un mecanismo clave para asegurar que la expansión de la Unión se llevara a cabo de manera gradual y exitosa, proporcionando los fondos necesarios para garantizar el crecimiento de todas las regiones.

En este marco, el Fondo Social Europeo (FSE) juega un papel crucial como instrumento de inclusión. El FSE apoya programas enfocados en el desarrollo de competencias laborales y sociales, especialmente dirigidos a aquellos grupos en riesgo de exclusión, tales como jóvenes, personas discapacitadas o desempleadas. De esta manera, no solo se busca la mejora de las habilidades laborales, sino también el acceso al mercado de trabajo y la creación de nuevas oportunidades de empleo.

A pesar del crecimiento económico sostenido de la Unión, las disparidades entre las regiones continúan siendo notorias. Las zonas más ricas concentran una proporción significativa del PIB, mientras que las regiones menos desarrolladas siguen enfrentando grandes desafíos. No obstante, gracias a los fondos estructurales y al Fondo de Desarrollo Regional (Feder), se ha logrado una reducción de estas diferencias. Entre 1988 y 1999, países como España, Grecia y Portugal mejoraron significativamente sus niveles de ingreso, gracias a las intervenciones de la política de cohesión.

El Feder, creado en 1968, ha financiado diversos proyectos para promover la competitividad regional y el desarrollo de sectores clave como las pymes y las tecnologías avanzadas. En sus diferentes fases, ha pasado de cofinanciar proyectos en regiones en transición a invertir en la investigación y la innovación tecnológica, fortaleciendo la capacidad productiva y la competitividad a nivel comunitario.

El presupuesto de la Unión Europea, que representa solo un 1,27 % del PIB comunitario, se distribuye principalmente entre la Política Agrícola Común y los fondos destinados al desarrollo regional y social. Estos fondos se asignan mediante un sistema de cofinanciación que permite que las regiones más necesitadas reciban hasta el 75 % de los recursos, garantizando la inclusión y el desarrollo equitativo en todo el territorio comunitario.

En Europa, los fondos estructurales buscan reducir las disparidades económicas y sociales mediante cofinanciación, con énfasis en empleo, inclusión social y equidad de género. Esta estrategia de tres fases permitió a los Estados miembros alinear sus prioridades nacionales con los objetivos comunitarios y asegurar la efectividad de las intervenciones. E

1. Profesor Emérito de la Universidad Nacional y de las universidades Javeriana, Magdalena y Prime Business School. Asesor externo de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas.
2. El presente texto es una síntesis del capítulo del autor titulado “Políticas estructurales y mecanismos de compensación para los países andinos”, el cual se publicó en el libro del Banco Interamericano de Desarrollo titulado *¿Para bien o para mal?*, en 2005, y que reviste, sin duda, singular pertinencia para acompañar la discusión acerca del desbalance en el nivel de desarrollo de las regiones.

SOLICITA TU NUEVA TARJETA DE CRÉDITO CAFAM DAVIVIENDA EN SOLO 5 MINUTOS



No esperes más y solicítala ya para empezar a disfrutar de sus **beneficios exclusivos** para afiliados Cafam.



0% de interés en referencias seleccionadas de tecnología en Almacenes Éxito y comercios aliados.



\$20.000 de devolución en tu primera compra en Cafam.



Hasta 10% de dto. los sábados y domingos en Mercado Libre.



10% de Cashback todos los viernes en almacenes Éxito con cargo a tu TIC.



¡Escanea y solicítala ahora!

Válido en Colombia, aplica para afiliados a la caja de Compensación Familiar Cafam. La aprobación de la Tarjeta De Crédito Cafam Davivienda Mastercard está sujeta a las políticas de aprobación y crédito del Banco Davivienda. Aplican 6 meses de cuota de manejo sin costo a partir de la aprobación de la tarjeta. Las condiciones, tasas, tarifas, reglamento, términos y condiciones de producto en www.davivienda.com



DAVIVIENDA

Banco Davivienda S.A.





8 CARLOS RODADO NORIEGA, exministro, magister en economía e ingeniero

Mientras el centro acumula poder y recursos, más de cien municipios colombianos sobreviven con indicadores sociales peores que los del África subsahariana. La descentralización fiscal no puede seguir siendo una promesa aplazada.

38 CARLOS MARIO ZULUAGA, vicecontralor

ANA ELENA MONSALVO, contralora Delegada Economía y Finanzas Públicas

El aumento de las transferencias hacia los entes territoriales promete corregir viejas desigualdades, pero si no se acompaña de controles, reglas claras y capacidad institucional, el remedio podría agravar el problema.

48 JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS, exministro del Interior

Tras décadas de centralismo, el Acto Legislativo 03 de 2024 propone devolver a las regiones el control sobre sus recursos y decisiones. El reto: pasar del discurso a la transformación estructural.

66 DIDIER ALBERTO TAVERA, director ejecutivo Federación Nacional de Departamentos

La implementación del nuevo Sistema General de Participaciones (SGP) debe fijar un norte claro: la superación del déficit estructural que hoy inhibe la inversión social y profundiza las brechas sociales.

78 JORGE IVÁN GONZÁLEZ, exdirector Departamento Nacional de Planeación

Durante la próxima legislatura se discutirá la ley de competencias, que concreta el Acto Legislativo 03 de 2024. Es muy probable que en el Congreso se termine dándole más prioridad a la distribución sectorial de los recursos, que al cierre de brechas regionales. Si efectivamente predomina la visión sectorial, no se cerrará la brecha entre regiones.

84 GILBERTO TORO GIRALDO, presidente Federación Colombiana de Municipios

La reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) busca corregir décadas de centralismo, pero su éxito dependerá de que se apliquen reglas claras, recursos suficientes y un enfoque territorial diferenciado.

