





Análisis de la estructura financiera departamental  
El llamado a una gobernanza basada  
en la descentralización fiscal



Érika Sabogal Castro  
José Manuel Castro Arango  
(Directores)

# **Análisis de la estructura financiera departamental**

**El llamado a una  
gobernanza basada en la  
descentralización fiscal**

Universidad Externado de Colombia

*Análisis de la estructura financiera departamental : el llamado a una gobernanza basada en la descentralización fiscal* / Érika Sabogal Castro, José Manuel Castro Arango, directores ; prólogo Julio Roberto Piza Rodríguez ; nota preliminar Roberto Insignares Gómez ; estudio preliminar Darío I. Restrepo ; María del Pilar Betancourt Osman [y otros]. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2024.

321 páginas : ilustraciones, mapas, gráficas (Serie de Derecho Fiscal)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789585060395 (impreso) - 9789585060401 (e-book)

1. Descentralización administrativa -- Colombia 2. Gobierno local -- Colombia 3. Hacienda pública -- Colombia 4. Hacienda municipal -- Colombia 5. Reforma tributaria -- Colombia 6. Impuestos locales -- Colombia 7. Desigualdad económica regional -- Colombia 8. Entidades territoriales -- Colombia 9. Regalías -- Colombia 10. Presupuesto nacional -- Colombia I. Sabogal Castro, Érika, directora II. Castro Arango, José Manuel, director III. Piza Rodríguez, Julio Roberto, prologuista IV. Insignares Gómez, Roberto, nota preliminar V. Restrepo, Darío I., estudio preliminar VI. Betancourt Osman, María del Pilar VI. Universidad Externado de Colombia VII. Título VIII. Serie

344.3

SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. MRJ febrero de 2024

e-ISBN 978-958-506-040-1

ISBN 978-958-506-039-5

© 2024, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá

Teléfono (+57) 601 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: abril de 2024

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Patricia Miranda

Composición: Álvaro Rodríguez

Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

MARÍA DEL PILAR BETANCOURT OSMAN	ANDRÉS FELIPE PERDOMO GIORGI
JOSÉ MANUEL CASTRO ARANGO	JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
NATALIA FIGUEROA	DARÍO I. RESTREPO BOTERO
ROBERTO INSIGNARES GÓMEZ	DAVID RODRÍGUEZ GUERRERO
YONER OJEDA PINTO	ÉRIKA SABOGAL CASTRO
MAYCON YESID PERALTA ROLDÁN	MICHAEL ANDRÉS SALAMANCA RODRÍGUEZ



## CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	19
PRESENTACIÓN	
CONSEJO DE ESTUDIOS DE LA HACIENDA PÚBLICA TERRITORIAL (CEHPT) <i>Érika Sabogal Castro</i>	21
PRÓLOGO	
LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LOS DEPARTAMENTOS <i>Julio Roberto Piza Rodríguez</i>	25
NOTA PRELIMINAR	
LA REFORMA TRIBUTARIA TERRITORIAL: “UN CAMINO DIFÍCIL, PERO NECESARIO” <i>Roberto Insignares Gómez</i>	51
ESTUDIO PRELIMINAR	
DESCENTRALIZACIÓN ASIMÉTRICA: POLÍTICAS DISTINTAS PARA UN PAÍS MEGADIVERSO <i>Darío I. Restrepo Botero</i>	59
INTRODUCCIÓN	103
1 HACIENDA PÚBLICA DEPARTAMENTAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: UN CAMINO EN CONSTRUCCIÓN	109
1.1 La lucha entre el centralismo y el federalismo en la historia constitucional	111

1.1.1	El surgimiento de la República de Colombia y la evolución de su organización territorial	111
1.1.2	Constitución de 1863: federalismo	114
1.1.3	Constitución de 1886: centralismo	117
1.2	La descentralización y autonomía territorial en la Constitución Política de 1991	124
1.2.1	El reducido alcance de la autonomía de las entidades territoriales	125
1.2.2	Las fuentes de financiamiento de los departamentos y su limitado margen de destinación	130
1.2.3	Sistema General de Participaciones	138
1.2.4	Sistema General de Regalías	147
1.2.5	El principio de sostenibilidad fiscal y la delimitación de la autonomía fiscal	150
2	ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA DE LOS DEPARTAMENTOS	155
2.1	Análisis de distribución de los ingresos tributarios entre la nación y las entidades territoriales	158
2.2	Análisis tributario de los tres niveles de gobierno	164
2.2.1	Nación	164
2.2.2	Departamentos	166
2.2.3	Municipios	169
2.3	Análisis de las asimetrías verticales en materia presupuestal desde el ingreso y su impacto en el gasto en relación con los departamentos	171
2.3.1	Asimetrías fiscales horizontales según categorización de municipios 2020	181
2.4	Análisis de la composición del presupuesto de ingresos de los departamentos	183
2.5	Asimetrías horizontales de la estructura financiera en los departamentos	188
2.5.1	Recaudo tributario per cápita (2017-2021)	190
2.6	Desequilibrio entre ingreso y competencias de gasto público de los departamentos en Colombia	201
2.6.1	Análisis del gasto público departamental en Colombia	202
2.6.2	Gasto por sectores con recursos de deuda pública	207

3	ANÁLISIS JURÍDICO Y FINANCIERO DE LOS PRINCIPALES INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS DEPARTAMENTOS, SUS DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE MEJORA (DERECHO COMPARADO)	211
3.1	Impuestos al consumo (cervezas, licores y cigarrillos) y el monopolio de licores	211
3.1.1	Impuesto al consumo de cervezas, refajos y sifones	215
3.1.2	Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y el monopolio rentístico de licores destilados	224
3.1.3	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	236
3.2	Impuesto de registro	241
3.2.1	Descripción del tributo	241
3.2.2	Recaudo	244
3.2.3	Problemas asociados al impuesto de registro	247
3.3	Impuesto sobre vehículos automotores	250
3.3.1	Descripción del tributo	250
3.3.2	Análisis de las cifras de recaudo del impuesto de vehículos	252
3.3.3	Problemas asociados al impuesto de vehículos	253
3.4	Estampillas	258
3.4.1	Descripción del tributo	258
3.4.2	Análisis de las cifras de recaudo de estampillas	263
3.4.3	Problemas asociados a las estampillas	264
3.5	Impuesto al degüello de ganado mayor	267
3.5.1	Descripción del tributo	267
3.5.2	Análisis de las cifras de recaudo del impuesto al degüello de ganado mayor	268
3.5.3	Problemas asociados al impuesto de degüello de ganado mayor	268
	CONCLUSIONES	271
	APÉNDICE 1	
	ELASTICIDAD INGRESO DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL Y TERRITORIAL	285

BIBLIOGRAFÍA

299

AUTORES

319

## LISTA DE FIGURAS Y TABLAS

### ESTUDIO PRELIMINAR

Figura 1.	Porcentaje de actividad industrial por departamentos en 2022 como porcentaje de la industria nacional	61
Figura 2.	Índice de desempeño institucional por gobernación (izquierda) y alcaldías (derecha) (vigencia 2021)	68
Figura 3.	Izquierda: Mapeo de territorios indígenas (naranja) y solapamiento con áreas que pertenecen al Sinap (malla verde) (2023). Derecha: Inventario de animales bovinos y bufalinos por municipios (2022-2)	71
Figura 4.	Izquierda: Índice de riesgo de seguridad alimentaria por municipios. Derecha: Solapamiento entre títulos hidrocarburos (rojo), títulos mineros (azul) y resguardos indígenas (verde)	73
Figura 5.	Evolución del Sistema General de Participaciones: total, nómina y subsidios en salud, y territorial (billones de pesos de 2020)	79
Figura 6.	Suma de ingresos propios y promedio Sistema General de Participaciones discrecional en triángulo de oro municipal extendido (Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Medellín y Cali) vs. resto de municipios (2021, en millones de pesos de 2020)	80
Figura 7.	Evolución de ingresos corrientes de la nación (ICN), transferencias regionales en billones de pesos de 2020 y trasferencias como porcentaje de los ICN (1994-2022)	89

Tabla 1.	Indicadores económicos y de infraestructura	62
Tabla 2.	Indicadores trazadores de salud, acueducto, alcantarillado y educación	64
Tabla 3.	Indicadores en educación, salud y coberturas por categorías municipios	65
Tabla 4.	Algunos indicadores sobre ingresos propios y de transferencias del Sistema General de Participaciones por categorías municipales (2021)	77
Tabla 5.	Distribución Sistema General de Participaciones total municipal entre las 13 ciudades principales y el resto de los municipios	81
Tabla 6.	Distribución Sistema General de Participaciones departamental total por tipo de departamento	82
Tabla 7.	Evolución de variables fiscales 2000, 2010 y 2021 para categorías 1 y 6 (municipios)	85
Tabla 8.	Evolución de variables fiscales 2000, 2010 y 2021 para categorías 1 y 4 (departamentos)	86

## CAPÍTULO 1

Figura 1.	Ingresos corrientes	132
Figura 2.	Recursos de capital	133
Figura 3.	Transferencias de la nación en proporción a ingresos corrientes	144
Figura 4.	Ingresos corrientes de la nación: nivel y media móvil 5 años (miles de millones COP)	146
Figura 5.	Tasas de crecimiento ingresos corrientes de la nación y media móvil	147
Tabla 1.	Destinaciones y restricciones a las rentas exógenas departamentales	136
Tabla 2.	Destinaciones y restricciones a las rentas endógenas departamentales	137

## CAPÍTULO 2

Figura 1.	Participación en el recaudo tributario según nivel de gobierno	159
Figura 2.	Total de gastos ejecutados según nivel de gobierno	161
Figura 3.	Brecha fiscal vertical (2019)	162
Figura 4.	Participación de los principales tributos nacionales (1993-2021)	165

Figura 5.	Participación principales tributos departamentales	167
Figura 6.	Participación tributarios municipales (2017-2020)	170
Gráfico 7.	Participación de los ingresos tributarios	171
Figura 8.	Suficiencia fiscal municipal (2019)	175
Figura 9.	Suficiencia fiscal al interior de departamentos	178
Figura 10.	Histograma de suficiencia fiscal municipal	180
Figura 11.	Cantidad de recaudo en 2020 (valores porcentuales)	181
Figura 12.	Composición de los ingresos departamentales (2017-2021)	184
Figura 13.	Composición de los ingresos propios (2017-2021)	185
Figura 14.	Participación de los ingresos tributarios (2017-2021)	187
Figura 15.	Destinación del impuesto al consumo	188
Figura 16.	Ingreso per cápita tributario departamental (2017-2021, miles de pesos)	191
Figura 17.	Cantidad de recaudo departamental de 2020 (valores porcentuales)	192
Figura 18.	Recaudo tributario per cápita bajo cortes naturales de Jenks (2017 y 2021)	194
Figura 19.	Diagrama de caja de ingresos tributarios reales per cápita	197
Figura 20.	Detalle del diagrama de caja (2021)	199
Figura 21.	Gastos departamentales (2017-2021)	202
Figura 22.	Gasto departamental sectorial	203
Tabla 1.	Elasticidades de largo plazo del recaudo tributario al PIB	172
Tabla 2.	Recaudo municipal por categorías	181
Tabla 3.	Ingresos Totales de los Departamentos	185
Tabla 4.	Total de ingresos propios	186
Tabla 5.	Principales ingresos tributarios de los departamentos (2017-2021)	186
Tabla 6.	Recaudo tributario por categorías	192
Tabla 7.	Clubes de Jenks de recaudo tributario real per cápita	195
Tabla 8.	Probabilidades marginales de movilidad entre clubes de Jenks	196
Tabla 9.	Diferencias entre cuartiles de ingresos tributarios reales per cápita (2017-2021)	199

Tabla 10.	Distribución de los gastos departamentales	202
Tabla 11.	Gasto departamental por sectores de inversión (2017-2021, miles de millones COP)	205
Tabla 12.	Gasto departamental con recursos propios por sectores de inversión (2017-2021, miles de millones COP)	206
Tabla 13.	Gasto departamental con recursos de crédito por sectores de inversión (2017-2021, miles de millones COP)	208

### CAPÍTULO 3

Figura 1.	Recaudo global de impuestos al consumo (miles de millones de COP)	212
Figura 2.	Dependencia de los impuestos al consumo bajo cortes naturales de Jenks	214
Figura 3.	Recaudo impuesto al consumo de cervezas (cifras en miles de millones de COP)	218
Figura 4.	Dependencia de los impuestos al consumo de cerveza bajo cortes naturales de Jenks	220
Figura 5.	Recaudo global de impuestos al consumo de licores y monopolio (miles de millones de COP)	231
Figura 6.	Dependencia de los impuestos al consumo de licores bajo cortes naturales de Jenks	232
Figura 7.	Recaudo global de impuestos al consumo de cigarrillos (miles de millones de COP)	238
Figura 8.	Recaudo global de impuesto de registro (miles de millones de COP)	245
Figura 9.	Dependencia del impuesto de registro bajo cortes naturales de Jenks	246
Figura 10.	Recaudo global de impuesto de vehículos (miles de millones de COP)	252
Figura 11.	Concentración del impuesto de vehículo bajo cortes naturales de Jenks	253
Figura 12.	Recaudo global de impuesto de estampillas (miles de millones de COP)	264
Figura 13.	Dependencia del recaudo de estampillas bajo cortes naturales de Jenks	265
Figura 14.	Recaudo global de impuesto de degüello de ganado mayor (miles de millones de COP)	268
Tabla 1.	Tarifas de impuesto de registro	244
Tabla 2.	Comparativo autorización estampillas departamentales	260

Tabla 3.	Estampillas generales	261
Tabla 4.	Estampillas específicas	262

#### APÉNDICE 1

Figura 1.	Evolución real a precios 2015	287
Tabla 1.	Hipótesis en pruebas de estacionariedad	294
Tabla 2.	Resultados de hipótesis de raíz unitaria a variables en primera diferencia (PD) y escala logarítmica	294
Tabla 4.	Resultado de modelo MCO log-log	295
Tabla 5.	Resultados de hipótesis de raíz unitaria a variables en primera diferencia (PD) y escala logarítmica	296
Tabla 6.	Resultados de hipótesis de raíz unitaria a variables en primera diferencia (PD) y escala logarítmica	297
Tabla 7.	Elasticidades de largo plazo del recaudo tributario al PIB	297
Tabla 8.	Resultados del modelo ECM	298



## AGRADECIMIENTOS

Esta publicación es el resultado de una investigación que contó con el apoyo de varias personas. Nuestro agradecimiento y reconocimiento a Eduardo Cubides y Andrés Ordóñez, quienes participaron en la fase inicial estructurando el proyecto, pero luego debieron destinar sus fuerzas en el servicio público que asumieron.

Del mismo modo, agradecemos los comentarios e insumos dados por los investigadores en formación que integraron el Seminario Aurelio Camacho Rueda, a través del cual el equipo del Externado discutió los avances en el trabajo. Particularmente a María Julieta Sarmiento, quien realizó el análisis sobre impuestos de vehículos y descentralización en las constituciones; a Ana Xiomaryz Caicedo, Stefany Murcia y María Alejandra Reinoso, quienes contribuyeron a los apartados sobre sistemas de centralismo y federalismo fiscal; a Lina Novoa, quien preparó insumos de investigación sobre impuestos al consumo de licores y monopolio; y a Luisa Hoyos y David Rodríguez, quienes revisaron los análisis económicos.

Agradecemos también la participación de los secretarios de Hacienda departamentales, quienes hicieron parte del seminario “Reflexiones y perspectivas sobre la hacienda pública territorial en Colombia”, coordinado por la Universidad Externado de Colombia y el Consejo de Estudios de la Hacienda Pública Territorial (CEHPT), así como a los académicos, profesionales y expertos que acompañaron

cada uno de los paneles, los cuales fueron insumo fundamental para esta investigación.

Finalmente, nuestro reconocimiento a los doctores Julio Roberto Piza, Roberto Insignares y Darío Restrepo, quienes con esmero y pasión aceptaron preparar contribuciones que se encuentran en el prólogo, la nota preliminar y el estudio preliminar de este libro. En esos textos, los autores complementan y dan otras visiones sobre las finanzas subnacionales que enriquecen esta obra. Por ello y por ser siempre faros de inspiración por sus calidades académicas, profesionales y personales, gracias.

**PRESENTACIÓN**  
**CONSEJO DE ESTUDIOS DE LA HACIENDA**  
**PÚBLICA TERRITORIAL (CEHPT)**

ÉRIKA SABOGAL CASTRO

Los departamentos del país, a través de sus secretarios de Hacienda, convocaron el Primer Congreso Nacional de Secretarios de Hacienda, el cual fue realizado en el departamento de Córdoba en abril de 2022. En dicho evento se expusieron los diferentes problemas en materia de hacienda pública territorial y se plantearon propuestas de solución a las mismas, en el marco de los principios de coordinación y colaboración que orientan la labor a cargo de las autoridades administrativas.

En el marco de este congreso se acordó la conformación del Consejo de Estudios de la Hacienda Pública Territorial (CEHPT), a través del cual se busca la colaboración armónica entre las secretarías departamentales de Hacienda, con el fin de compartir conocimientos y experiencias propias del ejercicio de las funciones a cargo de cada una de estas, en aras de lograr objetivos comunes y cometidos estatales, así como el estudio y análisis de los principales problemas que enfrenta la hacienda pública territorial.

Para tal efecto, se establecieron reglas básicas de coordinación y funcionamiento, entre las que se destaca la vocería que estaría a cargo de un presidente y un vicepresidente,

roles inicialmente asignados a la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca y a la Secretaría de Hacienda de Córdoba.

Igualmente, producto del trabajo armónico del CEHPT, en colaboración con el Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, en marzo de 2023 se realizó el primer seminario, “Reflexiones y perspectivas sobre la hacienda pública territorial en Colombia”, en el cual se contó con la participación de la mayoría de los secretarios de Hacienda de los departamentos y con expertos en materia tributaria, presupuestal y financiera.

Durante el desarrollo del seminario, y producto de la experiencia y el conocimiento, se abordaron diferentes problemas asociados a la estructura tributaria y presupuestal de los departamentos, y se plantearon diferentes alternativas para dar solución a los mismos, las cuales fueron plasmadas en el presente documento y que esperamos sirvan para la construcción de reformas legales que atiendan las necesidades de las entidades territoriales.

El presente libro surgió con los borradores de una investigación económica que desarrollé junto con el equipo de economistas del Consejo de la Hacienda Pública Territorial, Yesid Peralta y Michael Salamanca, con la continua retroalimentación de Natalia Figueroa, y que fue revisada por David Rodríguez Guerrero, profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, y complementada con el estudio jurídico y comparado desarrollado por el equipo del Departamento de Derecho Fiscal de la misma institución educativa.

Terminados los primeros borradores del libro y socializados con maestros y colegas, recibimos tres textos preliminares que se integran a esta obra en beneficio de los lectores, dado que han sido preparados por reconocidos expertos en la temática y porque en estos se puede encontrar una contextualización pertinente y adecuada a los resultados de investigación desde la política fiscal, el derecho tributario, la economía y las políticas públicas, en escritos preparados

por Julio Roberto Piza, Roberto Insignares y Darío Restrepo, respectivamente. Especialmente, el provocativo y sesudo análisis del profesor Restrepo es un anticipo del avance de su trabajo en la Misión de Descentralización.



**PRÓLOGO**  
**LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**  
**EN LOS DEPARTAMENTOS**

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ\*

LOS DEPARTAMENTOS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

El departamento, como una pieza relevante en la institucionalidad pública, tuvo su esplendor en la segunda mitad del siglo XIX, en la era del radicalismo liberal, y vio relegado su papel a partir del acentuado centralismo que se adoptó con la Constitución de 1886. Adicionalmente, la ruta descentralista que surgió en la segunda mitad del siglo XX tomó como epicentro a los municipios, como se refleja en el modelo que se configuró en la Constitución de 1991 y como se demuestra en la participación territorial de los ingresos tributarios: los 32 departamentos apenas significan el 4,3 % del recaudo tributario, frente al 14,7 % de los 1.104 municipios<sup>1</sup>.

---

\* Doctor en Derecho. Investigador del Centro Externadista de Estudios Fiscales (CEEF) de la Universidad Externado de Colombia.

1 El recaudo tributario distrital y municipal también refleja la concentración explicada por la concentración de la producción y el consumo. En los dos principales impuestos, ICA y predial, Bogotá concentra el 40 % y el 36 %, respectivamente, y las otras cuatro principales capitales, el 20 % y el 24 %, res-

Si bien, teóricamente, los departamentos deben cumplir una función de conexión de doble vía entre el Gobierno nacional y los municipios: por un lado, fortaleciendo las políticas nacionales en los municipios de su jurisdicción y, por otra parte, siendo el vocero y defensor los intereses municipales ante el Gobierno nacional, no han logrado este cometido. Esto se debe a que la combinación entre elección popular de alcaldes y gobernadores, y la proliferación de partidos políticos dificulta la sincronización los departamentos y sus municipios. También, por la ausencia de un liderazgo más legítimo de los actores políticos para su materialización.

La Constitución de 1991 reflejó una vocación descentralista explícita, como lo expresa el artículo 1.<sup>o</sup><sup>[2]</sup>; pero como toda constitución, no deja de ser un plan institucional que admite varias posibilidades para su concreción. La distribución de las competencias y la asignación de los recursos suficientes es la verdadera medida de la descentralización. Con todo, la arquitectura institucional de la descentralización fiscal se apoya en dos grandes instrumentos: (1) el Sistema General de Participaciones (SGP) que, conforme a las reglas definidas en los artículos 356 y 357, asegura una fuente para la financiación del gasto social, esto es primordialmente salud y educación y; (2) el Sistema General de Regalías (SGR), contenido en los artículos 360 y 361, el cual representa una fuente de financiación de los proyectos regionales, conforme quedo establecido en el Acto Legislativo 05 de 2011.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial<sup>3</sup>, sobre la cual existía gran expectativa, tan solo dejó abiertos canales

---

pectivamente, con lo cual, los otros 999 municipios solo recaudan el 40 % (Bonilla, 2021).

- 2 “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.
- 3 Artículo 288 de la Constitución de 1991: “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las

de colaboración entre las entidades territoriales que han sido implantados muy lentamente. Figuras anteriores, como las áreas metropolitanas y otras formas de asociación, han tenido un desarrollo incierto, entre otras razones porque no tienen ingresos fiscales propios, se limitan a formas de colaboración en la gestión, con resultados variados. Los ensayos con figuras contractuales como las asociaciones público-privadas, los contratos-plan y, en particular, las concesiones viales parecen más visibles. Las instituciones, como las regiones administrativas de planificación (RAP) o los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), en la medida en que tienen competencias expresas, han sido más utilizadas. En especial, la nueva región metropolitana es el último ensayo que recién comienza a constituirse<sup>4</sup>.

#### MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN<sup>5</sup>

Adscrita al Departamento Nacional de Planeación (DNP), se creó por el Congreso en el gobierno anterior y en este se

---

entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley". Este artículo fue desarrollado en la Ley 1454 de 2011.

- 4 Acto Legislativo 02 del 22 de julio de 2020 creó Bogotá Región, que reúne el 21,4 % de la población colombiana, aporta el 31,6 % del PIB del país, realiza 2,6 millones de viajes diarios, cuenta con 190 áreas protegidas, el 13 % de los páramos de Colombia y realiza el 44,5 % de las exportaciones nacionales. Bogotá, Cundinamarca y sus municipios podrán asociarse a esta región metropolitana cuando compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas. La Región Metropolitana tiene como objeto garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo.
- 5 Artículo 10.4 de la Ley 1962 de 2019: "El Gobierno Nacional, por medio del Departamento Nacional de Planeación, conformará una misión de descentralización en los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la presente ley. Esta misión contará con un plazo máximo de 24 meses, contados a partir de su instalación, para presentar al Congreso de la República iniciativas constitucionales y legislativas para ordenar y definir la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales señaladas en el artículo 286 de la Constitución Política".

reconstruyó y prorrogó. Se encuentra muy alineada con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia, potencia mundial de la vida”, el cual plantea un corte con los planes de desarrollo anteriores y con la forma de concebir la descentralización, por tres factores muy relevantes.

El primero consiste en destacar la desigualdad regional y en lugar de establecer un enfoque sectorial, busca hacerlo más desde los factores naturales, reconociendo como eje central la geografía del país y los recursos naturales de las regiones, primordialmente el agua y la tierra. Según esta visión, los criterios de distribución se hacen por entidad territorial y con destino a los sectores, sin promover la asociación y la colaboración entre las entidades para lograr economías de escala.

En esa línea, el Gobierno anunció otras políticas sectoriales como son la reforma agraria<sup>6</sup>, la reindustrialización<sup>7</sup> y la promoción de la economía popular<sup>8</sup>.

---

6 “La reforma agraria en Colombia ha sido un blanco móvil que lleva casi 90 años desde la Ley 200 de tierras de López Pumarejo. Luego vino el esfuerzo de Lleras Restrepo en 1966 que, a pesar de entregar 60.000 nuevos títulos, fue ahogado por el pacto de Chicoral unos años más tarde. En esos momentos la importancia de la producción agrícola en el país era respectivamente del 55 % y del 27 %, mucho más representativo que el 12 % de hoy. La proporción de la población rural en 1936 y 1966 era del 70 % y del 46 %; hoy es el 23 %. En ellos se ve la pérdida de la preponderancia de nuestra agricultura en la economía. Y su penuria: el 60 % de los colombianos pobres viven allí. Por lo que se ha anunciado en los medios, el gobierno Petro aspira a llegar a entregar 1,5 millones de hectáreas, que con un promedio de 10 hectáreas daría para 150.000 familias y sacar 750.000 personas de la pobreza. Y de ello se trata la reforma agraria basada en el punto 1 del Acuerdo de Paz de la Habana: de crear un fondo de tierras de 3 millones de hectáreas que fue lo que entre el gobierno (el Ministerio) y las Farc llegaron como acuerdo para repartirlas según las UAF (unidades agrícolas familiares) que garantizan que una familia pueda vivir fuera la pobreza con esa cantidad de tierra” (Cavelier, 26 de octubre 2023).

7 “Colombia alcanzó a tener una industria con el 24 % de impacto en el PIB. Hoy, es la mitad de esa cifra: 12 % Colombia alcanzó a construir un tejido industrial en el cual alcanzó a explorar el área de la metal mecánica, que eso era Fedemetal. Hoy Fedemetal es un capítulo oscuro’, empieza diciendo Bonilla. Hizo un llamado a que el país necesita un fortalecimiento en la industria química y siderúrgica. ‘Tenemos una buena industria química, una buena

Incluso el ministro de Hacienda<sup>9</sup> ha señalado que en la agenda se mantiene la reforma tributaria territorial, una vez se renueven las autoridades territoriales, que tendrá como insumo fundamental el informe de la Misión de Descentralización, el cual contendrá un análisis en el que, por supuesto, se incluye el sistema tributario territorial.

La Misión de Descentralización ha formulado una crítica muy justa a los criterios de distribución territorial, advirtiendo que ha primado uno de distribución política, fragmentado por divisiones territoriales, departamentales y municipales, que no han generado impacto regional. El análisis de la evolución de las transferencias demuestra las inequidades económicas institucionales y sociales según los indicadores de PIB, empleo, nivel de endeudamiento, competitividad, vías pavimentadas, banda ancha, actividad industrial, salud, mortalidad, esperanza de vida, cobertura en acueducto alcantarillado, educación primaria y pruebas Saber. Una brecha que los dos instrumentos distributivos —Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías— no han logrado cerrar. Por esto, la Misión de Descentralización propone una segunda ola de descentralización, que tenga como objetivo una redistribución que

industria siderúrgica, pero insuficiente, y nos quedamos cojos en todo lo que es la metal mecánica, que es la industria de bienes de consumo durable', dice el ministro" (*La República*, 12 de julio de 2023).

- 8 "Proponemos un pacto con las economías populares que permita recuperar la confianza en el Estado y construir una sociedad basada en el reconocimiento del trabajo de al menos dos tercios de la población económicamente activa, que realiza su trabajo en la llamada informalidad, de los cuales el 80 % trabaja por cuenta propia, principalmente en actividades que no les permiten ganar ni siquiera un salario mínimo mensual. El Estado reconocerá a estos trabajadores que producen valor social y económico sobre la base de la garantía de derechos" (*Economía para la vida*, s. f.).
- 9 "La reforma territorial sigue en los planes, pero no necesariamente para el segundo semestre. Queremos hacer unas mesas técnicas con los gobernantes salientes y los entrantes, porque en última instancia a quienes más les va a interesar qué es lo que se haga ahí es a los entrantes, y estos van a quedar elegidos en octubre" (Ricardo Bonilla citado en *Actualícese*, 2023).

atienda a las desigualdades de las zonas más deprimidas, cambiando los criterios distributivos. Para confirmar estas brechas, los cuatro grandes ecosistemas (Pacífico, Amazonia, Orinoquia y Sierra Nevada) revelan las mayores precariedades en estos indicadores, siendo tan ricos desde lo ambiental. Pero, sobre todo, revela cómo los sistemas distributivos de las dos principales herramientas —Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías— no logran disminuir las brechas de las zonas más necesitadas, que paralelamente son las más ricas desde el punto de vista ambiental y territorial<sup>10</sup>. También propone una redimensión de la descentralización, disminuyendo la relevancia de los indicadores de población, eficiencia administrativa y esfuerzo fiscal<sup>11</sup>.

La Misión de Descentralización agrupa los municipios en cuatro grupos para sustentar sus conclusiones. En ese sentido, advierte que el Sistema General de Participaciones no compensa las geografías de exclusión, pues termina distribuyendo más recursos a los municipios con mayores capacidades, así: 13 ciudades principales (categoría especial, con población superior a 500.000 habitantes), lo que denomina aglomeraciones (104 municipios), los municipios de tamaño intermedio (313), los municipios rurales (373) y los que denomina rural disperso (298). También afirma que los criterios de distribución actuales amplían las brechas dado que los municipios más poblados tienen mayor capacidad y, por tanto, mejores indicadores para ahorrar e invertir, con una

---

10 Los municipios de los dos primeros grupos “tienen más recursos propios de libre destinación, dedican un porcentaje mayor de sus presupuestos a la inversión que al funcionamiento, dependen menos de las transferencias del presupuesto nacional, aumentan más sus ingresos corrientes y su capacidad de ahorro, tienen acceso al crédito, además de lograr mejores índices de desempeño fiscal” (DPN, s. f.).

11 Artículo 356 de la Constitución Política de 1991: “Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad”.