



Departamento  
Nacional de Planeación



# INFORME FINAL

## MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN





Bogotá, junio 2024

Señor

**Alexander López Maya**

Director Departamento Nacional de Planeación

La Misión de Descentralización fue creada por el Decreto 1665 de 2021, a partir del Plan de Desarrollo Nacional (2018-2022) y la Ley 1962 de 2019 (ley de regiones), los cuales le otorgaron el objetivo de elaborar los estudios técnicos e insumos en materia de descentralización que permitieran evaluar el modelo actual y presentar iniciativas constitucionales y legislativas para ajustar dicho modelo. La ley estableció un periodo de 18 meses y el Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) extendió su duración por seis meses adicionales, cumplidos a la fecha del 1 de marzo 2024. Cinco objetivos (componentes) a evaluar fueron asignados:

1. Competencias entre niveles de gobierno
2. Fuentes y usos de los recursos para el desarrollo
3. Arquitectura institucional y modernización de la administración pública
4. Estado abierto y participación ciudadana territorial
5. Descentralización y Territorios Indígenas

La Dirección Técnica de la Misión fue encargada de dirigir la construcción de las propuestas a presentar por cada uno de estos ejes, con el apoyo de equipos especializados y consultorías, de tal forma que se contara con un diagnóstico suficiente y el soporte técnico necesario para cada una de las propuestas.

La Misión tuvo tres directores técnicos, el último de los cuales asumió funciones en noviembre de 2022. En la decimoséptima sesión de la Misión llevada a cabo el 16 de febrero de 2024 se terminaron de presentar las propuestas a debate y consideración de los comisionados que conformaron la Dirección de la Misión, luego de cuantiosos talleres de discusión con dichos comisionados, equipos técnicos de las federaciones territoriales, encuentros y talleres con alcaldes, gobernadores, secretarios, esquemas asociativos, entidades descentralizadas del orden nacional, ministerios, pueblos étnicos, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, gremios y empresas privadas, universidades, consultoras nacionales e internacionales y expertos de agencias de cooperación internacional.

El 29 de febrero del presente año se envió a los presidentes del Senado y de la Cámara el resultado de ese enorme despliegue de elaboración consultiva de propuestas en el documento “Avances propuestas de la Misión de Descentralización” que recoge el balance de iniciativas de reforma en los cinco componentes en los plazos establecidos para dicha obligación. Las versiones finales fueron perfeccionadas luego de un cónclave los días 7 y 8 de marzo con los Comisionados y sus equipos técnicos, lo cual permite incluir en este informe las iniciativas constitucionales, legales y administrativas que obliga el decreto de la Misión.

De esta manera, el director técnico presenta su informe final a los miembros de la Misión, al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la opinión pública en general, dando por terminado las obligaciones establecidas en el decreto y el reglamento interno de la Misión. Cabe señalar que el reglamento interno previó una votación de los detalles técnicos de las propuestas por los comisionados, acontecimiento que no ocurrió, pero que no inhabilita la pertinencia de entregar este informe como contribución al intenso debate nacional que moviliza actualmente a la sociedad colombiana ante los retos de construir, mediante una segunda ola de descentralización, un país más incluyente, equitativo y sustentable.

Cuatro objetivos-orientaciones inspiran el conjunto de las propuestas y las anudan transversalmente:

1. La equidad y el cierre de brechas en desarrollo económico, bienestar social y capacidades institucionales de los gobiernos locales y de las comunidades territoriales, lo cual es un propósito articulador de todas las propuestas de reformas a la descentralización.
2. La inclusión socio-territorial que privilegia los territorios y los grupos poblacionales (campesinos, población étnica, pequeños pueblos) discriminados por el modelo de desarrollo y por la arquitectura institucional de las geografías del centralismo.

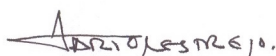
3. La autonomía para que las entidades territoriales, las comunidades y los pueblos ejerzan la libertad de decisión sobre sus asuntos e intereses propios, a partir del reconocimiento de sus vocaciones y potencialidades económicas, así como a partir de sus diversidades geográficas, ambientales, sociales y culturales.
4. El Estado abierto para fortalecer las prácticas ciudadanas, comunitarias y de pueblos en la construcción pública de los intereses colectivos.

Con el fin de agenciar los principios propuestos es necesario afectar los criterios vigentes de asignación de recursos, la arquitectura institucional y las prioridades de política pública, a partir de cuatro tránsitos en la lógica de asignación de recursos por el Estado.

1. De las divisiones político administrativas que incentivan la fragmentación de las instituciones y de los recursos, a la articulación supramunicipal y supra departamental de los programas, presupuestos y proyectos.
2. De la descentralización de la política sectorial a la descentralización por programas y objetivos articulados en cada territorio, con carácter supra sectorial.
3. De la descentralización de la política social a la descentralización de las oportunidades de desarrollo económico.
4. La primacía de la acción pública al cambio climático, la transición energética y la construcción de un modelo productivo empático con los circuitos de la vida.

Agradezco a la dirección del Departamento Nacional de Planeación el enorme honor que me fue otorgado de dirigir este gran esfuerzo de evaluación del proceso de descentralización y la oportunidad de formular un paquete de reformas que podrían guiar una segunda ola de descentralización hacia un país más equitativo, incluyente y sustentable. Agradezco a la Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal del DNP, la manera como asumió la secretaría técnica de la Misión. Nada de lo acontecido y logrado hubiera sido posible sin el compromiso y profesionalismo de dicho equipo. Agradezco al PNUD el acompañamiento y apoyo a todas las etapas de la Misión, lo cual implicó no pocos cambios y adaptaciones. Agradezco a la agencia de cooperación USAID y a la Agencia Francesa de Desarrollo el apoyo técnico y financiero a la realización de estudios y propuestas que fueron base para varias de los diagnósticos y recomendaciones acogidas por la dirección técnica de la Misión.

Agradezco a los comisionados que conformaron la Dirección de la Misión y a sus equipos técnicos la seriedad y dedicación desplegada durante todo el proceso de apasionadas discusiones y el armado de las propuestas aquí presentadas. Sin duda, en el ejercicio de discusión se germinaron buena parte de estas, se fortalecieron las justificaciones de política que las inspiraran, ayudaron a los matices y equilibrios alcanzados, así como a perfeccionar la robustez y pertinencia de lo presentado al debate público. Reconozco los aportes de los directores técnicos que me antecedieron, de la Federación Colombiana de Municipios, Federación Nacional de Departamentos, Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, de la Mesa de Trabajo Indígena de la Mesa Permanente de Concertación y del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), sin que por ello los comprometa con las propuestas finales de la dirección técnica de la Misión bajo mi responsabilidad. Al final, asumo con el equipo técnico y las consultoras que generosamente me acompañaron, la vocería de unos productos que recogen un palpito nacional, el acumulado de décadas de discusión, experiencias, debates y un enorme cúmulo de recomendaciones y aspiraciones. Un mejor país es posible y el ordenamiento territorial del Estado está en el centro de esta esperanza.



Darío I Restrepo Botero

Director Técnico

Misión de Descentralización - DNP

## Equipo de la Misión de Descentralización

### Comisionados

#### **Dirección Departamento Nacional de Planeación - DNP**

Alejandra Botero Barco  
Jorge Iván González

#### **Viceministerio General de Hacienda y Crédito Público**

Fernando Jiménez Rodríguez  
Diego Guevara Castañeda

#### **Viceministerio General del Interior María Paola Suárez**

Lucía Soriano (e)  
Gustavo García  
José Jaramillo (e)

#### **Dirección Técnica Misión**

Beatriz Arbeláez Martínez  
Daniel Escobar Valencia  
Darío I. Restrepo Botero

#### **Alcaldías**

Jorge Iván Osorio – Génova  
Santiago Montoya – El Retiro

#### **Gobernaciones**

Luis Enrique Dussán – Huila  
Eduardo Verano de la Rosa – Atlántico

#### **Alcaldías capital de departamento**

Juan Carlos Cárdenas Rey – Bucaramanga  
Jaime Andrés Beltrán – Bucaramanga

#### **Representante Indígena de la Mesa Permanente de Concertación**

Arley Cañas Jamioy

### Expertos

Jaime Bonet Morón  
Juan Gonzalo Zapata  
Héctor Riveros Serrato

### Equipo Dirección Técnica

Augusto Hernández Becerra  
Bernardo Puetaman  
Catalina Ruiz  
Claudia Gisela Jiménez  
Diana Chavarro Rodríguez  
Doris Cecilia Ochoa Jaramillo  
Erika Suárez Acosta  
Helmer Quiñones  
Juan Gonzalo Zapata  
Juan Manuel Álvarez  
Juliana Martínez  
Liliana Estupiñán Achury  
Luis Leguizamón  
Luz Patricia Cano  
Luz Stella Carrillo  
Misael Murcia  
Sergio León Álvarez  
Yesid Sandoval Brito

### Equipo de Consultores sobre Asuntos Territoriales

Adriana Córdoba  
Bladimir Rodríguez  
Fernando Rojas  
Gerardo Ardila  
Jean Philippe Pening  
Jorge Hernán Cárdenas  
Humberto Molina  
Libia Martínez  
Luis Mauricio Cuervo

## Consultoras

### Unión Temporal RIMISP / Urban Pro

Carlos Córdoba Martínez  
Director

Alejandro Cepeda  
Andrés Casas  
Andrés Felipe Urrea  
Ariel Cifuentes Noyes - QEPD  
Aura Ximena Osorio  
Claudia Ospina Aldana  
Diego Dorado Hernández  
Eloisa Isaza  
José Rafael Sanjuanero Ortiz  
Juan Camilo Perdomo  
Juan Diego Dussán  
Julián López Murcia  
Marysabel Guillén  
Mauricio Aguilar

### Fundación Foro Nacional por Colombia

Marcela Restrepo Hung  
Presidenta ejecutiva

Ana Paulina Sabbagh  
Bibiana Clavijo H.  
Diego Saavedra  
Esperanza González  
Fabio Velásquez  
Felipe Jiménez  
María Fernanda Cortés  
Mario Freddy Martínez  
Nicolás Ulloa

## Corporación Transparencia por Colombia

Camilo Andrés Peña  
Ernesto Medrano  
Jesús David Gutiérrez  
Oscar Javier Suarez  
Sandra Martínez

### Fundación Creamos Colombia

Edgar Alfonso González Salas  
Director

Jesús Antonio Vargas Orozco  
Jhon Edison Tunubalá Morales  
Lina María Aycardi Aldana  
Miguel Ángel Rosales Parra

## Equipos Técnicos de los Comisionados

### Federación Colombiana de Municipios

Gilberto Toro  
Director ejecutivo  
Norman Julio Muñoz  
Secretario general  
Lina María Sánchez Patiño  
Directora de Políticas Públicas

### Federación Nacional Departamentos

Didier Tavera Amado  
Director ejecutivo  
Juan Sebastián Durán  
Coordinador de Proyectos de Inversión  
Natalia Figueroa  
Jefe de Finanzas Territoriales  
Raúl Castellanos  
Subdirector de Fortalecimiento Territorial  
Santiago Ríos  
Consultor  
William Bautista  
Coordinador Técnico Sectorial

**Asociación Colombiana de Ciudades  
Capitales**

Luz María Zapata

Directora ejecutiva

Hugo Pérez

Director de Desarrollo y Gestión Territorial

Luis Villota

Director del área de Estudios

**Mesa Trabajo Indígena de la Mesa  
Permanente de Concertación**

Dwirunney Torres Torres

Delegado Confederación Indígena Tairona  
(CIT)

John Jairo Tapie Alpala

Delegado Autoridades Indígenas De  
Colombia Por La Pacha Mama (AICO)

Juan Carlos Preciado

Delegado Organización de los Pueblos de  
la Amazonía Colombiana (OPIAC)

Miryam Chamorro Caldera

Delegada Autoridades Tradicionales  
Indígenas Gobierno Mayor

Daniel Felipe Escobar Valencia

Experto en Hacienda Pública y Temas  
Fiscales

Darío Steven Delgado Diaz

Experto en Derecho Administrativo

Edwin Fabián Avendaño Acosta

Experto temático en metodología para  
la sistematización, análisis de datos e  
información

Gladys Maritza Valbuena Fernández

Secretaria técnica de la Mesa de Trabajo  
Indígena

Jairo Emilio Oviedo Cerón

Experto en Derecho de los Pueblos  
Indígenas

Natalia Rocío Rojas Amaya

Experta temática en metodología para  
la sistematización, análisis de datos e  
información

**Departamento Nacional de Planeación -  
DNP**

Alexander López Maya

Director General

**Subdirección General de Descentralización  
y Desarrollo Territorial- DNP**

Lorena Garnica De la Espriella

Camilo Acero

Hugo Guerra Urrego

Elizabeth Cristina Correa Soto (e)

**Secretaría Técnica de la Misión - Dirección  
de Descentralización y Fortalecimiento  
Fiscal - DNP**

Yenny Carolina Rozo Gómez

Julián Torres Jiménez

**Subdirección Técnica de Descentralización  
- DNP**

Julián Andrés Santiago Villarreal Solano

**Secretaría Técnica - DNP**

Carmen de Jesús Arenas de la Hoz

Carol Jemahyna Sanchez Ortiz

Daisy Acosta Garzón

Fabián Navas Martínez

Juan Sebastián Castro Gaona

Víctor Manuel Ramos Peñuela

Sebastián Rojas Chaves

Silvia Marcela Romero Mora

## **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD en Colombia**

**Sara Ferrer Olivella**

Representante Residente del PNUD en Colombia

**Alejandro Pacheco Gurruchaga**

Representante Residente Adjunto del PNUD en Colombia

**Blanca Cardona**

Gerente Nacional de Gobernabilidad Democrática

## **Equipo técnico PNUD**

**María Juliana Ruiz Hakspiel**

Jefe de proyecto

**Adrián Quiroga Grajales**

Asociado técnico en fortalecimiento institucional

**David Ardila Ramírez**

Consultor técnico

**David Baracaldo Orjuela**

Analista en comunicación política

**Diego Argumero Martínez**

Analista en gobernabilidad democrática

**Diego Rueda Sinisterra**

Analista con enfoque étnico

**Fernando Medellín**

Gerente de programa

**Felipe Sánchez Laverde**

Asistente técnico en diseño gráfico y multimedia

**John Sebastián Mendoza**

Asociado en comunicación audiovisual y digital

**Juan Sebastián Torres**

Analista jurídico

**Julieth Goyeneche Puentes**

Analista en gestión pública

**Karolina Rojas Linares**

Asociada técnica en comunicaciones

**María Camila Munar**

Asociada técnica con enfoque étnico

**Paula Ardila Farfán**

Asociada administrativa y financiera

**Sandra Celis Navarrete**

Asociada técnica en gobernabilidad

**Susy Forero Marrugo**

Asociada administrativa y financiera

**Yaisa Palacios Navia**

Asociada técnica con enfoque étnico

## **Agradecimientos especiales:**

**Oportunidades Estratégicas**

**Jorge Hernán Cárdenas**

Director

**María Cristina Olano**

Consultora

**U.S. Agency for International Development (USAID)**

Programas Gobernabilidad Responsable y ACDI-VOCA

**Agencia Francesa de Desarrollo**

**Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA)**

**Richard Moreno**

Coordinador

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. Antecedentes y aspectos generales del desarrollo de la Misión</b>	<b>18</b>
<b>2. Hacia una segunda ola de descentralización. Autonomía para la equidad, la inclusión y la garantía de derechos</b>	<b>24</b>
2.1. Diagnóstico de los retos a asumir	24
2.2. Principios orientadores de las propuestas	28
2.3. Oportunidades de la Misión	29
2.4. Nuevas categorías de entidades territoriales	29
2.5. Nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)	30
2.6. Política de arquitectura institucional	30
2.7. Reforma al Sistema General de Participaciones (SGP)	31
2.8. Creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET)	31
2.9. Modificaciones al Sistema General de Regalías (SGR)	32
2.10. Reforma al Marco de Responsabilidad Fiscal Subnacional	33
2.11. Estado abierto y participación ciudadana para la gobernanza democrática territorial	33
2.12. Caminos para la conformación de los territorios indígenas	34
<b>3. Propuestas para discusión</b>	<b>34</b>
3.1. Nuevas categorías de entidades territoriales	34
3.2. Nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)	55
3.3. Políticas de arquitectura institucional	67
3.4. Sistema General de Participaciones (SGP)	74
3.5. Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET)	99
3.6. Modificaciones al Sistema General de Regalías (SGR)	115



3.7. Reforma al Marco de Responsabilidad Fiscal Subnacional _____	144
3.8. Estado abierto y participación ciudadana para la gobernanza democrática territorial____	155
3.9. Territorios indígenas. Un país para la vida. Descentralización y territorios indígenas _____	163
<b>4. Conclusión_____</b>	<b>177</b>
<b>5. Recomendaciones _____</b>	<b>178</b>
<b>6. Anexos normativos _____</b>	<b>180</b>
6.1. Nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) _____	180
6.2. Reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) _____	205
6.3. Creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET) _____	209
6.4. Modificaciones al Sistema General de Regalías (SGR) _____	212
6.5. Reforma al Marco de Responsabilidad Fiscal Subnacional _____	215
6.6. Estado abierto y participación ciudadana para la gobernanza democrática territorial____	221
6.7. Palabra de vida en la Constitución Política: elementos normativos _____	228

## Abreviaturas y acrónimos

AESGPRI	Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas
AICO	Autoridades Indígenas de Colombia
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
ANM	Áreas No Municipalizadas
ART	Agencia de Renovación del Territorio
APP	Asociaciones Público-Privadas
APSB	Agua Potable y Saneamiento Básico
ASOCAPITALES	Asociación Colombiana de Ciudades Capitales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CARDS	Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible
CESTT	Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial
CIT	Confederación Indígena Tayrona
CGN	Contaduría General de la Nación
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CODECTI	Consejos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
C.P	Constitución Política
CTel	Ciencia, Tecnología e Innovación
CTP	Consejos Territoriales de Planeación
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
EAT	Esquemas Asociativos Territoriales
ENTerritorio	Empresa Nacional del Desarrollo Territorial
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
EETT	Entidades Territoriales
ETIs	Entidades Territoriales Indígenas
FAE	Fondo de Ahorro y Estabilización
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCTel	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación

FECET	Fondo de Convergencia Económica Territorial
FECODE	Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación
FONAM	Fondo Nacional Ambiental
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
FONSUREC	Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática
GNC	Gobierno Nacional Central
IAC	Instrucción de Abono en Cuenta
ICLD	Ingresos Corrientes de Libre Destinación
ICN	Ingresos Corrientes de la Nación
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IES	Instituciones de Educación Superior
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPU	Impuesto Predial Unificado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MinHacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
MNC	Marco Nacional de Cualificaciones
MPC	Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPIAC	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAL	Proyecto de Acto Legislativo
PAP	Provincias Administrativas y de Planificación

PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDT	Planes de Desarrollo Territorial
PG	Propósito General
PGN	Presupuesto General de la Nación
PGOT	Política General de Ordenamiento del Territorio
PIB	Producto Interno Bruto
PIIP	Plataforma Integrada de Inversión Pública
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POMCA	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RAP	Regiones Administrativas y de Planificación
RAP-E	Regiones Administrativas y de Planificación Especial
REAA	Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales
REAT	Registro de Esquemas Asociativos Territoriales
RET	Regiones como Entidades Territoriales
RPG	Regiones de Planeación y Gestión
RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
SEIP	Sistema Educativo Indígena Propio
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SICODIS	Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales
SISFUT	Sistema de consulta del Formulario Único Territorial
SISPI	Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural
SMLV	Salario Mínimo Legal Vigente
SSEC	Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control
TIF	Titulación de Impuestos Futuros
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
USAID	U.S Agency for International Development- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAM	Valor Agregado Municipal



## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Composición de la Misión de Descentralización _____	19
<b>Tabla 2.</b> Asistencia de los miembros de la Misión _____	20
<b>Tabla 3.</b> Resultados ejercicio de categorías de municipios _____	36
<b>Tabla 4.</b> Resultados ejercicio de categorías de departamentos _____	36
<b>Tabla 5.</b> Criterios vigentes de categorización municipal _____	39
<b>Tabla 6.</b> Criterios vigentes de categorización departamental _____	40
<b>Tabla 7.</b> Categorización vigente de departamentos y municipios, año 2022 _____	40
<b>Tabla 8.</b> Criterios para la formulación de propuestas de categorías _____	43
<b>Tabla 9.</b> Dimensiones y variables establecidas para la propuesta de categorías de municipios y de departamentos _____	44
<b>Tabla 10.</b> Resultados ejercicio de categorías de municipios _____	45
<b>Tabla 11.</b> Promedios por variable en cada categoría municipal _____	46
<b>Tabla 12.</b> Resultado ejercicio de categorías de departamentos _____	48
<b>Tabla 13.</b> Promedios por variable en cada categoría departamental _____	49
<b>Tabla 14.</b> Ubicación de cada departamento por grupo de categoría _____	50
<b>Tabla 15.</b> Posibles aplicaciones de categorías para diferenciación de fuentes de financiación ____	53
<b>Tabla 16.</b> Principios para ordenar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno con la normatividad vigente VS propuesta de nueva LOOT _____	59
<b>Tabla 17.</b> Dinámica del propósito general a precios del 2023 por categoría municipal. 2023 - 2032 _____	96
<b>Tabla 18.</b> Crecimiento del SGP Total a precios del 2023 por categoría municipal. 2023 - 2032__	96
<b>Tabla 19.</b> Rangos de crecimiento % del propósito general de categoría municipal. 2024 - 2032 _	97
<b>Tabla 20.</b> Rangos de crecimiento porcentual del propósito general de municipios por departamento. 2024 - 2032 _____	97

<b>Tabla 21.</b> Participación porcentual del Valor Agregado Municipal de la ciudad capital y área metropolitana en el Valor Agregado Municipal total del departamento _____	103
<b>Tabla 22.</b> Características de las transferencias de igualación fiscal en países de la OCDE _____	106
<b>Tabla 23.</b> Gradualidad de las transferencias del FECET para el cierre de brechas fiscales _____	112
<b>Tabla 24.</b> Resumen de las propuestas del objetivo 1 _____	117
<b>Tabla 25.</b> Resumen de las propuestas del objetivo 2 _____	119
<b>Tabla 26.</b> Resumen de las propuestas del objetivo 3 _____	119
<b>Tabla 27.</b> Sistema General de Regalías – SGR. Asignaciones _____	123
<b>Tabla 28.</b> Sistema General de Regalías (SGR) medidas de distribución por rendimientos financieros (%) _____	124
<b>Tabla 29.</b> Sistema General de Regalías (SGR) medidas de distribución por mayor recaudo (%) _____	124
<b>Tabla 30.</b> Sistema General de Regalías (SGR) distribución de regalías totales por departamento y municipios, 2012-2024 recaudo efectivo de ingresos corrientes (millones \$ corrientes) _____	124
<b>Tabla 31.</b> Sistema General de Regalías (SGR) gastos de funcionamiento por entidad, 2012 - 2024 apropiación vigente asignada (millones \$ corrientes) _____	126
<b>Tabla 32.</b> Sistema General de Regalías (SGR) distribución de recursos por asignaciones, bienio, 2023 - 2024 (billones de \$ corrientes) _____	129
<b>Tabla 33.</b> Sistema General de Regalías (SGR) distribución de rendimientos financieros, 2019 - 2024 (millones de \$ corrientes) _____	130
<b>Tabla 34.</b> Sistema General de Regalías (SGR) distribución de mayor recaudo, 2019 - 2024 (millones de \$ corrientes) _____	130
<b>Tabla 35.</b> Sistema General de Regalías (SGR) gastos de funcionamiento, fiscalización y sistema de seguimiento, evaluación y control (ssec) 2012 – 2024 recaudo corriente (millones de \$ corrientes) _____	132
<b>Tabla 36.</b> Sistema General de Regalías (SGR) número de proyectos y valores aprobados por el ocad de ciencia, tecnología e innovación, 2012 - 2023 (pesos corrientes) _____	134
<b>Tabla 37.</b> Sistema General de Regalías (SGR) proyectos y valores aprobados por el ocad paz, 2017 - 2023 (pesos corrientes) _____	134

<b>Tabla 38.</b> Sistema General de Regalías (SGR) proyectos y valores aprobados por los ocad regionales, 2012 - 2023 (pesos corrientes)	135
<b>Tabla 39.</b> Sistema General de Regalías (SGR) valor de proyectos aprobados por el ocad paz, 2017 - 2023 (pesos corrientes)	137
<b>Tabla 40.</b> Sistema General de Participaciones (SGP) incremento esperado de recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones en municipios PDET, 2024 - 2032 (pesos constantes de 2023)	137
<b>Tabla 41.</b> Sistema General de Participaciones (SGP) incremento esperado de recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones en Municipios PDET, según tipo de municipio, 2024 - 2032 (pesos constanttes de 2023)	138
<b>Tabla 42.</b> Sistema General de Regalías (SGR) valores aprobados por el OCAD de ciencia, tecnología e innovación, 2012 - 2023 (pesos corrientes)	140
<b>Tabla 43.</b> Sistema General de Regalías (SGR) asignaciones actuales y propuestas	143
<b>Tabla 44.</b> Asignaciones para la inversión local con enfoque étnico	170
<b>Tabla 45.</b> Abonos de las asignaciones	171
<b>Tabla 46.</b> Elementos de sostenibilidad para la vida	172

## FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Resultados generales ruta participativa	22
<b>Figura 2.</b> Despliegue territorial ruta participativa	23
<b>Figura 3.</b> Mapa categoría municipal	36
<b>Figura 4.</b> Mapa categorías departamental	36
<b>Figura 5.</b> Comparación agregación de municipios por categoría Ley 617 de 2000 y categorías municipales propuestas por la Dirección Técnica de la Misión de Descentralización	47
<b>Figura 6.</b> Mapas con las categorías actuales VS resultados de la tipología propuestas por la Misión	47
<b>Figura 7.</b> Comparación entre agregación de departamentos por categoría en la Ley 617 de 2000 y categorías departamentales propuestas por la Misión de Descentralización	49

<b>Figura 8.</b> Mapas con las categorías actuales VS propuestas de la Misión _____	51
<b>Figura 9.</b> Relación de las categorías con los demás componentes de la Misión _____	52
<b>Figura 10.</b> SGP (en billones de pesos del 2023) y crecimiento porcentual real. 2002-2023 _____	76
<b>Figura 11.</b> Composición actual del SGP _____	77
<b>Figura 12.</b> Promedio móvil de los últimos 4 años del crecimiento % de los ICN y crecimiento % del SGP 2008 - 2016 _____	78
<b>Figura 13.</b> SGP distribuido, como porcentaje de los ICN y del PIB. 2002 - 2023 _____	79
<b>Figura 14.</b> Asignaciones sectoriales y especiales del SGP. 2002 -2023 _____	80
<b>Figura 15.</b> Prestación de Servicio y Calidad en Educación - SGP. 2002 - 2023 _____	81
<b>Figura 16.</b> Régimen subsidiado, salud pública y subsidio a la oferta, participación a salud-SGP. 2002 - 2023 _____	82
<b>Figura 17.</b> Agua potable y saneamiento básico; y propósito general - SGP. 2002 - 2023 _____	83
<b>Figura 18.</b> Asignaciones especiales del SGP. 2002 - 2023 _____	84
<b>Figura 19.</b> Trayectoria SGP hasta 2032 por el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2023) 2017- 2032 _____	85
<b>Figura 20.</b> Trayectoria participación del SGP respecto a los ICN y al PIB 2019 - 2032 _____	85
<b>Figura 21.</b> % de SGP respecto a los ICN y piso propuesto _____	87
<b>Figura 22.</b> Promedio histórico del % del SGP en los ICN. 2002 - 2023 _____	87
<b>Figura 23.</b> Nueva composición del SGP _____	88
<b>Figura 24.</b> Cambios en la distribución del SGP _____	89
<b>Figura 25.</b> Trayectoria SGP, SGP sectorial (desagregado por educación, salud y PAE) y SGP territorial. 2023 - 2032 _____	89
<b>Figura 26.</b> Recursos adicionales para el SGP sectorial y SGP territorial. 2023 - 2032 _____	90
<b>Figura 27.</b> Destinación recursos del SGP a calidad en educación y a salud pública _____	90
<b>Figura 28.</b> Promedio de Saber 11 (puntos) y promedio de sedes educativas oficiales sin acceso a internet (%) por categoría departamental _____	91



<b>Figura 29.</b> Promedio de mortalidad infantil de menos de 1 año, mortalidad materna y cobertura de la vacunación triple viral por categoría departamental _____	92
<b>Figura 30.</b> Cobertura en acueducto y alcantarillado por categoría departamental _____	92
<b>Figura 31.</b> IRCA (2022) promedio por categoría departamental _____	93
<b>Figura 32.</b> Comparativo del histograma del SGP de propósito general con la propuesta de distribución de los recursos adicionales para el periodo 2024 y 2032 en miles de millones de pesos del 2023 _____	94
<b>Figura 33.</b> Rangos de crecimientos % del propósito general entre 2024 y 2032 _____	95
<b>Figura 34.</b> Porcentaje del PIB per cápita del departamento con respecto a Bogotá D.C. (sin actividad extractiva), 2022 _____	103
<b>Figura 35.</b> Acuerdos de reparto y coparticipación de los gobiernos subnacionales en impuestos nacionales _____	107
<b>Figura 36.</b> Distribución departamental del FECET _____	110
<b>Figura 37.</b> Asignación per cápita del FECET por departamento _____	111
<b>Figura 38.</b> Gradualidad de las transferencias del FECET por grupos de departamentos _____	112
<b>Figura 39.</b> Rol de los actores del FECET en el ciclo de gestión de los proyectos de las Misiones Productivas o Programas Supramunicipales _____	115
<b>Figura 40.</b> Proyectos aprobados y promedio del valor aprobado por SGR 2012 -2023 _____	132
<b>Figura 41.</b> Esquema general de la propuesta de renovación de las reglas fiscales subnacionales _____	147
<b>Figura 42.</b> Aspectos de renovación de la Ley 819 de 2003 _____	148
<b>Figura 43.</b> Aspectos de renovación de la Ley 617 de 2000 _____	150
<b>Figura 44.</b> Aspectos de reforma de la Ley 358 de 1997 _____	153
<b>Figura 45.</b> Aspectos de renovación de las Leyes 448 de 1998 y 1955 de 2019 _____	154

# 1. Antecedentes y aspectos generales del desarrollo de la Misión

La Misión de Descentralización fue una apuesta por contribuir al diálogo nacional en torno a la descentralización y a la autonomía territorial. Fue una oportunidad para revisar el modelo actual, reconocer sus avances e identificar sus limitaciones y discutir en torno a propuestas que contribuyan a su profundización.

Dos antecedentes definen el mandato y alcance de la Misión de Descentralización. En primer lugar, la Ley 1962 de 2019 (Ley de Regiones) indica en el Artículo 10, Parágrafo 4: “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<sup>1</sup> de la Constitución Política”<sup>2</sup>.

De otro lado, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones’ se indica que:

*El DNP, en coordinación con MinHacienda realizará una “Misión de Descentralización”, que evaluará los resultados del esquema actual y definirá los principales ajustes al modelo descentralizador del país. Cubrirá aspectos como la visión regional, la definición y el esquema de competencias entre niveles de gobierno y la coordinación de inversiones a nivel territorial. Este ejercicio proporcionará insumos para avanzar en la delegación de competencias.*<sup>3</sup>

En atención a lo anterior, se expidió el Decreto 1665 del 6 de diciembre de 2021 que crea la Misión de Descentralización con el objetivo de “elaborar los estudios técnicos e insumos en materia de descentralización que permitan evaluar el modelo actual y presentar iniciativas constitucionales y legislativas para definir y ordenar la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales señaladas en el artículo 286 de la Constitución Política”<sup>4</sup>. Este objetivo se desarrolla a partir de cinco ejes temáticos de la Misión, a saber:

1. Competencias entre niveles de gobierno
2. Fuentes y usos de los recursos para el desarrollo
3. Arquitectura institucional y modernización de la administración pública
4. Estado abierto y participación ciudadana territorial
5. Descentralización y Territorios Indígenas

Así mismo, el Decreto 1665 de 2021 en el Artículo 2.2.14.3.3. define la conformación de la Misión de la siguiente manera:

1. El director del Departamento Nacional de Planeación, quien la presidirá y podrá delegar su participación en el Subdirector Nacional Territorial.
2. El ministro de Hacienda y Crédito Público, quien podrá delegar su participación en alguno de sus viceministros.
3. El ministro del Interior, quien podrá delegar su participación en alguno de sus viceministros.
4. El director técnico de la Misión de

<sup>1</sup> “Son entidades territoriales los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, los cuales conforman los diferentes niveles de organización territorial de la República”.

<sup>2</sup> El plazo Inicial era de 18 meses, fue modificado por el art. 277, Ley 2294 de 2023.

<sup>3</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Página 920.

<sup>4</sup> Decreto 1665 de 2021, artículo 1.

Descentralización, designado por el Departamento Nacional de Planeación.

5. Un (1) alcalde en ejercicio de su período constitucional o en su ausencia un alcalde suplente, quienes serán escogidos previamente por la Federación Colombiana de Municipios y participarán ad honorem en la Misión.
6. Un (1) alcalde en ejercicio de su periodo constitucional o en su ausencia un alcalde suplente, quienes serán escogidos previamente por la Asociación de Ciudades Capitales y participarán ad honorem en la Misión.
7. Un (1) Gobernador en ejercicio de su periodo constitucional o en su ausencia un gobernador suplente, quienes serán escogidos por la Federación Nacional de Departamentos y participarán ad honorem en la Misión.
8. Un (1) representante de las organizaciones indígenas que conforman la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) y las invitadas permanentes señaladas en el parágrafo 2 del artículo 2.2.14.3.2. del presente Capítulo, designado por ellos mismos.

9. Dos (2) experto(s) en descentralización, uno de ellos designado directamente por el Departamento Nacional de Planeación y el otro seleccionado por dicha entidad a partir de una terna presentada por la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios y la Asociación de Ciudades Capitales, que en todo caso serán diferentes a los señalados en el parágrafo 1 del artículo 2.2.14.3.2 del presente decreto.

En suma, se trata de una composición distribuida entre el Gobierno Nacional (3), las entidades territoriales y los pueblos y comunidades indígenas (4) y expertos en descentralización (3), siendo uno de ellos el director técnico. Adicionalmente, indica el mencionado decreto que la Secretaría Técnica de la Misión de Descentralización sería ejercida por el Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional<sup>5</sup>, la cual ejercerá las funciones que le asigne el reglamento adoptado por la Misión<sup>6</sup>.

Durante el desarrollo de la Misión hubo cambios en las personas que ocuparon estos cargos y en varias de las delegaciones. En la Tabla 1, se presenta la conformación de acuerdo con cada una de las sesiones:

**Tabla 1. Composición de la Misión de Descentralización**

Miembros	Sesiones															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Director del DNP	Alejandra Botero Barco					Jorge Iván González										
Viceministro General de Hacienda	Fernando Jiménez Rodríguez					Diego Guevara										
Viceministro General de Interior	María Paola Suárez			Lucía Soriano (e)		Gustavo García									José Jaramillo (e)	
Director Misión	Beatriz Arbeláez		Daniel Escobar			Darío I. Restrepo										

<sup>5</sup> A través del Decreto 1894 de 2021 se modifica la estructura del DNP. Las funciones en materia de descentralización son asignadas a la Dirección de Descentralización y Desarrollo Fiscal.

<sup>6</sup> Decreto 1665 de 2021, artículo 1.

Miembros	Sesiones															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Alcalde Municipios	Jorge Iván Osorio – Génova															Santiago Montoya – El Retiro
Gobernador	Luis Enrique Dussán – Huila															Eduardo Verano – Atlántico
Alcalde Capitales	Juan Carlos Cárdenas Rey – Bucaramanga															Jaime Andrés Beltrán – B/manga
Representante Indígena	Sin delegación		Arley Cañas Jamioy													
Experto DNP	Jaime Bonet Morón															
Experto terna	Juan Gonzalo Zapata			Sin delegación			Héctor Riveros									

Fuente: Secretaría técnica de la Misión de Descentralización.

Sobre la base de las definiciones del Decreto 1665 de 2021, el Departamento Nacional de Planeación coordinó con los demás actores involucrados y la Sesión I de la Misión de Descentralización se realizó el 1 de marzo de 2022. A partir de lo allí planteado, la Misión aprobó su reglamento, definiendo de manera más específica las funciones de los diferentes actores y las características de las sesiones,

entre otros aspectos.

A partir de su instalación, la Misión sesionó periódicamente completando diecisiete sesiones. En la Tabla 2 se presenta el resumen de la asistencia, donde se evidencia que la Misión sesionó con quorum decisorio en catorce de las diecisiete sesiones:

**Tabla 2. Asistencia de los miembros de la Misión**

Miembros	Sesiones																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
DNP	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
MinHacienda	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
MinInterior	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Director Misión	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Alcalde Municipios	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Gobernador	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Alcalde Capitales	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Representante Indígena	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Experto DNP	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Experto Terna	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
<b>TOTAL*</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>8</b>

\*En color verde las sesiones con quorum decisorio y en amarillo las sesiones con quorum deliberatorio.

Fuente: Secretaría técnica de la Misión de Descentralización.



Vale destacar que, adicional a los miembros, en las diferentes sesiones participaron equipos técnicos del DNP, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior, Mesa de Trabajo Indígena y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De manera ocasional asistieron invitados el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y los equipos de las consultorías de RIMISP-UrbanPro, Foro Nacional por Colombia, Creamos Colombia y Cifras y Conceptos. Esta colaboración interinstitucional permitió enriquecer el proceso con el conocimiento especializado y la experiencia de cada entidad.

En estas sesiones, los miembros discutieron en torno a los temas propuestos por el director técnico de la Misión y funcionó como espacio para que los equipos consultores presentaran los avances en sus respectivos temas y recibieran retroalimentación de los miembros y demás asistentes. La Secretaría Técnica elaboró el acta de cada una de las sesiones, indicando en cada una de ellas el lugar, fecha y hora de la sesión, el medio utilizado para llevar a cabo la sesión, el quórum y una relación de los aspectos tratados, de las constancias y proposiciones presentadas, entre otros aspectos.

Desde el Decreto 1665 de 2021 se definió que los componentes temáticos se desarrollarían a través de estudios técnicos e insumos a cargo de académicos o centros de pensamiento. De esta manera, para los componentes de Competencias entre niveles de gobierno y Fuentes y usos de los recursos para el desarrollo se seleccionó y contrató una unión temporal entre el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Colombia- RIMISP y UrbanPro. Para los componentes de Arquitectura institucional y modernización de la administración pública y Estado abierto y participación ciudadana territorial se seleccionó a Foro Nacional por Colombia y la Fundación Creamos Colombia. De manera complementaria se contó con la cooperación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD).

Por su parte, para el desarrollo del componente 5, se acordó con los pueblos y organizaciones indígenas que “la Misión de Descentralización tendrá una línea específica de asuntos indígenas con el fin de establecer en ella los asuntos relativos al ordenamiento, la planeación y la institucionalidad de los territorios indígenas. Para ello, se establecerá una mesa de trabajo con la participación de un representante de cada una de las organizaciones indígenas que conforman la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) y sus organizaciones invitadas permanentes, la cual construirá los insumos requeridos para el propósito de la misión y designará a un delegado que los representará en calidad de miembros de la misión de descentralización.”<sup>7</sup> En este sentido, desde el Gobierno Nacional se brindaron las garantías para que la mencionada mesa pudiera generar los insumos y adelantara los ejercicios necesarios para tal fin.

De otro lado, y de manera complementaria, desde el DNP se definió como prioridad que la Misión de Descentralización contara con los recursos necesarios para generar insumos territoriales y participativos. Para tal fin contó con el apoyo de del PNUD, con quien se firmó un Acuerdo para la implementación de la Misión de manera participativa.

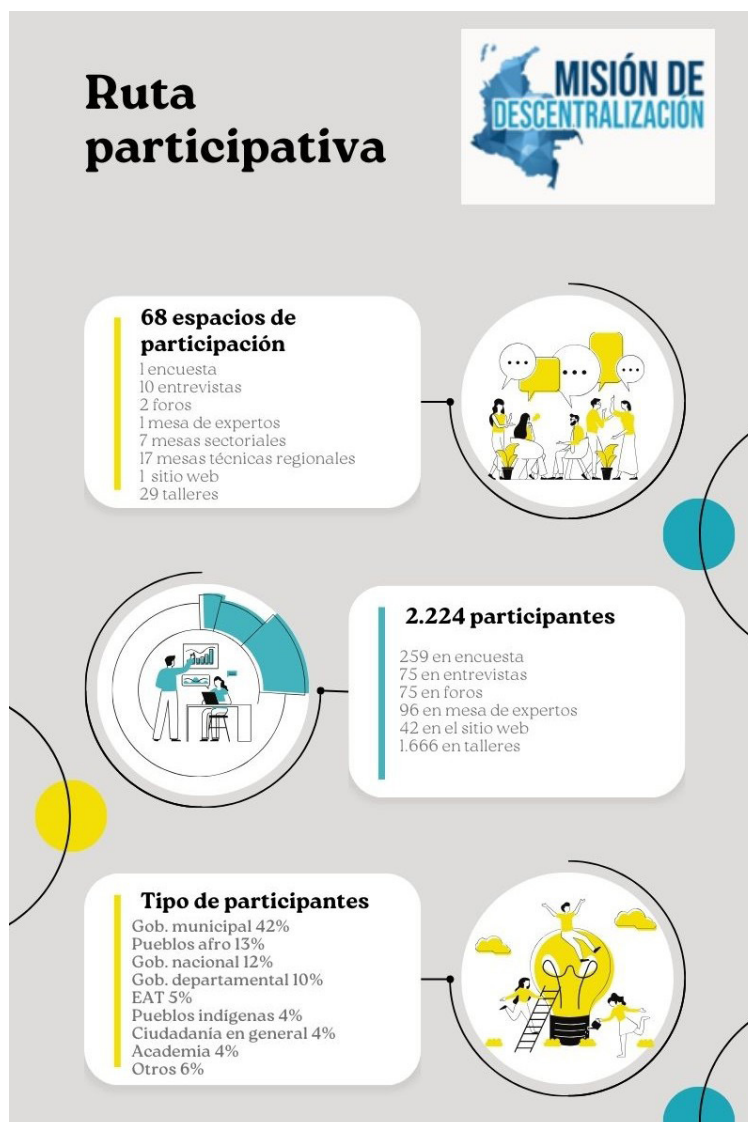
En este sentido, se adelantó una ruta participativa cuyo objetivo principal fue propiciar espacios de diálogo entre diversos actores a través de un amplio despliegue territorial para la recolección de insumos y para la formulación de propuestas sobre los temas de la Misión de Descentralización.

Se desarrollaron 68 espacios y se contó con la participación de más de 2.200 personas pertenecientes a instituciones públicas de los diferentes niveles de gobierno, a pueblos étnicos, a la academia, a gremios, a la cooperación internacional y a organizaciones de la sociedad civil.

---

<sup>7</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad, página 914

**Figura 1. Resultados generales ruta participativa**

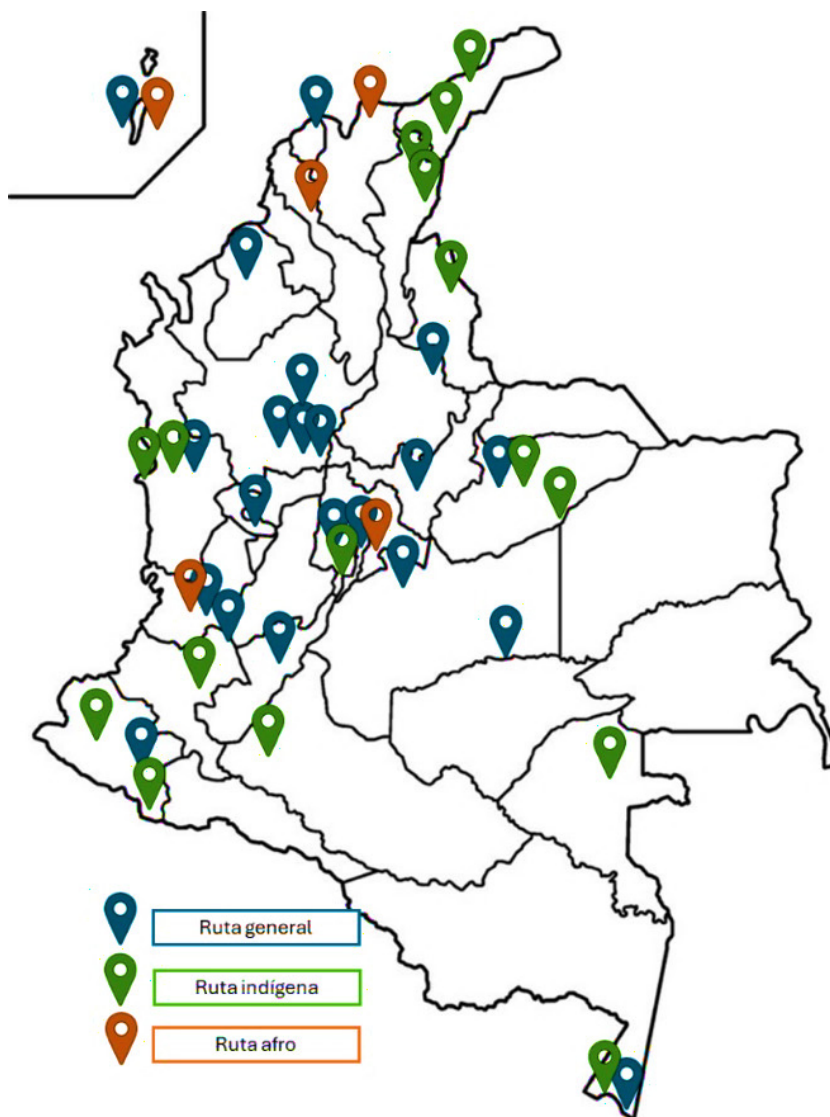


Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

La ruta se desarrolló en dos fases: la primera tuvo lugar entre marzo y agosto de 2022, y se orientó a recoger ampliamente información del nivel territorial, para identificar los retos y propuestas de solución sobre la descentralización a partir del diálogo con los actores del territorio. Esta fase fue relevante para socializar el objetivo, estructura y desafíos de la Misión de Descentralización, para generar discusiones e identificar posiciones respecto al modelo de descentralización actual entre los diferentes niveles de gobiernos, y para consolidar un primer marco de referencia que permitiera a los miembros de la Misión de Descentralización alinear el análisis de las iniciativas con las necesidades y propuestas del territorio.

La segunda fase se desarrolló entre agosto de 2023 y enero de 2024 y se orientó a propiciar discusiones con actores clave en torno a temas estructurales para el modelo de descentralización y para perfilar las propuestas que la Dirección Técnica de la Misión produjo. Esta etapa fue relevante para la generación de alianzas con instituciones líderes de sector, posicionar y alinear los debates en torno a la descentralización con los proyectos de reforma liderados por el Gobierno Nacional e incorporar en las propuestas los aportes de los Pueblos Indígenas y de los pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros.

**Figura 2. Despliegue territorial ruta participativa**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.<sup>8</sup>

En el mapa anterior se observa el amplio despliegue territorial de la ruta participativa; si bien en algunos territorios no se adelantaron encuentros directamente, varias de las actividades realizadas comprendieron diferentes regiones y contaron con la asistencia de personas provenientes de otros municipios o departamentos. La intención de llegar a la mayor cantidad posible de territorios y de personas, tuvo como propósito poner en las agendas nacional y territorial los temas de la Misión, generar un mayor debate y darle mayor legitimidad al proceso y a las propuestas generadas.

Así las cosas, se pone en evidencia que la Misión de Descentralización fue un esfuerzo de múltiples actores por contribuir a la formulación de propuestas que aporten a la descentralización y la autonomía territorial. El Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales, los pueblos y comunidades étnicas, la academia, y las organizaciones internacionales generaron aportes que alimentan el debate sobre el futuro de la organización territorial colombiana.

<sup>8</sup> La ruta general corresponde a los talleres, entrevistas, foros, mesas técnicas, mesa de expertos y grupos focales. Se hace distinción para separarlo de las actividades que realizó la MTI y los talleres de la ruta afro.

## 2. Hacia una segunda ola de descentralización. Autonomía para la equidad, la inclusión y la garantía de derechos

### 2.1. Diagnóstico de los retos a asumir

El proceso de descentralización se inició en 1986 con la promulgación de la elección popular de alcaldes, la cesión de cuantiosos recursos a los gobiernos territoriales y la transferencia de un paquete de competencias de política social. Luego, la Carta Política de 1991 profundizó el proceso ampliando la elección directa también a los gobernadores y transformando el antiguo estatuto de “territorios nacionales” de Intendencias y Comisarías a departamentos y municipios plenos, así como reconoció entidades y territorios indígenas. De tal manera, la descentralización política, administrativa y fiscal significó un enorme impulso de ampliación y profundización territorial del sistema político y del Estado, sobre la base de acercar recursos, decisiones y mecanismos de participación a las comunidades territoriales. Además, la combinación entre el proceso de descentralización y el reconocimiento de los pueblos indígenas, en tanto autoridades con territorialidad propia, dio un paso muy relevante hacia el reconocimiento del pluralismo étnico, normativo, institucional y sustantivo del ordenamiento territorial.

En virtud de la descentralización fiscal se aseguró constitucionalmente una inversión en la política social básica, (particularmente en salud, educación, saneamiento básico y agua potable), con base en lo cual se crearon experticias, instituciones y empresas públicas, privadas, asociativas, sociales, comunitarias y étnicas, en tales asuntos. La ampliación del gasto y la transferencia de competencias fue aquella del Estado y de la sociedad organizada para afectar las políticas y presupuestos públicos. Además, se introdujo la competencia política en la base del sistema electoral, inaugurando un pluralismo multipartidista y competitivo, inédito en la historia nacional desde el nacimiento de la república.

Sin embargo, 38 años después, Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos de América Latina, el continente más inequitativo del mundo. Todavía es cierto que el lugar en el que nacemos y vivimos determina las probabilidades de muerte del infante y su madre al momento del parto, la esperanza de vida al nacer, el goce de las redes de acueducto y alcantarillado, el resultado de las pruebas saber, los años de escolaridad, la cantidad y calidad de las carreteras, la conexión a la internet, la posibilidad de acceder al crédito y empleos, así como la exposición a las guerras por el control de los territorios y sus recursos.

Los derechos y privaciones se reparten territorialmente en todas las escalas; tanto los indicadores de desarrollo económico, como los de bienestar social y las capacidades de las administraciones locales. La geografía de la inclusión-exclusión se organiza multi escalaramente en cuatro grandes sistemas centralistas:

1. El primero, el de la nación sobre los territorios, en virtud del cual la capacidad de recaudo y gasto, así como la cantidad y fortaleza de las instituciones, empresas y burocracias estatales es inmensamente mayor a nivel nacional que territorial. El centro recaba 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<sup>9</sup>. Existe más Estado central que territorial. De tal manera, a nivel nacional el régimen presidencialista negocia con el régimen parlamentario las leyes, los presupuestos y el despliegue territorial de las políticas e instituciones en los territorios.
2. La repartición nacional resulta, construye y mantiene la segunda geografía centralista: la del centro andino en detrimento de las

9 Operaciones Efectivas de Caja (OEC) - FUT y del Balance del Gobierno Nacional Central (2023).

fronteras del desarrollo, es decir de la región del Pacífico, la Amazonía, la Orinoquía y el Caribe, exceptuando algunos puntos de desarrollo y bienestar, especialmente en el Caribe. Los territorios de las fronteras concentran la mayor cantidad de población étnica y los grandes ecosistemas ambientales de donde proviene el agua, los alimentos y el equilibrio climático del país. Paradójicamente, la sobrevivencia del modelo de desarrollo andino céntrico depende de los territorios “abandonados”, en los cuales se concentran los peores estándares de desarrollo, bienestar y capacidades institucionales.

3. Si se acerca la escala del mapa aparece la tercera dimensión del centralismo compuesta por pocos departamentos y sus capitales, los cuales 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 Bucaramanga-Santander. Estos concentran el 74% del PIB (sin actividad extractiva), el 83% de la actividad industrial y el 82,4% del crédito. Sus ciudades capitales concentran el 65% de los ingresos propios municipales, y los departamentos de categorías Especial y 1 concentran el 63% de los ingresos propios departamentales. Además, el triángulo de oro extendido goza de las mejores carreteras, las 12 principales universidades, los mejores hospitales, alojan los empleos formales mejor remunerados, las más altas calificaciones de la fuerza de trabajo, la concentración de la tecnología y la productividad, así como la capacidad de consumo de los hogares. La centralidad de la riqueza va aparejada con burocracias más robustas y altos desempeños de sus administraciones locales y departamentales, tanto como con una mayor fuerza de sus organizaciones gremiales y representantes políticos en el congreso y el poder ejecutivo. En el borde opuesto, los departamentos de Vaupés, Vichada y Guainía solo participan del 0,13% del PIB, así como la Guajira, Casanare, Meta y Cesar, descontando la actividad extractiva, solo representan el

4.4% del PIB nacional<sup>10</sup>.

4. La cuarta dimensión del centralismo se organiza considerando la dimensión departamental en la que aparece que los más desarrollados padecen mayores desigualdades entre sus municipios. El mismo fenómeno se produce en los departamentos en los que, en virtud de la “lotería de los recursos naturales”, existen actividades extractivas de hidrocarburos y minerales. Por lo tanto, las desigualdades no son tanto el producto de la pobreza y el atraso, sino el resultado de las características mismas de modelo de desarrollo. De tal manera, la capital de los departamentos y sus áreas metropolitanas acumulan todos los factores productivos. Bogotá y su área metropolitana concentran el 92,17% del PIB de Cundinamarca, Medellín y el Valle de Aburrá el 65,59% de Antioquia, Barranquilla y el municipio de Soledad el 81,97% del Atlántico, Cali y su vecina Yumbo el 55,49% del Valle del Cauca y Bucaramanga, con Girón, Florida Blanca y Piedecuesta el 48,23% de Santander. Esta concentración crea enormes brechas entre municipios, en particular en los departamentos más ricos, como en Cundinamarca donde el Valor Agregado Municipal (VAM per cápita) de Ubalá es 19 veces el de Paime. En Antioquia los municipios de Sabaneta y Rionegro tienen coberturas de acueducto de casi el 100% mientras que en Vigía del Fuerte y Murindó es del 10%. De hecho, el Índice de Pobreza Multidimensional de Murindó es de 90,3% mientras que el de Envigado es del 9,2%. En términos de desempeño institucional también hay grandes distancias entre el mayor y el menor: mientras Medellín alcanzó 95 puntos, Urumita y Murindó obtuvieron 36. El top de la desigualdad entre municipios de un departamento lo generan las economías extractivas a la cabeza de las cuales se encuentran la Guajira y Meta, en donde la diferencia entre los municipios premiados por las regalías y sus vecinos pobres es de 20 veces<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Cálculos propios con base en los datos de las Cuentas Nacionales (PIB departamental y Valor Agregado Municipal) del DANE, y los datos sobre los ingresos propios fueron extraídos de las OEC-FUT (2023).

<sup>11</sup> Cálculos propios con base en los datos de las Cuentas Nacionales (PIB departamental y Valor Agregado Municipal) del DANE, los datos sobre los ingresos propios fueron extraídos de las OEC-FUT (2023) y los de la pobreza de las bases de datos del DANE (2023).



La combinación de todas las geografías de la desigualdad logra, por ejemplo, que en los 50 municipios con mayores niveles de pobreza el promedio del Valor Agregado Municipal per cápita sea de 7.7 millones de pesos, mientras que en los 50 municipios más prósperos es de 33.3 millones, creando una brecha de más de 4 veces entre estos municipios<sup>12</sup>.

En el mundo entero el gasto público es valorado por su capacidad de revertir o morigerar las asimetrías del poder económico, político e institucional. En particular, se espera que este logre una cobertura universal de los bienes básicos de ciudadanía, así como hacer respetar los derechos sociales y políticos de sus ciudadanos, independientemente del lugar en el que se vive. El proceso de descentralización en Colombia no ha podido ser más incidente en combatir las 4 dimensiones de las desigualdades territoriales y sus resultados, debido a sus propios principios de asignación de recursos, a la arquitectura institucional que lo organiza y a las prácticas de gobernanza.

## 1. Los criterios de asignación:

- a. Los criterios de distribución que más pesan para transferir recursos y financiar las administraciones territoriales son la cantidad de población y el desarrollo económico local. De esta manera, se giran más recursos donde ya están concentrados, tanto los de origen público como privado. Esta lógica de asignación favorece a las aglomeraciones poblacionales, comerciales y productivas, alimentando una dinámica de atracción de más riqueza y capacidades hacia las geografías centrales. Al tiempo, se discrimina los territorios de los grandes sistemas ambientales, los poblados étnicos, la población rural y los pequeños pueblos; los cuales expulsan población hacia las urbes donde engrosan el mercado informal y conforman cordones de miseria. De tal manera, las desigualdades y fragmentaciones socio espaciales de las ciudades son alimentadas por la pugna distributiva que expulsa al campesinado mediante el modelo económico, el sistema de asignación de recursos entre entidades territoriales y grupos poblacionales, así como por las confrontaciones armadas por las riquezas de “los territorios de nadie”. El sesgo poblacional contra los pequeños y medianos pueblos, el abandono de las fronteras y la discriminación contra los pueblos étnicos se complementa con la máquina de producción de inequidades en las urbes. Por ejemplo, para el año 2023, Antioquia encabezaba la lista del departamento con mayores transferencias del SGP con un monto superior a los 6 billones de pesos, seguido por Bogotá DC con 4.3 billones y el Valle del Cauca con 3.7 billones. Estos dos departamentos y la capital del país representaron casi el 25% de las transferencias del sistema; y si a estos le sumamos las transferencias a los departamentos de Bolívar, Cundinamarca, Córdoba, Santander y Atlántico, se obtiene exactamente el 50% del total del SGP. En cambio, a los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés se les transfirió montos cercanos a los 200 mil millones de pesos (para cada uno) y al archipiélago de San Andrés y Providencia el monto de 79.5 mil millones de pesos. Así las cosas, en total estos últimos cinco departamentos representan apenas el 1.5% del SGP<sup>13</sup>. El resultado no podría ser otro que el de reproducir las brechas socio-territoriales e incluso aumentarlas, tanto las referentes a indicadores económicos, como las de bienestar social y las de capacidades fiscales, financieras y administrativas de los gobiernos locales.
- b. En virtud de los 36 años de gasto social asegurado, se han incrementado considerablemente las coberturas, en particular de los cuatro rubros de política social priorizados: salud, educación, saneamiento básico y agua potable. Sin embargo, los territorios y poblaciones en los márgenes de los centralismos padecen rezagos en todos estos indicadores, debido a la lógica de asignación ya referida.
- c. El Sistema General de Regalías (SGR) destina teóricamente los recursos para el desarrollo

<sup>12</sup> Valor Agregado Municipal - DANE, y Proyección de Poblaciones - DANE (2023)

<sup>13</sup> SICODIS - DNP (2023).



económico, sin embargo, con el paso del tiempo este fondo se ha destinado a complementar el Sistema de Participaciones en gastos sociales recurrentes. Por ejemplo, en los últimos once años se ha incrementado un 700% los recursos destinados a la alimentación y el transporte de los infantes a las escuelas. Además, en ese lapso los recursos se pulverizan cada vez más en pequeños proyectos, cuyos montos promedio han disminuido aproximadamente en un 34% (de 4.3 miles de millones del 2012 a 2.8 miles de millones del 2023 de ese mismo año), amputando la posibilidad de inversiones para el cierre de brechas en desarrollo económico supramunicipales y supra departamentales<sup>14</sup>.

## 2. La arquitectura institucional

- a. 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. La coordinación nacional entre los sectores es muy difícil puesto que no existe un propósito superior a la lógica de cada una que permita su articulación. En los territorios cada sector llega con su lógica, burocracia, requisitos, planes y programas. Por ello, no hay autoridad territorial que coordine con suficiencia la acción sectorial que obedece a un mando nacional y no territorial. De esta manera, el gasto y las competencias de la descentralización padecen de un “centralismo sectorial”, que no reconoce dinámicas sistémicas de los territorios. Por el contrario, la política nacional, y como expresión de esta la descentralización, tiende a “homogeneizar” sus propósitos, requisitos y estrategias aplicables a territorios con vocaciones, potencialidades, características geográficas, ambientales, sociales, políticas y culturales muy diferentes.
- b. La incapacidad de considerar la diversidad territorial sobre la cual actúan las políticas públicas nacionales conduce a impulsar modelos-tipo de intervención y regulación, los cuales están basados en una idealización del buen comportamiento del Estado, la administración y servicios públicos, así como de las comunidades territoriales. Los modelos de regulación que ignoran las diferencias territoriales expresan una hegemonía cultural del modelo centro andino, como expresión deseable del Estado moderno. La incapacidad de disciplinar la diversidad nutre modelos de intervención en el territorio, programas de asistencia técnica, indicadores de seguimiento y mecanismos de control que imponen una maraña compleja de requisitos y trámites que vuelven engorroso, ineficiente, costosa, confusa, entreverada y difícil la acción estatal.
- c. El modelo de descentralización “centralista, uniformizante y sectorial” lleva a desconocer la autonomía de los gobiernos y comunidades territoriales de todo tamaño y características. Tres efectos no deseables se generan: por una parte, el desperdicio de oportunidades para aquellos que teniendo capacidades económicas y funcionales propias no pueden desplegar sus iniciativas con suficiente libertad. Al tiempo, a otras comunidades territoriales se les exige asumir competencias y tareas para las cuales no tienen los medios, mientras se les desconocen sus verdaderas capacidades y vocaciones. Por otra parte, el nivel central penaliza aquellas entidades territoriales que no pueden garantizar sus requisitos, por lo que, a nombre de la eficiencia, despoja las competencias y recursos propios de los gobiernos locales con menores capacidades. Por otra parte, los altos costos de transacción, la compleja maraña normativa e institucional nutre las prácticas clientelistas, las cuales, a través de las redes que capturan la administración pública, logran “aceitar la maquinaria” y hacer mover el Estado. La corrupción y el clientelismo se nutren de la entreverada y dispersa arquitectura institucional del Estado, a lo que contribuye el sistema intergubernamental descentralizado.

<sup>14</sup> GESPROY -DNP (2023)

### 3. Las prácticas de gobernanza

- a. La elección de mandatarios locales, la transferencia de recursos y la descentralización de la política social se acompañó desde el principio de cuantiosos mecanismos, procesos e instancias de participación ciudadana y comunitaria. Una cantidad apreciable de organizaciones de la sociedad civil inciden sobre las políticas descentralizadas y las administraciones locales. Sin embargo, el alcance de dicha participación se ve reducido fundamentalmente por el despojo de la “autonomía local” realizado en virtud del proceso de recentralización fiscal y administrativo, además por el carácter uniformizante y predeterminado de las competencias y presupuestos descentralizados.
- b. La participación ciudadana y comunitaria, al negársele la capacidad de incidencia sobre las prioridades de la acción pública local, se ha refugiado en cuantiosísimas instancias de participación institucional, las

cuales tienen poca vitalidad y carecen de vocación vinculante. Algunos mecanismos de participación directa logran mayor incidencia, como, por ejemplo, las consultas previas y populares, el derecho a la protesta y las veedurías ciudadanas. En estos casos los factores que deprimen la participación son el clientelismo, la cartelización de las administraciones locales, la estigmatización de la acción ciudadana y los conflictos armados en parte importante de los territorios. Otros mecanismos de participación directa no han tenido desarrollo alguno como la revocatoria del mandato, así como sigue siendo declarativa más que real la capacidad de concertación entre los poderes políticos, los funcionarios públicos y diferentes expresiones de la sociedad civil. Son muy escasas, aunque relevantes, las experiencias de concertación estratégica entre los poderes públicos y las comunidades territoriales, en cuanto a las prioridades de los planes y programas de desarrollo territorial, así como ejercicios de seguimiento estratégico y público a su implementación.

## 2.2. Principios orientadores de las propuestas

La Dirección Técnica de la Misión de Descentralización propone reformas a los sistemas de financiamiento, al sistema de competencias y al sistema de gobernanza para afectar las cuatro geografías de la concentración del poder y la denegación de las oportunidades, a través de cuatro orientaciones-principios de política:

1. La equidad y el cierre de brechas en desarrollo económico, bienestar social y capacidades institucionales de los gobiernos locales y de las comunidades territoriales es un propósito articulador de todas las propuestas de reformas a la descentralización.
2. La inclusión socio-territorial que privilegie los territorios y los grupos poblacionales (campesinos, población étnica, pequeños pueblos) discriminados por el modelo de desarrollo y por la arquitectura institucional de las geografías del centralismo.
3. La autonomía y el fortalecimiento institucional para que las entidades territoriales, las comunidades y los pueblos ejerzan la libertad de decisión sobre sus asuntos e intereses propios, a partir del reconocimiento de sus vocaciones y potencialidades económicas, así como a partir de sus diversidades geográficas, ambientales, sociales y culturales.
4. El Estado abierto para fortalecer las prácticas ciudadanas, comunitarias y de pueblos en la construcción pública de los intereses colectivos.

Con el fin de agenciar estas orientaciones de política, es necesario transformar los criterios vigentes de asignación de recursos, la arquitectura institucional y las prioridades de política pública, a partir de cuatro tránsitos en la lógica de asignación de recursos por el Estado:

1. Transitar desde las divisiones político-administrativas, que incentivan la fragmentación de las instituciones y los recursos, a la articulación supramunicipal y supradepartamental de los programas, presupuestos y proyectos.
2. Transitar desde la descentralización de la política sectorial, a la descentralización por programas y objetivos articulados en cada territorio, con carácter supra sectorial.
3. Complementar la descentralización de la política social con la descentralización de las oportunidades de desarrollo económico.
4. Adoptar el cambio climático, la transición energética y la construcción de un modelo productivo empático con los circuitos de la vida, como primacía de la acción pública.

### 2.3. Oportunidades de la Misión

Nueve propuestas de reforma son presentadas al gobierno, al Congreso de la República y al país para alimentar un inaplazable debate nacional que permita preservar y potenciar los logros alcanzados por el proceso, corregir y perfeccionar algunos de sus mecanismos y reorientar un cambio de rumbo hacia una sociedad más justa y equitativa, una mayor integración nacional, un desarrollo sustentable basado en el reconocimiento y dinamismo de la diversidad constitutiva del país, y una profundización de la democracia participativa incidente y deliberativa. Si bien cada propuesta se autocontiene, todas se relacionan transversalmente a partir de los principios de política y los tránsitos expuestos arriba. Enunciamos aquí dichas propuestas de las cuales resaltamos solo algunos aspectos demostrativos de su contribución a las inflexiones de política perseguidas.

1. Nuevas Categorías de Entidades Territoriales
2. Nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)
3. Política de arquitectura institucional
4. Reforma al Sistema General de Participaciones (SGP)
5. Creación del Fondo de Convergencia Económica territorial (FECET)
6. Modificaciones al Sistema General de Regalías (SGR)
7. Reforma al Marco de Responsabilidad Fiscal Subnacional
8. Estado Abierto y Participación Ciudadana para la Gobernanza Democrática Territorial
9. Caminos para la Conformación de los territorios Indígenas

### 2.4. Nuevas categorías de entidades territoriales

Asumir plenamente la diversidad constitutiva del país, no como obstáculo, sino como principio mismo para potenciar el desarrollo, el bienestar y la democracia desde la diversidad, requiere instrumentos que guíen la acción pública. En la actualidad la ley 617 del año 2000 dispone una categoría de entidades territoriales para los fines del control del gasto público territorial, mediante la cual el 92% de las entidades territoriales se clasifican en los niveles 5 y 6. A pesar de no haber sido su objetivo inicial, dicha categorización se ha extendido para regular otros temas de la relación entre la política y el gasto nacional en los

territorios, así como la vida local misma. Es por ello necesario una nueva categoría basada en otros criterios de reconocimiento de la diversidad del país que sirva de base para la distribución de competencias, la formulación de programas y la asignación de recursos. Se propone aquí una categorización que conforma varios grupos más homogéneos y diferentes entre sí, a partir de la combinación de tres geografías: la poblacional, la económica y la ambiental. La escogencia de estos criterios condensa, de manera sencilla, distinciones básicas de los grupos humanos, en la medida en que somos colectivos sociales

trabajando en entornos naturales, de cuya dinámica resultan las características básicas de dichos colectivos y sus relaciones con la naturaleza. La categoría propuesta permite el reconocimiento de distintas vocaciones, potencialidades y características básicas de la población, la economía y el medio ambiente, a partir de lo cual se pueden particularizar estrategias diversas de cooperación técnica para

el fortalecimiento de las capacidades locales, apoyar estrategias diferenciales de desarrollo económico, políticas específicas para la equidad y el cierre de brechas en el goce efectivo de los derechos, la inclusión de poblaciones a partir del reconocimiento de sus especificidades y el derecho a la autonomía en el manejo de sus asuntos propios.

## 2.5. Nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)

La LOOT hace parte de un proceso orgánico de ordenamiento desarrollado por diversas normas al que le aporta los sentidos y las orientaciones a las relaciones institucionales intergubernamentales descentralizadas. Es por ello que es estratégica y parte del principio de autonomía de las entidades territoriales sobre sus asuntos, para desarrollar diversas figuras de asociación, capacidad normativa y adoptar distintos regímenes de organización, administración y gobierno; ante lo cual se enfatiza la prohibición de ser limitada por leyes, normas y políticas de menor rango. El principio de autonomía se fortalece, entre otras maneras, mediante precisiones a la subsidiariedad como mecanismo para fortalecer las capacidades de las entidades territoriales de asumir autónomamente sus competencias. De la misma manera, las entidades territoriales tendrían tanto el derecho de devolver competencias, como de solicitar ser habilitadas para ejercer otras propias del nivel nacional. Subsidiariedad, devolución y habilitación son mecanismos que permiten el desarrollo de

una descentralización asimétrica positiva, en la medida en que la autonomía de las entidades territoriales se cimienta en el reconocimiento de las diferencias de vocación, capacidades y decisiones locales. La reforma propone también crear la Comisión Octava Permanente encargada de los asuntos territoriales, con el propósito de garantizar un debate sobre las relaciones intergubernamentales que implican diversas propuestas de reforma constitucional y legal debatidas en el Congreso, específicamente aquellas con repercusión en los sistemas de financiación, competencias y gobernanza de los territorios. La propuesta de LOOT también recomienda crear una instancia permanente de concertación entre el Gobierno Nacional, las federaciones territoriales y los pueblos con responsabilidades de administrar sus territorios. La Conferencia Nacional de Concertación realizaría evaluaciones y formularía propuestas concertadas a ser llevadas al Congreso de la República y entidades del orden ejecutivo, con el fin de promover la descentralización, la autonomía y el desarrollo territorial.

## 2.6. Política de arquitectura institucional

La organización espacial del Estado, desde el presupuesto y las transferencias, los sectores de política y las competencias descentralizadas, hasta los sistemas de información y las burocracias, son determinantes de los resultados de la acción pública. No se pueden esperar resultados sustancialmente diferentes del proceso de descentralización manteniendo la misma lógica de la organización intergubernamental del Estado y la administración pública. En ese sentido, las propuestas de

reforma a la arquitectura institucional señalan el horizonte organizacional que requiere la construcción de un país basado en el principio de la equidad, la inclusión y la autonomía de sus entidades territoriales. Se propone avanzar hacia presupuestos por programas y por objetivos, los cuales requieren fortalecer toda la arquitectura territorial de la administración pública. Es decir, diseñar sistemas de información territoriales, que permitan, a partir de categorías de entidades territoriales, establecer un sistema diferenciado

de competencias, el cual a su vez permitiría cálculos diferenciados de sus costos. Al tiempo, la formación de las burocracias, la carrera administrativa y los sistemas de conocimiento e intervención, deben adaptarse a las realidades territoriales. De esta manera, la discusión sobre la arquitectura institucional condensa todos los temas: el del reconocimiento de la diversidad como

fundante de las relaciones intergubernamentales, lo cual debiera guiar el sistema de costos y reparto de recursos y competencias, así como la construcción y administración de las instituciones locales y, a partir de allí, tejer las relaciones intergubernamentales con base en programas y objetivos territoriales de política y bolsas territoriales de gasto.

## 2.7. Reforma al Sistema General de Participaciones (SGP)

Los criterios de asignación de la principal fuente del subsistema de financiación territorial son definitivos para el logro de objetivos de política. Cinco grandes propósitos busca la reforma. a) Establecer un piso mínimo de transferencias como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, en la medida en que la financiación de la administración, las competencias y las políticas de los territorios es condición de posibilidad del alcance de los objetivos de equidad, inclusión, autonomía y Estado abierto. b) Subordinar los incrementos de participación del SGP en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) a planes de cierre de brechas elaborados por cada sector. Este imperativo surge de constatar que a pesar de billones de pesos anuales y 36 años de transferencias subsisten, y en algunos casos se incrementan, las brechas en marcadores básicos de los grandes sectores de política social descentralizada: salud, educación y agua potable. c) Incrementar de manera importante el porcentaje de las partidas transferidas que gocen de plena autonomía para su asignación, dentro del total de competencias descentralizadas y las prioridades de los planes de desarrollo local. Este clamor surge porque la mayoría de las

transferencias del SGP (94%) tienen destinación específica, por lo que los mandatarios locales y las comunidades territoriales no tienen injerencia alguna en el destino de los recursos, así como tampoco en los modelos de gestión de las competencias. d) Aumentar significativamente el porcentaje de transferencias del SGP hacia los municipios de prevalencia ambiental, densidad étnica, población rural y pequeños pueblos. Como se advirtió más arriba, la cantidad de población y el desarrollo económico determinan las transferencias, por lo que las entidades territoriales en las fronteras externas a los centros de desarrollo, es decir el 92% del total de municipios hoy pertenecientes a las categorías 5 y 6, no gozan de especial consideración. e) Los municipios priorizados por el acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las entonces Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), conocidos bajo el nombre de municipios PDET, (puesto que dotados de Programas de Desarrollo con Enfoque territorial), incrementarían en 9 años los recursos recibidos en un 189%.

## 2.8. Creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET)

La vocación del SGP es lograr el acceso universal a bienes básicos de ciudadanía como la salud, la educación, el saneamiento básico y el agua potable; propósito que para ser alcanzado requiere ajustes en la geografía social y territorial de los criterios de asignación, como se explicó arriba. Sin embargo, el gasto social no logra por sí solo cerrar brechas en oportunidades y resultados de desarrollo económico, como tampoco en

distribución de ingresos y capacidades de las personas de realizar sus objetivos. Por ejemplo, el 81% de las vías terciarias están en regular y mal estado, alejando al 71% de los municipios de los mercados dinámicos y encareciendo los costos de la realización de trámites administrativos, judiciales y económicos con la lejana capital. Es por ello que la descentralización de la política social debe acompañarse de la



descentralización de las oportunidades de desarrollo económico, el cual se encuentra altamente concentrado y centralizado en cinco ciudades y cuatro departamentos. El Fondo de Convergencia Económica Territorial financiaría proyectos de desarrollo económico entre municipios y entre las zonas urbanas y rurales en cada departamento, con el fin de cerrar brechas en dotaciones básicas que condicionan la productividad y la competitividad: por ejemplo, cadenas productivas, carreteras, conectividad, centros artesanales, industriales y tecnológicos, complejos agrícolas y pecuarios, así como crédito para la generación de empresas y formación de la fuerza de trabajo. Estas inversiones tienden a conectar las zonas deprimidas con centros más dinámicos a escala regional e incluso internacional. A mediano plazo se espera que la descentralización del modelo de desarrollo afecta positivamente los indicadores de

bienestar social de las poblaciones. El FECET atiende cuatro grandes propósitos: a) una mayor descentralización de recursos de la nación a favor de las entidades territoriales, b) fortalecer la autonomía departamental en las decisiones de inversión, c) cerrar brechas en los factores de desarrollo entre municipios y entre las zonas urbanas y rurales y d) favorecer las regiones más marginadas por el gasto público, en la medida en que los departamentos que más recursos per cápita recibirían serían los que albergan los grandes ecosistemas ecológicos de la Amazonía, la Orinoquía, el Pacífico y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En orden de magnitud: Vaupés, Guainía, Guaviare, Amazonía, Vichada, San Andrés, Arauca, Putumayo, Caquetá, Chocó y Casanare.

## 2.9. Modificaciones al Sistema General de Regalías (SGR)

Por definición, el monto de las regalías es impredecible en la medida en que depende de precios fijados internacionalmente, además son transitorios debido al agotamiento de los recursos naturales no renovables y la necesidad del cambio del patrón energético. Es por ello que las regalías debieran orientarse a “sembrar el desarrollo”, mediante inversiones en formación bruta de capital, capaces de generar dinámicas endógenas de desarrollo económico. Sin embargo, el SGR padece de cuatro críticas ampliamente documentadas. a) La dispersión de recursos en proyectos tendencialmente cada vez de menor cuantía, los cuales logran micro impactos importantes en pequeños núcleos de población, pero en detrimento de la financiación de proyectos de mayor envergadura con capacidad de conectar más territorios y poblaciones alrededor de factores durables de fomento de la actividad económica. b) Relacionado con lo anterior, el manejo, decisión e implementación de proyectos no incentiva la concurrencia de recursos de escala intergubernamental ni del sector privado. c) So pretexto del control contra la corrupción y el clientelismo, y para garantizar la calidad técnica de las inversiones, se han creado unos Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD),

que generan costos de transacción que vuelven los procesos más engorrosos, lentos, además de interferir la autonomía de las entidades territoriales en el manejo de los recursos que les pertenecen. d) Con el paso del tiempo, y cada vez que se presentan posibilidades de incremento de recursos dentro del sistema, se generan criterios de asignación distintos, de tal manera se ha construido el más complejo y engoroso sistema de decisión, adjudicación y ejecución de proyectos. De esta manera, es enorme la cantidad de billones de pesos que no logran ejecutarse ágilmente. Por todo lo anterior, las propuestas de reforma al SGR buscan: a) respetar la autonomía de las entidades territoriales sobre el manejo de sus recursos, b) eliminar los OCAD, c) simplificar los procesos de asignación y disminuir los costos de transacción y d) aumentar los incentivos a la asociatividad supramunicipal y supradepartamental en los proyectos, con el fin de cerrar brechas territoriales de desarrollo económico.



## 2.10. Reforma al Marco de Responsabilidad Fiscal Subnacional

Queja reiterada al subsistema de financiación territorial es la rigidez de las transferencias, en virtud de lo cual se dosifican porcentajes de gasto entre sectores de política, independientemente de la cobertura o déficits de estas en cada entidad territorial. De igual manera, se establecen porcentajes rígidos entre gastos de inversión y funcionamiento, en un principio justificados para impedir que las transferencias alimentaran un crecimiento desmedido de las burocracias, mientras se estimulaban las inversiones para el desarrollo. Tres perversiones han generado dicha regla. a) Por una parte, una hipocresía generalizada en la ejecución de los presupuestos territoriales y en la medida en que los funcionarios admiten registrar como inversión los gastos de funcionamiento. b) Por otra parte, los gastos en personal, al estar atados a bienes, servicios y proyectos específicos, interrumpe la relación laboral continuamente. La consecuencia es la inestabilidad del trabajo de los “cuasi funcionarios”, la precariedad laboral de estos, la continua pérdida de la memoria institucional y la interrupción de los procesos misionales. Al tiempo, se fortalece la fuerza del contratista sobre el contratado y, por lo tanto, la vigencia del clientelismo. c) En tercer

lugar, la separación artificial entre gastos de funcionamiento e inversión no consulta, ni la proporción que cada proyecto requiere, ni el hecho que la mayoría de las políticas sociales se hacen con personal, tales como aquellas ligadas al sector salud, la educación, el desarrollo comunitario, la cultura, la recreación, el deporte y otras competencias descentralizadas. En consecuencia, con lo anterior, la propuesta al marco de responsabilidad fiscal introduce el concepto de “gasto operacional”, en virtud del cual se flexibilizan los componentes internos del gasto, lo cual redundará en la transparencia presupuestal, a la vez que aumenta la autonomía de los gobiernos locales. Un segundo aspecto de la reforma flexibiliza el acceso al crédito de parte de las entidades territoriales, como palanca imprescindible para el financiamiento de las políticas de desarrollo y bienestar de las comunidades territoriales. Una y otra propuesta se hacen dentro de controles al gasto para que la mayor autonomía se realice dentro de la responsabilidad fiscal de mediano plazo, evitando así las quiebras de las administraciones locales que comprometen definitivamente todos los márgenes de su autonomía.

## 2.11. Estado abierto y participación ciudadana para la gobernanza democrática territorial

La gobernanza del proceso de descentralización atraviesa todos los subsistemas (financiación, competencias, gobierno local) y las reformas específicas propuestas sobre estos. Los criterios de asignación de diferentes fuentes de financiación deben ser conocidos y debatidos, así como su destino y sus impactos. Es necesario fortalecer el carácter público de las deliberaciones, la implementación y el seguimiento a las decisiones de política a nivel territorial. El derecho a la información, la participación incidente y la lucha contra la corrupción son requisitos que condicionan los impactos del conjunto del proceso de descentralización. La lucha contra la corrupción consiste en sacar las decisiones de política pública de la oscuridad, es decir, llevar la discusión a

escenarios con actores que puedan controvertir, ilustrarse y proponer las prioridades de política. Asumir la autonomía como principio de libertad con responsabilidad supone situar en el centro la participación ciudadana y comunitaria, el control social y la transparencia. La construcción de un Estado abierto al escrutinio y la participación incidente de la sociedad supone: a) conocer las transferencias recibidas, así como también la cuantía, motivos y destino de los impuestos y tarifas locales. b) Promover el debate público sobre las principales obras, sus costos y sus impactos sociales, ambientales y económicos. c) Garantizar sistemas de información en línea, una pedagogía permanente sobre el quehacer público y garantizar la gestión de las demandas ciudadanas sobre la administración local.

d) Avanzar hacia el Estado abierto supone garantizar escenarios públicos de socialización y discusión de las prioridades del gasto en cada territorio con las juntas de acción comunal, las

asociaciones profesionales, el sistema educativo, las empresas, las cámaras de comercio, las iglesias, los medios de comunicación, los líderes sociales, territoriales y políticos.

## 2.12. Caminos para la conformación de los territorios indígenas

La elaboración conceptual y la propuesta normativa de este componente fue construida por la Mesa de Concertación Permanente con los pueblos y organizaciones indígenas (MPC), a través de la Mesa Territorial Indígena delegada para la Misión de Descentralización. La principal propuesta de los pueblos indígenas es el desarrollo pleno de las consecuencias legales, políticas y administrativas del reconocimiento que la Carta Política de 1991 les hace como Entidades Territoriales Indígenas. Para la Dirección Técnica de la Misión de Descentralización la importancia de “la cuestión indígena” rebasa el tema étnico e interpela los principios constitutivos del Estado y la nación colombiana. Reconocer a los pueblos indígenas ha implicado adentrarse en el pluralismo constitucional, normativo y valorativo

de carácter especial para dichas poblaciones. Sin embargo, debe extenderse el principio del pluralismo constitutivo a otros pueblos étnicos como los negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, así como a la población Rrom. Más aun, el pluralismo constitutivo es principio reconocido en la Carta Política de 1991 que permite regímenes especiales (Estatutos) para los departamentos y diversidad de formas de organización, administración y gobierno para los municipios. Asumir plenamente la descentralización asimétrica, que construya la nación a partir del reconocimiento de las autonomías de la diversidad de las comunidades territoriales que nos conforman, es un camino para el logro de mayor equidad e inclusión como nación.

## 3. Propuestas para discusión

### 3.1. Nuevas categorías de entidades territoriales

El Decreto 1665 de 2021 determina que la Misión de Descentralización desarrollará sus actividades a partir de los siguientes componentes específicos: competencias entre niveles de gobierno, fuentes y usos de los recursos, arquitectura institucional y modernización de la administración pública, Estado abierto y

participación ciudadana, y descentralización y territorios indígenas. Las categorías territoriales están previstas como un instrumento transversal aplicable a decisiones en la mayor parte de los componentes de la Misión.

#### Componentes de la Misión

1. Competencias	2. Fuentes y usos	3. Arquitectura institucional	4. Estado abierto	5. Territorios indígenas
X	X	X	X	

## Objetivos del nuevo modelo

1. Equidad entre los territorios	2. Inclusión socio territorial	3. Autonomía	4. Asociatividad Territorial	5. Protección del medio ambiente
X	X	X	X	X

### Resumen

Una de las mayores dificultades del modelo de descentralización colombiano es la amplia heterogeneidad de las entidades territoriales, tanto departamentales como municipales, que tiene efecto en las brechas de los resultados de la gestión en términos de desarrollo local y regional y de provisión de bienes y servicios a la ciudadanía. El amplio número de entidades territoriales (1.102 municipios y 32 departamentos) y de sus posibilidades de organización corporativa, necesariamente conducen a una amplia diversidad que se manifiesta en aspectos geográficos, culturales, económicos, productivos, sociales e históricos. Esta gran diversidad redundante en distintos potenciales de desarrollo económico y capacidades financieras, administrativas, técnicas y tecnológicas de sus respectivas administraciones. Por lo tanto, reconocer en forma adecuada esa amplia diversidad es fundamental para propiciar dinámicas pertinentes de desarrollo sostenible y de prestación de servicios con equidad, inclusión

y sostenibilidad ambiental a lo largo del territorio nacional.

A pesar de las disposiciones de la Constitución en los artículos 302 y 320, sobre clasificación de departamentos y municipios, respectivamente, estas no se han implementado. Si bien existe formalmente una categoría de municipios y departamentos establecida por la Ley 617 del 2000, su objetivo se limita a regulaciones diferenciadas de tipo financiero para garantizar la sostenibilidad fiscal. En consecuencia, uno de los retos de la Misión de Descentralización fue identificar la clasificación que desarrolle las disposiciones constitucionales reconociendo la heterogeneidad territorial en forma sencilla, que lleve a grupos diferentes entre sí, pero con las suficientes homogeneidades a su interior. Por consiguiente, para reconocer la heterogeneidad territorial y avanzar hacia una descentralización que tenga en cuenta las particularidades y necesidades territoriales, se propone:

### **Propuesta 1: establecer el instrumento que permita conocer y diferenciar las características generales transversales de las entidades territoriales (municipios y departamentos), mediante los atributos territoriales determinantes propuestos**

Se definió un conjunto de criterios representativos de la realidad territorial, a partir de la geografía poblacional, geografía socioeconómica y geografía ambiental, para combinarlas en un ejercicio que permita llegar a categorías de entidades territoriales que los integre en forma adecuada.

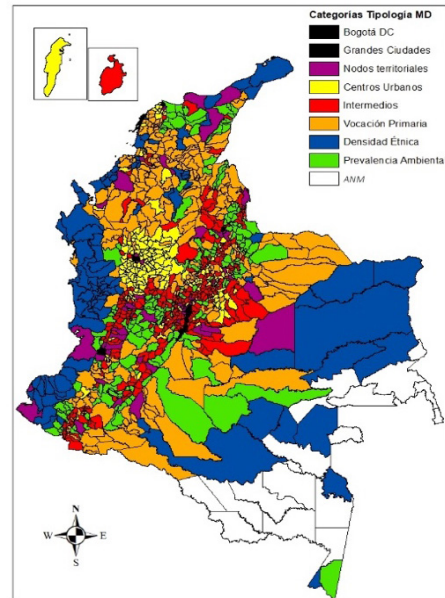
#### ● **Municipios**

Como resultado del ejercicio se llega a 7 grupos de municipios, sin incluir a Bogotá, a los cuales se les han dado denominaciones que destacan su principal característica. Esta propuesta cumple con el propósito inicial de diversificar mejor a las entidades territoriales, a partir de su similitud en los respectivos atributos.

**Tabla 3. Resultados ejercicio de categorías de municipios**

Categoría	Municipios	
	#	%
Bogotá	1	0,1%
Ciudades grandes: Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Medellín.	5	0,5%
Nodos territoriales	57	5,2%
Intermedios	294	26,7%
Centros urbanos	202	18,3%
Vocación primaria	263	23,9%
Prevalencia ambiental	190	17,2%
Densidad étnica	90	8,2%
<b>Total</b>	<b>1.102</b>	<b>100,0%</b>

**Figura 3. Mapa categoría municipal**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados.

## Departamentos

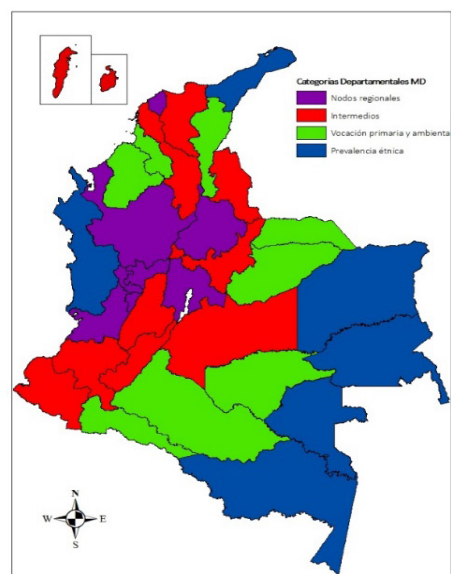
Como resultado del ejercicio se llega a 4 grupos

de departamentos, a los cuales se les han dado denominaciones que destacan su principal característica.

**Tabla 4. Resultados ejercicio de categorías de departamentos**

Categoría	Departamentos	
	#	%
Nodos regionales	8	25,0%
Intermedios	10	31,3%
Vocación primaria y ambiental	8	25,0%
Prevalencia étnica	6	18,8%
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>100,0%</b>

**Figura 4. Mapa categorías departamental**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados.

## Propuesta 2: utilizar las nuevas Categorías como referente para decisiones diferenciadas en materia de descentralización

Las categorías de entidades territoriales han sido pensadas como un instrumento transversal que soporte decisiones de descentralización asimétrica en los diferentes componentes. En materia de diferenciación de competencias podría haber dos alcances del uso de categorías: a) diferenciar alcances o gradualidad en la asunción de competencias básicas (piso) relacionada con el rol local de prestación de bienes y servicios que garanticen derechos ciudadanos, y con el rol departamental de promoción del desarrollo y de prestación de servicios a escala supramunicipal; y b) diferenciar competencias de promoción de desarrollo sostenible de las entidades territoriales a nivel local, pero en contexto regional o subregional, con base en su vocación productiva.

Esta diferenciación de competencias por categorías debería estar complementada con su uso para diversificar fuentes de financiación, así como sistemas de gestión, de gobernanza y de arquitectura institucional.

### Diagnóstico

Al interior de todas las naciones se presentan diferencias entre las áreas territoriales que la conforman, las cuales pueden estar relacionadas con la geografía, la cultura, la vocación productiva, los factores de desarrollo, las condiciones sociales, sociológicas y políticas, diversidad étnica, etc. Estas diferencias, naturales la mayoría de ellas, no necesariamente tendrían que incidir en el aprovechamiento de potencialidades de desarrollo, ni en la garantía de mejoras sostenibles en la calidad de vida de los ciudadanos, sino que deberían ser independientes al lugar del país donde se reside.

No obstante, en la realidad las políticas estatales llevan a que los atributos de las localidades o regiones lleguen a convertirse en causas de brechas en el desarrollo y en la garantía de derechos, por cuanto las competencias y recursos con que cuentan las administraciones

y las capacidades financieras, administrativas, técnicas y tecnológicas de las cuales disponen, no les permiten aprovechar las oportunidades ni sus potencialidades para atender de manera adecuada y pertinente las necesidades de su territorio. Las diferencias señaladas pueden ser resultado de atributos de diferente naturaleza y se pueden manifestar en aspectos positivos o negativos según la manera como se asuman y como se traten en términos de formulación de políticas. En Colombia, diversas estadísticas y estudios demuestran que estas diferencias han llevado a brechas en el desarrollo y a altas disparidades en la provisión de bienes y servicios.

La anterior situación se agudiza cuando en la formulación de políticas públicas en materia de descentralización no se reconocen ni se tienen en cuenta de manera adecuada esas diferencias. Por ello, el abanico de competencias y de recursos para su financiación definidos en el marco del actual modelo de descentralización es homogéneo para cada uno de los niveles subnacionales a partir de definiciones normativas. Lo mismo ocurre con las políticas e instrumentos de gestión, las estructuras administrativas, las relaciones con la ciudadanía y las estrategias de gobernanza, entre otros asuntos. En el marco de un Estado unitario, que no promueve efectivamente la autonomía, todas estas decisiones del gobierno central deben ser aplicadas por igual independientemente de contextos geográficos, necesidades y capacidades. Para lograr sus propósitos, en cada país el modelo de descentralización que se defina debe considerar sus circunstancias de desarrollo y sus dinámicas territoriales, por este motivo los principales obstáculos para su éxito son “las importantes asimetrías entre los gobiernos locales en cuanto a su capacidad de generar ingresos, de estimular la productividad y de administrar nuevas funciones”<sup>15</sup>.

Frente a esta circunstancia de una alta heterogeneidad en el país existen diferentes

<sup>15</sup> La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. 2008



ejercicios para clasificar a las entidades territoriales (algunos institucionales y muchos académicos), pero ninguno de ellos toma en forma comprehensiva diversas variables que permitan diferenciar de manera integral a municipios y a departamentos para tomar decisiones diferenciales en materias estructurales de su desarrollo, de provisión de bienes y servicios a la ciudadanía y de relacionamiento con el gobierno central. La clasificación oficial vigente de entidades territoriales (Ley 617 de 2000) no obedece a una diferenciación efectiva que sea la base para considerar contextos territoriales que permitan avanzar en autonomía, equidad, cierre de brechas, inclusión y atención de atributos ambientales.

### **Soporte normativo de la clasificación de entidades territoriales en Colombia**

La amplitud de entidades territoriales en el país, especialmente para el caso de los municipios (32 departamentos y 1.102 municipios) debe determinar la conveniencia de que el Estado realice una diferenciación por grupos que soporten decisiones de descentralización y de gestión pública. En este sentido, la heterogeneidad territorial del país fue reconocida por los Constituyentes, como punto central de las definiciones que se deberían tomar en la arquitectura institucional del país y en la distribución de competencias y recursos, a partir de los roles generales asignados a cada nivel de gobierno. Por ello, teniendo en cuenta su naturaleza descentralista y el principio general de autonomía brindada a las entidades territoriales, la Constitución dispone lineamientos orientadores respecto a la clasificación de las entidades territoriales, resultantes en los hoy vigentes artículos 302 (departamentos) y 320 (municipios).

Como se puede observar en los dos casos la Constitución prevé, sin mencionarlo de manera explícita, un modelo de descentralización asimétrica con la definición de diversos marcos de competencias y recursos según diferentes atributos, por lo cual deja planteadas las disposiciones generales con el fin de que los desarrollos legales posteriores definan diferentes grupos de departamentos y de

municipios. En ambos casos dispone que se considere un conjunto de variables que determinen diferencias significativas entre ellos (población, recursos económicos y naturales, circunstancias sociales, culturales y ecológicas, recursos fiscales, importancia económica, situación geográfica etc.).

A partir de las disposiciones constitucionales se han establecido diversos ejercicios de clasificación de departamentos y municipios, algunos de ellos con efectos legales, otros como ejercicios no vinculantes utilizados para formulación de políticas públicas y otras clasificaciones producto de mediciones o rankings cuyos resultados llevan a la definición de diferentes grupos<sup>16</sup>. Respecto a aquellos establecidos normativamente, para el caso de los municipios se establecieron categorías municipales en la Ley 136 de 1994, con posteriores ajustes en las Leyes 617 de 2000 y 1551 de 2012. Desde las disposiciones de la Ley 136 de 1994 se establecieron solo 2 criterios como base para la clasificación: la población (número de habitantes) y los recursos fiscales (ingresos anuales en términos de salarios mínimos legales mensuales), siendo estos últimos los que determinan la ubicación en cada grupo. Así mismo, la norma definió siete grupos de municipios (categoría especial y categorías 1ª. a 6ª.). Las normas posteriores ajustan los intervalos de los valores para la clasificación. Cabe señalar que es la Ley 617 de 2000 la que avanza en tomar la categoría como fundamento para la aplicación de condiciones y criterios de saneamiento y sostenibilidad fiscal territorial, por lo tanto, esta norma incluye la clasificación de los departamentos en 5 categorías (categoría especial y categorías 1ª. a 4ª.), con base en los mismos criterios. La Ley 1551 de 2012 (régimen municipal) trató de ligar los temas de ordenamiento territorial con la utilización de las categorías, para lo cual organiza las 7 categorías municipales en 3 grupos de municipios: grandes, intermedios, y básicos; esto con la idea de que a futuro una norma orgánica determinara para cada grupo diferente régimen en su organización, gobierno y administración. Así mismo, en su artículo 8, esta ley introduce el tema de tipologías municipales para efectos

<sup>16</sup> Ejercicio de Categorías Ley 1551 de 2012, Medición del Desempeño Municipal, Índice de desempeño Institucional, índice de ciudades modernas, etc.



de asignación de competencias obligatorias y simultáneas. A la fecha estas disposiciones no han sido desarrolladas. Finalmente, es importante señalar que la Ley 2082 de 2019, orientada a fortalecer la dinámica y la gestión de las ciudades capitales del país, establece la “categoría de ciudades capitales” con el fin de darle a estas ciudades un tratamiento especial en términos de delegación de competencias,

pero esta calidad de ciudad capital no afecta la categorización derivada de las disposiciones de la Ley 617 de 2000. En las Tablas 5 y 6 se presentan las características vigentes del esquema de categorías municipales y departamentales.

**Tabla 5. Criterios vigentes de categorización municipal**

<b>I. PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS):</b>	
Categoría	Criterios
Especial	Población: Mayor a 500.000 hab.  Ingresos anuales: mayores a 400.000 SMLV
Primera	Población: entre 100.001 y 500.000 hab.  Ingresos anuales: entre 100.001 y 400.000 SMLV
<b>II. SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS)</b>	
Segunda	Población: entre 50.001 y 100.000 hab.  Ingresos anuales: entre 50.001 y 100.000 SMLV
Tercera	Población: entre 30.001 y 50.000 hab.  Ingresos anuales: entre 30.001 y 50.000 SMLV
Cuarta	Población: entre 20.001 y 30.000 hab.  Ingresos anuales: entre 25.001 y 30.000 SMLV
<b>III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS)</b>	
Quinta	Población: entre 10.001 y 20.000 hab.  Ingresos anuales: entre 15.001 y 25.000 SMLV
Sexta	Población: menor a 10.000 hab.  Ingresos anuales: menor a 15.000 SMLV

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en normatividad reseñada.

**Tabla 6. Criterios vigentes de categorización departamental**

Categoría	Criterios
Especial	Población: Mayor a 2.000.000 hab. Ingresos anuales: mayores a 600.000 SMLV
Primera	Población: entre 700.001 y 2.000.000 hab. Ingresos anuales: entre 170.001 y 600.000 SMLV
Segunda	Población: entre 390.001 y 700.000 hab. Ingresos anuales: entre 122.001 y 170.000 SMLV
Tercera	Población: entre 100.001 y 390.000 hab. Ingresos anuales: entre 60.001 y 122.000 SMLV
Cuarta	Población: menor o igual a 100.000 hab. Ingresos anuales: menor a 60.000 SMLV

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en normatividad reseñada.

Como se puede deducir, aún está pendiente aplicar una clasificación más estructural de municipios y de departamentos, en desarrollo de las expectativas constitucionales debido a que la heterogeneidad territorial no es un factor que haya llevado a decisiones diferenciales que superen brechas existentes entre territorios y entre sus poblaciones. Es decir que todavía carecemos de definiciones de política, estrategias e instrumentos para avanzar en una descentralización asimétrica que conlleve a mayor autonomía, equidad y eficiencia del Estado.

### Resultados de la categorización vigente de departamentos y municipios

Los criterios generales de las actuales categorizaciones municipales y departamentales (poblacionales y de ingresos) no logran establecer grupos robustos que permitan agrupaciones homogéneas al interior de cada categoría. Esto es evidente en el número de departamentos y municipios que conforman cada categoría, tal como se presenta en la Tabla 5.

**Tabla 7. Categorización vigente de departamentos y municipios, año 2022**

Municipios			Departamentos		
Categorías	#	%	Categorías	#	%
Especial	6	0,5	Especial	3	9,4
1	27	2,5	1	8	25,0
2	19	1,7	2	7	21,0
3	25	2,3	3	4	12,5
4	16	1,5	4	10	31,3
5	42	3,8			
6	967	87,7			
	<b>1.102</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>100</b>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en información del DNP, 2022.

Como se puede ver, respecto a los 32 departamentos, solo el 9,4% de estos son de categoría especial, el 25% se encuentra en categoría 1 y en la categoría de menor desarrollo (4ª) el 31.3%. Al ser un número pequeño de administraciones la dispersión no es tan grande y las agrupaciones son ligeramente proporcionales, cabe señalar que en los departamentos en categoría especial -Antioquia, Cundinamarca (sin incluir Bogotá) y Valle del Cauca- se congrega cerca el 29% de la población nacional y se obtiene el 30% de los ingresos departamentales.

Para el caso de los municipios es notorio que las primeras 6 categorías (especial a quinta) solo agrupan al 12,3% de los municipios, mientras que en la última categoría (6ª) se encuentra cerca del 88% de las administraciones locales. Para el año 2022, en las categorías especial y primera se concentra el 30% de la población nacional y el 39% de los ingresos locales. Por supuesto, al interior de los 967 municipios que se clasifican en categoría 6ª. hay una diversidad en población y recursos, pero la disparidad está marcada especialmente en niveles de desarrollo, posibilidades de generación de ingresos, vocaciones productivas, actividades económicas, atributos ambientales, capacidades administrativas y técnicas, contexto económico, social y cultural.<sup>17</sup>

Lo anterior indica que esta categorización de entidades territoriales, con los dos únicos criterios que contiene y que no tienen en sí mismos una dinámica que permita recoger variaciones de los atributos de las entidades territoriales, no es la apropiada para establecer diversidad de esquemas de organización, gobierno y administración, ni mucho menos para establecer vías para avanzar en descentralización asimétrica de competencias y fuentes de financiación. Las categorías actuales de entidades territoriales oficiales y vigentes no logran una diferenciación real, robusta y eficiente de las entidades territoriales, por lo tanto, no tienen efectos de impacto integral en el desarrollo territorial y los

indicadores utilizados no son suficientes para considerar el potencial, las carencias y capacidades requeridas por las entidades territoriales. Cabe recordar que la Ley 617 de 2000 (principal norma de la categorización vigente) no tuvo por objeto desarrollar las disposiciones constitucionales, ni ser el marco para una diferenciación estructural de las entidades territoriales para efectos en políticas de descentralización territorial, su objeto se limitó a establecer criterios diferenciales para control del gasto, de la deuda y para garantizar viabilidad fiscal<sup>18</sup>.

Es evidente que las categorías no se han utilizado, ni su diseño actual permitiría hacerlo de manera apropiada, para cumplir los propósitos superiores de diversificación de esquemas, competencias y recursos contemplados en los artículos constitucionales. En términos de la OCDE<sup>19</sup>, la categorización actual, aunque útil para algunos propósitos específicos, no es la ideal para efectos de descentralización asimétrica porque al interior de los grupos (especialmente categoría 6), se encuentran municipios con una serie de diferencias estructurales entre ellos que no son tenidas en cuenta. Así que aún está por explorar la clasificación territorial como un insumo orientador e integral de la arquitectura institucional y de la gestión pública en Colombia.

## Desarrollo de la propuesta de categorías

### Objetivo:

Establecer una categorización de municipios y de departamentos que avance en una mejor agrupación con criterios transversales que aborden, en forma efectiva y con visión territorial, las disparidades territoriales. Las nuevas categorías pueden constituirse en un instrumento fundamental para la toma de decisiones de la política de descentralización, con el fin de avanzar en equidad, cierre de brechas, inclusión territorial y social, atención a la diversidad ambiental y, por supuesto, garantizar autonomía territorial y fortalecimiento de capacidades para

<sup>17</sup> La representación gráfica de estos resultados se presentará en la sección de propuestas, al compararlas con los resultados de la tipología elaborada.

<sup>18</sup> Por lo cual sus efectos solo tienen relación con tipos y restricciones de gasto: Determinación del salario de alcaldes y gobernadores, y en consecuencia de su personal de nómina; establecimiento de límites de gasto de funcionamiento respecto a los ingresos corrientes de libre destinación; opción de dirigir recursos del SGP de propósito general a libre destinación (gasto de funcionamiento); calificaciones de riesgo para endeudamiento; uso de instrumentos de financiación urbana como la Titulación de Impuestos Futuros -TIF-; posibilidad de contar con contraloría municipal; periodos de sesiones de Concejos municipales y su costo; opción de creación de comunas y corregimientos; apoyo gratuito de la ESAP para estudios de planta de personal para municipios de categoría 5ª y 6ª.

<sup>19</sup> Asymmetric decentralization: policy implications in Colombia. OECD.2019

lograr eficiencia del gasto público. De acuerdo con lo señalado por la OCDE<sup>20</sup>, existirían al menos dos vías para avanzar en la descentralización asimétrica: a) diferenciación en la definición de competencias, responsabilidades, alcance y recursos a cargo de cada nivel de gobierno de acuerdo con su rol misional en la estructura del Estado y b) diferenciación en la asignación y/o gradualidad de responsabilidades, funciones y tareas específicas y los correspondientes recursos para su financiación al interior de los niveles de gobierno, de acuerdo con atributos, necesidades, oportunidades y capacidades, mediante la diferenciación por categorías estructurales.

La propuesta de la Dirección Técnica de la Misión busca desarrollar la segunda vía, es decir contar con una categoría integral y transversal que sea la base, para que el Gobierno Nacional tome decisiones diferenciadas al interior de cada nivel de gobierno sobre: a) asignación diferencial de competencias; b) determinación de portafolios de fuentes de financiación; c) distribución de recursos para programas sociales financiados por la nación; d) decisiones de cofinanciación; e) determinación de aspectos institucionales,

### **Propuesta 3: establecer el instrumento que permita conocer y diferenciar las características generales transversales de las entidades territoriales (municipios y departamentos), para lo cual se seleccionaron atributos territoriales determinantes**

#### **Criterios:**

Se requiere definir una serie de criterios representativos de la realidad territorial, con las variables respectivas que sean pertinentes, universales, actualizables, sencillas y con fuentes de información imparciales, y combinarlas en un ejercicio para llegar a una categorización que los integre en forma adecuada.

En la medida en que se espera que las categorías sean el primer referente para la diferenciación de competencias, fuentes de financiación y entornos de desarrollo, los criterios a utilizar para su conformación deben ser esenciales para la referenciación de los principales atributos transversales territoriales. En esta medida, no se incluyen resultados sectoriales, ni resultados de mediciones de gestión, ni una multiplicidad de

sistemas e instrumentos de gestión, estructuras administrativas y de talento humano; f) relacionamiento con otros niveles de gobierno; y g) procesos y procedimientos del Estado abierto para el desempeño de la gestión.

La clasificación, tanto de departamentos como de municipios y distritos, debe ser estructural e integral, llevando a la definición de grupos diferentes entre sí, pero con las suficientes homogeneidades a su interior y que sea realizada con base en criterios estructurales con visión territorial. Esta categorización podría ser el referente primario para decisiones de descentralización y su aplicación debe aportar al logro de la equidad entre las entidades territoriales, y con ello garantizar los derechos a todos los ciudadanos, independientemente del lugar del país que habiten; así como a la sostenibilidad económica, ambiental y fiscal de todas las regiones, y a la inclusión de poblaciones desatendidas, que, aunado al desarrollo de capacidades, garantice la autonomía territorial.

características situacionales o geográficas.

Así, el ejercicio de clasificación debe considerar las características o atributos de las entidades territoriales que se manifiestan en las circunstancias de su geografía. De esta manera, en la Misión se consideró que la geografía de un territorio se puede manifestar en diferentes alcances: poblacional, socioeconómica y ambiental. En la Tabla 6 se presenta el detalle de estos alcances, las dimensiones que los componen y los criterios utilizados.

<sup>20</sup> IBIDEM

**Tabla 8. Criterios para la formulación de propuestas de categorías**

Alcance /dimensiones	Objeto	Criterio	Aporte
Geografía Poblacional/ dimensión demográfica	Hacer evidente cómo se ubican las diferentes poblaciones en el territorio, dónde se concentran, cómo están compuestas, etc.	Población total	Determina el nivel de demanda por bienes y servicios de carácter individual, familiar o colectivo, al igual que aspectos como la base de posibles contribuyentes en el territorio
		Porcentaje de Población étnica (por autorreconocimiento en censo)	Determina la importancia de la población étnica dentro del total de cada entidad territorial, para considerar los énfasis que se deben realizar en la atención a estos grupos poblacionales, reconociendo sus particularidades sociales y culturales
Geografía socioeconómica	Identificar las dinámicas sociales y económicas que se dan en las entidades territoriales y que están definidas, o al menos tienen una alta relación, con los factores geográficos en su contexto.	Valor agregado municipal - VAM <sup>23</sup>	Nivel de importancia económica del municipio, magnitud del aporte de cada municipio, mediante su actividad económica, en las diferentes clasificaciones de actividades al PIB de su departamento
Dimensión socioeconómica <sup>21</sup>		Índice de pobreza multidimensional - IPM	Analiza las condiciones de vida de los habitantes en cuanto a educación, salud, trabajo, vivienda, servicios públicos y situación de la niñez y la juventud
Dimensión de recursos fiscales		Índice de necesidades básicas insatisfechas - NBI	Determina las necesidades básicas de la población en cuanto a vivienda, hacinamiento, servicios, dependencia económica, niñez
Dimensión de situación geográfica <sup>22</sup>		Monto total de ingresos durante un periodo de 4 años	Disponibilidad en un periodo de recursos por concepto de todas las fuentes que entran al presupuesto de la entidad territorial
		Dependencia de transferencias para un periodo de 4 años	Promedio de la relación de transferencias por todo concepto recibidas por la entidad territorial comparado con su total de ingresos
		Índice de distancias y densidades <sup>24</sup>	Distancia promedio a municipios grandes y nivel de densidad poblacional
Geografía ambiental	Considerar la importancia de las dinámicas ambientales que deben ser atendidas y/o que son imprescindibles para el desarrollo sostenible actual y de las próximas generaciones	% áreas protegidas registradas en RUNAP y REAA <sup>25</sup>	Conjunto de áreas protegidas, para contribuir al cumplimiento de los objetivos de conservación del país

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados.

<sup>21</sup> Para el caso de los departamentos se incluye un indicador adicional en esta dimensión, que corresponde al índice de competitividad.

<sup>22</sup> Para el caso de los departamentos en esta dimensión se incluye la variable de vocación del suelo.

<sup>23</sup> Para el caso de los departamentos se utiliza el PIB departamental.

<sup>24</sup> Para el caso de los departamentos se utiliza el índice de ruralidad que determina la ubicación de la población al interior del territorio (zona urbana y rural).

<sup>25</sup> Para el caso de los departamentos se incluye también el índice departamental de crecimiento verde, herramienta que permite evaluar el desempeño en materia de transición hacia una economía verde, baja en carbono y resiliente al clima en los territorios.

A partir de estas definiciones, en la Tabla 7 se sintetizan los criterios específicos utilizados para las categorías municipales y departamentales.

**Tabla 9. Dimensiones y variables establecidas para la propuesta de categorías de municipios y de departamentos**

	Dimensiones	Variables concertadas		
		Municipios	Departamentos	Fuente
Geografía Poblacional	Población	1.Población total 2023	1.Población total 2023	DANE proyecciones
		2.% población étnica 2018	2.% población étnica 2018	DANE último censo 2018
Geografía socioeconómica	Recursos fiscales	3.Ingresos totales periodo 2018 -2021	3.Ingresos totales periodo 2018 -2021	SISFUT
		4.Dependencia de transferencias promedio 2018 -2021	4.Dependencia de transferencias promedio 2018 -2021	SISFUT
	Socioeconómica	5. VAM 2022	5. PIB 2022	DANE
		6.IPM 2022	6.IPM 2022	DANE
Situación Geográfica	7.NBI 2018	7.NBI 2018	7.NBI 2018	DANE
		8. Índice de competitividad 2023	8. Índice de competitividad 2023	Consejo Privado de competitividad
Geografía Ambiental	Ambiental*	9. % áreas protegidas registradas en RUNAP y REAA	9.Índice de ruralidad 2023	DNP
			10.Vocación del suelo	DNP
			11.Índice con % áreas protegidas registradas en RUNAP y REAA	IGAC/ UPRA
			12.Índice departamental de crecimiento verde	Parques Nacionales / IDEAM
				DNP
Total variables		9	12	-

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados.

En síntesis, con los criterios seleccionados para el ejercicio de categorías se pretendió que éstos no constituyeran un resultado, o una mezcla de resultados, atribuibles directamente a la dinámica de la gestión de la entidad territorial (transversal y/o sectorial) que se pueda enmarcar en sus capacidades; sino que corresponden a variables medibles, calificables o cualificables, sobre las cuales, dado su contexto geográfico, cultural,

social, y factores exógenos de dinámica nacional, la entidad territorial no tiene injerencia plena para transformarlas. Esta categoría busca presentar una “fotografía” actualizable de factores territoriales estructurales de mediana y larga duración, que inciden en sus potencialidades de desarrollo y generan atributos adicionales para la prestación de bienes y servicios (pobreza, características poblacionales y geográficas, etc.) Es decir, esta



no es una tipología de capacidades, ni con un propósito exclusivo financiero o sectorial, sino una tipología transversal con enfoque geográfico (poblacional, socioeconómico, ambiental).

### Ejercicio técnico para la agrupación:

Los grupos de municipios y departamentos se construyen a través de un tipo de agrupación estadística denominada clúster o análisis de conglomerados, la cual tiene como objetivo conformar grupos que sean lo más parecidos en su interior, pero a la vez lo más diferenciados en comparación con otros grupos. Se decidió excluir a Bogotá del ejercicio, por sus características excepcionales, así como organizar un grupo diferente con las 5 ciudades que por sus variables se consideran casos atípicos: Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena. Una vez se tiene la base de datos para cada una de las variables seleccionadas se procede a su normalización, proceso estadístico que tiene el propósito de permitir la comparación de variables con diferentes escalas de medida.

El análisis de agrupamiento se realiza a través del Software Stata y se ejecuta a partir del comando clúster k-medianas, con el objetivo de ubicar

cada municipio/ departamento en el grupo cuyo valor mediano esté más cercano, proceso que se realiza iterativamente, hasta lograr que las distancias de los valores de sus variables sean mínimas. Esto último garantiza que la varianza al interior de un grupo sea mínima y entre grupos, más alta. El análisis de conglomerados a través del método k-medianas requiere que previamente se asuma el número de grupos<sup>26</sup>, así que se realizaron escenarios de conglomerados con un número de grupos predeterminado de tamaño 5, 6, 7, 8, 9 y 10. Para el caso de municipios, el resultado con 6 grupos arrojó el menor nivel de varianza promedio de la información al interior de cada grupo. De tal manera que en total serían 7 grupos, incluyendo el que se definió arbitrariamente, conformado por las 5 ciudades. Para el caso de los departamentos, a partir de las variables seleccionadas, el número ideal de grupos predefinido fue 4.

### ● Resultados para municipios

Como resultado del ejercicio se llega a 7 grupos de municipios, sin incluir a Bogotá, a los cuales se les han dado denominaciones que tratan de destacar su principal característica. Esto se puede observar en la Tabla 8.

**Tabla 10. Resultados ejercicio de categorías de municipios**

Categoría	Municipios		Características promedio de cada agrupación
	#	%	
Bogotá	1	0,1%	
Ciudades Grandes: Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Medellín.	5	0,5%	Concentran cerca del 30% de la población y de los ingresos. Sus diferencias en la mayoría de los indicadores frente al resto de municipios del país son significativas.
Nodos territoriales	57	5,2%	Mayores promedios de población, ingresos y VAM; y menores niveles de ruralidad y pobreza (IPM y NBI). El 93% hace parte del Sistema de Ciudades y aglomeraciones, como municipios nodo.
Intermedios	294	26,7%	Resultados medios en todas las variables, uno de los promedios más altos de dependencia fiscal.
Centros urbanos	202	18,3%	Baja ruralidad; medios resultados de población, ingresos, pobreza, menor nivel de dependencia fiscal.
Vocación Primaria	263	23,9%	Alta ruralidad, pobreza y dependencia fiscal, bajos niveles de población y de ingresos. Orientados a actividades de economía primaria.

<sup>26</sup> Para lo cual se utilizó el Elbow Method.

Categoría	Municipios		Características promedio de cada agrupación
	#	%	
Prevalencia Ambiental	190	17,2%	Su principal característica es contar con el promedio más alto de áreas protegidas en su territorio (66%) <sup>27</sup> Además, muestran menores promedios en población, ingresos, VAM; alta ruralidad, media pobreza y participación étnica y tienen el nivel más alto de dependencia fiscal.
Densidad Étnica	90	8,2%	Su principal característica es contar con el promedio más alto de participación de población étnica (74,4%) <sup>28</sup> Adicionalmente, presentan los más altos promedios de ruralidad y de pobreza, su dependencia fiscal también registra altos niveles.
Total	1.102	100,0%	

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados.

El objetivo fundamental de este ejercicio de categorías municipales, que tiene en cuenta indicadores significativos que representan sus características geográficas, demográficas, socioeconómicas, financieras, y ambientales, es que cada grupo tenga municipios bastante similares a su interior y que haya atributos jalonadores que diferencien entre los diferentes grupos. Por lo anterior, contrario a lo que ocurre con las categorías de Ley 617 de 2000, este ejercicio cumple con el propósito inicial de diversificar mejor a las entidades territoriales, a partir de su similitud en los respectivos atributos. El detalle de los promedios de cada categoría para las 9 variables utilizadas en el ejercicio se

puede apreciar en la Tabla 9. En la Figura 5 se puede observar la diferencia en las agrupaciones de las dos clasificaciones.

A raíz de este ejercicio de categorías, con base en variables más significativas y representativas de la realidad territorial, los 967 municipios que se concentran en la categoría 6 de La ley 617 de 2000, quedan distribuidos en grupos más homogéneos a su interior y con diferencias entre ellos, así: centros urbanos: 17,7%; municipios intermedios: 27,5%; municipios de vocación primaria: 26,5%; municipios de densidad étnica: 8,8%, y municipios de prevalencia ambiental: 19,5%.

**Tabla 11. Promedios por variable en cada categoría municipal**

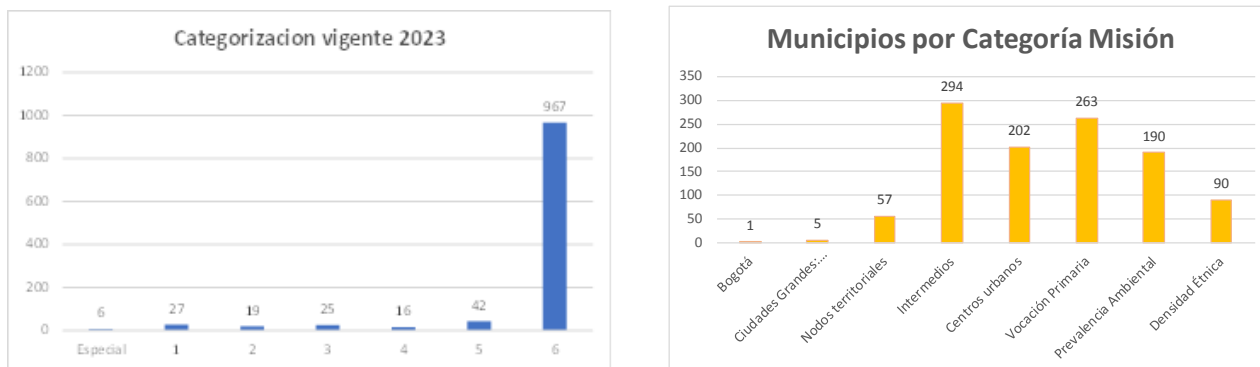
Categoría municipios	# de municipios	Promedios por categoría								
		Población 2023	Total Ingresos 2018 - 2021	Valor Agregado Municipal	Índice ruralidad 2023	IPM 2018	NBI 2018	% Población étnica 2018	% Área protegida	% Dependencia fiscal
Bogotá	1	7.704.034,0	71.545.687,0	267.782,3	14,9	15,2	7,3	12,5	29,2%	44,4
Ciudades Grandes	5	1.521.345,0	12.551.640,0	37.404,2	15	9	3,4	1,9	64,5%	22,4
Densidad étnica	90	26.469,5	159.083,8	198,9	64,9	69,9	61,5	74,4	19,4%	84,5
Centros urbanos	202	20.733,4	115.862,7	418,9	48,2	31,8	12,7	5,8	9,7%	58,2
Nodos territoriales	57	265.148,3	1.598.910,5	5.147,3	32,8	18,7	9,1	9,9	26,1%	77,3
Prevalencia Ambiental	190	14.344,5	83.128,6	182,4	58,1	43,7	19,9	10,7	66,2%	88,6
Vocación Primaria	263	22.844,7	136.369,6	317,5	57,8	52,5	31,6	17,9	15,8%	84,1
Intermedios	294	20.178,9	108.042,3	370,9	50,7	31,3	12,2	4,1	28,5%	84,8
Total	1.102	46.879,0	314.508,0	978,2	53,2	40,9	22,1	14,9	27,7%	79,8

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados e información de la CGN.

<sup>27</sup> Las 6 ciudades (Bogotá y grandes) se trataron como atípicas, por fuera del modelo desarrollado.

<sup>28</sup> Estas Categorías a su interior tienen resultados diversos en las demás variables, pero el respectivo atributo jalona su ubicación en el respectivo grupo.

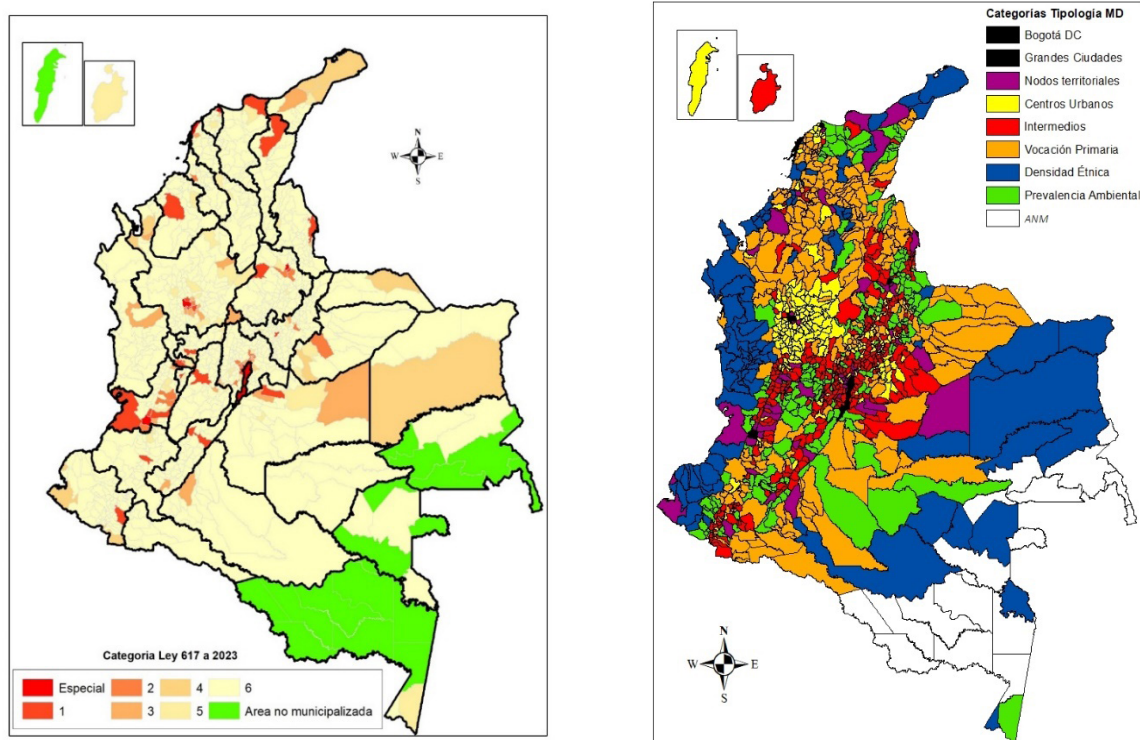
**Figura 5. Comparación agregación de municipios por categoría Ley 617 de 2000 y categorías municipales propuestas por la Dirección Técnica de la Misión de Descentralización**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados e información de la CGN.

Las diferencias en la clasificación de cada municipio del país entre las dos clasificaciones se aprecian en la Figura 6.

**Figura 6. Mapas con las categorías actuales VS resultados de la tipología propuestas por la Misión**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados.

## Resultados para departamentos

Como resultado del ejercicio se llega a 4 grupos de departamentos, a los cuales se les han dado denominaciones que tratan de destacar su principal característica. Esto se puede observar en la Tabla 10. Si se realiza la comparación con las categorías departamentales vigentes, la recomposición en el número de administraciones departamentales por grupo no es tan alta, dado que del ejercicio resultan 4 grupos de categoría, mientras las categorías departamentales de la Ley 617 de 2000 son 5. Pero en todo caso los grupos quedan más homogéneos (Figura 7).

La Tabla 12 presenta los resultados de los promedios por cada grupo de departamentos en las variables utilizadas para el ejercicio. Asimismo, dado el pequeño número de administraciones departamentales, la Tabla 13 muestra de manera específica los departamentos que quedaron en cada grupo y sus respectivas variables individuales.

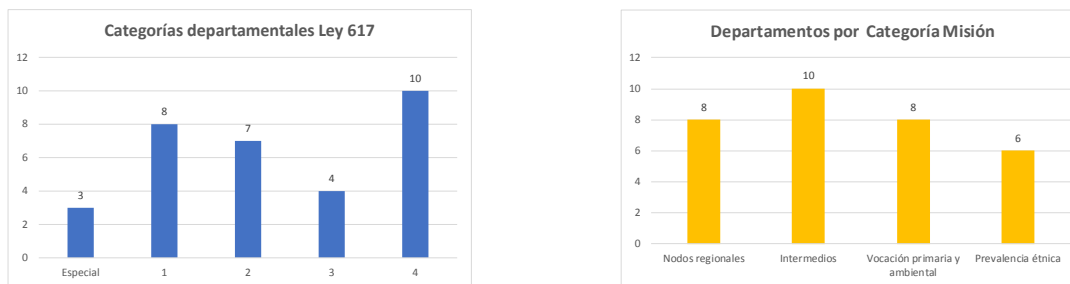
**Tabla 12. Resultado ejercicio de categorías de departamentos**

Categoría Departamentos	Departamentos		Características promedio de cada agrupación
	#	%	
Nodos regionales	8	25,0%	Registan los mayores promedios de población, PIB, ingresos, índices de competitividad y de crecimiento verde, a la vez que los menores índices de pobreza, ruralidad, concentración étnica, dependencia fiscal y áreas de vocación primaria.
Intermedios	10	31,3%	Como su nombre lo indica, presentan los segundos promedios en la mayoría de los indicadores. Tienen la segunda concentración más alta étnica (aunque bastante lejana del grupo respectivo), así mismo su nivel de ruralidad es alto.
Vocación primaria y ambiental	8	25,0%	Su principal característica es contar con los promedios más altos de áreas de vocación productiva primaria y de áreas protegidas en su territorio*. Además, muestran niveles medios de pobreza y de competitividad, los más bajos resultados de crecimiento verde y su dependencia de transferencias es alta.
Prevalencia étnica	6	18,8%	Su principal característica es contar con el promedio más alto de participación de población étnica (73,7%) *. Adicionalmente, presentan los más altos promedios de ruralidad, de pobreza y de dependencia fiscal y los más bajos niveles de población, ingresos, PIB y competitividad.
Total	32	100%	

\*Estas categorías a su interior tienen resultados diversos en las demás variables, pero el respectivo atributo jalona su ubicación en el grupo correspondiente.

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados.

**Figura 7. Comparación entre agregación de departamentos por categoría en la Ley 617 de 2000 y categorías departamentales propuestas por la Misión de Descentralización**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados e información de la CGN.

**Tabla 13. Promedios por variable en cada categoría departamental**

Categoría departamentos	# departamentos	Promedios por categoría											
		Población 2023	NBI 2018	IPM 2022	PIB 2022 (miles de millones)	Ruralidad 2023	Ingresos 2018-2021 (millones)	Dependencia transferencias 2018-2021	Población étnica 2018	Índice de competitividad 2023	Áreas protegidas	Índice de crecimiento verde 2022	Vocación productiva sector primario
Nodos regionales	8	2.833.509	8,52	9,85	82.506	60,0%	7.281.270	41,21	7,8%	6,08	350.934,4	51,49	699.246,9
Intermedios	10	1.374.179	17,62	15,03	29.561	70,1%	4.659.437	61,18	18,3%	4,81	353.360,4	44,86	920.246,8
Vocación primaria y ambiental	8	744.142	25,78	21,90	14.805	65,7%	2.671.548	75,58	15,9%	3,94	933.145,3	39,60	1.910.933,9
Prevalencia étnica	6	324.204	58,38	46,10	5.195	74,1%	1.360.023	78,83	73,7%	2,83	884.044,0	43,80	1.910.042,6
Total	32	1.384.632	25,03	21,28	34.539	67,3%	4.199.283	63,10	25,4%	4,54	597.203,3	45,00	1.298.255,3

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados.

**Tabla 14. Ubicación de cada departamento por grupo de categoría**

Categoría departamentos	Departamento	Población 2023	NBI 2018	IPM 2022	PIB 2022	Ruralidad 2023	Ingresos 2018-2021	Dependencia transferencias 2018-2021	Población étnica 2018	Índice de competitividad 2023	Área SINAP	IDCV 2022	Vocación productiva
Nodos regionales	Antioquia	6.848.360	10,73	10,70	212.515	0,88	19.065.196	37,22	7,31%	6,72	896.007,8	55,3	2.367.742,5
	Atlántico	2.803.565	11,37	10,20	63.765	0,38	5.168.331	36,40	9,71%	6,31	7.212,7	39,0	221.807,9
	Caldas	1.040.284	8,95	10,50	23.953	0,56	3.150.897	46,72	8,62%	5,87	38.012,2	51,1	176.504,0
	Cundinamarca	3.445.327	6,36	7,30	91.946	0,74	10.849.143	35,35	2,13%	5,70	353.098,1	47,2	1.187.828,1
	Valle del Cauca	4.638.029	6,25	9,70	139.863	0,63	9.794.539	31,22	22,68%	6,11	567.147,4	49,4	454.146,4
	Santander	2.357.127	9,58	10,40	92.277	0,65	6.401.485	47,64	2,46%	5,99	805.674,3	50,5	1.091.629,9
	Risaralda	972.304	8,19	10,00	23.786	0,52	2.291.881	42,82	6,69%	6,22	90.063,2	63,2	26.037,1
	Quindío	563.076	6,76	10,00	11.942	0,44	1.528.692	52,28	2,73%	5,73	50.259,2	56,2	68.279,4
Vocación primaria y ambiental	Cesar	1.373.581	23,04	19,10	37.524	0,61	4.027.868	75,72	20,81%	4,32	184.798,8	34,5	1.318.136,6
	Córdoba	1.898.911	35,08	26,90	24.992	0,89	5.310.445	76,76	22,44%	4,08	654.372,9	36,8	1.785.707,4
	Sucre	994.060	29,13	26,00	11.516	0,69	3.087.673	80,48	25,75%	4,00	17.406,8	41,0	880.633,8
	Arauca	313.097	32,45	22,60	8.548	0,60	1.947.929	78,95	8,22%	3,97	516.403,1	38,2	1.812.681,6
	Putumayo	383.042	18,96	20,80	5.617	0,69	2.216.431	79,57	24,17%	3,32	488.344,4	42,5	1.049.782,0
	Guaviare	97.616	27,91	26,90	1.124	0,62	889.138	73,24	17,26%	3,60	1.960.665,6	36,9	2.799.414,8
	Caquetá	425.053	23,62	19,60	5.461	0,60	1.644.054	73,00	4,58%	3,79	3.471.737,8	43,6	2.151.592,0
	Casanare	467.775	16,08	13,30	23.661	0,56	2.248.848	66,90	4,02%	4,42	171.432,6	43,3	3.489.522,8
Intermedios	Boyacá	1.298.800	10,15	9,60	38.858	0,73	5.403.873	64,00	1,57%	5,48	382.370,8	47,7	428.861,7
	Nariño	1.699.570	21,98	17,60	21.775	0,94	4.957.559	64,06	41,39%	4,37	221.640,9	46,7	640.346,9
	Archipiélago de San Andrés	62.269	14,89	8,80	2.125	0,43	1.797.618	39,27	60,07%	4,77	100,7	49,7	2.484,4
	Tolima	1.374.384	12,22	10,50	30.438	0,66	4.849.022	58,74	5,92%	4,91	291.905,5	46,4	599.201,9
	Cauca	1.558.045	18,81	18,30	25.758	1,00	5.348.057	78,06	48,10%	4,52	281.892,0	46,8	708.206,8
	Magdalena	1.496.163	26,71	23,00	19.738	0,68	4.965.022	61,82	12,54%	4,62	359.995,9	40,9	1.517.725,9
	Norte de Santander	1.696.740	18,43	18,50	23.057	0,58	4.319.407	68,56	1,68%	4,80	303.059,2	35,7	344.432,8
	Huila	1.178.453	12,86	13,30	24.012	0,72	4.019.365	64,66	3,98%	4,92	421.747,0	43,5	462.697,2
	Meta	1.130.085	13,45	11,30	58.440	0,58	4.547.163	51,68	3,57%	4,60	1.264.798,1	49,6	3.144.088,3
Prevalencia étnica	Bolívar	2.247.283	26,73	19,40	51.404	0,69	6.387.286	60,99	3,81%	5,11	6.093,4	41,6	1.354.422,1
	Guainía	56.551	59,52	46,50	498	0,67	756.555	72,19	78,04%	2,60	1.103.210,1	41,0	946.330,4
	La Guajira	1.038.397	53,33	42,90	22.263	0,79	2.588.785	73,70	56,87%	3,73	328.912,2	36,9	878.417,3
	Vichada	123.304	67,76	75,40	957	0,81	768.057	81,42	66,64%	1,78	601.438,1	34,5	3.774.203,5
	Chocó	595.138	65,51	36,80	6.002	0,77	2.642.552	73,75	95,89%	3,08	399.846,7	52,6	1.546.181,6
	Vaupés	46.777	68,94	47,10	382	0,77	588.957	83,33	84,65%	2,85	577.701,0	49,6	1.105.239,0
Amazonas	85.056	35,24	27,90	1.068	0,65	815.236	88,59	59,89%	2,96	2.293.156,0	48,2	3.209.884,0	

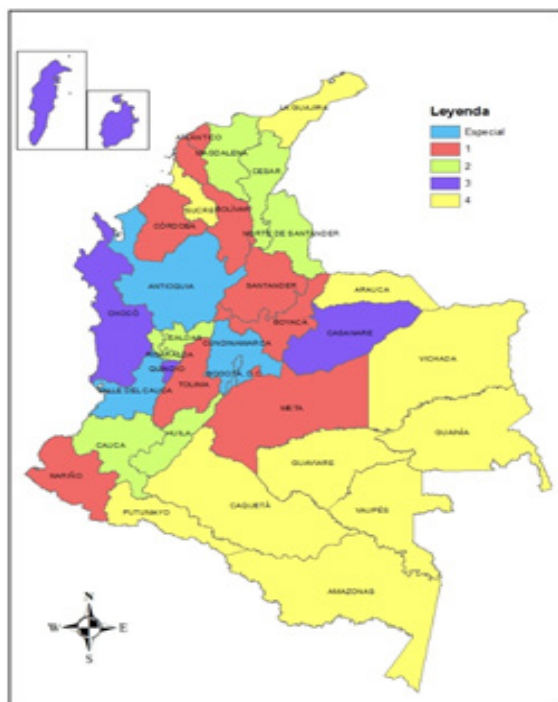
Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados.



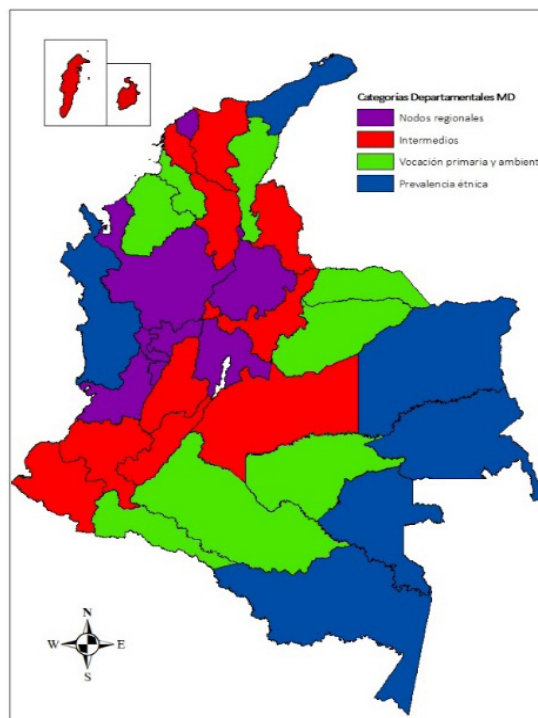
Las diferencias en la clasificación de cada municipio del país entre las dos clasificaciones se aprecian en la Figura 8.

**Figura 8. Mapas con las categorías actuales VS propuestas de la Misión**

**Grupos categoría de la Ley 617 de 2000 vigente**



**Resultados propuesta de categoría departamental**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados.

**Propuesta 2: utilizar las categorías como referente para decisiones diferenciadas en materia de descentralización**

Las categorías han sido pensadas por la Misión de descentralización como un instrumento transversal que soporte decisiones de descentralización asimétrica, en los diferentes componentes, tal como se aprecia en la Figura 9. Lo ideal es que, a partir de la aprobación de esta propuesta de categoría municipales y departamentales, se tomen decisiones diferenciales en materia de competencias, fuentes de financiación y, en consecuencia, de esquemas administrativos, instrumentos de gestión e identificación de capacidades requeridas, para su fortalecimiento. Por ello, la combinación de estos criterios en los grupos de categorías resultantes permite considerar

un conjunto de atributos comunes, sobre los cuales el Gobierno podrá en el futuro diversificar las competencias de cada grupo, las diferentes estrategias de relacionamiento entre niveles de gobierno, mediante aplicación de principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, y las decisiones sobre fuentes de financiación.

**Figura 9. Relación de las categorías con los demás componentes de la Misión**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

## Competencias

De acuerdo con lo que se ha avanzado en materia de diferenciación de competencias, podría haber dos alcances del uso de las categorías.

1. Diferenciar alcances o gradualidad en la asunción de competencias básicas (piso) relacionada con el rol establecido para cada nivel de gobierno (municipal y departamental).

Para este efecto, la tipología transversal propuesta por la Misión de Descentralización es un instrumento para utilizar como punto de partida para tomar decisiones de diferenciación de competencias, para definir gradualidad y, en consecuencia, para establecer diferentes esquemas de relacionamiento entre niveles de gobierno mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Lo anterior significa que, a partir de una categoría municipal y departamental basada en atributos geográficos, cada sector de competencias básicas (educación, salud, agua potable y saneamiento básico, entre otros) adiciona sus criterios pertinentes para establecer la viabilidad de diferenciación de competencias en el nivel local y la estrategia para el efecto y los arreglos institucionales requeridos. Con base en ello se podrán diferenciar decisiones sobre financiamiento y

gestión en el respetivo sector.

De manera complementaria, se podría diferenciar entre los departamentos o definir gradualidades, según su categoría si hay lugar a ello, en las competencias de promoción de desarrollo y aquellas de escala supramunicipal en prestación de bienes y servicios que les correspondan.

2. Diferenciar competencias de desarrollo de las entidades territoriales a nivel local, pero en contexto regional o subregional, con base en su vocación productiva.

Adicional a las competencias para garantizar los derechos ciudadanos, los municipios a escala local pueden tener competencias de promoción de su desarrollo, de acuerdo con su vocación productiva. Esto implica establecer sus sectores productivos, las potencialidades para su explotación, uso, transformación y comercialización y la posibilidad de encadenamientos productivos, con el fin de generar dinámicas que conlleven a la generación de ingresos propios, al desarrollo endógeno y a mayor autonomía. Lo anterior por supuesto con la opción de asociatividad para generar economías de escala. Esto requiere definir esquemas y paquetes de competencias sectoriales acordes con sectores productivos a potenciar, establecer competencias administrativas, definir

requerimientos de inversión en términos de apoyos logísticos (servicios públicos, vías, infraestructura de almacenamiento, transformación, conservación, entre otros). Esta mirada implica una perspectiva inicial con enfoque territorial y una alta integralidad sectorial de soporte, que por supuesto mejore la arquitectura institucional para propiciar interrelaciones verticales y horizontales.

### Fuentes de financiación

Las decisiones que se tomen sobre asignación y diferenciación de competencias, a partir de las propuestas de la Misión, deben ser soportadas con estrategias para garantizar el principio constitucional según el cual no se pueden

asignar competencias sin los recursos financieros suficientes para su asunción en condiciones de eficiencia y equidad, y sobre los cuales las entidades territoriales tengan la mayor autonomía posible para su programación y ejecución.

Por lo tanto, la categorización propuesta también puede ser una herramienta para actuar sobre el sistema de financiamiento territorial. Este sistema está conformado por las fuentes señaladas en la Tabla 13, sobre las cuales la utilización de las categorías, sobre la base inicial de asignación y diversificación de competencias, permitiría la toma de decisiones diferenciales para potenciar diversos grupos de la categorización.

**Tabla 15. Posibles aplicaciones de categorías para diferenciación de fuentes de financiación**

Fuente		Ejemplo de posibilidades de aplicación de las Categorías
Recursos Propios	Tributos	Reforma tributaria territorial que permita mayor dinámica de recursos de recaudo propio
	Ingresos no tributarios (tasas, cobros por prestación de servicios, multas, etc.,)	Posibles decisiones diferenciadas sobre fuentes que se incluyan en una reforma tributaria, para potenciar fuentes viables de carga tributaria en las diferentes categorías
Sistema de transferencias intergubernamentales	SGP	Criterios de distribución que beneficien a municipios con mayores brechas de desarrollo: prevalencia ambiental, densidad étnica, vocación primaria, centros urbanos
		Dinámica sostenible de crecimiento para empoderar a municipios intermedios
		Garantía de crecimiento constante de recursos para municipios de categorías con mejores dinámicas financieras
SGR	Autonomía en el uso de los recursos según competencias	
	Abrir la asignación local para favorecer proyectos locales en los municipios con mayores brechas de desarrollo: prevalencia ambiental, densidad étnica, vocación primaria, centros urbanos	
Garantizar mayor impacto de proyectos supramunicipales que potencien nodos territoriales		
Fondo de convergencia económica territorial (FECET)	Nueva fuente para dinamizar economías departamentales, financiando proyectos de desarrollo económico a escala supramunicipal, con énfasis en las zonas más rezagadas al interior de cada departamento, para cerrar brechas intradepartamentales	
Endeudamiento	Posibilidad de acceso a crédito comercial	Diferenciar condiciones de acceso
Aportes PGN	Financiación o cofinanciación	Basado en decisiones de competencias y devolución de recursos de competencias re-centralizadas
		Establecer fuentes adicionales vía PGN para inversión, a concretar en los pactos territoriales mediante concurrencia y asumiendo decisiones diferenciadas

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

## Estructuras administrativas e instrumentos de gestión y gobernanza

Con base en las decisiones diferenciadas que se tomen en materia de competencias y fuentes de financiación, será viable determinar diferentes esquemas administrativos, sistemas de gestión, instrumentos, sistemas de información y reporte, e instancias y estrategias de gobernanza pública, de tal manera que la gestión en cada territorio permita el logro de resultados con equidad, transparencia y eficiencia, mediante estructuras administrativas y de gestión pertinentes.

## Instrumento para análisis y seguimiento de políticas públicas

Se propone que, para una mejor y más pertinente estrategia de análisis territorial, en la formulación de políticas se utilice esta categoría para identificar brechas en servicios, dificultades en capacidades, dinámicas territoriales y articulación de fuentes de financiación, etc. De este modo, las categorías se constituyen en un instrumento para la diferenciación que permita comparaciones entre estos grupos homogéneos a su interior, de manera que se considere en todas las ocasiones la heterogeneidad territorial con visión geográfica y como una herramienta de articulación intersectorial con enfoque territorial.

## Avances en utilización del ejercicio de categorización por parte de la Misión de Descentralización

En términos de competencias se propone un proyecto de nueva ley orgánica de ordenamiento territorial, el cual fortalece nuevas reglas y principios generales para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, a partir del énfasis en los roles constitucionales dados a cada nivel de gobierno. Adicionalmente, se considera que hay un set de competencias básicas relacionadas con la garantía de derechos a la población y otras orientadas al aprovechamiento productivo de las vocaciones de cada territorio. En las primeras sería posible que cada sector diferencie alcances de la competencia o gradualidad en su asunción, combinada con los respectivos arreglos institucionales para su articulación efectiva,

garantizando cobertura y calidad, y propiciando cierre de brechas. Las segundas por naturaleza serán diferenciales de acuerdo con las vocaciones particulares. En los dos casos la categoría propuesta puede ser el primer filtro o soporte para la toma de estas decisiones. A partir de este primer filtro transversal, cada sector o formulador de política podría incluir sus respectivas variables adicionales propias de la dinámica sectorial, que potencien una diversificación más efectiva.

La Misión también propone las bases para la realización en cada sector, así como en las políticas territoriales, de este ejercicio de diversificación de competencias con base en las categorías<sup>29</sup>. Esta diferenciación de competencias entre niveles de gobierno y sus avances en diversificación por categorías (cuando aplique), sería la base para determinar los costos de prestación de servicios o de asunción efectiva de las competencias y analizar la dinámica de fuentes de financiación, con el propósito de brindar el portafolio adecuado a cada categoría que le garantice suficiencia y autonomía en su administración.

Por lo pronto, y sin este contexto explícito de competencias diferenciadas, en términos de fuentes de financiación se aplican las nuevas categorías propuestas en la propuesta de reforma al Sistema General de Participaciones (SGP), mediante lo cual se priorizan criterios de distribución que permitan incrementos significativos de recursos para municipios de prevalencia étnica, los ambientales y para los más rurales (vocación primaria y centros poblados). Otros municipios beneficiados por la utilización de las nuevas categorías son los intermedios, pues sus dinámicas de población y crecimiento les demandan recursos crecientes. En este escenario, Bogotá, las ciudades grandes y los nodos territoriales verían un incremento más limitado de su SGP. A dichas categorías, por sus niveles de desarrollo y procesos de urbanización, debieran incrementarseles su autonomía fiscal, la cual, utilizada de manera efectiva, seguramente compensaría las diferencias frente a la inercia actual de las transferencias.

En las propuestas de reforma al Sistema General de Regalías se favorece con la asignación local a un mayor número de municipios de menor

<sup>29</sup> Propuesta de modificación a la LOOT.

desarrollo; mientras que a los mayores se da la opción de apalancar proyectos regionales de acuerdo con sus vocaciones productivas, las cuales preferiblemente debieran ejecutarse en forma asociada. Así mismo, se propone crear un Fondo de Convergencia Económica Territorial con el objeto de cofinanciar proyectos supramunicipales que permitan superar las brechas al interior de cada departamento. En la determinación de los proyectos a financiar, la categoría de municipios sería clave con el fin de dinamizar los atributos identificados en cada una de ellas como estrategia diferenciada de desarrollo y cierre de brechas.

La diversificación de competencias y de fuentes

de financiación por categorías, para una mayor autonomía de la gestión territorial, debe ir acompañada del análisis actual de sus estructuras, sistemas, instrumentos de gestión y estrategias de gobernanza. De esta manera, es posible determinar necesidades generales de ajuste y diferenciación de acuerdo con requerimientos de cada categoría cuando ello sea viable. Una vez se adelanten los ejercicios de diversificación de competencias y recursos, se tendrán las bases para que, en la implementación normativa o administrativa de las propuestas de arquitectura institucional y gobernanza, se pueda avanzar en la diferenciación de sistemas e instrumentos específicos a partir de las categorías propuestas.

### 3.2. Nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)

El Decreto 1665 de 2021, determina que la Misión de Descentralización desarrollará sus actividades a partir de los siguientes componentes específicos: competencias entre niveles de gobierno, fuentes y usos de los recursos, arquitectura institucional y modernización de la administración pública,

Estado abierto y participación ciudadana y descentralización y territorios indígenas.

La presente propuesta se encuentra clasificada en el primer, tercer y cuarto de los componentes:

#### Componentes de la Misión

1. Competencias	2. Fuentes y usos	3. Arquitectura institucional	4. Estado abierto	5. Territorios indígenas
X		X	X	

#### Objetivos del nuevo modelo

1. Equidad entre los territorios	2. Inclusión socio territorial	3. Autonomía	4. Asociatividad Territorial	5. Protección del medio ambiente
X	X	X	X	

#### Resumen

El artículo 1 de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. El artículo 288 de la Constitución Política contempla que la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias

entre la Nación y las entidades territoriales y que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. A raíz de lo dispuesto en la Constitución Política, fue expedida la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. A 13 años de expedición de la LOOT actual se requiere una nueva disposición que



refleje el reconocimiento de la heterogeneidad de las entidades territoriales, permitiéndoles tener un rango de flexibilidad para la gestión de sus competencias con el fin de materializar una mayor descentralización y autonomía.

## Diagnóstico

De acuerdo con la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Al modelo de descentralización se le reconocen avances en aspectos como el aumento en las coberturas de servicios básicos como salud y educación, el apalancamiento al desarrollo de las principales ciudades, la cualificación de las burocracias locales y, en general, la contribución a la democracia local que ha permitido consolidar el pluralismo político y la estabilidad de los mandatarios locales. Sin embargo, después de 33 años, se evidencian las siguientes falencias: recentralización administrativa y fiscal; restricciones al ejercicio efectivo de la autonomía territorial; brechas en desarrollo económico, bienestar social y capacidades entre las entidades territoriales; persistencia en la exclusión de poblaciones étnicas y campesinas.

En materia de competencias, si bien la Constitución definió que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecería su distribución entre la Nación y las entidades territoriales, las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 lo hicieron de manera uniforme para los municipios y departamentos sin tomar en cuenta su heterogeneidad ni la suficiencia de

los recursos. Además, otras leyes orgánicas y ordinarias han asignado competencias, tales como la Ley 1454 de 2011, la Ley 1625 de 2013 o la Ley 2082 de 2021, entre otras.

Debe reconocerse que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propias que deben ser protegidas, dentro del marco unitario, respecto de la intervención de otras entidades y en especial del nivel nacional. Se destacan varios problemas recurrentes:

1. La distribución de competencias no es clara en la medida que todos los niveles de gobierno concurren en los diferentes sectores y políticas, lo que genera traslapes y confusión en cuanto al ejercicio de la autoridad, dispersión y atomización de recursos. Esta situación ha generado que cada sector del nivel nacional defina unilateralmente las instituciones y mecanismos para territorializar sus políticas, sin lograrlo realmente, desconociendo la autonomía territorial, sin coordinación efectiva entre los sectores del nivel nacional ni articulación en cada territorio de las políticas sectoriales. Muestra de ello es la creación de una institucionalidad nacional que ejecuta competencias de carácter territorial, esto sin mencionar las acciones directas de ministerios y otros establecimientos públicos. Desde el nivel nacional se han expedido normas y diseñado políticas en las que se han contrariado la descentralización y la autonomía, regulando asuntos de competencia de las entidades territoriales. Lo anterior desconociendo que la Constitución define las competencias así:

Competencias de interés nacional	Competencias de interés departamental	Competencias de interés municipal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de la economía (art. 334)</li> <li>• Orden público (arts. 189-4, 296, 303 y 315)</li> <li>• La política internacional (arts. 189 y 224)</li> <li>• La política monetaria, cambiaria y crediticia (arts. 370 y 371)</li> <li>• Defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional (art. 217)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación y promoción del desarrollo económico y social (art. 298)</li> <li>• Ejercer funciones: (i) administrativas; (ii) coordinación; (iii) intermediación entre la Nación y los Municipios; (iv) prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes (Art. 298)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso del suelo (art. 313.7)</li> <li>• Los gravámenes de la propiedad inmueble (art. 317)</li> <li>• Prestación de los servicios públicos domiciliarios (art. 367 inc. 2)</li> </ul>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en insumos de las consultoras contratadas.



2. De otro lado, la asignación de competencias entre los distintos niveles territoriales se debe realizar conforme a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En este sentido, el principio de concurrencia implica que, en determinadas materias, la actividad del Estado se cumple con la participación de los distintos niveles de la administración. Lo anterior ha generado falta de claridad en los roles para la intervención de los diferentes niveles produciendo confusión en el ejercicio de las competencias y afectando la claridad sobre la responsabilidad.
3. Por su parte, el principio de subsidiariedad corresponde a un criterio tanto para la distribución como para el ejercicio de las competencias que plantea que la intervención del Estado y la correspondiente atribución de competencias deben realizarse en el nivel más próximo al ciudadano. El objetivo de este principio implica que las autoridades de mayor nivel sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando estas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades. No obstante, esta situación ha llevado a que el nivel nacional se apropie de competencias locales sin que se tenga previsto un plan para el fortalecimiento de las capacidades técnicas, institucionales y financieras que permitan la plena asunción por los gobiernos locales de las competencias que le sean propias, desconociendo lo que ha establecido la Constitución Política sobre las competencias de los gobiernos locales para autogobernarse.
4. Finalmente, el principio de coordinación hace referencia a que tanto la Nación como las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armoniosa. Este principio implica que los gobiernos locales deben establecer acciones acordes con los lineamientos que determine la Nación. Al respecto, se ha evidenciado que es escasa la coordinación entre las distintas instancias de gobierno y sectores, teniendo en cuenta que cada uno de ellos realiza de manera incompleta “su llegada al territorio” sin que exista una articulación real.

### Desarrollo de las propuestas

**Propuesta 1: crear una instancia de concertación permanente (Conferencia Nacional de Concertación con las Autoridades Territoriales) entre el Gobierno Nacional, las entidades territoriales y actores sociales como un organismo de carácter técnico asesor que tenga como función acordar y promover políticas públicas, estudios técnicos e iniciativas constitucionales, legislativas y reglamentarias dirigidas a optimizar la descentralización territorial y la autonomía de las entidades territoriales**

Dicha instancia contará con participación del Gobierno Nacional y de representantes de la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, Asocapitales, esquemas asociativos territoriales, pueblos y comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, comunidades campesinas y expertos en descentralización. Otros actores podrán asistir en calidad de invitados. El Departamento Nacional de Planeación designará a la persona encargada de la Dirección Técnica y ejercerá la Secretaría Técnica. Esta instancia recoge y amplía las funciones que la Constitución y la Ley le han asignado a la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). En este sentido, deberá asesorar al Gobierno Nacional y a las

Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en la definición de políticas y desarrollos legislativos relativos a la organización territorial del Estado.

Adicionalmente, esta instancia tendrá dentro de sus funciones: a) conceptuar sobre las iniciativas legislativas, contribuir al debate nacional y a la profundización de la descentralización y la autonomía territorial; b) asesorar a las entidades territoriales, promover la integración entre estas y facilitar la coordinación de los procesos; c) proponer las competencias administrativas y fiscales diferenciadas de departamentos, distritos y municipios, y la diversificación de

sus regímenes de organización, administración y gobierno; d) elaborar estudios técnicos e insumos; e) contribuir al debate nacional sobre la profundización de la descentralización y la autonomía territorial con la organización de eventos académicos y propuestas de políticas públicas; f) celebrar, al menos una vez al año, audiencias públicas con el fin de habilitar espacios de consulta, concertación, información y diálogo con la ciudadanía y organizaciones sociales sobre las materias que le competen a la instancia.

## **Propuesta 2: definir el marco de competencias de las entidades territoriales**

Se debe retomar la distribución de competencias de las entidades territoriales definida en los artículos 287, 294, 295, 298, 300, 304, 306, 311, 313, 315, 338, 362 y 367 de la Constitución Política, en el entendido de que estos consagran el núcleo de su autonomía. Se incorpora de manera explícita que esta autonomía territorial no es susceptible de suspensión, disminución, condicionamiento o restricción por vía de reglamento, ni como consecuencia de procesos de reforma administrativa de los organismos o entidades del orden nacional.

En desarrollo de lo anterior, las competencias de los departamentos comprenden la planificación y promoción del desarrollo económico, social, cultural y ambiental; la intermediación entre la Nación y los municipios; la expedición de las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera; la promoción de mecanismos de asociatividad territorial supramunicipal y el cierre de brechas económicas, sociales y en capacidades administrativas al interior del departamento. Adicionalmente, los departamentos tienen como competencia expedir sus normas orgánicas del presupuesto departamental, determinar la estructura de la administración departamental, la creación de establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y autorizar la formación de sociedades de economía mixta. Adicionalmente, deberán coordinar los planes y programas departamentales de desarrollo y de obras públicas con los planes y programas municipales, distritales, metropolitanos, regionales y nacionales.

Cada año al comenzar el segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la República, esta instancia presentará a las cámaras legislativas un informe sobre sus análisis y propuestas, en el cual destacará los avances y dificultades que hubieren ocurrido y formulará las propuestas para consolidar los principios constitucionales de descentralización, autonomía, pluralismo y participación.

Los municipios y los distritos, por su parte, ejercerán las competencias que sean inherentes al ámbito local, de acuerdo con el principio de proximidad a las necesidades inmediatas de los habitantes, prestadas u organizadas directamente por ellos o mediante su asociación, las provincias y las áreas metropolitanas. En tal sentido, los municipios proveerán el acceso a bienes, servicios y obras indispensables a todos los habitantes del territorio. En función de lo anterior, la gestión autónoma de los intereses municipales y distritales comprende, en especial, la prestación de los servicios sociales; la planificación y promoción del desarrollo económico, social, cultural y ambiental en el ámbito local; la gestión de las obras que demande el progreso local; la ordenación física y la planeación territorial; la promoción del mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Para lo anterior, expiden las normas orgánicas del presupuesto municipal, determinan la estructura de la administración, la creación de establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales.

Las ciudades capitales en materia de delegación de competencias se regirán por lo dispuesto en la Ley 2082 de 2021 o las normas que la modifiquen o sustituyan. Corresponderá a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales reglamentar el ejercicio de las funciones y los servicios, así como las demás competencias, funciones o servicios departamentales, municipales y distritales.

### Propuesta 3: redefinir los principios para ordenar las relaciones entre los distintos niveles territoriales

La Nación, las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales ajustarán el ejercicio de sus competencias y la administración de sus recursos.

**Tabla 16. Principios para ordenar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno con la normatividad vigente VS propuesta de nueva LOOT**

Ley 1454 de 2011 (actual)	Propuesta nueva LOOT
<p><b>Descentralización.</b> La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.</p>	<p><b>Descentralización.</b> La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente de manera progresiva e incremental, sus poderes de gestión y decisión, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.</p>
<p><b>Autonomía.</b> Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.</p>	<p><b>Autonomía.</b> Es la facultad de las entidades territoriales para ordenar y gestionar sus intereses por iniciativa propia, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, salvo los límites de la Constitución y los que esta hubiere autorizado expresamente a la ley.</p>
<p><b>Sostenibilidad.</b> El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.</p> <p><b>Equidad social y equilibrio territorial.</b> La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.</p>	<p><b>Cierre de brechas de inequidad y sostenibilidad.</b> La organización territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para cerrar brechas de inequidad y garantizar el bienestar de la población en todas las regiones y territorios del país.</p>
<p><b>Participación.</b> La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.</p>	<p><b>Participación.</b> La organización territorial garantizará el derecho a la participación ciudadana, tanto de sujetos individuales como colectivos y pueblos, para que intervengan, a través de la incidencia, concertación, vigilancia u oposición, en las decisiones que determinan la orientación y organización de los gobiernos territoriales.</p>
<p><b>Solidaridad y equidad territorial.</b> Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.</p>	<p><b>Solidaridad y equidad territorial.</b> La organización territorial velará por el desarrollo armónico en forma tal que la Nación y las entidades territoriales de mayor capacidad política, económica y fiscal apoyen a las de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo y elevar la calidad de vida de la población.</p>

Ley 1454 de 2011 (actual)	Propuesta nueva LOOT
<p><b>Diversidad.</b> El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p><b>Multietnicidad.</b> Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p><b>Gradualidad y flexibilidad.</b> El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.</p>	<p><b>Gradualidad y flexibilidad.</b> El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos en atención de sus diferentes vocaciones y potencialidades que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.</p>
<p><b>Asociatividad.</b> El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.</p>	<p><b>Asociatividad.</b> Se propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.</p>
<p>No se incluye.</p>	<p><b>Integridad y transparencia.</b> Es deber de las autoridades territoriales actuar bajo los valores del servicio público de honestidad, transparencia, respeto, compromiso, diligencia y justicia, y garantizar el escrutinio público a través de la rendición de cuentas, como proceso permanente de responsabilidad política y administrativa de la gestión de los asuntos públicos.</p>
<p>No se incluye.</p>	<p><b>Coordinación.</b> La Nación, las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica, con el propósito de dar cumplimiento a los fines del Estado y garantizar eficientemente los derechos ciudadanos, los derechos colectivos y los del medio ambiente establecidos en la Constitución Política y la ley.</p>
<p><b>Concurrencia.</b> La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.</p>	<p><b>Concurrencia.</b> En virtud de la concurrencia, la Nación, las entidades territoriales y los esquemas asociativos tienen el deber de compartir colaborativamente competencias, funciones y recursos para ponerlos al servicio de una causa común de impacto local o regional, y con tal propósito acordarán acciones conjuntas.</p>
<p><b>Subsidiariedad.</b> La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.</p>	<p><b>Subsidiariedad.</b> La provisión de bienes y servicios públicos es responsabilidad del nivel de gobierno más próximo a la comunidad. Si este demuestra su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias, solicita motivadamente intervención subsidiaria y cuando por este motivo se afectan derechos fundamentales, la responsabilidad se transferirá de manera transitoria al nivel superior. El nivel superior tiene el deber de proveer los medios necesarios para que el inferior pueda ejercer sus funciones, y entre tanto actuará subsidiariamente para garantizar a la comunidad la protección de sus derechos, y así sucesivamente, si fuere necesario, hasta llegar al orden nacional. Las entidades del nivel superior concertarán con las de nivel inferior la evaluación y seguimiento para determinar las condiciones y duración de la intervención subsidiaria y lograr que el nivel inferior asuma la competencia y su autonomía. La subsidiariedad tiene por objeto generar las condiciones institucionales y financieras para que la entidad territorial apoyada pueda ejercer idóneamente su competencia. En ningún caso podrá ser indefinida</p>

Ley 1454 de 2011 (actual)	Propuesta nueva LOOT
<p><b>Complementariedad.</b> Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.</p>	<p><b>Complementariedad.</b> Para completar o perfeccionar la prestación de servicios y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales, junto con la Nación, podrán utilizar mecanismos cooperativos como los de asociación, cofinanciación, delegación y convenios. Igualmente, con arreglo a dicho principio, podrán asumir competencias de un nivel superior a través de convenios de cesión de competencias, los cuales deberán acompañarse con los recursos respectivos.</p>
<p><b>Soberanía y unidad nacional.</b> El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p><b>Integración.</b> Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p><b>Regionalización.</b> El Estado colombiano desarrollará sus funciones utilizando la Figura de las Regiones para planificar, organizar, y ejecutar sus actividades en el proceso de construcción colectiva del país, promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y de Regiones como Entidades Territoriales (RET) como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Regiones como Entidad Territorial (RET), se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial, con el fin de fortalecer; el desarrollo nacional.</p>	<p>Se mantiene en los mismos términos, pero está incorporado en el CAPÍTULO II-REGIONES.</p>
<p><b>Prospectiva.</b> El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p><b>Paz y convivencia.</b> El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p><b>Responsabilidad y transparencia.</b> Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.</p>	<p>Se mantiene igual</p>

Ley 1454 de 2011 (actual)	Propuesta nueva LOOT
<p><b>Economía y buen gobierno.</b> La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.</p> <p>La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.</p>	<p>Se mantiene igual</p>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

#### **Propuesta 4: articulación de las acciones de las entidades nacionales en los territorios a través de los departamentos**

Toda intervención sectorial del nivel nacional en los territorios definirá los mecanismos de articulación e integración con los niveles local, departamental, regional, o asociativo, en especial cuando se estructuren programas o sistemas de financiación para el ejercicio de funciones, o la provisión de bienes, obras o servicios. Lo anterior garantizando la concertación y el respeto de la autonomía de las Entidades Territoriales.

Los departamentos a través de los gobernadores

articularán la acción de las entidades nacionales desconcentradas en el territorio, a fin de armonizar las acciones nacionales con las del departamento. Igualmente, el departamento promoverá la articulación de los servicios nacionales con los municipios y sus asociaciones, con las Corporaciones Autónomas Regionales, o con las subregiones naturales, ambientales, administrativas o socio económicas que se identifiquen en el territorio.

#### **Propuesta 5: habilitación de competencias o servicios nacionales**

Las entidades territoriales y los esquemas asociativos podrán habilitarse para asumir competencias a cargo de entidades del nivel nacional, de acuerdo con los criterios jurídicos, financieros, institucionales y poblacionales, los cuales serán definidos por la Conferencia Nacional de Concertación con las Autoridades Territoriales (Ver en este documento) dentro de los cuales se considerarán al menos los siguientes criterios: a) la categoría de la entidad territorial; b) los resultados de la medición de

desempeño fiscal e institucional; c) la descripción general de las condiciones en las que se ejercerá la competencia, función o servicio sobre el que se solicita la habilitación; d) la proyección de ingresos y gastos con los cuales se va a asumir la competencia, función, atribución o servicio, lo cual deberá ser consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) o documento que haga sus veces. Adicionalmente, la Nación deberá producir y entregar la información requerida para acreditar el cumplimiento de los requerimientos



sectoriales para atender la función, atribución o servicio objeto de la solicitud de habilitación.

Esta figura se formalizará a través de un acto administrativo de habilitación que expida la entidad nacional correspondiente y constituirá

el título jurídico para la incorporación de recursos en los presupuestos de las vigencias fiscales siguientes. Se definen igualmente los procedimientos para el seguimiento y la posible devolución de competencias a la Nación.

### **Propuesta 6: alivio competencial**

Los municipios, que por condiciones particulares no puedan asumir determinadas competencias, podrán solicitar en virtud de los principios de subsidiaridad y concurrencia el traslado de estas competencias a la escala superior. La instancia técnica de concertación permanente definirá las condiciones, requisitos y mecanismos para adelantar el proceso de entrega de competencias y presentará la propuesta al Ministerio del Interior para su trámite legal. Para el efecto, se incorpora una disposición dentro de

la LOOT que permite a las entidades territoriales solicitar a la entidad sectorial nacional la reasunción de competencias, en caso de que no cuente con los requisitos jurídicos, financieros, institucionales y poblacionales para ejercer dicha competencia. Lo anterior, se encontrará acorde al principio de subsidiariedad planteado dentro de esta propuesta, con el fin de que la entidad competente más próxima pueda asumir el cumplimiento o la prestación de un servicio o una competencia.

### **Propuesta 7: definir nuevas categorías de departamentos y municipios**

Con el objetivo de reconocer la heterogeneidad territorial, se propone que el Gobierno Nacional presente al Congreso de la República un modelo de categorías de municipios y de departamentos que sean la base para avanzar en el proceso de descentralización asimétrica, mediante la toma de decisiones de competencias, fuentes de financiación y la definición de esquemas diversos de organización y administración.

Las categorías municipales y departamentales cumplirán, entre otros, los siguientes propósitos:

1. Insumo para definir competencias especiales según características geográficas, ambientales, económicas y sociales, a partir de las cuales se definan regímenes fiscales y de organización, gobierno y administración.

2. Referente para que cada sector administrativo del orden nacional establezca estrategias diferenciales conforme a las particularidades geográficas, poblacionales, económicas y ambientales.
3. Instrumento para distribuir en forma más equitativa los recursos, y desarrollar una descentralización asimétrica y flexible, en procura de mayor eficiencia, corrección de desequilibrios regionales y cierre de brechas.

El objetivo es definir un criterio que sea amplio y permita adoptar diferentes modelos de categorización que sirvan como instrumento para definir nuevas clasificaciones acordes a las necesidades y prioridades de los gobiernos locales orientados a los diferentes objetivos y sectores de política.

### **Propuesta 8: crear las Comisiones Constitucionales Octavas Permanentes en asuntos relacionados con la organización política, administrativa, fiscal y el ordenamiento territorial**

Crear la Comisión Octava Constitucional Permanente tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes que conocerá de asuntos relacionados con la organización política y administrativa territorial; autonomía

de las entidades territoriales; regímenes administrativos, fiscales y de gobierno; desarrollo y ordenamiento territorial; distribución de competencias entre niveles de gobierno y sistemas de finanzas intergubernamentales. Con

esta propuesta se busca elevar la Comisión de Ordenamiento Territorial para que ya no sea una instancia especial de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial, sino que funcione permanentemente en los asuntos arriba señalados, con el fin de aprobar en primer debate los proyectos de acto legislativo y proyectos de ley en la materia. A través de

una Comisión Constitucional Permanente en el Congreso de la República se contará con un órgano técnico que reúna a los Congresistas con el fin de mantener discusiones y debates permanentes vinculados con los asuntos que se desprenden de la organización política y administrativa territorial.

### **Propuesta 9: fortalecer los esquemas asociativos territoriales**

La asociatividad debe entenderse y reconocerse como un derecho de las entidades territoriales en el marco de su autonomía. Los esquemas asociativos territoriales representan una oportunidad de potenciar la autonomía territorial y aprovechar las eficiencias de la cooperación entre los actores territoriales en la provisión de bienes y servicios públicos. En ese orden de ideas, las propuestas en materia de asociatividad se plantean en términos potestativos con el fin de que quienes adopten estas figuras, en virtud de su autonomía, puedan determinar los términos en que ejercerán sus funciones. Para tal fin, se plantea:

1. Las entidades territoriales que se asocien para constituir un esquema asociativo territorial deberán aportar los recursos necesarios para cubrir los gastos operativos y de inversión, al igual que los gastos de funcionamiento que fueren razonables.
2. Para garantizar la representación de las entidades territoriales, los esquemas asociativos territoriales estarán dirigidos por los órganos de administración que determinen sus estatutos garantizando la participación de

los asociados.

3. Las entidades territoriales delegarán a los esquemas asociativos territoriales la dimensión supramunicipal de la competencia. El Esquema Asociativo Territorial no podrá intervenir sobre la dimensión local de dicha competencia.
4. Los esquemas asociativos territoriales podrán concurrir con la Nación para la implementación de prioridades del Plan Nacional de Desarrollo o de políticas de orden nacional, para lo cual la Nación proveerá los recursos correspondientes.
5. Se fortalece la asociatividad funcional, la cual está encaminada a que los gobiernos locales puedan ejecutar proyectos y prestar servicios interjurisdiccionales de manera flexible y articulada.
6. Los esquemas asociativos y las Corporaciones Autónomas Regionales podrán coordinar y concurrir en los asuntos de su competencia que consideren.

### **Propuesta 10: fortalecer las Áreas Metropolitanas**

Las áreas metropolitanas son un instrumento de suma importancia para profundizar el desarrollo de las principales aglomeraciones del país. Para su fortalecimiento se plantea que las áreas metropolitanas:

1. Ejercen la competencia de autoridad ambiental en el perímetro urbano.
2. Establezcan las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran con el fin armonizar sus planes de ordenamiento

territorial.

3. Otorguen a sus decisiones, en lo relacionado con los asuntos objeto de su competencia, superioridad jerárquica sobre las de los municipios integrantes.
4. Integren en sus Juntas Directivas al Gobernador del Departamento o el Secretario o Jefe de Planeación Departamental, con derecho a voz, pero sin voto.

### **Propuesta 11: diversificar los regímenes departamentales**

Con el propósito de reconocer las diferencias geográficas, ambientales, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales dentro de la organización territorial, la ley establecerá para uno o para varios departamentos, estatutos especiales y diferenciados administrativos y fiscales. A través de esta propuesta se busca profundizar la descentralización y la autonomía

de las entidades territoriales y desarrollar el artículo 302 de la Constitución. Por su parte, si bien actualmente se encuentra vigente la Ley 2200 de 2022, la nueva LOOT busca estipular los requisitos del proyecto de ley que expida un régimen departamental especial, con el propósito de guiar la actividad legislativa en la expedición de este tipo de regímenes en el futuro.

### **Propuesta 12: requisitos para la creación de departamentos**

El artículo 297 de la Constitución Política estableció que el Congreso puede decretar la formación de nuevos departamentos siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Dado que la actual LOOT (Ley 1454 de 2011) no define estos requisitos, se subsana una evidente omisión legislativa. Por lo anterior, la propuesta busca establecer los requisitos legales para la conformación de los departamentos así: a) el territorio deberá compartir una identidad y características naturales, sociales, económicas y culturales; b) la solicitud de creación debe ser presentada por las tres cuartas partes de los concejales de cada uno de los concejos municipales del territorio que ha de formar el nuevo departamento; c) El proyecto de ley

esté sustentado en un estudio técnico sobre la conveniencia económica, social y ambiental de la iniciativa; d) la creación deberá ser aprobada en consulta popular por voto mayoritario, siempre que concurra al menos el 30% de la población registrada en el censo electoral totalizado del territorio que ha de formar el nuevo departamento.

Adicionalmente, se incorporan los elementos que debe tener el proyecto de ley para la creación de un nuevo departamento, relacionados con la determinación de límites y de su capital, así como la forma en que se concurrirá al pago de la deuda pública. El Gobierno Nacional aportará los recursos necesarios para garantizar el funcionamiento de las oficinas departamentales durante el primer año.

### **Propuesta 13: reconocimiento del derecho al autogobierno de los pueblos étnicos y campesinos que cuentan con una territorialidad propia**

Gozarán de reconocimiento y protección por parte del Estado las divisiones del territorio que se constituyan con el objeto de garantizar los derechos de los pueblos étnicos y campesinos que cuenten con una territorialidad propia. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de dichos territorios en concertación con estos pueblos. En este sentido se establece el compromiso estatal de proteger y fortalecer a las comunidades étnicas y campesinas en el goce de sus singularidades culturales y el reconocimiento de sus formas

propias de gobernanza, justicia y administración del territorio. Esta propuesta busca fortalecer vínculos con otros grupos étnicos y campesinos que aún no cuentan con reconocimiento expreso del derecho al autogobierno y por lo tanto no ejercen su autonomía ni pueden establecer relaciones interinstitucionales con la Nación y las entidades territoriales. Esta propuesta servirá como puente para integrar otras comunidades étnicas que están llamadas a participar en el fortalecimiento de un nuevo modelo de descentralización.

### **Propuesta 14: fortalecimiento de la participación ciudadana desde la instancia territorial**

Se incorporarán acciones para fortalecer el ejercicio de la democracia y el pluralismo en el Estado colombiano en todos sus niveles. Se establece que la organización territorial tenga

un enfoque de gobernanza que promueva escenarios donde los ciudadanos, comunidades, sectores sociales y pueblos puedan participar desde su identidad y organización. Además, se

propone la conformación de escenarios donde representantes de la comunidad presenten propuestas sobre el funcionamiento de la

administración durante las sesiones ordinarias que se adelantan en las asambleas departamentales y los concejos municipales.

### **Propuesta 15: pactos Nación-Territorio**

La Nación deberá concertar con las entidades territoriales, las comunidades y el sector privado la priorización de inversiones intersectoriales para cada uno de los departamentos y regiones. Producto de esta concertación se implementará

la concurrencia de recursos entre Nación y territorio por objetivos de desarrollo.

### **Propuesta 16: competencias en materia de ordenamiento del territorio**

Se incluyen disposiciones encaminadas a que los municipios, distritos, departamentos, áreas metropolitanas y Regiones como Entidades Territoriales cuenten con las competencias para ordenar su territorio teniendo en cuenta criterios ambientales, sociales, culturales y económicos, de acuerdo con sus necesidades. De igual manera, en materia de ordenamiento del territorio, se podrá: a) definir y desarrollar el modelo de ocupación y los usos del suelo, así como su reglamentación; b) realizar el ordenamiento social

de la propiedad en coordinación con la Nación y los usos de las tierras disponibles de acuerdo con sus particularidades; c) coordinar los planes de desarrollo territorial; d) definir los mecanismos de gestión y financiación del ordenamiento territorial, entre otros, con el fin de que las entidades tengan las atribuciones por medio de la ley para adoptar las medidas que se estimen pertinentes frente a la organización territorial.

### **Propuesta 17: fortalecimiento de las Regiones**

Se incorporan disposiciones encaminadas al fortalecimiento del nivel regional, orientando sus competencias prioritarias a la planificación, organización y ejecución de políticas públicas promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios. Para tal fin, se promoverá el establecimiento y consolidación de las figuras regionales, es decir las Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y de Regiones como Entidades Territoriales (RET), como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana. En tal sentido, la creación y el desarrollo de la figura regional se incorpora a una visión del desarrollo hacia la descentralización, la autonomía territorial y

la cooperación técnica territorial con el fin de fortalecer el desarrollo nacional.

#### **Naturaleza de la(s) reforma(s) contemplada(s) en la propuesta**

Ley orgánica.

De acuerdo con los puntos anteriormente mencionados, la propuesta estaría enfocada en derogar la Ley 1454 de 2011 (porque se modifica enteramente su articulado) y en la modificación de: a) la Ley 3 de 1992; b) la Ley 1625 de 2013.

### 3.3. Políticas de arquitectura institucional

#### Componentes de la Misión

El Decreto 1665 de 2021, determina que la Misión de Descentralización desarrollará sus actividades a partir de los siguientes componentes específicos: competencias entre niveles de gobierno, fuentes y usos de los recursos,

arquitectura institucional y modernización de la administración pública, Estado abierto y participación ciudadana y descentralización y territorios indígenas. La presente propuesta se encuentra clasificada en el tercer componente:

1. Competencias	2. Fuentes y usos	3. Arquitectura institucional	4. Estado abierto	5. Territorios Indígenas
		X		

#### Objetivos del nuevo modelo

1. Equidad entre los Territorios	2. Inclusión socio territorial	3. Autonomía	4. Asociatividad Territorial	5. Protección del medio ambiente
X		X		

#### Resumen

La transformación del modelo de descentralización territorial implica dotar de propósito la distribución de competencias, recursos e instrumentos y la arquitectura institucional y, con base en estos, se establecen las capacidades. Por lo tanto, una propuesta integral de fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales va más allá del aumento de los recursos financieros de las entidades.

Transformar en este sentido la descentralización, mediante el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades territoriales, entiende la necesidad de llevar a cabo reformas no solo normativas, sino del enfoque técnico de la acción sobre la organización y funcionamiento del modelo de gestión de las entidades territoriales. De esta manera, las competencias y los recursos apoyan y se articulan en una estrategia consistente de desarrollo territorial.

Entre los aspectos de cambio específicos del modelo de gestión territorial se propone: a) replantear el modelo de descentralización, y pasar del traslado de competencias con asistencia técnica, hacia una descentralización

por objetivos de desarrollo territorial, social, económico y ambiental propios de cada región con el fin de fortalecer los recursos y la autonomía de las entidades territoriales; b) relacionar las competencias con la asignación de los recursos requeridos en cada nivel de gobierno y en atención a las especificidades y capacidades específicas, de tal manera que se pueda estructurar una regionalización programática del gasto y la inversión; y c) flexibilizar el empleo público para fortalecer la capacidad de implementación a nivel nacional, regional y local.

El conjunto de servicios y programas debe poder abordarse desde esquemas de trabajo organizados por escala de nivel de gobierno entre lo municipal y departamental, donde cada entidad se ubique en el modelo de trabajo según sus capacidades. De esta manera, se posibilitaría el cierre de brechas regionales con equidad y para beneficio del acceso de las poblaciones a los servicios en los gobiernos territoriales con menos capacidades.

Para ello se propone un sistema de gestión territorial más eficaz en lograr la trazabilidad del gasto, con el fin de identificar los costos de los

servicios y así orientar la asignación de recursos y las capacidades requeridas, monitorear la implementación de los programas y servicios asociados y medir el impacto en el ejercicio de las competencias. Al mismo tiempo, disponer de información que permita redireccionar esfuerzos y recursos.

El objetivo de estas propuestas es fortalecer el liderazgo público territorial. Debido a que la asistencia técnica se ha enfocado en las bajas capacidades de las entidades y no en un enfoque orientado a resultados de desarrollo, es necesario facilitar ámbitos de concurrencia entre actores con el fin de gestionar los problemas sociales, ambientales y económicos.

Además, es importante considerar la falta de reconocimiento de la diversidad, de las

necesidades, complejidades, recursos y capacidades diferenciales entre entidades y niveles territoriales. Por lo tanto, se plantea un modelo de descentralización por objetivos que parta del reconocimiento de tal diversidad y busque estrategias para la disminución de la pobreza y la desigualdad, aumentar la eficiencia en la prestación de servicios, aprovechar las oportunidades económicas y desarrollar la protección ambiental y acciones frente al cambio climático. Lo anterior tiene como objetivo consolidar un modelo de gestión que realice una distribución eficiente de los recursos y disponga de los instrumentos financieros y de planeación para el desarrollo regional, así como un sistema regional de capital humano que motive y retenga al talento humano.

## **Desarrollo de las propuestas**

### **Propuesta 1: sistema de descentralización por objetivos**

#### **Diagnóstico**

1. Alta complejidad de los trámites y metodologías para la formulación de proyectos que resulta costosa y lenta, lo cual afecta la oportunidad del proyecto y su equilibrio financiero.
2. La articulación entre niveles de gobierno es deficiente y genera subordinación de las entidades con menores capacidades respecto de otros municipios, departamentos o al nivel nacional.
3. La dispersión sectorial de recursos no facilita la concurrencia de objetivos de desarrollo territorial.
4. El proceso de inversión es aplicado sin criterios regionales o suprasectoriales, por lo cual no contribuye a la convergencia territorial ni permite el ejercicio de la autonomía de los mandatarios locales en la destinación de los recursos.
5. No existen instrumentos para costear los recursos de los diferentes servicios públicos y sociales en ejercicio de las competencias

que fortalezcan las capacidades requeridas de las entidades.

6. La asistencia técnica es uniforme y no tiene en cuenta las necesidades de las entidades territoriales por lo que no fortalece sus capacidades y no está orientada a resultados de desarrollo.

#### **Adoptar un sistema de descentralización por objetivos**

Para ello se debe: a) dotar de instrumentos y generar claridad en las responsabilidades entre las entidades por nivel de gobierno, con el fin de establecer la asignación de recursos requeridos mediante la regionalización programática del gasto y la inversión, y b) establecer los mecanismos de articulación entre niveles que transformen el proceso de planeación territorial, sin uniformidad y con reconocimiento de las prioridades de las regiones y sus brechas de capacidades, de forma que evolucione hacia uno regional y programático para la convergencia con equidad.



### **Adoptar un sistema de clasificación del gasto por competencias y unidades programáticas**

Se requiere establecer instrumentos para la eficiencia del gasto público en competencias y la adopción de modelos de recursos financieros, tecnológicos, físicos y capacidades de talento humano. En este sentido, las unidades programáticas, entendidas como la estructura organizativa que se utiliza para planificar, ejecutar y evaluar programas y políticas públicas, son una herramienta que debe desarrollarse en el sistema de descentralización por objetivos, de manera tal que se logren gestionar eficientemente los recursos y cumplir con las metas establecidas por los diferentes niveles de gobierno. Para tal efecto, se propone la adopción de un sistema de clasificación del gasto por competencias que permita alinear las funciones de planeación, presupuesto, estadística y organizacional, con el fin de facilitar el costeo de las necesidades de recursos y capacidades para el ejercicio de las competencias y la definición de su oferta de servicios. Esta clasificación permite: a) incorporar indicadores adecuados de análisis de las capacidades institucionales territoriales y su desempeño y; b) ser insumo para la asignación de recursos según las prioridades territoriales en función de la autonomía territorial.

Esta propuesta debe apalancarse en lo definido en el Artículo 364 de la Ley del PND 2022-2026, sobre la metodología de presupuesto por programas y resultados que contribuye a pasar del actual enfoque de sectores y proyectos a un enfoque programático. Se plantea entonces que se diseñe una metodología para el establecimiento y clasificación de cada una de las unidades programáticas. Este proceso implica definir lo siguiente: a) la clasificación estandarizada de la oferta de bienes y servicios de las competencias, de los procesos misionales y dependencias de las estructuras internas correspondientes a cada organismo o entidad participante y; b) la información y trazabilidad de capacidades institucionales para facilitar la medición del desempeño de entidades territoriales.

Los catálogos del sistema de clasificación del gasto por competencias tendrán un protocolo de administración y actualización,

y serán responsabilidad del Departamento Administrativo de la Función Pública para su diseño y gestión. Para la territorialización de esta propuesta se requiere: a) facilitar la identificación de los recursos y capacidades en función del tamaño y características del diseño de la oferta de bienes, productos y servicios de la competencia, lo que hace parte del reconocimiento de la variabilidad y particularidades de las entidades y sus territorios y; b) habilitar el reconocimiento de la competencia programática y sus recursos, sin diferenciación sectorial acorde a la complejidad territorial de la entrega de la oferta social, económica y ambiental y de los recursos y capacidades asignados.

### **Adoptar organismos o instancias regionales de carácter asesor técnico y autónomo para la descentralización**

Para otorgar una visión regional del sistema de descentralización por objetivos, se propone establecer Organismos Asesores Regionales, a cargo de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), para que coordinen y brinden acompañamiento y apoyo técnico a las entidades territoriales. Se plantea que se concentren en dos tipos de actividades: a) apoyo técnico en la estructuración de proyectos estratégicos de inversión regionales y; b) medición y análisis al desempeño y resultados de desarrollo territorial. Estas actividades pueden materializarse mediante las siguientes funciones:

1. Actuar como apoyo técnico para la estructuración de proyectos de desarrollo territorial de las entidades territoriales que conforman la región, en alianza con centros de investigación, gremios, universidades y organismos de cooperación internacional.
2. Apoyar el proceso de priorización y formulación de proyectos regionales que pueda implementar un presupuesto regionalizado y programas piloto de presupuestos por resultados.
3. Realizar estudios sobre el desempeño orientado a resultados de desarrollo territorial de las entidades territoriales.

La composición de este organismo será definida en plena autonomía por la RAP en el marco de sus órganos de gobierno y podrá trabajar

mancomunadamente con otras regiones y con la Nación. El objetivo es que estos organismos funcionen como centro de pensamiento para la formulación de recomendaciones para el diseño de estrategias de desarrollo regional y la formulación de proyectos de inversión en articulación con las universidades y demás organizaciones del sector privado, social y comunitario. Adicionalmente, estos organismos definirán sus enfoques y prioridades en función de los lineamientos del esquema regional y podrán desarrollar estudios de las necesidades regionales en los diferentes asuntos de su interés. Finalmente, podrán actuar como consejos regionales de desarrollo con participación de actores territoriales para guiar y transformar la priorización regional de la planeación para el desarrollo territorial.

### **Implementar programas de acompañamiento al ejercicio de las competencias programáticas territoriales**

Reconociendo la necesidad de superar la asistencia técnica unidireccional y estandarizada de la Nación hacia las entidades territoriales, se requiere desarrollar programas de acompañamiento en la implementación de competencias estableciendo responsabilidades, objetivos y metas medibles en las acciones para resultados concretos. Los programas de acompañamiento deben orientarse al fortalecimiento de capacidades en el replanteamiento del modelo de descentralización y pasar del traslado de competencias con asistencia técnica, hacia una descentralización por objetivos de desarrollo territorial social, económico y ambiental, propios de cada región, que fomente el fortalecimiento institucional para impulsar el desarrollo de las capacidades y de la autonomía de las entidades territoriales.

La propuesta consiste en desarrollar, en el ejercicio de la autonomía territorial y con el apoyo de los organismos regionales de carácter asesor técnico y autónomo, las siguientes estrategias de cooperación técnica:

1. Programas de formación con enfoque en conocimientos y habilidades territoriales: diseñar programas en gestión pública

territorial para abordar las necesidades específicas de sus comunidades y territorios, con el objetivo de dotar a los líderes locales de la administración pública territorial y de las comunidades con las habilidades necesarias para impulsar iniciativas exitosas y participar en su desarrollo.

2. Formación especializada en gestión pública territorial en todos los niveles educativos: realizar alianzas entre el MEN, el DAFP y la ESAP, las Secretarías de Educación Departamentales y Municipales, y las IES públicas territoriales para establecer programas de formación especializada en gestión pública territorial en todos los niveles educativos, de forma que se aliste el capital humano para la gestión del desarrollo territorial.
3. Red de mentores y asesoría especializada: crear de una red de mentores de expertos nacionales en gestión pública y desarrollo territorial, de voluntarios estudiantes de posgrados y de la oferta de asesoría especializada a través de alianzas entre entidades territoriales, sector privado y academia para fortalecer colectivamente las capacidades.
4. Programas de formación para el desarrollo de Liderazgo Público Territorial: implementar programas de desarrollo de liderazgo para mandatarios y directivos territoriales, fortaleciendo las habilidades de gestión y liderazgo en la administración pública.
5. Programas de formación para la resiliencia territorial: desarrollar programas que preparen a los líderes y servidores territoriales, actores locales y comunidades para enfrentar desafíos como el cambio climático, desastres naturales y gestión de crisis.

## Propuesta 2: modelo de gestión territorial para fortalecer la autonomía de las entidades territoriales

### Diagnóstico

1. Rigidez organizacional y burocrática que impide reconocer las particularidades territoriales y alinearse con los objetivos y metas de la prestación y entrega de bienes y servicios públicos y sociales.
2. Deficiencia en el acceso a tecnologías de la información y a soluciones para la conectividad en municipios poco conectados.
3. Excesivas solicitudes de información del nivel nacional al territorial, que se realizan sin tener en cuenta la información disponible en otros reportes existentes.
4. Ausencia de un sistema de información administrativa territorial.

### Actualizar el modelo de gestión territorial para fortalecer la autonomía de las entidades territoriales

1. Flexibilizar el modelo de gestión territorial para la organización y funcionamiento territorial.

Un modelo de gestión territorial resulta fundamental para el desarrollo de las capacidades institucionales, como herramienta dentro del marco normativo y los lineamientos de organización y funcionamiento. Éste coadyuvará al apalancamiento de la acción de los gobiernos locales para articular y liderar el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas en el ámbito local. Esta propuesta no implica la creación de un nuevo sistema sino la actualización del actual Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

Este modelo se debe orientar hacia el ciclo de gestión por resultados de desarrollo y no enfocarse en las herramientas gerenciales. Dado lo anterior, la medición del desempeño no dependerá de la implementación de herramientas y políticas de gestión, sino de la medición de los resultados en términos de la eficiencia en el uso de recursos y dotaciones, establecido de forma particular en las normas de organización y funcionamiento de la administración pública territorial.

2. Se propone desarrollar esquemas de monitoreo regionales y departamentales permanentes sobre el desempeño de las competencias en el nivel territorial.

En atención a que los resultados esperados dependen de las capacidades se hace indispensable un monitoreo a partir de los resultados, con base en los cuales determinar estrategias de coordinación entre las diferentes entidades involucradas. De esta manera, se podrán conocer las habilidades y cualificaciones de los servidores, los mecanismos y esquemas de trabajo, y así exigir responsabilidad acorde a las funciones y niveles de participación en el ejercicio de las competencias.

Uno de los objetivos específicos de esta propuesta consiste en generar estrategias para el ajuste de los sistemas vigentes relacionados con la organización y funcionamiento de la administración pública territorial, que permitan el ejercicio de competencias territoriales, mediante la flexibilidad en los mecanismos de gestión. Del mismo modo, apunta a desarrollar un marco normativo y técnico para la promoción de la autonomía en las entidades territoriales, permitiendo flexibilidad en el uso de recursos y el fortalecimiento de las capacidades orientadas a resultados, en la medida de las necesidades específicas, mediante la adopción de planes de fortalecimiento de tales capacidades a corto y mediano plazo.

### Adopción de un sistema único de gestión e información territorial

Este componente busca reconfigurar y organizar el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público, del capítulo IX de la Ley 489 de 1998, dentro del marco de la acción territorial así como el Formato Único Territorial, y la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) y sistemas de gestión financiera territoriales mediante el diseño de dos subsistemas: a) el primero relacionado con la gestión del conocimiento y el

flujo de información regional de las prioridades, desempeño y calidad de los servicios públicos y sociales; y b) el segundo para la estandarización de flujos de información del gasto y la inversión, talento humano y adquisiciones, generando así una completa trazabilidad del ciclo de la gestión, funcionamiento y administración pública promoviendo la transparencia.

Entre otros, este proceso debe contemplar lo siguiente:

1. Estructurar un sistema de información integral que constituya la base y plataforma única para el registro y consulta de información de todos los actores institucionales y sociales, en un enfoque de gobernanza de la información, datos y Estado abierto. Esta base constituirá la fuente única de datos para los reportes y controles de los diferentes organismos de la gestión pública.

2. Evitar la duplicidad de reportes y facilitar el flujo de información entre niveles de gobierno. Así mismo, promover la interacción de los mandatarios locales y sus equipos con las entidades del nivel nacional para resolver los asuntos prioritarios donde la coordinación, complementariedad y subsidiaridad jueguen un rol principal.

3. Diseñar y poner en funcionamiento la plataforma que debe constituirse en un instrumento ágil y expedito de comunicación, relacionamiento y coordinación de los distintos niveles de gobierno que contenga instrumentos como: sala de consulta, módulos de formación, asistencia técnica y enlaces de comunicación bidireccional, entre otros.

Esta propuesta deberá garantizar el desmonte gradual de los actuales sistemas y su transición al Sistema Único de Gestión Territorial.

### **Propuesta 3: flexibilizar el empleo público para fortalecer la capacidad de implementación a nivel nacional, regional y local**

#### **Diagnóstico**

1. El empleo público está regulado por una combinación de reglas y directrices que brindan incentivos limitados para el desempeño, lo que da como resultado ascensos y rotación del personal basados en criterios distintos al desempeño.
2. Insuficiente talento humano territorial y debilidad en los programas de formación y capacitación, lo que lleva a carencias en habilidades técnicas o de gestión para desarrollar el ejercicio de competencias, funciones administrativas y la prestación de servicios y programas para la promoción de derechos.
3. La capacidad institucional es desigual, en particular en aquellas entidades territoriales de mayor precariedad se desarrolla el fenómeno de la polifuncionalidad laboral<sup>30</sup> en detrimento de la calidad y eficiencia de las

administraciones locales.

4. Ausencia de políticas de retención y desarrollo de personal a nivel territorial que conlleva a una alta rotación de servidores públicos y a una permanente pérdida del conocimiento institucional.

#### **Propuestas**

La flexibilización de la función pública conlleva mejorar los procedimientos para el diseño del empleo orientado a cualificaciones y a procesos misionales según las particularidades de la gestión de la entidad en su nivel y características.

Esta estrategia reconoce la necesidad de un programa a largo plazo para construir la función pública y lograr la evolución del paradigma burocrático en el que se establecen sus lineamientos y ajustes graduales a los incentivos

<sup>30</sup> El concepto polifuncional se refiere a que por el bajo número de funcionarios y en especial de aquellos con formación profesional, igual debe hacer lo mismo que una ciudad como Cali o Medellín. En una muestra significativa el DAFP en un estudio adelantado en 2012, determinó que, en las plantas de personal, en más de las ¾ partes de los municipios, hay entre 1 y 6 profesionales, pero el 62% tienen 1, 2 o máximo 3 profesionales. Por ello mismo tanto las dependencias, como los profesionales, concentran multiplicidad de funciones. (DAFP, 2012)

para una mejora continua del desempeño. Esta iniciativa implica una reforma legal que integre los requisitos éticos, así como un marco real para ascensos en el empleo de carrera, y la disponibilidad y uso de plantas flexibles y temporales, distintas y complementarias a la contratación de servicios que aplican en el marco de la Ley 80 de 1993. En consecuencia, para dar solución a los problemas considerados se propone desarrollar tres temas:

### **Actualizar y desarrollar los lineamientos de la carrera administrativa en el marco del empleo público territorial.**

Esta propuesta se orienta al desarrollo de lineamientos, estrategias y herramientas de articulación del diseño institucional con el empleo público y la política salarial. Requerirá la definición de los aspectos conceptuales y metodológicos que conlleven a iniciar la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) en el sector público, avanzando en la armonización y articulación de las disposiciones de la Ley 909 de 2004, lineamientos OCDE, los análisis y recomendaciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En este sentido, implicará a) la elaboración de estudios de áreas de cualificación y brechas de competencias de capital humano nacional y territorial a partir de la clasificación del catálogo de competencias; b) definir y aprobar el diseño conceptual y metodológico para implementar el MNC en el sector público, mediante el diseño de la matriz de requisitos y la estructuración de ocupaciones; c) realizar un análisis salarial por ocupaciones para el cierre de brechas sectoriales; d) estructurar la ficha de cualificación para administrar su registro en el catálogo sectorial de cualificaciones.

De igual forma, se requiere una combinación adecuada de incentivos para recompensar el buen desempeño y reducir las deficiencias; así como sistemas articulados que funcionen para la selección, el ingreso, la capacitación, el ascenso y la retención de los servidores públicos. Las reformas deben fundamentarse en soluciones aplicables a las capacidades particulares de las entidades.

La evaluación del desempeño debe ser un elemento que recompense sistemáticamente el buen desempeño y el mérito, y conduzca a mejoras cualitativas en la forma en que los servidores públicos desempeñan sus funciones y, por tanto, mejorar la prestación de servicios y el ejercicio de las competencias.

### **Implementar un sistema regional de gestión de capital humano cualificado**

Esta medida resulta esencial para asegurar un adecuado capital humano, capaz de abordar en forma eficiente y oportuna las demandas del proceso descentralizador y de desarrollo regional. La propuesta está compuesta por:

- Incentivos regionales para atraer y retener el capital humano y adaptación de la oferta educativa:

Esta medida incluye, por un lado, la inserción de grupos flexibles frente a objetivos regionales; retorno y redes de cooperación del capital humano residente en el extranjero para las regiones; y una plataforma de Información e Intermediación Laboral: “Vitrina de las Regiones”; y por otro, el rediseño de la oferta institucional sobre la base de las necesidades profesionales de la región.

- Oferta para la formación de capital humano con pertinencia regional: esta medida incluye la formación de capital humano con un enfoque de desarrollo endógeno y territorial en instituciones de educación básica, media y superior regionales. Promover la renovación curricular pertinente al entorno local y regional en el sistema de educación escolar, incorporando contenidos de relevancia territorial con apoyo de metodologías participativas, trabajo en grupos intersectoriales para solucionar problemas y otras estrategias innovadoras de “aprender haciendo”.
- Estímulos para la renovación y reconversión de capital humano de comunidades y regiones: esta medida debe incluir un sistema de incentivos para el conocimiento del capital humano de las comunidades étnicas y los saberes ancestrales.



## Adaptar un talento humano flexible para el desarrollo territorial

Fomentar el traslado temporal de personal entre municipios y departamentos para la exploración de nuevos incentivos para el empleo público, permitiendo la transferencia de conocimientos y la adopción de buenas prácticas. Por ejemplo, desarrollar incentivos de formación, acceso a vivienda y otros servicios para que el trabajo se enlace a criterios para el avance profesional y personal.

Lineamientos para una planta temporal y contratación de servicios personales que permitan flexibilidad para suplir las necesidades, según las prioridades en las actividades del gobierno territorial. Adoptar políticas que permitan la contratación de personal especializado de manera ágil y temporal según las necesidades de proyectos específicos, o tareas estratégicas no orientadas a cumplimiento de horarios, evitando estructuras de personal rígidas, en especial, para operar proyectos de inversión para el desarrollo.

## 3.4. Sistema General de Participaciones (SGP)

### Componentes de la Misión

El Decreto 1665 de 2021, determina que la Misión de Descentralización desarrollará sus actividades a partir de los siguientes componentes específicos: competencias entre niveles de gobierno, fuentes y usos de los recursos, arquitectura institucional y modernización de

la administración pública, Estado abierto y participación ciudadana y descentralización y territorios indígenas. La presente propuesta se encuentra clasificada en el segundo de los componentes:

1. Competencias	2. Fuentes y usos	3. Arquitectura institucional	4. Estado abierto	5. Territorios Indígenas
	X			

### Objetivos del nuevo modelo

1. Equidad entre los Territorios	2. Inclusión socio territorial	3. Autonomía	4. Asociatividad Territorial	5. Protección del medio ambiente
X	X	X	X	X

### Resumen

El Sistema General de Participaciones (SGP) representa la fuente de financiación más significativa de la descentralización fiscal en Colombia. Dentro de este sistema coexisten dos lógicas: la sectorial y la territorial. Aunque las transferencias son descentralizadas, pasando del Gobierno Nacional Central (GNC) a las entidades territoriales subnacionales, la mayoría de las asignaciones y participaciones no se distribuyen

de acuerdo con la lógica descentralista y menos aún con un enfoque de cierre de brechas. En este contexto persisten no solo obstáculos a la autonomía de los territorios, sino también un modelo principal-agente que penaliza a los territorios con menores capacidades asignándoles menos recursos.

Es responsabilidad de la Misión de



Descentralización proponer reformas al SGP que sean coherentes con los objetivos generales del nuevo modelo descentralista. Además de lograr un aumento de recursos para el sistema; es crucial que los recursos adicionales se distribuyan con criterios que garanticen el cierre de brechas y la equidad entre los territorios, la inclusión social de las poblaciones con los peores estándares de bienestar y atender la urgencia del cambio climático y la necesidad de protección de nuestra riqueza ambiental. Para ello, es necesario promover la asociatividad y la concurrencia en el gasto territorial, el reconocimiento de la diversidad territorial como principio de política pública y la autonomía de las entidades territoriales para el ejercicio de sus competencias.

Esta propuesta presenta un diagnóstico del sistema, que abarca no solo un análisis del marco normativo y legal, sino también un examen de sus datos. A continuación, se establecen y desarrollan propuestas relacionadas con el SGP, detallando los objetivos que se busca alcanzar.

## Diagnóstico

### Características, composición y evolución del SGP

El Sistema General de Participaciones (SGP) fue creado por el Acto Legislativo 01 de 2001. Con esta reforma al artículo 356 de la Constitución se define el Sistema, se establece quiénes son los beneficiarios y el destino de los recursos asignados; por su parte, el artículo 357 determina la dinámica de crecimiento del Sistema para cada vigencia. En la Carta Política de 1991 se estableció que el SGP estaría atado a los ICN, llegando hasta el 46.5%. Sin embargo, con el Acto Legislativo 01 de 2001 se desvincularon las transferencias a las entidades territoriales

como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación<sup>31</sup> disponiendo que el SGP<sup>32</sup> se incrementaría de acuerdo con el promedio de los últimos 4 años de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la nación. No obstante, se ordenó un parágrafo transitorio en el que se postergaba lo establecido hasta el 2008, lapso en el que el SGP crecería con unos puntos adicionales a la inflación. Esto conllevó a una pérdida en la participación del sistema frente a los ICN de casi 10 puntos porcentuales, pasando del 43% al 30% en el 2008. Y aunque se decretó que este crecimiento iba a ser transitorio, el Acto Legislativo 04 del 2007 amplió esta regla transitoria hasta el 2017. Por lo tanto, solo hasta el 2018 se aplicó la fórmula de crecimiento prevista en el 2001. La consecuencia fue una caída de la participación del SGP en los ICN al 27% en el 2017 y en el año 2023 tuvo un crítico descenso al 21%.

El SGP está reglamentado en las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

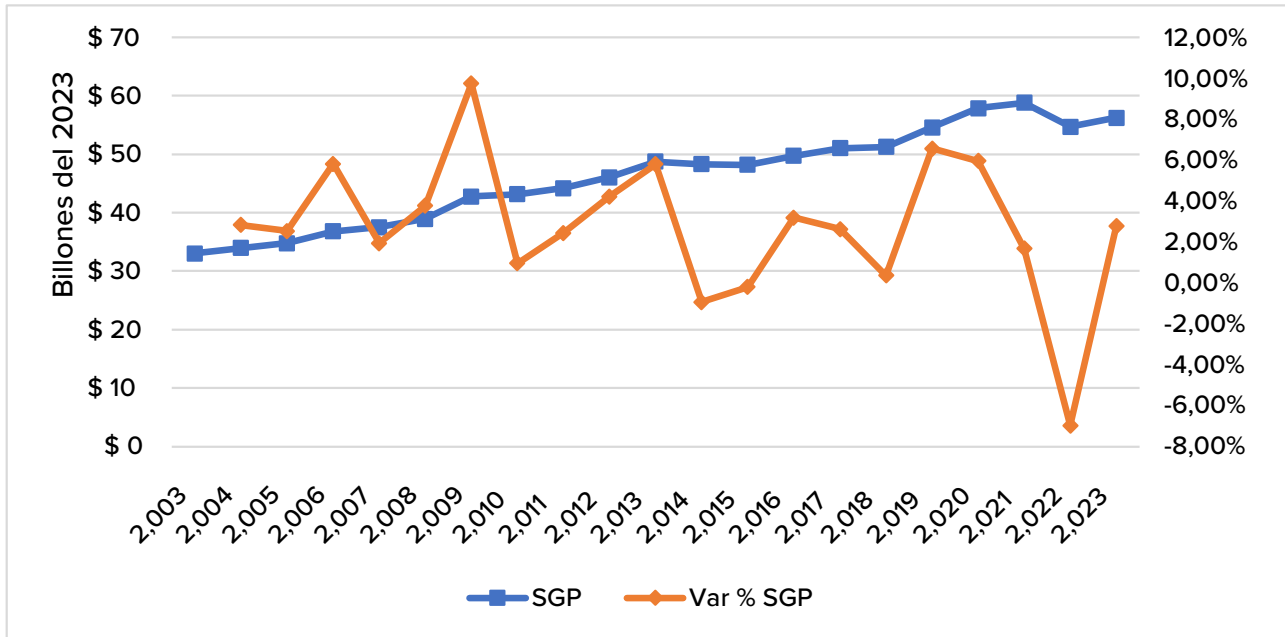
En términos de su tamaño y crecimiento, la Figura 10 proporciona una representación visual que muestra cómo ha evolucionado el monto distribuido del SGP, en billones de pesos del 2023, y su crecimiento porcentual anual desde el año 2002 hasta el 2023.

<sup>31</sup> En la Constitución de 1991 se establecieron dos transferencias: El situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, en los dos casos su crecimiento estaba ligado a los ingresos corrientes de la Nación. Este crecimiento estaba previsto de manera gradual y se esperaba que para 2002 las dos transferencias representaran en conjunto el 46,5% de los ICN.

<sup>32</sup> Transferencia que reemplazó las dos establecidas en la Constitución de 1991

**Figura 10. SGP (en billones de pesos del 2023) y crecimiento porcentual real.**

**2002-2023**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023).

Al momento de entregar este informe el Ministerio de Hacienda y Crédito Público proyectó para el 2024 un aforo aproximado de 70.5 billones de pesos corrientes, con una distribución de 67 billones<sup>33</sup>, representando un incremento sustancial de casi 15 billones con respecto a la vigencia del 2023, superior al crecimiento nominal y real de las vigencias anteriores. Ante esta dinámica de crecimiento del SGP es relevante anticiparse a posibles desafíos asociados con la distribución y administración de estos recursos en el futuro.

La Ley 715 de 2001 señaló las competencias tanto de la nación como de las entidades territoriales para educación, salud y otros 17 sectores<sup>34</sup> estableciendo los criterios específicos para la distribución y destino de cada una de las participaciones ahí normadas.

La ley fijó el 4% del total de los recursos en cada vigencia a asignaciones especiales<sup>35</sup>,

así: resguardos indígenas (0.52%), municipios ribereños (0.08%), Programa de Alimentación Escolar (PAE) (0.5%) y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) (2.9%).

Para el 96% restante (constituido en el 100% para definir asignaciones sectoriales), se definió en la Ley 715 de 2001 una distribución con porcentajes predeterminados: el 58.5% para educación, el 24.5% para salud y el 17% para propósito general. Mientras que los primeros dos tenían una destinación específica, el propósito general (sobre el cual se debía destinar un 41% para agua potable y saneamiento básico), permitía una relativa flexibilidad, pudiendo ser dirigido tanto a inversiones como a gastos inherentes al funcionamiento administrativo de los municipios (porcentaje máximo definido en acto legislativo, solo para municipios de categorías 4ª a 6ª). Además, estos recursos podían emplearse para atender el desarrollo y ejecución de

<sup>33</sup> Distribución de las doce doceavas de educación y de las once doceavas de las demás participaciones.

<sup>34</sup> Transporte, cultura, equipamientos, restaurantes escolares, servicios públicos, agropecuario, deporte y recreación, atención a grupos vulnerables, justicia, ambiente, vivienda, centros de reclusión, promoción y desarrollo, fortalecimiento institucional, empleo, prevención y atención de desastres y desarrollo comunitario

<sup>35</sup> Para financiación parcial de programas o poblaciones prioritarias

competencias definidas, proporcionando así un instrumento de financiación adicional de los territorios de mayor versatilidad.

Durante un periodo de seis años, el SGP operó sin cambios significativos en su estructura. Sin embargo, a raíz del Acto Legislativo 04 de 2007, surgió una reglamentación ajustada y complementaria del SGP mediante la Ley 1176 de 2007. Los principales cambios fueron:

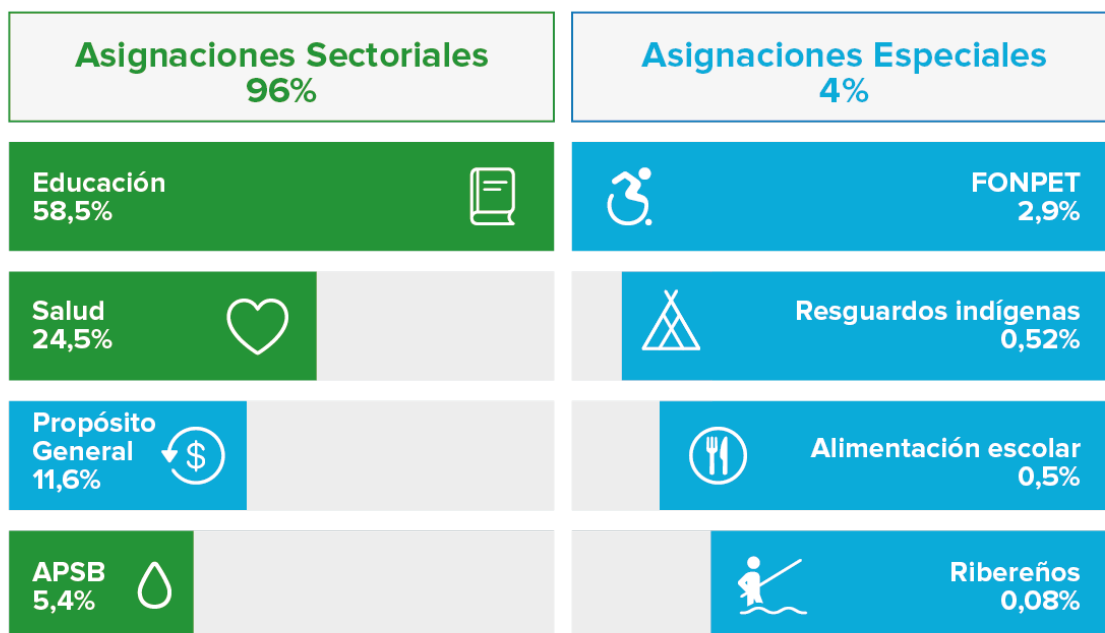
En primer lugar, se extendió el periodo de transición para la aplicación plena de la fórmula permanente de crecimiento del SGP, es decir se mantuvo su separación de la dinámica de crecimiento de los ICN, y se basó en puntos adicionales a la inflación. Esta transición establecida por el Acto Legislativo 04 de 2007 y reglamentada en la Ley 1176 de 2007 terminó en 2017, por lo cual la dinámica de crecimiento del SGP volvió desde 2018 a estar relacionada

directamente con la evolución de los ICN.

En segundo lugar, se creó una bolsa específica para financiar las competencias de agua potable y saneamiento básico (APSB) tanto de municipios como de departamentos, tomada de la participación de propósito general, quedando en 11,6% y la de APSB en 5,4%.

En tercer lugar, se definieron recursos para financiar la atención a la primera infancia, dependiendo de la evolución del crecimiento de la economía. Estos recursos tuvieron un comportamiento cíclico y finalizaron con la terminación del periodo de transición, es decir en el año 2017. Con las disposiciones de estas normas la composición actual del SGP se representa en la Figura 11.

**Figura 11. Composición actual del SGP**



Nota: la suma de los porcentajes de Educación, Salud, Propósito General y APSB corresponde al 100% de las asignaciones sectoriales.

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en normatividad vigente.

De acuerdo con lo establecido por las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 que regulan el SGP, la distribución de estos recursos debe regirse por criterios como la población atendida y por atender, índices de pobreza, distribución entre población rural y urbana, y eficiencia administrativa y fiscal.

Estas modificaciones buscaron no solo fortalecer la estructura del SGP, sino también adecuarlo a las dinámicas cambiantes y a las necesidades específicas de la población y los servicios locales.

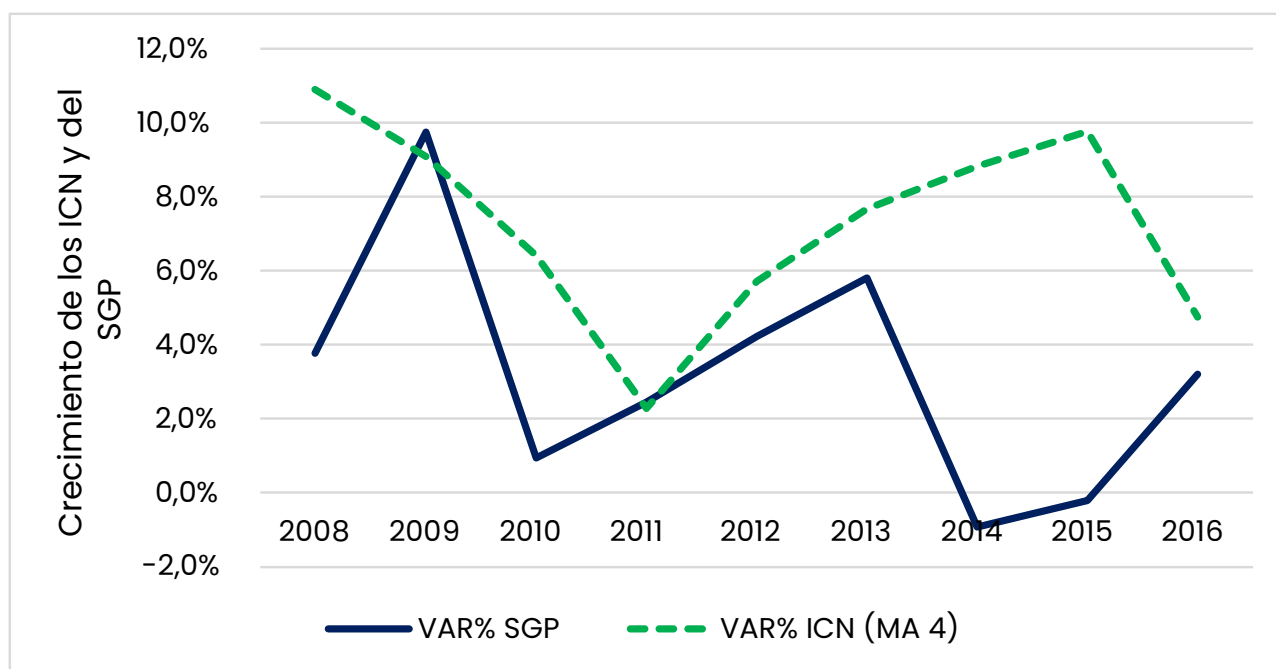
La esperanza de un cambio en el ritmo de crecimiento del SGP se basaba en el propósito nacional de lograr coberturas universales y avances significativos en la calidad de los sectores beneficiados. En el Acto Legislativo 04 de 2007 se impusieron párrafos transitorios al artículo 357 en donde el crecimiento del Sistema debía hacerse por puntos adicionales a la inflación y así garantizar un crecimiento real desde el año 2008 hasta el 2017. La Figura 12 muestra que el crecimiento real del monto distribuido en cada vigencia fue inferior al promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes de la

nación, de tal manera que el párrafo transitorio generó un costo de oportunidad.

Esta menor dinámica de crecimiento implicó, además, una pérdida en la participación de la descentralización fiscal sobre los ingresos corrientes, descendiendo de un 35% en el año 2010, a un sostenido 27% para el año 2016. Aunque se observó un repunte en la participación en el año 2020, desde 2021 hasta 2023 experimentó una caída generando una brecha de casi 20 puntos en comparación con la expectativa inicial de crecimiento de las transferencias territoriales (Ver Figura 12). Al examinar la relación del SGP con el Producto Interno Bruto (PIB), se observa una mayor estabilidad, aunque con una tendencia a la disminución. El SGP en relación con el PIB se ha mantenido relativamente constante, pasando del 5.1% hasta el 3.6% en el año 2023.

**Figura 12. Promedio móvil de los últimos 4 años del crecimiento % de los ICN y crecimiento % del SGP**

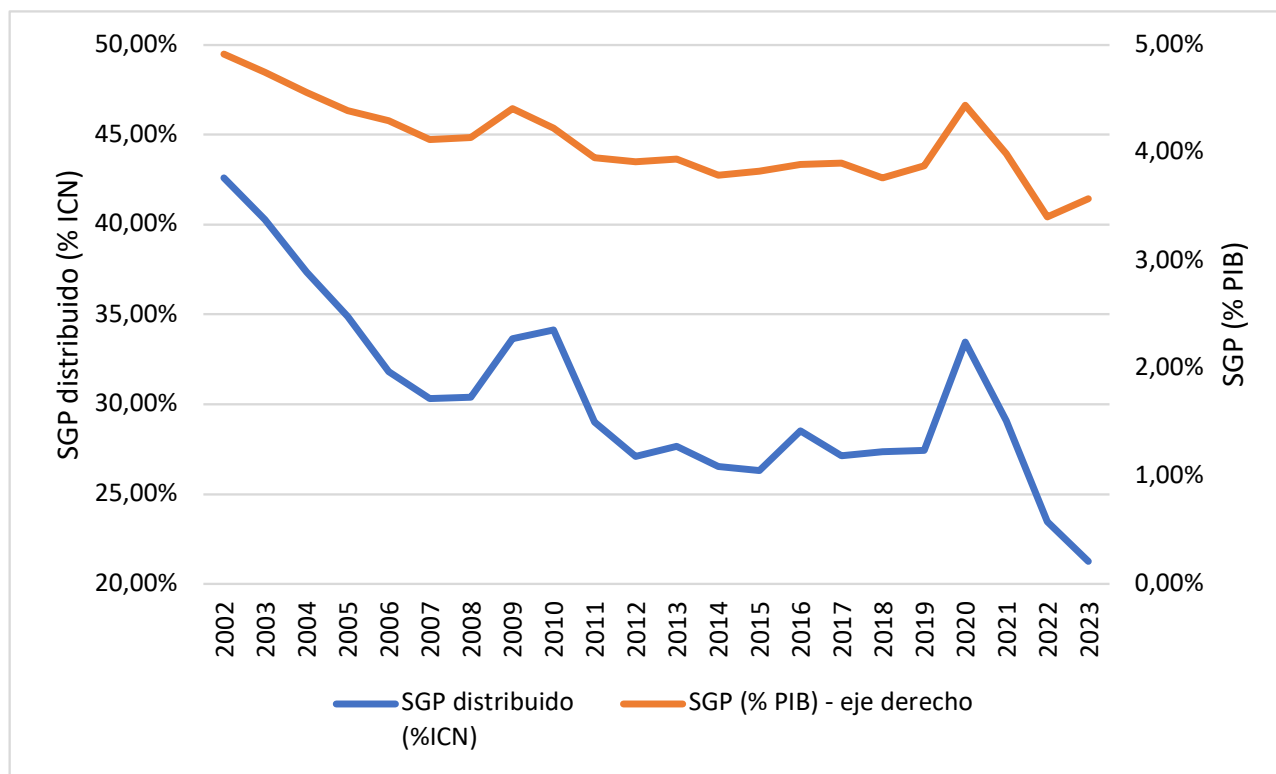
**2008 - 2016**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023) y balance del Gobierno Nacional Central MHCP (2023).

**Figura 13. SGP distribuido, como porcentaje de los ICN y del PIB.**

**2002 - 2023**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023) y balance del Gobierno Nacional Central MHCP (2023).

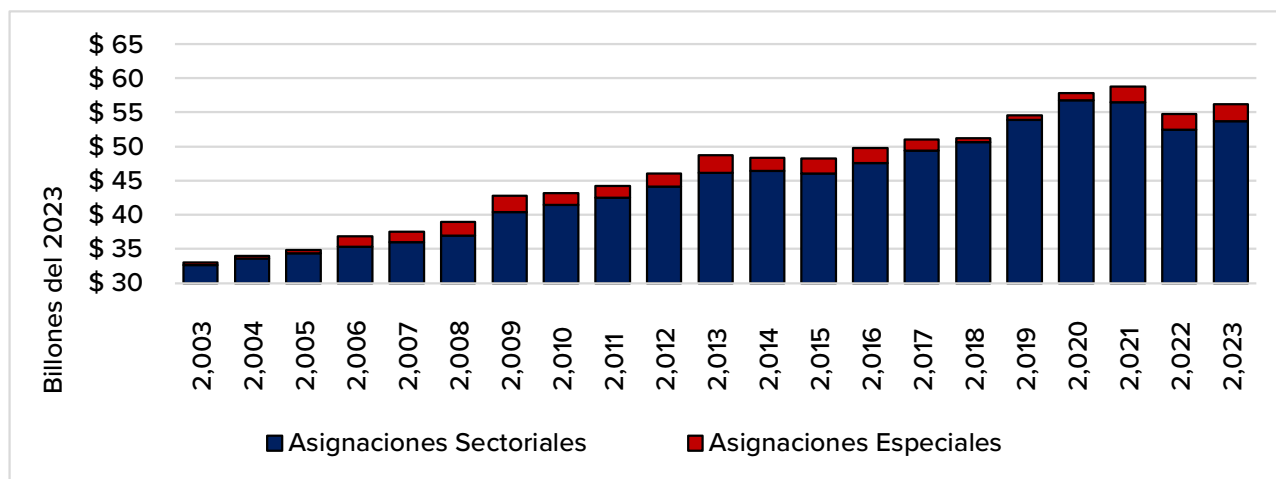
Este análisis proporciona una perspectiva sobre cómo el SGP se relaciona con la economía en general, destacando la importancia de considerar no solo su crecimiento nominal sino también su proporción en relación con el panorama económico más amplio. Estos hallazgos indican la necesidad de revisar y ajustar estrategias para garantizar un equilibrio efectivo entre el crecimiento del SGP, las metas de cobertura y calidad y su impacto en la participación de la descentralización fiscal.

A continuación, se hace un análisis de cada participación tanto de las sectoriales como de las asignaciones especiales, teniendo en cuenta el documento de distribución de

los recursos del SGP del DNP y los datos correspondientes al Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS) del DNP. Los datos han sido deflactados a precios constantes del 2023. La Figura 14 muestra la evolución del monto distribuido para las asignaciones sectoriales y especiales del SGP desde la creación del Sistema hasta el 2023, a precios constantes de este último año.

**Figura 14. Asignaciones sectoriales y especiales del SGP.**

**2002 -2023**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023).

## Participación para Educación

Los recursos del SGP para educación están orientados a financiar los diferentes factores de prestación del servicio de educación preescolar, básica y media (pago de personal docente y administrativa, infraestructura, asignaciones de gasto para calidad). Su distribución tiene en cuenta la matrícula, los costos de personal administrativo y docente y debería financiar una canasta educativa que garantice cobertura, permanencia y calidad. A la fecha se ha avanzado significativamente en cobertura, pero hay bastantes deficiencias, especialmente en brechas territoriales en calidad.

El análisis detallado sobre la distribución de recursos en el sector educativo revela una estructura compleja con sus dos componentes: prestación de servicios y calidad. La participación destinada a educación se divide entre estos dos aspectos, pero no hay una distribución específica entre ellos. La partida de prestación de servicios abarca costos predefinidos, como la nómina docente, establecidos principalmente en acuerdos nacionales con el sindicato de maestros FECODE. A este gasto se orienta poco más del 95% del SGP de educación y se giran solamente a 97 entidades territoriales certificadas<sup>36</sup>.

Por su parte, los recursos para calidad, asignados a todas las administraciones municipales, incluye gastos para construcción y adecuación de infraestructura, transporte y alimentación escolar, material y medios pedagógicos para el aprendizaje, etc., estos gastos podrían tener efecto en avances en calidad, sin embargo, al corresponder a un valor residual de la participación, no ha tenido el impacto esperado.

La Figura 15 proporciona una perspectiva histórica de los dos componentes principales de la participación de educación (prestación de servicio y calidad) desde 2002 hasta 2023, ajustados a precios del 2023.

La participación para educación experimenta un aumento significativo, pasando de \$18.6 billones en 2002 a \$30.74 billones en 2023. Sin embargo, el rubro de calidad, que representaba cerca del 5% de los giros en 2003, ha disminuido gradualmente hasta alcanzar alrededor del 4% en 2023. Esto refleja el tratamiento residual de este componente, a pesar de su importancia para cerrar brechas. En términos monetarios los recursos asignados a prestación del servicio han mostrado un crecimiento más modesto, desde

<sup>36</sup> Los 32 departamentos y 65 municipios. Para el resto de los municipios la nación y departamentos hacen los giros directos.

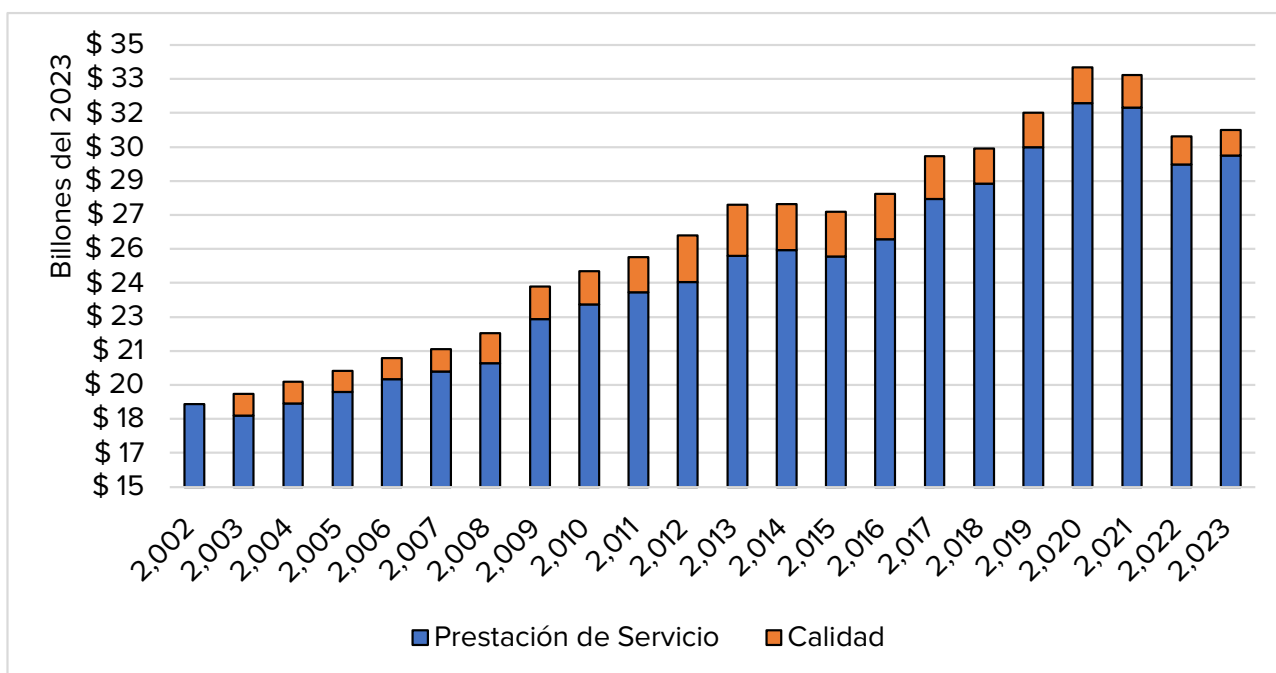


\$0.95 billones en 2003 hasta \$1.12 billones en 2023, en comparación con el aumento sustancial en la participación del sector educativo en general.

SGP en el sector educativo están más orientadas a cubrir los costos de la prestación del servicio, especialmente la nómina, en lugar de invertir de manera enfocada para el cierre de brechas en calidad.

Esta realidad subraya que las transferencias por

**Figura 15. Prestación de Servicio y Calidad en Educación - SGP. 2002 - 2023**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023).

### Participación para la Salud

La distribución de recursos en el sector de la salud a través del Sistema General de Participaciones (SGP) se orienta al apoyo a la financiación de sus 3 componentes, así:

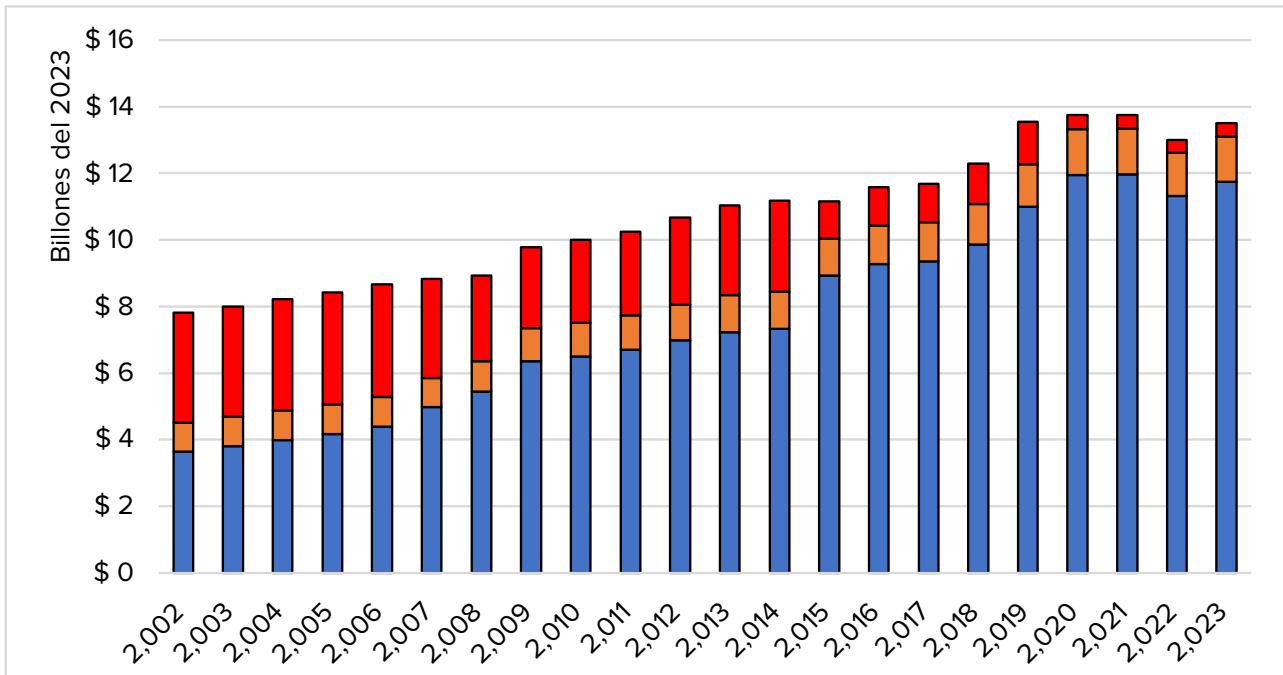
1. Régimen Subsidiado (87%): Valor del costo de la unidad de pago por capitación para la población pobre de cada municipio beneficiaria de subsidios.
2. Salud Pública (10%): Acciones de prevención y promoción de la salud a cargo de las administraciones departamentales y locales.
3. Subsidio a la Oferta (3%): Atención por parte de empresas sociales del Estado a la población pobre no asegurada.

El país ha avanzado significativamente en la universalización del régimen subsidiado de salud con la correspondiente disminución de la

financiación de la oferta estatal para personas pobres no aseguradas. No obstante, los recursos orientados a prevención en salud son limitados y fraccionados entre los 3 niveles de gobierno. Este sector se caracteriza por su amplia complejidad, una alta articulación pública-privada y las dificultades de financiación.

La Figura 16 muestra el comportamiento de estos componentes (régimen subsidiado, salud pública y subsidio de oferta) desde 2002 hasta 2023. Se observan cambios significativos en la distribución a lo largo de los años. Durante los primeros 5 años la distribución promedio fue del 50%-10%-40%. En el período de 2009 a 2014, se dio un cambio a 65%-10%-25%, y de 2015 a 2019, a 80%-10%-10%. Desde 2020 hasta 2023, la distribución se ajusta a lo establecido por la ley, es decir 87%-10%-3%.

**Figura 16. Régimen subsidiado, salud pública y subsidio a la oferta, participación a salud-SGP. 2002 - 2023**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023).

A lo largo de estos períodos, se observa que, por un lado, el componente de Salud Pública no solo ha mantenido una distribución constante de alrededor del 10%, sino que en términos reales su crecimiento anual ha sido marginal. Por otro lado, el Régimen Subsidiado ha experimentado un crecimiento notable, triplicándose en términos reales de \$3.6 billones a \$11.76 billones en 2023. En contraste, el Subsidio a la Oferta ha disminuido en los últimos 20 años, pasando de \$3.3 billones a \$0.4 billones en 2023, secando por esta vía la financiación de los hospitales y centros de salud públicos.

Este análisis subraya la importancia de evaluar cómo las asignaciones específicas a cada componente afectan el cierre de brechas en el sector de la salud, especialmente considerando el impacto variable de estos cambios a lo largo del tiempo.

### Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB)

La participación para Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) representa el 5.4% de las

asignaciones sectoriales del Sistema General de Participaciones (SGP). Esta asignación se distribuye entre departamentos, municipios, distritos y Áreas No Municipalizadas (ANM)<sup>37</sup>.

Para municipios y ANM: El 85%, para la financiación de todos los factores necesarios para la provisión de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, de forma individual o asociada se distribuye considerando los siguientes criterios: a) déficit de coberturas; b) población atendida y balance del esquema solidario; c) esfuerzo de la entidad territorial en el aumento de coberturas, d) niveles de pobreza y e) eficiencia fiscal y administrativa.

Para departamentos y Bogotá (Distrito Capital): El 15%, para apoyar procesos de articulación, estudios y asistencia técnica. Se distribuyen con base en la participación de sus municipios en los 3 primeros criterios señalados anteriormente.

La dinámica de crecimiento de los recursos del SGP para agua potable y saneamiento básico se presentan en la Figura 17.

<sup>37</sup> Recursos administrados por los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, según corresponda

## Propósito General

La asignación del propósito general está prevista solo para los municipios, incluyendo a los distritos y al departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por su régimen especial. Ésta está orientada a financiar competencias locales incluyendo, si así lo quiere la entidad territorial, las correspondientes a educación, salud y APSB.

Esta participación se divide en dos partes: a) el 83% que se distribuye a todos los municipios del país; y b) el 17% dirigido únicamente a los municipios menores de 25.000 habitantes (aproximadamente 770 municipios), que en general corresponde a municipios de categorías 4 a 6, de menores recursos y capacidades.

Los criterios generales para la distribución del 83% son población, pobreza (NBI), eficiencia fiscal y eficiencia administrativa. Por otra parte, la porción especial para los municipios con población menor a 25.000 habitantes se distribuye únicamente considerando la pobreza y la cantidad de población. Estos criterios buscan asignar recursos para la provisión de servicios de acuerdo con la magnitud de la población, a la vez que compensa a los municipios más pobres. Además, se espera una buena gestión, por lo

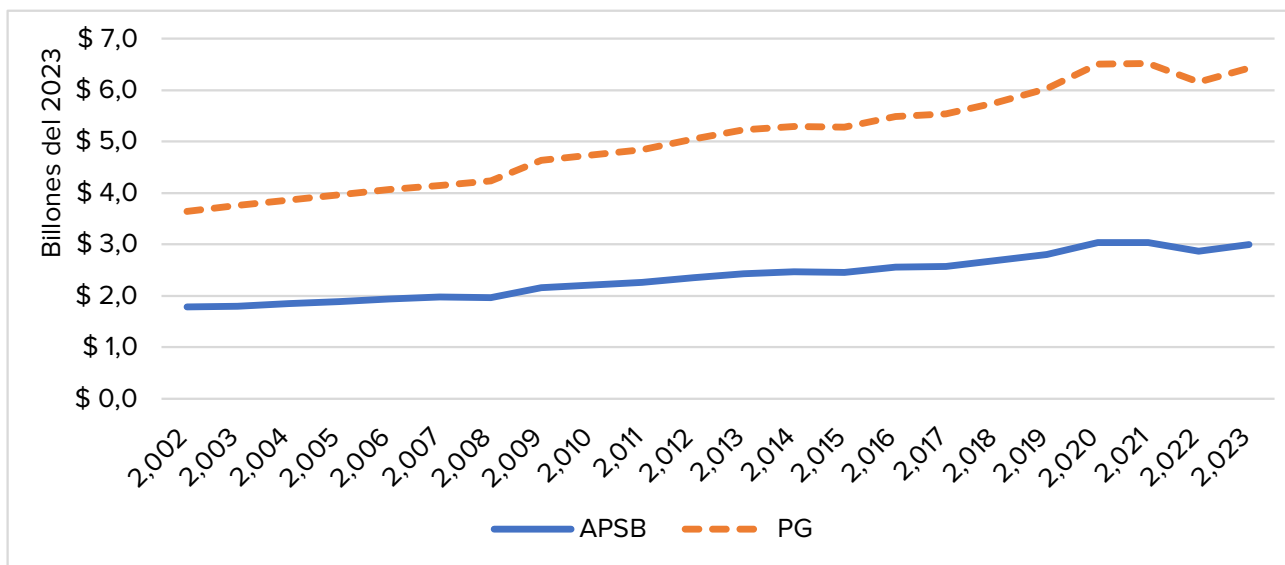
cual se premian factores de eficiencia.

Aunque de acuerdo con su denominación estos recursos son de propósito múltiple, las normas les han establecido destinaciones sectoriales de inversión específicas (deporte, cultura, provisión pensional). Así mismo, teniendo en cuenta las dificultades de financiamiento de los municipios de categoría 4ª a 6ª, a estas entidades se les permite destinar hasta el 41% de estos recursos para gastos de funcionamiento.

En general, con los recursos de propósito general se puede financiar la provisión de bienes y servicios públicos según las competencias asignadas por la ley, en especial en los siguientes 17 destinos: transporte, cultura, equipamientos, restaurantes escolares, servicios públicos, agropecuario, deporte y recreación, atención a grupos vulnerables, justicia, ambiente, vivienda, centros de reclusión, promoción y desarrollo, fortalecimiento institucional, empleo, prevención y atención de desastres y desarrollo comunitario.

La Figura 17 muestra el comportamiento histórico de las bolsas de Agua Potable y Propósito General desde el año 2002 hasta el 2023.

**Figura 17. Agua potable y saneamiento básico; y propósito general - SGP. 2002 - 2023**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023).

## Asignaciones especiales

La asignación especial para resguardos indígenas corresponde al 0.52% del SGP, que se distribuye entre los resguardos formalmente constituidos, de acuerdo con la proporción de su población respecto a la población nacional resguardada.

La administración de estos recursos está a cargo de la administración municipal o departamental donde se encuentren ubicados, pero en todo caso es el gobierno del resguardo el que define su uso, en beneficio de su respectiva comunidad, respetando sus usos y costumbres.

Por su parte, la asignación para municipios ribereños del Río Magdalena se realiza entre cerca de 120 municipios que tienen ribera sobre el río, con base en la proporción de los kilómetros de ribera. Dichos recursos se pueden utilizar para gastos relacionados con la protección, recuperación y aprovechamiento del río y para temas ambientales de acuerdo con las decisiones del municipio.

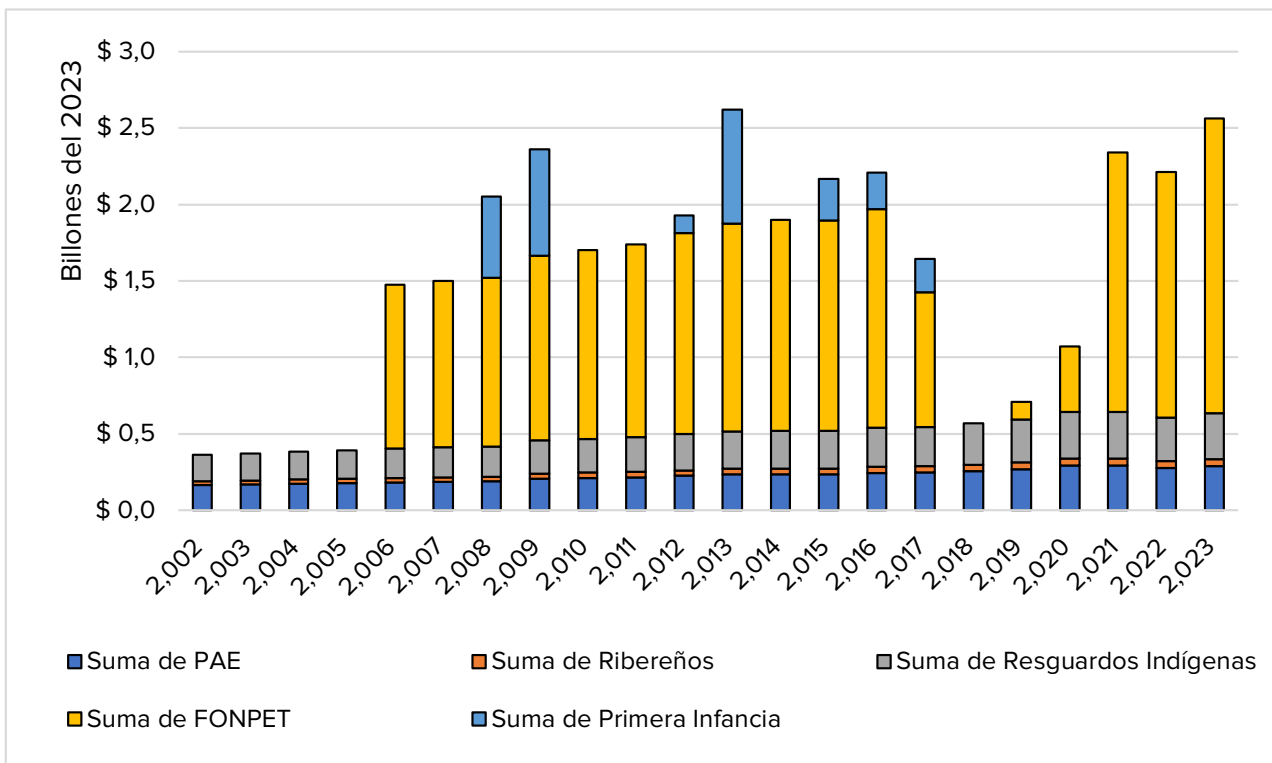
La asignación especial para alimentación escolar está prevista como un aporte adicional que favorece a la población educativa y por lo tanto

debería estar articulada con el SGP de educación. Se distribuye entre todos los municipios del país, con base principalmente en la matrícula escolar ajustada por eficiencia educativa y NBI.

El FONPET representa el 2.9% del total del SGP. Actualmente se distribuye en proporción al pasivo pensional (30%) de cada municipio, ajustado por el NBI y la población (10%); se destina principalmente al cubrimiento del pasivo pensional de las entidades territoriales, y en caso tal de que existan recursos que no se requieran (i.e. las ET con el pasivo pensional ya cubierto), se destina a los sectores destinados por la ley vigente, en este caso a salud, educación y propósito general.

Los recursos para primera infancia solamente se hacían efectivos cuando el PIB real creciera por encima del 4% y estos recursos serían distribuidos de acuerdo con la población entre 0 a 6 años y ponderados por la pobreza. Esta participación desapareció en 2016, con el término del periodo de transición.

**Figura 18. Asignaciones especiales del SGP. 2002 - 2023**



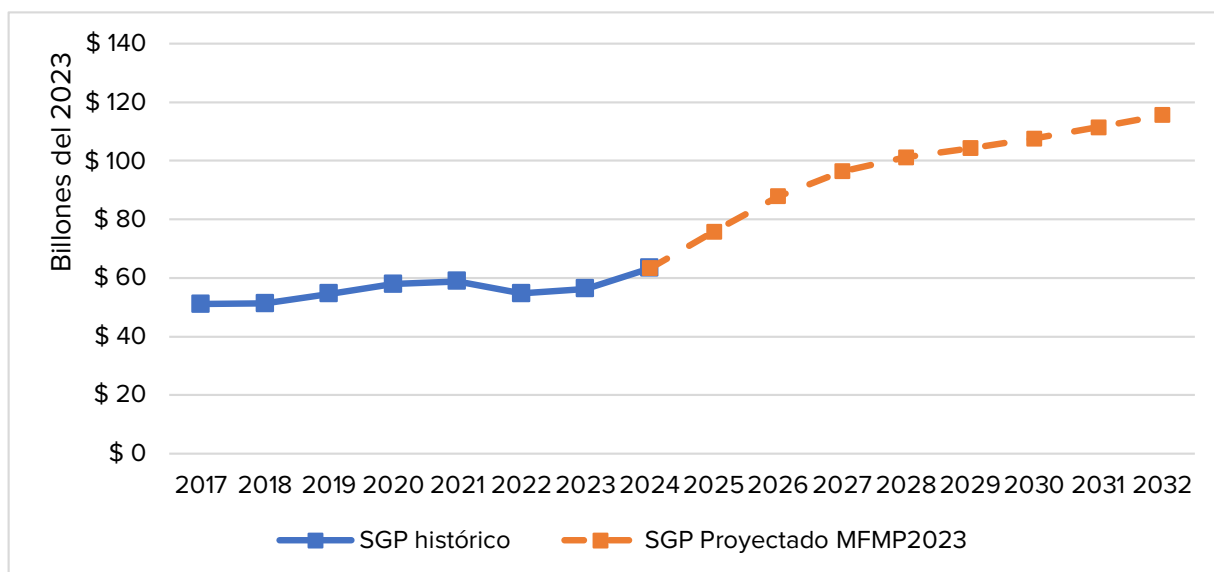
Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023).

### Proyección a mediano plazo del SGP (2024-2032)

La proyección del crecimiento del SGP hasta el 2032, basada en los efectos en los ingresos corrientes de la nación de las dos últimas reformas tributarias, muestra un escenario optimista en términos de flujos adicionales de recursos para las entidades territoriales. Esta proyección de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2023 sugiere que, a partir del

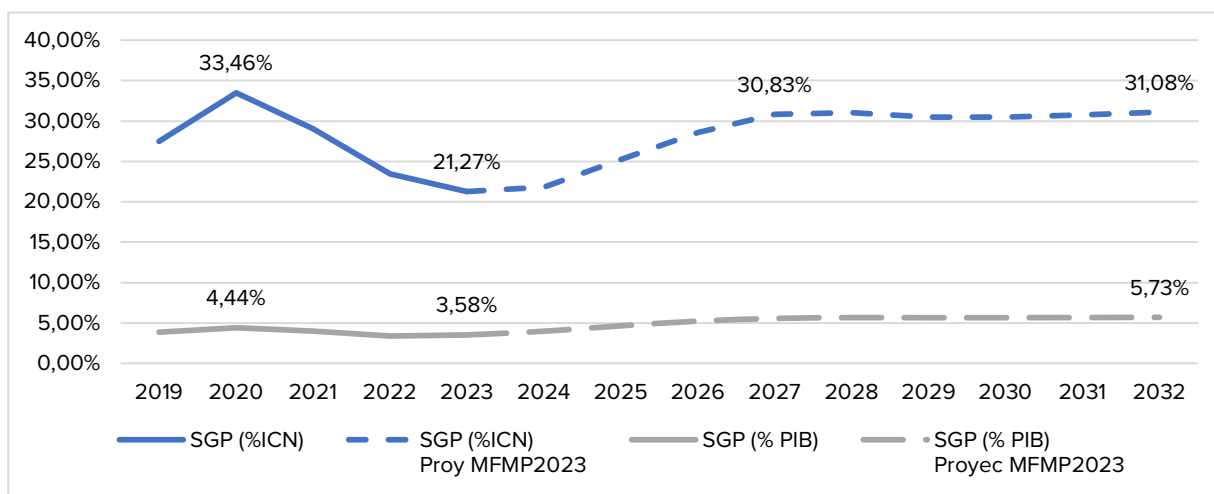
2024, el crecimiento del SGP será más acelerado hasta el 2027, año a partir del cual presentaría un crecimiento sostenido y mantendría su participación respecto a los ICN en un rango entre el 30% y 31% (ver Figuras 19 y 20). Ello representa una oportunidad para fortalecer las finanzas de las entidades territoriales, en particular de aquellas con mayores limitaciones.

**Figura 19. Trayectoria SGP hasta 2032 por el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2023) 2017- 2032**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023) y MFMP-MHCP (2023).

**Figura 20. Trayectoria participación del SGP respecto a los ICN y al PIB 2019 - 2032**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023) y MFMP-MHCP (2023).

Esta proyección positiva sugiere un panorama alentador para la descentralización fiscal en Colombia, ofreciendo la oportunidad de cerrar brechas y fortalecer la autonomía de los territorios. Sin embargo, es importante monitorear y evaluar la implementación de estas proyecciones a lo largo del tiempo, garantizando que los recursos se utilicen eficazmente para el desarrollo sostenible de las entidades subnacionales.

Cabe señalar que actualmente existen dos proyectos de acto legislativo (PAL) radicados en el Congreso que pretenden incrementar el piso mínimo del SGP respecto a los ICN.

Por un lado, el PAL-12/23 propone un piso del 30% de los ICN a partir del año 2026 y mantener crecimientos reales a partir de ese punto. Esta propuesta busca establecer un límite mínimo significativo para el SGP, ofreciendo a las entidades territoriales una porción más sustancial de los recursos nacionales. Sin embargo, es importante recordar que no necesariamente los crecimientos de puntos adicionales sobre la inflación sostienen la participación sobre los ingresos corrientes.

Por otro lado, el PAL-10/23 plantea la posibilidad de revivir el espíritu descentralizador de la

época de la constituyente, proponiendo un piso del 46.5%. Sin embargo, este nivel es considerablemente más alto que la participación actual del SGP (cerca al 20% en 2023) y proyectada a alcanzar, como máximo, un 31% de los ICN en el año 2027 en virtud de las dos últimas reformas tributarias. Esta propuesta implicaría desafíos financieros y logísticos significativos para el Presupuesto General de la Nación (PGN).

Finalmente debe advertirse que la experiencia acumulada de 30 años de transferencias concluye que la cantidad de recursos dentro del sistema no han logrado cerrar brechas que persisten en todos los sectores, así como entre los desempeños fiscales entre categorías de entidades territoriales. Por lo tanto, es necesario ajustar los criterios de asignación de las crecientes transferencias con el propósito de cerrar brechas dentro de los sectores y entre las entidades territoriales con capacidades fiscales, administrativas y estándares de bienestar muy desiguales. La experiencia histórica demuestra que la obtención de objetivos de política pública, como la equidad y el bienestar, no dependen exclusivamente de la cantidad de recursos, sino también de los criterios socio-territoriales de asignación y de la destinación del gasto.

### **Propuesta 1: establecer el 30.5% como nivel mínimo (piso) del SGP respecto a los ingresos corrientes de la Nación**

#### **Objetivo**

Establecer el piso del 30.5% de los ICN al SGP.

#### **Desarrollo de la propuesta**

Como se mencionó anteriormente, el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2023<sup>38</sup> proyecta un incremento de la participación del SGP como porcentaje de los ICN entre el 30% y 31% desde el año 2027 que se sostendría al menos hasta el 2032 en este nivel. Adicionalmente, como se ve en la Figura 22, la participación promedio del SGP respecto a los ICN desde el 2002 hasta el 2023 ha sido del 30.5% aproximadamente, por lo que la Dirección Técnica de la Misión de

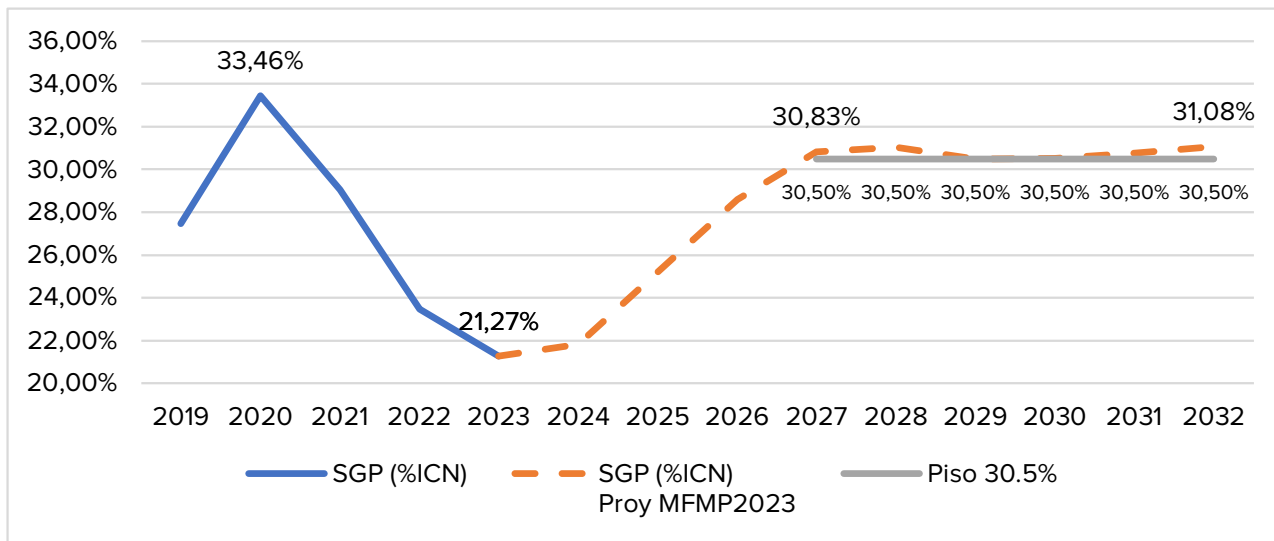
Descentralización propone establecer este nivel como base de la participación del SGP en los ICN de manera permanente a partir del año 2027 (ver Figura 21).

Para tal efecto, y de acuerdo con el comportamiento real de los ICN, el Gobierno Nacional establecerá si es necesario realizar ajustes a la fórmula de crecimiento del SGP para garantizar ese porcentaje mínimo de participación propuesto y en tal caso se presentará al Congreso las propuestas que correspondan.

<sup>38</sup> Se tiene en cuenta la decisión del fallo de la corte respecto a la deducibilidad de las regalías, así como el dato preliminar del PIB y del recaudo de los ICN para el año 2023.

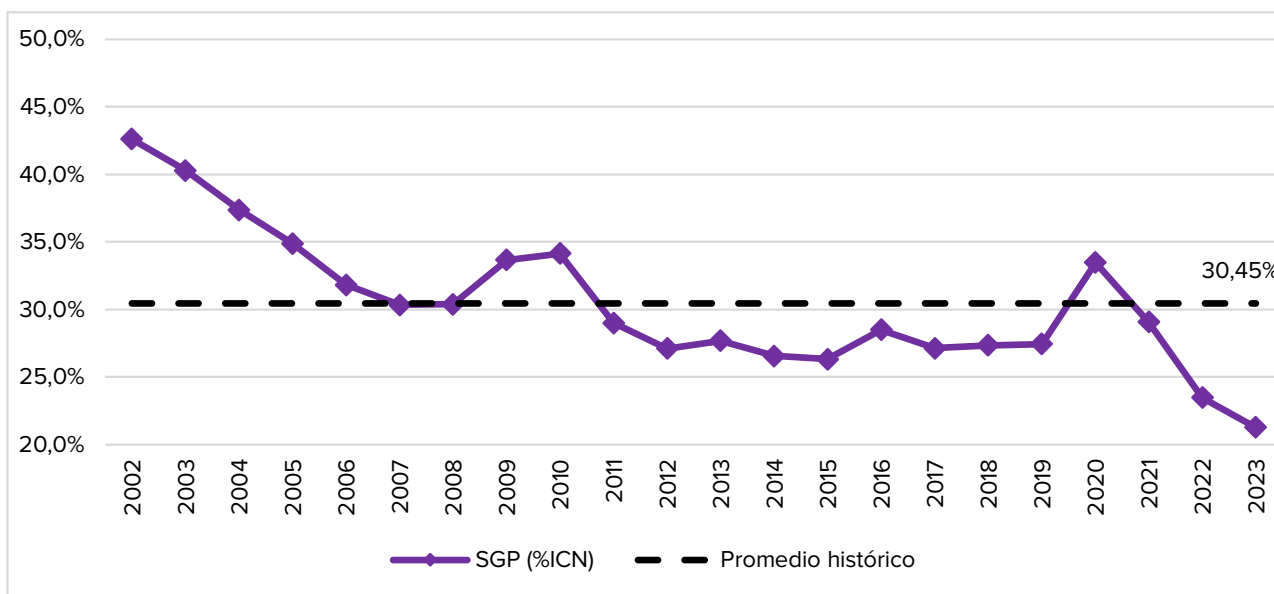


**Figura 21. % de SGP respecto a los ICN y piso propuesto**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023) y MFMP-MHCP (2023).

**Figura 22. Promedio histórico del % del SGP en los ICN. 2002 - 2023**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023) y MFMP-MHCP (2023).

## Propuesta 2: recomponer y separar el SGP en 2 bolsas: sectorial y territorial

### Objetivos

1. Reconocer la dinámica diferente de las “asignaciones sectoriales”, que tienen destinación específica y criterios propios de distribución, de las “asignaciones territoriales” que garanticen una visión territorial y autonomía en el uso de los recursos en el marco de las competencias departamentales y locales.
2. Establecer dinámicas apropiadas y diferenciales en el crecimiento de estos dos tipos de asignaciones.

## Desarrollo de la propuesta: composición del SGP

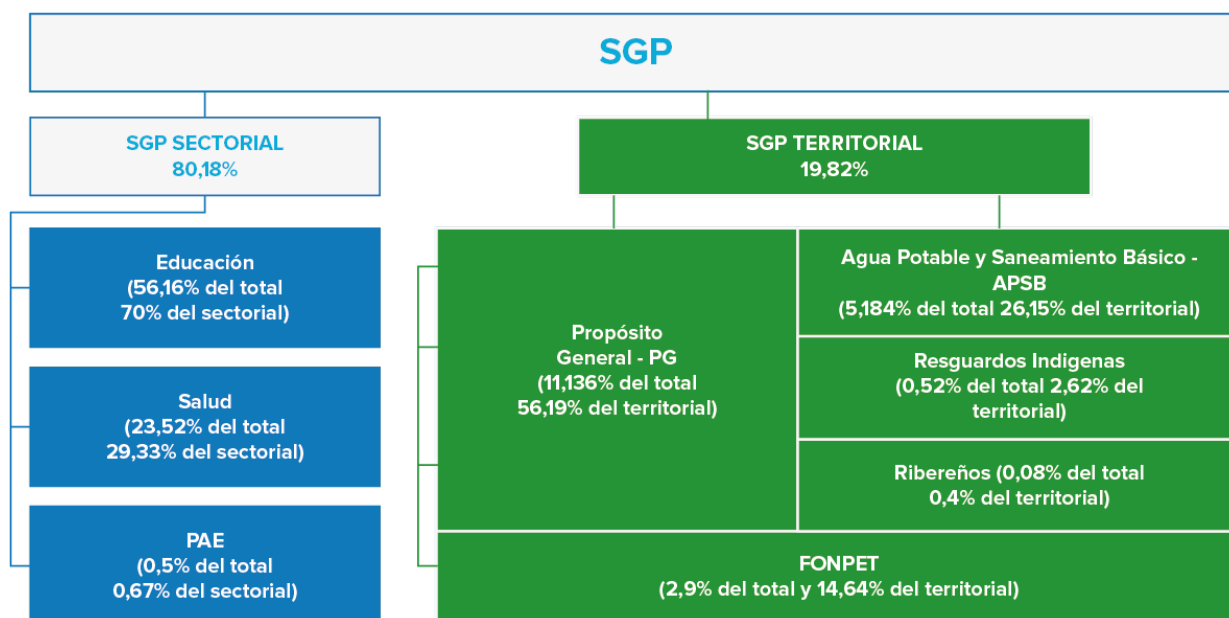
El SGP quedará constituido así:

1. El SGP sectorial: compuesto por las participaciones para Educación (56,16%) y para Salud (23,52%), y por la asignación especial para Alimentación Escolar (0,5%), para una participación total de 80,18%.
2. El SGP territorial: compuesto por las participaciones de Propósito General (11,136%) y de Agua Potable y Saneamiento Básico (5,184%), y por las Asignaciones

Especiales para Resguardos Indígenas (0,52%), Ribereños (0,08%) y FONPET (2,9%), para un total de 19,82%.

Los recursos de educación y salud tienen que ver, en su mayoría, con la financiación de la de acuerdos y políticas nacionales (nóminas en educación y régimen subsidiado en salud), por lo que son partidas con una destinación no decidida por los territorios. En cambio, la asignación de APSB es de discrecionalidad territorial por parte de los municipios y departamentos, por eso, pese a que hacen parte de un sector, sus recursos hacen el tránsito a la bolsa territorial del SGP.

**Figura 23. Nueva composición del SGP**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en propuesta 2.

### Definición de la participación de cada bolsa

Se propone que en el mediano plazo el SGP sectorial sea el 70% del total, en tanto que el SGP territorial llegue a representar el 30%, siguiendo la progresividad de la Figura 24.

De acuerdo con la distribución actual el 80,18% corresponde al SGP sectorial y el 19,82% al SGP territorial. El porcentaje de participación del SGP sectorial es significativamente mayor porque está dirigido a financiar los costos de educación y salud. Hacia el futuro con la reforma propuesta se garantiza un crecimiento en valores constantes del gasto sectorial, y un mayor nivel de

participación del SGP territorial, lo cual favorece la autonomía de departamentos y municipios en la ejecución de un flujo creciente de recursos; los cuales, no sobra decirlo, pueden libremente asignarse a salud y educación si así lo deciden autónomamente las entidades territoriales.

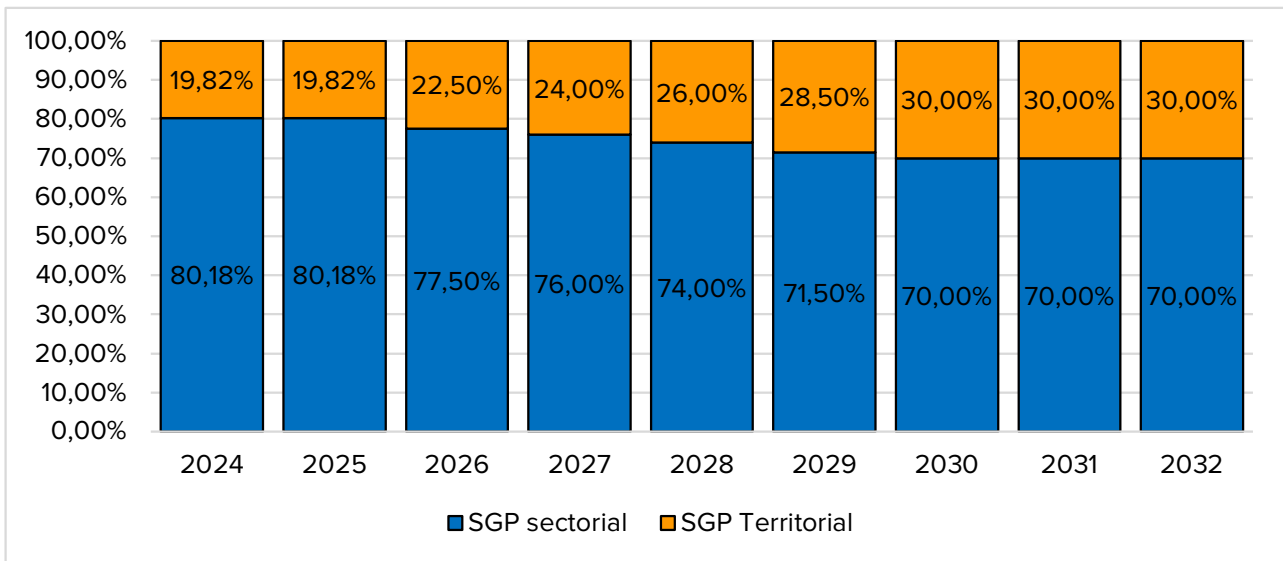
Para llegar a la distribución propuesta entre las 2 bolsas (70% y 30%) se propone una transición gradual en los cinco (5) años posteriores a la aprobación del correspondiente Acto Legislativo (Ver Figura 24). En la Figura 25 se presenta la proyección de los resultados de estos ajustes en el flujo de recursos del SGP sectorial y del SGP territorial.

A partir de la entrada en vigor del nuevo marco normativo se definirá la asignación mínima (o piso) a partir de la distribuida en la última vigencia. Es decir, si suponemos que la reforma entrara en vigor a partir del año 2025, la asignación mínima o piso sería la establecida en la distribución de las participaciones para la vigencia del año 2024. Los recursos adicionales serían la diferencia entre los recursos de cada año respecto a la asignación mínima. La Figura 26 muestra los recursos adicionales para los años posteriores.

### Participación adicional para los Resguardos Indígenas y Ribereños

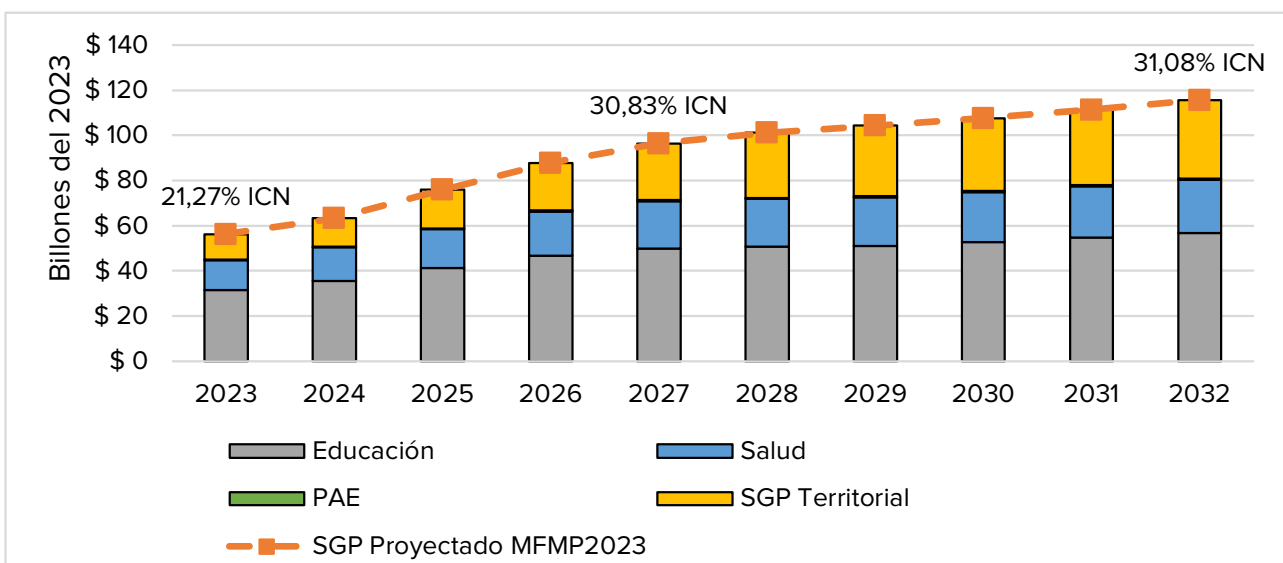
Actualmente la Asignación Especial del SGP para los Resguardos Indígenas (AESGPRI) representa el 0.52% del total del sistema, los ribereños el 0.08% y el FONPET el 2.9%. Este último deberá ceder parte de su participación para que, en el año 2030, los Resguardos Indígenas tengan una participación del 1% y los Ribereños del 0.1% del total del SGP.

**Figura 24. Cambios en la distribución del SGP**



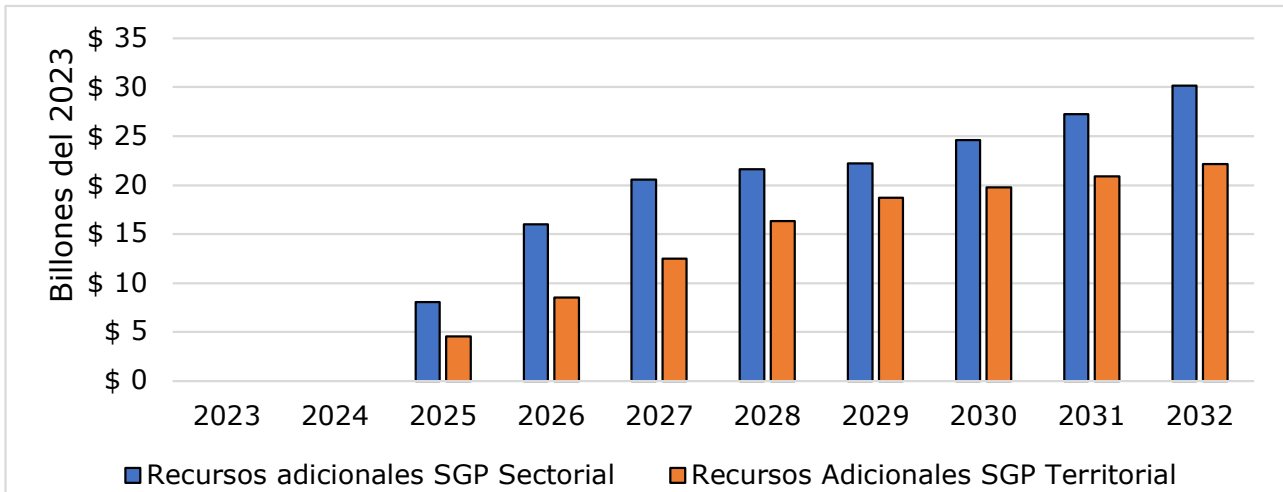
Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

**Figura 25. Trayectoria SGP, SGP sectorial (desagregado por educación, salud y PAE) y SGP territorial. 2023 - 2032**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023) y MFMP-MHCP (2023).

**Figura 26. Recursos adicionales para el SGP sectorial y SGP territorial. 2023 - 2032**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023) y MFMP-MHCP (2023).

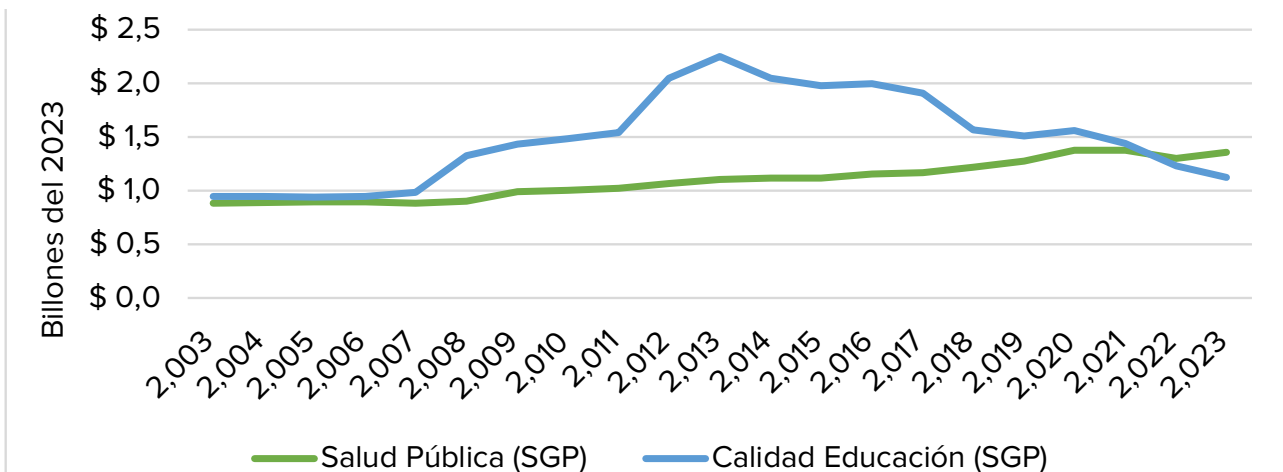
### Destinación de recursos adicionales del SGP sectorial

El propósito de incluir componentes sectoriales en el SGP fue avanzar sustancialmente en el logro de metas de cobertura y calidad de los respectivos servicios, en el agregado nacional y en cada entidad territorial, para lograr equidad social en la provisión de servicios básicos a la ciudadanía. Estudios, evaluaciones y análisis realizados y conocidos por la Misión, indican que, si bien se ha avanzado en metas de cobertura, especialmente en educación y salud, y aún con

rezagos en APSB, los resultados en calidad en educación y acceso efectivo a los servicios en salud evidencian brechas sociales y territoriales significativas.

En las páginas siguientes se presentan las brechas por categoría departamental<sup>39</sup> que todavía persisten en algunos indicadores de los sectores de educación, salud y agua potable. También se muestra el comportamiento del rubro de calidad en educación y de salud pública (ver Figura 27).

**Figura 27. Destinación recursos del SGP a calidad en educación y a salud pública**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023).

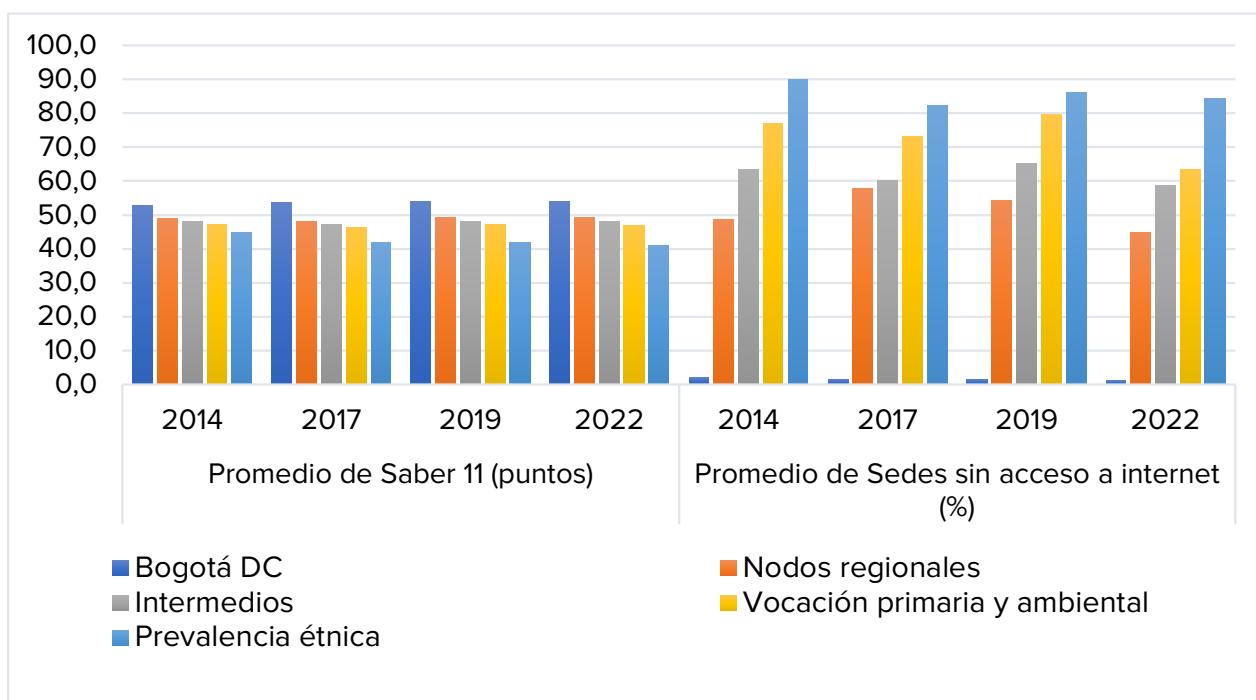
<sup>39</sup> Las categorías (departamentales y municipales) corresponden a la propuesta de clasificación realizada por el equipo técnico de la Misión de Decentralización y están referidas en este informe.

## Brechas en Educación

Las brechas en la calidad de educación se han medido por indicadores como el promedio de las Pruebas Saber 11 y como el porcentaje de sedes educativas oficiales sin acceso a internet. La Figura 28 muestra cómo los resultados de las Pruebas Saber 11 son los mejores para Bogotá DC y los peores en los departamentos

pertenecientes a la categoría de prevalencia étnica, cuya brecha aumenta con el tiempo. Adicionalmente, estos mismos departamentos reportan una cantidad significativa de sedes educativas del sector oficial, todavía sin acceso a internet, mientras que Bogotá DC está a punto de alcanzar el acceso total en estas sedes.

**Figura 28. Promedio de Saber 11 (puntos) y promedio de sedes educativas oficiales sin acceso a internet (%) por categoría departamental**



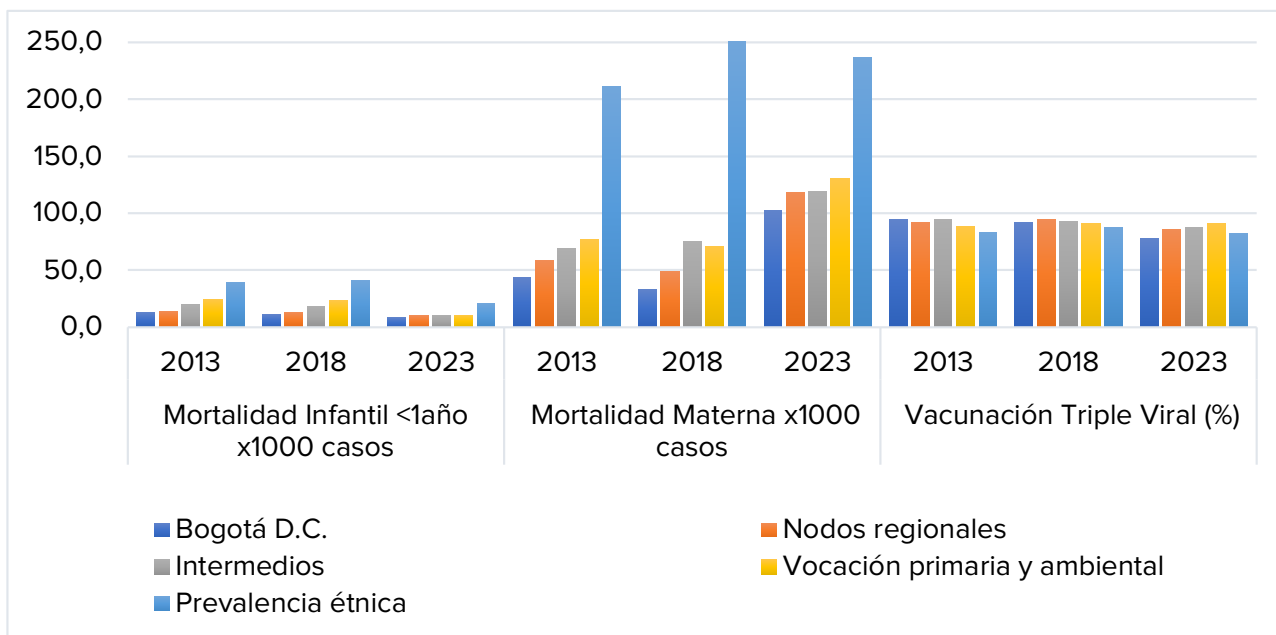
Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del MEN, SICODIS-DNP y DANE (2023).

## Brechas en Salud

Las brechas en salud son quizá las menores por sector, cada vez se mueren menos niños menores a un año en todos los departamentos llegando a un promedio de 3 niños por cada mil a nivel nacional. Sin embargo, la mortalidad materna a los 42 días para los últimos 10 años ha aumentado en todos los departamentos, incluyendo el centro andino, pero cada vez es mayor para los departamentos de prevalencia étnica con más de 200 casos por cada mil. Respecto a la cobertura de la vacunación de la triple viral se constata una disminución

de la vacunación incluso en departamentos con menos rezago. Es necesario revertir esta tendencia teniendo en cuenta que la vacunación hace parte de las campañas de prevención de salud pública (ver Figura 29).

**Figura 29. Promedio de mortalidad infantil de menos de 1 año, mortalidad materna y cobertura de la vacunación triple viral por categoría departamental**



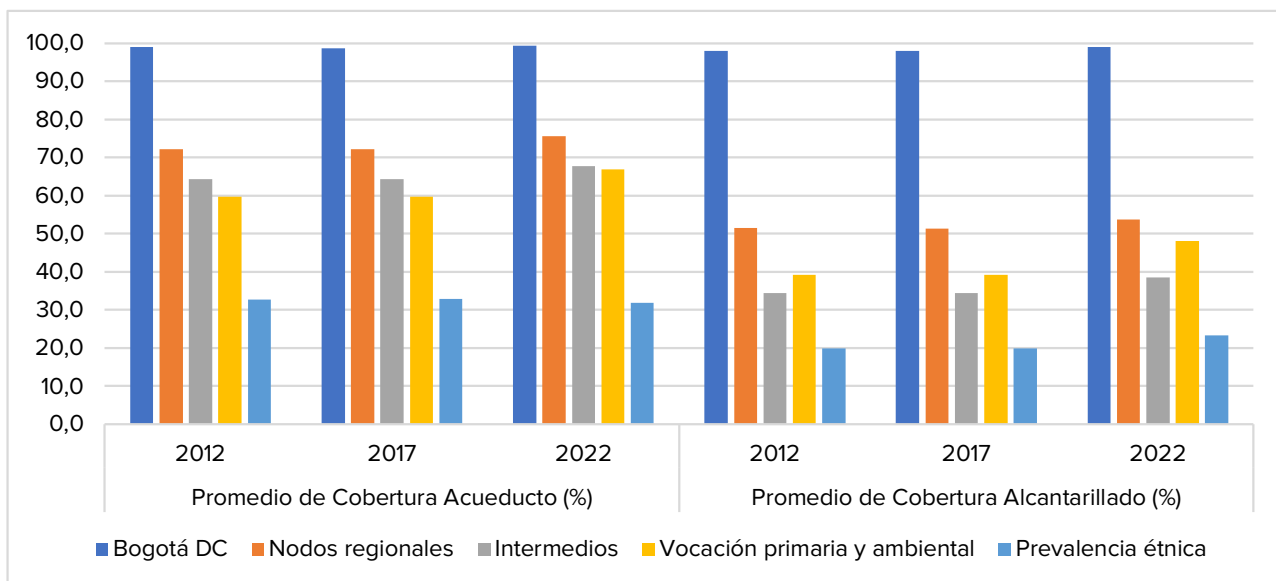
Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del Consejo Privado de Competitividad - CPC (2023).

### Brechas en agua potable y saneamiento

Mientras Bogotá ya casi alcanza cobertura total en acueducto y alcantarillado, los departamentos de prevalencia étnica tienen una cobertura de acueducto menor al 40%, y éstos, al igual que los pertenecientes a las categorías de intermedios y de vocación primaria y ambiental, tienen

coberturas de alcantarillado menores al 40% (ver Figura 30). Lo mismo se constata en la calidad del agua en estos departamentos. Mientras Bogotá tiene el menor índice de riesgo de la calidad del agua (IRCA), los departamentos intermedios y de prevalencia étnica tienen un riesgo superior al promedio nacional (ver Figura 31).

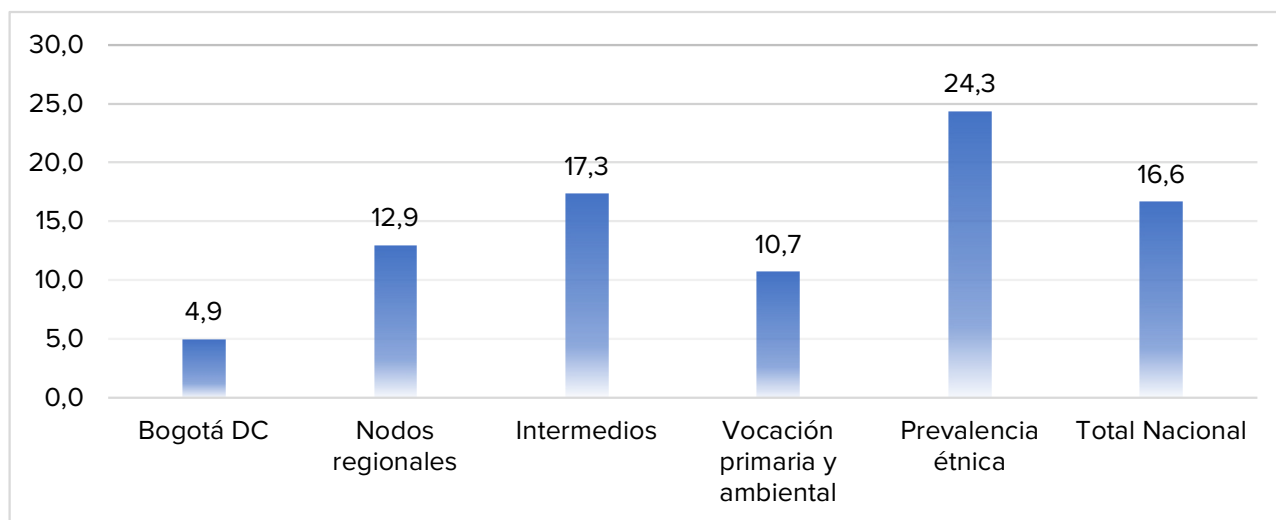
**Figura 30. Cobertura en acueducto y alcantarillado por categoría departamental**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del SICODIS-DNP (2023).



**Figura 31. IRCA (2022) promedio por categoría departamental**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en el INCA (2022).

La Dirección Técnica de la Misión propone que a partir del año 2025 los recursos adicionales (ver Figura 26), generados por la senda prevista de crecimiento del SGP en el MFMP, sean dirigidos por los respectivos sectores al cierre de brechas

en cobertura y calidad. Para tal efecto, tendrán que plantear los planes de acción e indicadores que permitan acelerar y evidenciar el cierre de brechas en el respectivo sector.

### Propuesta 3: nuevos criterios de distribución de los recursos adicionales del SGP de propósito general

#### Objetivos

1. Reemplazar los criterios actuales de la distribución del Propósito General.
2. Orientar la asignación de los recursos de Propósito General hacia una mejora en la equidad interterritorial, a la protección del medio ambiente y a la inclusión social.

#### Desarrollo de la propuesta

Beneficiarios: La bolsa de Propósito General será otorgada únicamente a los municipios y distritos.

#### Criterios de distribución

1. Asignación mínima: se garantiza a cada municipio el piso de su asignación del año

2024 por concepto de SGP de Propósito General, ajustado por inflación.

2. Recursos adicionales: una vez realizado este ejercicio para todos los municipios del país, sobre los recursos anuales restantes se aplicarán los siguientes criterios de distribución<sup>40</sup>:
  - 70% con el criterio de igualación fiscal (inverso de la tributación per cápita<sup>41</sup>);
  - 18% para aquellos municipios cuya población étnica constituya más del 33% de su población total, o aquellos que están clasificados como municipios de ‘densidad étnica’ en las categorías municipales propuestas por la Misión<sup>42</sup>;

<sup>40</sup> Estos porcentajes corresponden a los mejores resultados obtenidos respecto a efectos esperados de la aplicación de los criterios en las diferentes simulaciones realizadas.

<sup>41</sup> Se otorgarán más recursos a aquellos municipios cuya tributación per cápita sea menor, y viceversa. Este indicador es transitorio hasta tanto el MHCP y el DNP calculen la tributación potencial per cápita.

<sup>42</sup> Estas categorías municipales son las referidas en la propuesta de la Misión de Descentralización para el reconocimiento de la heterogeneidad territorial. Las categorías son: i) Grandes ciudades, ii) Nodos territoriales, iii) Intermedios, iv) Centros Urbanos, v) Vocación primaria, vi) Densidad étnica y vii) Prevalencia ambiental. (Ver propuesta de nueva LOOT y ordenamiento territorial).

- 12% para aquellos municipios cuya área reconocida en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) y/o en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) represente más del 60% de su área extensión total, o de aquellos municipios clasificados como de 'prevalencia ambiental' en las categorías municipales propuestas por la Misión.

### Justificación de los criterios

El criterio de igualación fiscal es reconocido en la literatura internacional como instrumento idóneo para el cierre de brechas entre entidades territoriales del mismo nivel de gobierno (equidad horizontal). Así, con base en este criterio, la asignación compensa a aquellas entidades territoriales que presenten una tributación per cápita menor al promedio nacional. Por el momento se utiliza el indicador de tributación efectiva per cápita y con este se ha replicado el ejercicio. Sin embargo, se deberá avanzar hacia un indicador de la tributación potencial.

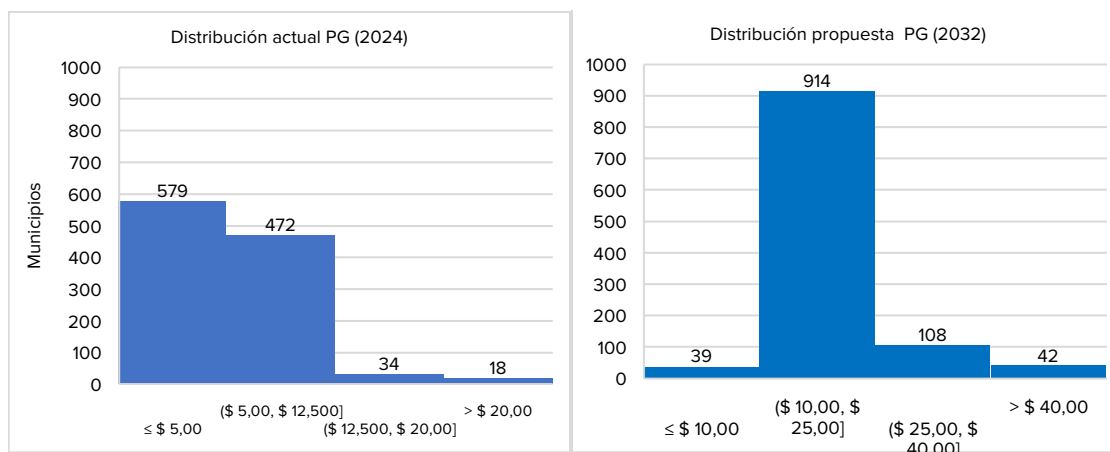
Se propone que el restante 30% sea distribuido para priorizar a grupos de municipios con

condiciones especiales en su entorno. En consecuencia, el 12% se distribuye entre el grupo de municipios con mayores áreas protegidas (categoría de prevalencia ambiental) y el 18% se asignará al grupo de municipios étnicos (categoría de municipios de densidad étnica).

En el primer caso, estos recursos adicionales pueden apoyar proyectos que sean compatibles con la vocación ambiental de estos municipios. En el segundo caso, los datos muestran que hay una correlación positiva entre población étnica y la pobreza, por lo que el 18% adicional para los municipios con población étnica favorecería la equidad y la inclusión social. En ambos casos, estos recursos adicionales pueden ayudar a superar brechas en calidad de vida de su población y a la vez apalancar la financiación de proyectos en prestación de servicios y en aprovechamiento de sus potencialidades.

En la Figura 32 se muestra en forma agregada cómo cambiaría la concentración de las asignaciones por SGP de Propósito General a raíz del ajuste de sus criterios de distribución.

**Figura 32. Comparativo del histograma del SGP de propósito general con la propuesta de distribución de los recursos adicionales para el periodo 2024 y 2032 en miles de millones de pesos del 2023**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en la propuesta.

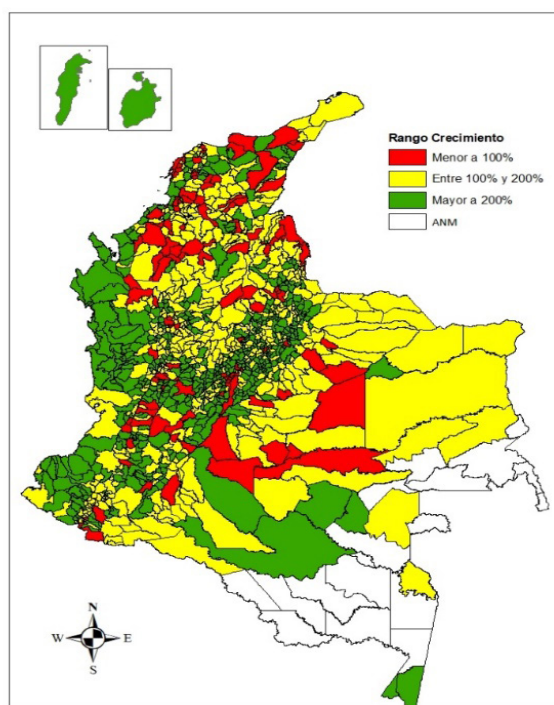
La figura anterior muestra cómo con los criterios actuales de distribución para el año 2024 579 municipios estarían recibiendo en promedio una asignación de propósito general menor a \$5 mil millones y solo 18 municipios logran recursos superiores a 20 mil millones, incrementando en el tiempo la inequidad. Por efecto de los nuevos

criterios de distribución propuestos, solo 39 municipios recibirían en promedio menos de \$10 mil millones y la mayoría de ellos (914) pasarían a recibir en promedio sumas entre \$ 10 y 25 mil millones, emprendiendo un camino hacia el cierre de brechas fiscales.

El efecto redistributivo de la asignación del propósito general se alcanza a ver por medio de los crecimientos porcentuales entre los años 2024 al 2032. La Figura 33 muestra los municipios que crecen: a) en menos del 100% (no se alcanzan a duplicar) en color rojo; b) entre un 100% al 200% (se alcanzan a duplicar, pero su crecimiento es menor al ritmo del SGP territorial) en amarillo; y c) más de un 200% (crecen a un

ritmo mayor que la bolsa territorial) en verde. Las regiones del Pacífico y Amazonía se pintan de color verde, junto con los municipios que se encuentran en las cordilleras y que pertenecen a zonas de protección ambiental. La mayoría de los municipios que se encuentran en rojo pertenecen a categorías de municipios denominados ‘nodos territoriales’, las ‘grandes ciudades’ y Bogotá DC.

**Figura 33. Rangos de crecimientos % del propósito general entre 2024 y 2032**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en la propuesta.

A nivel más desagregado, la Figura 34 presenta los resultados de la aplicación del ajuste a los criterios de distribución en cada una de las categorías municipales. De la misma Figura se evidencia que con esta propuesta de ajuste de criterios del SGP de propósito general se logra que:

1. Ningún municipio pierda recursos frente a su asignación vigente.
2. Los mayores crecimientos acumulados se produzcan en los municipios de prevalencia ambiental y de densidad étnica, así mismo, los municipios de vocación primaria obtienen un crecimiento significativo.
3. Los municipios correspondientes a las categorías de intermedios y de centros urbanos también se favorecen con la distribución dado

que se recogen sus dinámicas poblacionales, económicas y sociales y un flujo mayor de recursos potencia sus posibilidades de desarrollo.

4. Bogotá, las ciudades grandes y los nodos territoriales, aunque crecen, lo hacen a ritmos sensiblemente menores a los del resto de municipios.

En síntesis, las diferentes tasas de crecimiento son acordes con las características y necesidades de cada grupo de municipios, a la vez que atienden a criterios de equidad, cierre de brechas y atención especial hacia las entidades territoriales de prevalencia ambiental. Este mismo efecto se hace extensivo al total del SGP, como se aprecia en la Figura 35.

**Tabla 17. Dinámica del propósito general a precios del 2023 por categoría municipal. 2023 - 2032**

Categoría MUNICIPAL	2023	2024	2026	2028	2030	2032	2024 - 2032 (\$)	2024 - 2032 (%)
Prevalencia Ambiental	\$ 817	\$ 908	\$ 2,004	\$ 3,001	\$ 3,443	\$ 3,750	\$ 2,842	312.83%
Densidad Étnica	\$ 859	\$ 942	\$ 1,827	\$ 2,632	\$ 2,988	\$ 3,236	\$ 2,294	243.56%
Vocación Primaria	\$ 1,565	\$ 1,711	\$ 2,692	\$ 3,584	\$ 3,980	\$ 4,255	\$ 2,544	148.69%
Centros Urbanos	\$ 745	\$ 822	\$ 1,468	\$ 2,055	\$ 2,315	\$ 2,496	\$ 1,674	203.50%
Intermedios	\$ 1,041	\$ 1,143	\$ 2,117	\$ 3,003	\$ 3,395	\$ 3,668	\$ 2,525	220.94%
Nodo Territorial	\$ 733	\$ 802	\$ 997	\$ 1,175	\$ 1,254	\$ 1,309	\$ 508	63.31%
Ciudades Grandes	\$ 334	\$ 365	\$ 380	\$ 394	\$ 400	\$ 404	\$ 40	10.91%
Bogotá DC	\$ 328	\$ 356	\$ 360	\$ 365	\$ 367	\$ 368	\$ 12	3.40%
Propósito General	\$ 6,422	\$ 7,048	\$ 11,846	\$ 16,209	\$ 18,142	\$ 19,486	\$ 12,438	176.47%

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de la Misión de Descentralización con base en simulaciones de la propuesta

**Tabla 18. Crecimiento del SGP Total a precios del 2023 por categoría municipal. 2023 - 2032**

Categoría MUNICIPAL	2023	2024	2026	2028	2030	2032	2024 - 2032 (\$)	2024 - 2032 (%)
Prevalencia Ambiental	\$ 2,287	\$ 2,575	\$ 3,971	\$ 5,024	\$ 5,502	\$ 5,920	\$ 3,345	129.94%
Densidad Étnica	\$ 2,948	\$ 3,318	\$ 4,953	\$ 6,125	\$ 6,661	\$ 7,157	\$ 3,839	115.70%
Vocación Primaria	\$ 5,202	\$ 5,856	\$ 8,536	\$ 10,408	\$ 11,268	\$ 12,088	\$ 6,232	106.42%
Centros Urbanos	\$ 2,291	\$ 2,579	\$ 3,835	\$ 4,743	\$ 5,158	\$ 5,538	\$ 2,959	114.74%
Intermedios	\$ 3,615	\$ 4,069	\$ 5,988	\$ 7,326	\$ 7,940	\$ 8,528	\$ 4,459	109.58%
Nodo Territorial	\$ 11,978	\$ 13,483	\$ 18,220	\$ 20,402	\$ 21,483	\$ 23,070	\$ 9,587	71.11%
Ciudades Grandes	\$ 5,554	\$ 6,252	\$ 8,407	\$ 9,373	\$ 9,855	\$ 10,580	\$ 4,328	69.22%
Bogotá DC	\$ 4,338	\$ 4,883	\$ 6,631	\$ 7,487	\$ 7,906	\$ 8,485	\$ 3,602	73.76%
Total Municipal	\$ 38,213	\$ 43,015	\$ 60,539	\$ 70,888	\$ 75,772	\$ 81,366	\$ 38,351	89.16%
Departamentos y ANM	\$ 18,015	\$ 20,279	\$ 27,306	\$ 30,338	\$ 31,862	\$ 34,241	\$ 13,962	68.85%
SGP Total	\$ 56,228	\$ 63,294	\$ 87,845	\$ 101,226	\$ 107,634	\$ 115,608	\$ 52,314	82.65%

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en simulaciones de la propuesta.

Como complemento a la Figura 34, se muestra la Figura 36 en donde se detalla por categoría la cantidad de municipios en los distintos niveles

de tasa de crecimiento porcentual entre el 2024 y el 2032.

Si no se lleva a cabo ninguna de las propuestas el crecimiento del Propósito General para todos los municipios durante estos 8 años sería menor al 100%. Esto implicaría que más de 980 municipios tendrían un crecimiento superior a este nivel y casi 120 crecerían a un ritmo inferior. La Figura 37

muestra los rangos del crecimiento porcentual durante los mismos 8 años del propósito general por departamentos.

**Tabla 19. Rangos de crecimiento % del propósito general de categoría municipal. 2024 - 2032**

Categoría MD	Menor a 100%	Entre 100% y 200%	Mayor a 200%
Densidad Étnica		27	63
Prevalencia Ambiental		9	181
Vocación Primaria	46	184	33
Centros Urbanos	3	104	96
Intermedios	6	113	175
Nodos territoriales	47	7	3
Grandes	5		
Bogotá DC	1		
Total	108	444	551

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en simulaciones de la propuesta.

**Tabla 20. Rangos de crecimiento porcentual del propósito general de municipios por departamento. 2024 - 2032**

Departamentos	Menor a 100%	Entre 100% y 200%	Mayor a 200%
AMAZONAS			2
ANTIOQUIA	10	69	46
ARAUCA		7	
ATLANTICO	4	11	8
BOGOTÁ D.C.	1		
BOLIVAR	11	26	9
BOYACA	2	38	83
CALDAS	1	15	11
CAQUETA	1	12	3
CASANARE	3	14	2
CAUCA	2	14	26
CESAR	2	14	9
CHOCO		3	27
CORDOBA	9	15	6
CUNDINAMARCA	11	29	76
GUAINIA		2	
GUAJIRA	2	6	7
GUAVIARE		3	1
HUILA	2	12	23
MAGDALENA	7	9	14

Departamentos	Menor a 100%	Entre 100% y 200%	Mayor a 200%
META	5	17	7
NARIÑO	2	32	30
NORTE DE SANTANDER	5	21	14
PUTUMAYO		9	4
QUINDIO	1	1	10
RISARALDA	3	3	8
SAN ANDRÉS			2
SANTANDER	7	23	57
SUCRE	7	15	4
TOLIMA	4	10	33
VALLE DEL CAUCA	6	9	27
VAUPES		2	1
VICHADA		3	1
Total	108	444	551

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en simulaciones de la propuesta.

#### Propuesta 4: flexibilización de los recursos del SGP de propósito general

##### Objetivos

1. Garantizar a las entidades territoriales la total autonomía en la destinación de los recursos del SGP de Propósito General, eliminando las destinaciones específicas.
2. Mantener la opción de financiamiento de gasto de funcionamiento con el SGP de propósito general hasta el 41% del total de los recursos, de acuerdo con las necesidades y la decisión de la entidad territorial.

##### Propuesta

Eliminar las disposiciones y los porcentajes de destinación específicas sobre el SGP de propósito general. Actualmente de la bolsa de Propósito General se debe destinar un 8% para deporte y recreación, un 6% para cultura<sup>43</sup>, un 10% para el FONPET y los recursos restantes deberán ser destinados a inversión de acuerdo

con las competencias asignadas por la ley.

Se busca que estos recursos sean ejecutados con autonomía territorial en el marco de las competencias descentralizadas y para atender las prioridades de sus planes de desarrollo.

Para garantizar la eficiencia en el uso de los recursos se debe implementar un programa de fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales, en particular de aquellas de mayor precariedad de sus capacidades institucionales y peores resultados de bienestar social, las cuales suelen ser las mismas. Adicionalmente, esta propuesta deberá ser coherente y articulada con las competencias de las Entidades Territoriales definidas por la LOOT, con las propuestas de fortalecimiento del Estado abierto y participación ciudadana en el nivel territorial.

<sup>43</sup> artículo 14 de la Ley 1450 de 2011



### 3.5. Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET)

#### Componentes de la Misión

El Decreto 1665 de 2021 determina que la Misión de Descentralización desarrollará sus actividades a partir de los siguientes componentes específicos: competencias entre niveles de gobierno, fuentes

y usos de los recursos, arquitectura institucional y modernización de la administración pública, Estado abierto y participación ciudadana y descentralización y territorios indígenas. La presente propuesta se encuentra clasificada en el segundo de los componentes:

1. Competencias	2. Fuentes y usos	3. Arquitectura institucional	4. Estado abierto	5. Territorios indígenas
	X			

#### Objetivos del nuevo modelo

1. Equidad entre los territorios	2. Inclusión socio territorial	3. Autonomía	4. Asociatividad Territorial	5. Protección del medio ambiente
X	X	X	X	X

#### Resumen

La propuesta de creación del FECET surge como respuesta a la necesidad de compensar las deficiencias en la capacidad fiscal de los territorios con menor dinamismo económico del país, que por razones de tipo estructural no han podido conectar funcionalmente a sus poblaciones con los mercados, las empresas y la oferta de bienes y servicios públicos, quedando excluidos de las oportunidades e irradiaciones positivas del desarrollo productivo y el crecimiento económico del país.

El Fondo complementará el sistema actual de transferencias que hasta el momento se ha centrado en la política social sectorial y le brindará oxígeno financiero a los departamentos para que cumplan con mayor desenvoltura la competencia de promover el desarrollo económico dentro de su territorio, complementar la acción municipal e intermediar entre la Nación y los municipios.

Con estos recursos se compensaría en parte las debilidades estructurales que los departamentos han tenido en sus ingresos (su recaudo tributario depende de impuestos a los vicios –cigarrillo, licores, etc. y su participación en el recaudo tributario total del país es de 5% VS 15% de los municipios y 80% de la nación) para que apalancen inversiones productivas de tipo supramunicipal que aporten al cierre de brechas económicas intradepartamentales.

#### Diagnóstico

- Brechas económicas territoriales: Persisten enormes brechas entre municipios, entre departamentos y al interior de ellos, acentuando las diferencias verticales entre el centro y la periferia, y otras horizontales, entre los mismos niveles de gobierno.
  - El PIB per cápita 2022 de Vichada (sin actividad extractiva) representa tan solo el 15% del PIB per cápita de Bogotá D.C.
  - El “triángulo de oro extendido”, conformado por Bogotá D.C., y los departamentos y las capitales de Santander, Antioquia, Valle, Cundinamarca, Atlántico y Bolívar, concentra el 67% del PIB nacional y el 72% del PIB industrial nacional.
  - Los 50 municipios más ricos del país generan en promedio un Valor Agregado Municipal per cápita (VAM p.c., 2021) de \$84 millones, mientras que los 50 más pobres, uno de \$4 millones.
  - El sistema de ciudades -151 municipios- concentra el 74% del PIB nacional, y en su interior también hay disparidades: el Índice de Ciudades Modernas mejoró entre 2010 y 2022 pero su componente económico solo se incrementó para las ciudades más avanzadas.

- e. Al interior de los departamentos hay una gran desigualdad: en promedio, en los departamentos del triángulo de oro extendido, sus ciudades capitales y áreas metropolitanas concentran más del 68% del VAM total de cada departamento.
2. Obstáculos estructurales contra el cierre de brechas:
    - a. La ausencia de recursos y de un esquema ágil y acertado de ejecución de estos ha recreado un círculo vicioso en el que las entidades territoriales no cuentan con bases gravables que aumenten su recaudo tributario y, por lo tanto, carecen de recursos para financiar inversiones de impacto que les permita conectar a las poblaciones con los servicios básicos y mercados, y atraer mano de obra calificada y empresas a su territorio.
    - b. Alto empleo informal: la informalidad del país fue de 56% en el trimestre de julio a septiembre de 2023, siendo la menor en Bogotá con un 32%, y la mayor en Quibdó con un 68%.
    - c. Desactualización del catastro: en 2023, el 79,8% de los municipios tuvo una desactualización catastral de más de 10 años en la zona urbana y, el 82,5% en la zona rural.
    - d. Aislamiento geográfico y de mercados: solo el 19% de vías terciarias del país está en buen estado.
    - e. Concentración de la oferta institucional de trámites y servicios del nivel nacional en Bogotá, el triángulo de oro extendido y los nodos de las aglomeraciones: para el resto de los municipios es más difícil y costoso acceder a los trámites -especialmente a los económicos- pese a que son la puerta de entrada para el ejercicio de derechos, con el agravante de que aún no hay conectividad digital total en el país y que prevalece el canal presencial sobre el digital.

### **Resumen de la propuesta: Transferencias de igualación fiscal, la solución internacional ante problemas similares**

Las disparidades en la base económica territorial han sido un problema común en países federales y unitarios; unos y otros han optado por combinar

varios tipos de transferencias (sistemas y fondos con diversos fines) con criterios de ecualización fiscal horizontal (entre niveles de gobierno) o vertical (del nivel central al nivel subnacional), vía ingresos (atenuación de las diferencias en la capacidad de recaudación tributaria per cápita) o vía costos (minimización de divergencias en los costos per cápita asociados a la entrega de un conjunto uniforme de bienes y servicios públicos). En los países de la OECD coexisten en promedio 5 sistemas de transferencias intergubernamentales, que adoptan un enfoque de ecualización fiscal que representa el 2,4% del PIB y que compensa aproximadamente el 80% de las brechas económicas territoriales. Gran parte de estas transferencias o fondos para la ecualización fiscal proviene de acuerdos de reparto o coparticipación en ingresos nacionales o impuestos como Renta (personas físicas y sociedades) e IVA.

### **Creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET)**

El FECET se plantea como un instrumento de transferencias de ecualización fiscal para compensar las brechas económicas intradepartamentales a través del financiamiento de inversiones supramunicipales habilitadoras de conectividad e integración funcional urbano-rural, y multiplicadoras de productividad, competitividad y desarrollo económico en los territorios más rezagados de cada departamento.

### **Principales características**

1. Propósito: Aportar a la convergencia económica intradepartamental del país, propiciar una mayor equidad territorial, potencializar las capacidades productivas de los territorios según sus vocaciones, y aumentar la productividad de todos los factores. El FECET sería un instrumento adicional del Sistema de Financiamiento territorial, complementario al SGP y al SGR.
2. Nivel de Gobierno a cargo del FECET: Los departamentos serían los receptores directos de las transferencias del Fondo para que lideren las Misiones Productivas de cierre de brechas en sus municipios y subregiones más rezagadas.
3. Destinación de los recursos: a) Programas

supramunicipales o Misiones Productivas<sup>44</sup> de desarrollo económico sustentable orientados a resultados en el cierre de brechas intradepartamentales y el fortalecimiento de la integración y las relaciones funcionales entre el campo y la ciudad, entre municipios y entre grupos poblacionales, a partir de las vocaciones económicas de los territorios;

b) Fortalecimiento institucional y técnico en formulación y ejecución de programas y proyectos, y operatividad y despliegue de las Misiones Productivas.

4. Naturaleza: El FECET podría crearse como una cuenta especial vinculada a EnTerritorio bajo la administración de un tercero (patrimonio autónomo), con subcuentas en cada departamento para el respectivo giro de las transferencias. No tendría una estructura propia y contaría con un financiamiento multi fuente (público y privado).
5. Tamaño del Fondo: La aplicación del enfoque de igualación fiscal vía ingresos mediante la sumatoria de los rezagos de capacidad fiscal<sup>45</sup> (ingresos propios per cápita recaudados) de cada departamento y cada municipio frente al promedio nacional, arroja un valor indicativo de \$16, 2 billones del año 2023, equivalente al 1,2% del PIB.
6. Criterios de distribución entre departamentos:
  - a) Igualación fiscal vía ingresos: 50% según la sumatoria de los rezagos de la capacidad fiscal departamental propia y la de sus municipios con respecto al promedio nacional y b) Proxy de igualación fiscal vía costos: 50% por el Índice de Distancias y Densidades (PNUD-DNP), el cual incluye densidad poblacional y tiempo de viaje hasta los nodos y refleja de cierto modo el grado de ruralidad.

El uso de estos criterios permitiría una distribución en la cual el mayor efecto compensatorio por asignación per cápita departamental estaría en los departamentos con menor crecimiento económico; mayor ruralidad, dispersión

poblacional y aislamiento geográfico y funcional, y mayor riqueza natural: Vichada, Guainía, Guaviare, Amazonas, Vichada y San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

### Posibles fuentes de financiamiento

1. Transferencias anuales del nivel nacional para asegurar el tamaño mínimo del Fondo:
  - a) coparticipación en impuestos nacionales como IVA o Renta que se traduzca en una participación de 5,87% de ICN y/o b) devolución de partidas del Presupuesto General de la Nación (PGN) que la Nación ha venido ejecutando a través de ministerios, departamentos administrativos y unidades ejecutoras adscritas y vinculadas para cumplir competencias que son de carácter territorial. Para 2023, la inversión recentralizada representó aproximadamente el 36% del PGN-inversión de 2023 (\$17,7 billones).
2. Recursos complementarios del sector público y privado: al Fondo podrán concurrir recursos adicionales de financiación o cofinanciación como SGR, SGP o recursos propios de entidades territoriales, aportes de entidades descentralizadas, recursos de cooperación nacional e internacional, donaciones, rendimientos financieros de los recursos administrados por el patrimonio autónomo y demás aportes y recursos que obtenga el Fondo o se le asignen a cualquier título.

### Gobernanza del FECET

Con el fin de propiciar una mayor autonomía departamental, y a la vez asegurar una mayor participación pública y compromiso cívico, el esquema organizacional y de gobernanza del FECET se podría fundamentar en la Innovación Abierta. En la práctica, cada departamento sería el responsable de administrar y asignar los recursos del FECET, liderar las Misiones Productivas de cierre de brechas, contar con el consejo no vinculante de instancias ya existentes como las Comisiones de Competitividad e Innovación y movilizar a las Comunidades

<sup>44</sup> Cuerpo de inversiones habilitadoras del desarrollo, como por ejemplo la infraestructura vial y de transporte y la conectividad digital, y multiplicadoras de mercados, comercio, empresas, industrias y emprendimientos, como lo son el capital humano y ambiental, la innovación y la tecnología, entre otras, que potencian las apuestas y cadenas productivas de los territorios más rezagados, en búsqueda de una mayor diferenciación, productividad y competitividad.

<sup>45</sup> Mientras no se cuente con el cálculo de la capacidad fiscal de las entidades territoriales a partir de sus esfuerzos y potencialidades de recaudo, se deberá emplear la variable de ingresos propios (tributarios y no tributarios) per cápita.

Territoriales (pequeños productores, centros de investigación, asociaciones de municipios, empresas, etc.) desde las bases y demás actores de los ecosistemas solucionadores y ejecutores de las Misiones.

Las áreas de desarrollo económico o unidades de innovación de las gobernaciones se encargarían de: a) identificar las brechas dentro del departamento; b) diagnosticar las vocaciones, retos y apuestas productivas de los territorios más rezagados; c) definir las Misiones Productivas; d) activar las Comunidades Territoriales de los municipios donde se van a realizar las Misiones mediante un diálogo abierto y crowdsourcing para validar el diagnóstico, plantear retos, idear soluciones, y sugerir los actores del Ecosistema solucionador encargado de cumplir la Misión y ejecutar sus proyectos; e) gestionar la conformación del Ecosistema<sup>46</sup> y de su respectiva gerencia y f) efectuar seguimiento.

### Diagnóstico general

En Colombia, los arreglos institucionales, administrativos y fiscales del actual modelo de descentralización han centrado el foco de la acción pública multinivel en el logro de resultados de la política social sectorial, lo cual ha sido consistente con una estructura de transferencias intergubernamentales cimentada especialmente en el Sistema General de Participaciones (SGP). Sin embargo, el modelo no ha tenido en cuenta la necesidad de impulsar a los territorios para que sean sus propios promotores de desarrollo económico y, por el contrario, ha confiado en que la convergencia económica territorial surgirá como un efecto residual de la implementación de la agenda social.

En términos de desigualdad de ingresos, Colombia tiene una de las más altas del mundo, pues los ingresos del 10% de la población más rica es once veces mayor que la del 10% más

pobre, por eso ocupa el segundo lugar más alto entre 18 países de América Latina y el Caribe (ALC) y el más alto entre todos los países de la OECD<sup>47</sup>. Igualmente, las disparidades en la base económica territorial son enormes en Colombia -como en cualquier otro país representativo de ALC-: el nivel de renta per cápita es nueve veces mayor en el gobierno intermedio más rico con respecto al más pobre, y en promedio, la región registra cuatro veces el nivel de disparidad económica territorial de países de la OECD (BID, 2023).

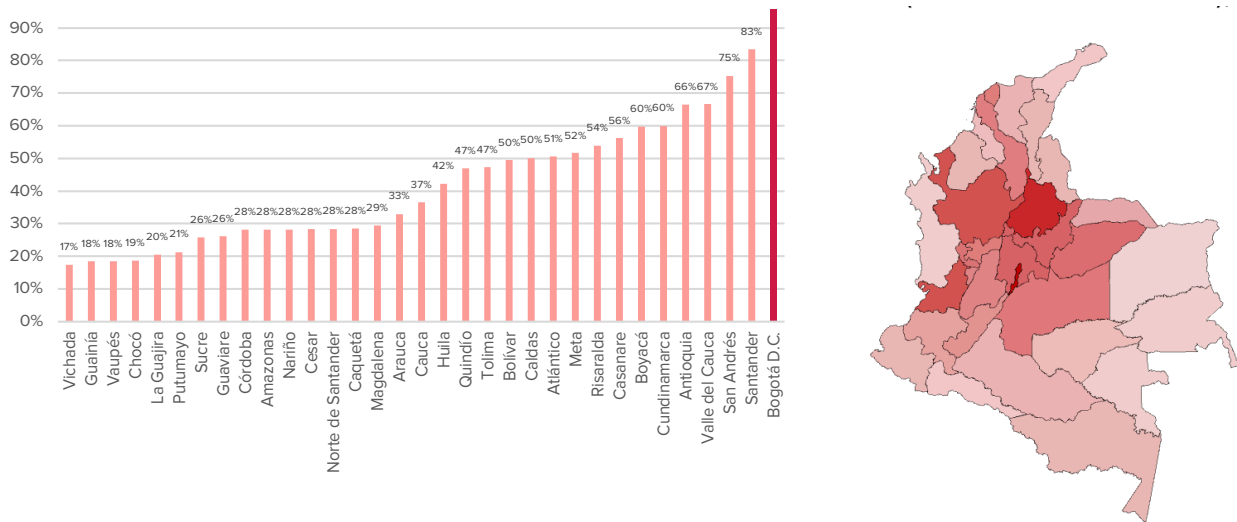
Las brechas económicas territoriales en nuestro país se presentan entre municipios, entre departamentos y al interior de ellos, estructurando un marcado centralismo vertical -centro y periferia-, y otro de tipo horizontal -intermunicipal, interdepartamental e intradepartamental-. Es así como el PIB per cápita sin actividad extractiva 2022 de Vichada representa tan solo el 15% del PIB per cápita de Bogotá D.C. (ver Figura 38), y el denominado “triángulo de oro extendido” configurado por Bogotá D.C. y los departamentos y las capitales de Santander, Antioquia, Valle, Cundinamarca, Atlántico y Bolívar, concentra el 67% del PIB nacional y el 72% del PIB industrial nacional. La concentración del crecimiento económico en estas aglomeraciones obedece a una dinámica virtuosa en la cual la industria absorbe la fuerza de trabajo altamente calificada, la tecnología y los bienes y servicios, lo que, a su vez, refuerza los factores que posibilitan el desarrollo como la formación laboral, la construcción de vías de comunicación y la conectividad digital<sup>48</sup>. Sin embargo, este patrón no ha sido extensivo e incluso para los demás territorios.

<sup>46</sup> El Ecosistema es la red de actores que se encargaría de brindar soluciones, cooperar técnicamente, proponer proyectos y ejecutarlos en el marco de la Misión. Si así lo deciden las Comunidades Territoriales, ellas mismas podrían formar parte del Ecosistema, así como también podrían participar actores públicos y privados de otras subregiones o municipios que deseen compartir sus mejores prácticas, invertir recursos o integrar a los actores de los municipios más rezagados en los eslabones de las cadenas o apuestas productivas de cada Misión. Bajo esta lógica, las empresas y actores fuertes de los nodos, así como sus gobiernos locales, podrían apoyar solidariamente a los municipios rezagados. Con ello, el círculo nodal o de concentración económica se volvería móvil y gravitaría en otras zonas, ampliando así las relaciones funcionales al interior de cada departamento.

<sup>47</sup> Informe de desigualdad y prosperidad compartida del Banco Mundial, 2021.

<sup>48</sup> Darío I Restrepo, 2024. Descentralización asimétrica: políticas distintas para un país megadiverso. En Análisis de la estructura financiera departamental. Érika Sabogal Castro y José Manuel Castro Arango, editores. Universidad Externado de Colombia.

**Figura 34. Porcentaje del PIB per cápita del departamento con respecto a Bogotá D.C. (sin actividad extractiva), 2022**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en datos del DANE (2023).

De otra parte, las brechas en sentido horizontal también son significativas pues los 50 municipios más ricos del país generaron en promedio un Valor Agregado Municipal per cápita (VAM p.c.) en 2021 de \$84 millones, mientras que los 50 más pobres, un VAM p.c. promedio de \$4 millones, y desde otra lectura, más de mil municipios del país tienen un VAM p.c. inferior a los \$50 millones, y el resto, mayor a esta cifra.

Esta geografía de la desigualdad económica se acentúa incluso al interior de los departamentos más ricos del país. Como se aprecia en Tabla 15, en los departamentos del triángulo de oro extendido, sus ciudades capitales y áreas metropolitanas concentran más del 68% del VAM total del departamento. Por ejemplo, en el Valle del Cauca, el VAM de Bolívar es solo el 9% del VAM de Yumbo.

**Tabla 21. Participación porcentual del Valor Agregado Municipal de la ciudad capital y área metropolitana en el Valor Agregado Municipal total del departamento**

Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto
Bogotá DC / Cundinamarca	92.2%	Cali y AM / Valle del cauca	55.5%	Neiva /Huila	37.8%	Villavicencio / Meta	21.6%	Florencia / Caquetá	49.1%
Barranquilla y AM / Atlántico	82.0%	Armenia / Quindío	54.6%	Pasto / Nariño	39.0%	Riohacha / La Guajira	19.1%	San José / Guaviare	66.7%
Pereira y AM / Risaralda	79.7%	Bmanga y AM / Santander	48.2%	Quibdó / Choco	32.7%	Mocoa / Putumayo	16.6%	Leticia / Amazonas	75.2%
Cúcuta y AM / Nte de Santander	67.3%	Arauca / Arauca	44.7%	Yopal / Casanare	30.8%	Tunja / Boyacá	13.4%	Pt Carreño / Vichada	21.7%



Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto
Cartagena / Bolívar	65.8%	Sta Marta / Magdalena	44.3%	Montería/ Córdoba	30.6%			Inírida / Guainía	84.7%
Medellín y AM/ Antioquia	65.6%	Sincelejo / Sucre	43.0%	Popayán / Cauca	27.3%			Mitú / Vaupés	76.0%
Manizales y AM/ Caldas	62.8%	Ibagué / Tolima	40.7%	Valledupar/ Cesar	27.2%				

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de la Misión de Descentralización con base en datos del DANE (2021).

Según el Observatorio de Ciudades del DNP, el sistema de ciudades de Colombia está conformado por 151 municipios (18 aglomeraciones urbanas que agrupan 113 municipios y 38 ciudades uninodales en las cuales su expansión y desarrollo no supera sus límites político-administrativos) que concentran el 74% del PIB nacional. A pesar de ello, la desigualdad económica también se evidencia entre las ciudades, pues si bien el Índice de Ciudades Modernas mejoró entre 2010 y 2022, este incremento se dio de forma desbalanceada ya que el componente económico tuvo una leve mejora, pero solo para las ciudades más avanzadas.

Las brechas económicas interterritoriales e intradepartamentales han persistido a lo largo del tiempo porque no se ha configurado un instrumento de gobernanza, articulación y financiación robusto que le brinde a las entidades territoriales la posibilidad de apalancar inversiones habilitadoras y multiplicadoras de competitividad, productividad y crecimiento económico (formación del capital humano, tecnología, riqueza ambiental, tierras, innovación, infraestructura y conectividad, etc.) acordes a sus

propias vocaciones y aspiraciones de desarrollo, y que compense la ausencia de ingresos propios ocasionada por obstáculos económicos, institucionales y geográficos de tipo estructural imposibles de superar a pesar de los esfuerzos fiscales realizados. La ausencia de recursos y de un esquema ágil y acertado de ejecución de los mismos ha recreado un círculo vicioso en el que las entidades territoriales no cuentan con bases gravables o hechos impositivos generadores de obligaciones tributarias que aumenten su recaudo tributario y, por lo tanto, tampoco cuentan con recursos para financiar inversiones de impacto que les permita conectar a las poblaciones con los servicios básicos y mercados, y atraer mano de obra calificada y empresas a su territorio.

Otros direccionadores del retraso estructural son, además de la escasa actividad económica, el alto empleo informal<sup>49</sup>; la desactualización del catastro multipropósito<sup>50</sup>; la baja gestión de cobro del impuesto predial; el aislamiento geográfico ocasionado por la ubicación en zonas de difícil acceso, las deficiencias en la infraestructura vial<sup>51</sup> y las grandes distancias a los centros poblados para acceder a los servicios de educación y salud, y a los mercados<sup>52</sup>, y la concentración

<sup>49</sup> La proporción de la población ocupada informalmente fue de 56% en el trimestre de julio a septiembre de 2023, siendo la menor en Bogotá con un 32%, y la mayor en Quibdó con un 68% (Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, 2023).

<sup>50</sup> A partir de información suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el CONPES 4128 "Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2024" manifiesta que la desactualización catastral predomina en el 60,48 % del área urbana y en el 87,77 % del área rural de los municipios del país. Para la vigencia 2023, de un total de 1.123 municipios, el 79,79 % presenta desactualización catastral de más de 10 años en la zona urbana y 82,55 % en la zona rural.

<sup>51</sup> Estimaciones del DNP indican que el 70% de las vías terciarias del país son en afirmado, el 24% en tierra, y el 6% están pavimentadas, y en promedio solamente el 19% se encuentra en buen estado, el 41% en regular y el 40% en mal estado. Citado en "Inversión de recursos públicos en infraestructura de vías terciarias", Revista Planeación y Desarrollo, noviembre de 2023.

<sup>52</sup> Según el Observatorio de Ciudades, hay una relación entre la dinámica del PIB y la distancia a los nodos de las aglomeraciones: el 29% de los municipios del país está ubicado a menos de una hora de distancia de los nodos de aglomeración, y a su vez, concentra el 84% del PIB nacional, mientras que el 5% de los municipios no tiene conexión terrestre con los principales centros poblados para acceder a los servicios sociales básicos.



de la oferta institucional de trámites y servicios productivos y empresariales del nivel nacional en Bogotá, el triángulo de oro extendido y los nodos de las aglomeraciones<sup>53</sup>.

### **Transferencias de igualación fiscal: la solución internacionalmente adoptada ante problemas similares**

Las brechas fiscales o las disparidades en la base económica territorial han sido un problema común en los países del mundo, desde grandes federales hasta pequeños unitarios, y una forma de aportar a su reducción ha sido la combinación de varios sistemas de transferencias intergubernamentales (sistemas, fondos y tipos de transferencias con diversos fines), los cuales incluyen criterios de equalización fiscal, ya sea vía ingresos o vía costos. Las transferencias de igualación, nivelación o equalización actúan como instrumentos de distribución de recursos financieros entre niveles de gobierno y dentro de entidades territoriales pertenecientes a un mismo nivel de gobierno, para eliminar o reducir la disparidad fiscal. De tal manera, cada gobierno subnacional puede proveer bienes y servicios públicos con coberturas y calidades similares, a partir de un esfuerzo común para la recaudación de ingresos propios. Según el BID (2023), estas buscan que los individuos reciban similares oportunidades de prestación de bienes y servicios públicos a cargo de los gobiernos subnacionales, independientemente del lugar donde residan, deben ser incondicionadas o para propósito general, y deben contar con reglas claras de financiamiento y fórmulas transparentes de distribución.

En los países de la OECD predominan dos modelos de equalización<sup>54</sup>: a) según la dirección y origen de las transferencias compensatorias en donde se puede dar una igualdad horizontal (transferencias solidarias entre gobiernos subnacionales de un mismo nivel jerárquico

para compensar a los que no tienen suficientes recursos para cumplir con sus funciones y responsabilidades de gasto) o vertical (transferencias de cierre de brechas que fluyen desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales); y b) según la naturaleza de la disparidad fiscal a mitigar: igualdad de ingresos si se enfoca en atenuar las diferencias en la capacidad de recaudación tributaria per cápita entre distintas jurisdicciones, o igualdad de costos si se busca minimizar las divergencias en los costos per cápita asociados a la entrega de un conjunto uniforme de bienes y servicios públicos, lo cual implica estimar las divergencias y calcular la población total a atender.

En estos países coexisten en promedio cinco sistemas de transferencias intergubernamentales basados en un enfoque de equalización fiscal que representan en promedio el 2,4% del PIB y compensan aproximadamente el 80% de las brechas económicas territoriales<sup>55</sup>. Se destaca la experiencia de Canadá, que tiene dos sistemas de transferencias de igualación: uno para el financiamiento de los territorios según las necesidades de tributación fiscal para la provisión de servicios públicos comparables, y el otro para los estados, que consiste en una equalización fiscal horizontal de las provincias, solo a partir de la capacidad fiscal. Los fondos del sistema de equalización surgen de impuestos nacionales y están sujetos a una tasa de crecimiento en función del crecimiento promedio trianual del PIB. Alemania sobresale por contar con variadas transferencias y fondos, entre ellos el Fondo Interregional no condicionado para los estados federales (Länder) que se alimenta con impuestos nacionales/federales (renta, patrimonio y ventas) y con transferencias horizontales entre estados, basadas en el ingreso promedio tributario per cápita ponderado por población y un factor diferencial de costos. En cuanto a América Latina, ningún país (perteneciente o no

<sup>53</sup> La Medida de Disponibilidad de Trámites calculada por el DNP (2019) revela que para la mayoría de los municipios del país es más difícil y costoso acceder a los trámites y servicios del Estado, especialmente a los relacionados con el sector económico (comercio, industria y turismo, educación, transporte, minas y energía, ambiente y salud) pese a que son la puerta de entrada para el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes. Lo anterior se agrava si se tiene en cuenta que aún no hay conectividad digital total en el país y prevalece el canal presencial sobre el digital (el 82% de los trámites son presenciales).

<sup>54</sup> Jairo Núñez, 2023. Informe final de consultoría de la Misión de Descentralización “Las trampas de pobreza a nivel local en Colombia y la necesidad de un fondo de convergencia regional”.

<sup>55</sup> Blöchliger, H., & Charbit, C. (2008). Fiscal Equalisation. OECD Economic Studies No. 44, 2008/1. ISSN 0255-0822.

a la OECD) ha adoptado de forma explícita un enfoque de eculización fiscal<sup>56</sup>, excepto México que incluye un componente de igualación de costos en las transferencias de aportaciones a estados y municipios para la equidad en la provisión de servicios públicos. El resto ha creado fondos con objetivos para promover el desarrollo regional a partir de transferencias, especialmente condicionadas del nivel central

hacia el territorial, como por ejemplo el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Compensación Municipal de Perú; el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Reversión Regional y el Fondo de Apoyo Regional de Chile, y el Fondo de Participación de los Estados y el Fondo de Participación de Municipios de Brasil.

**Tabla 22. Características de las transferencias de igualación fiscal en países de la OCDE**

	País	% PIB	# Transferencias	Igualación de ingresos e igualación de costos	% de brecha compensada
Federales y regionales	Australia	0,5	1	Juntas	100
	Austria	3,8	15	Separadas	64
	Canadá	1,0	2	Separadas	84
	Alemania	2,0	13	Separadas	60
	Italia	3,0	5	Separadas	91
	México	3,7	8	Solo igualación de costos	23
	España	3,0	1	Solo igualación de costos	100
	Suiza	3,0	7	Separadas	56
	Promedio	2,5	7		72
Unitarios	Dinamarca	2,8		Separadas	
	Finlandia	3,8	4	Separadas	100
	Grecia	1,2	10	Separadas	100
	Japón	4,0	3	Solo igualación de costos	100
	Noruega	0,5	2	Separadas	100
	Polonia		10	Separadas	
	Portugal	1,8	4	Juntas	100
	Suecia	2,6	4	Separadas	100
	Turquía	1,1	2	Solo igualación de ingresos	0
	Reino Unido		1	Separadas	100
	Promedio	2,2	4		88
Promedio general		2,4	5		80

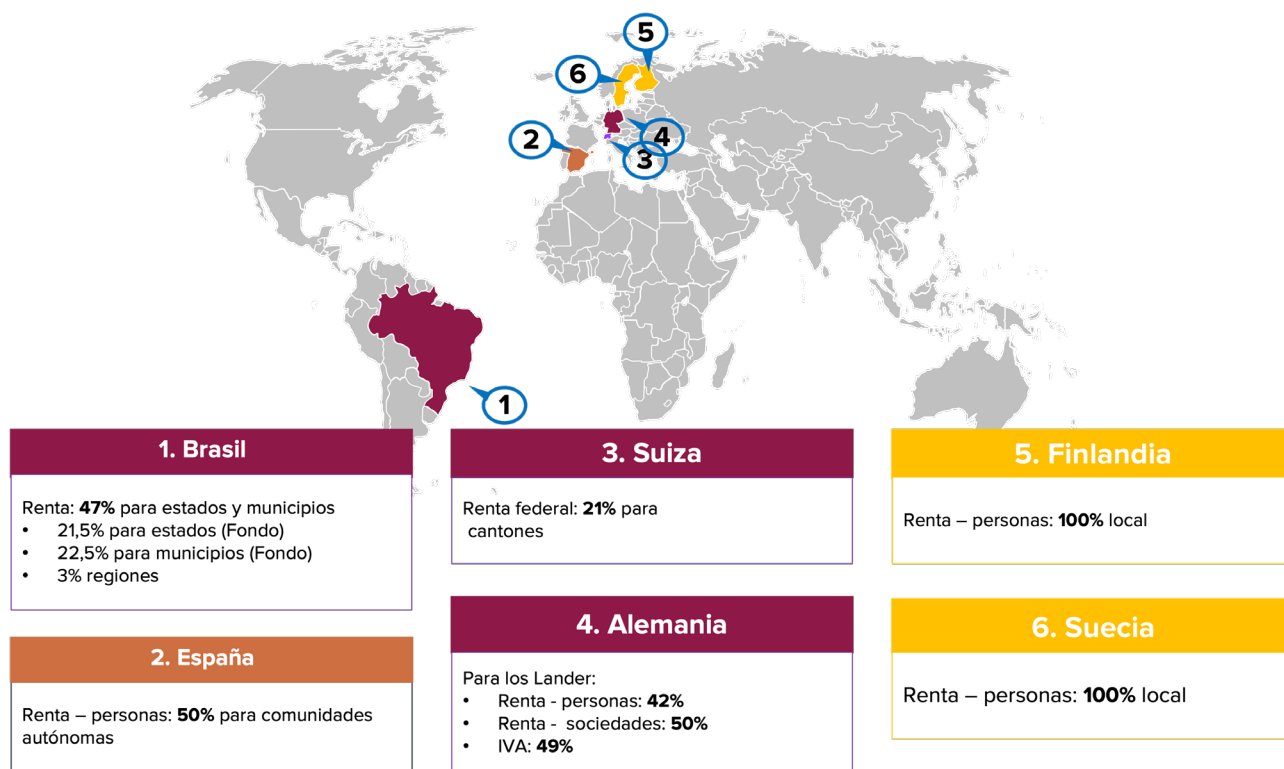
Fuente: Blöchliger y Charbit, referidos por Jairo Núñez en informe de consultoría de la Misión (2023).

<sup>56</sup> BID, 2023. Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina. El potencial de las transferencias de igualación.

En varios países, gran parte de la financiación de los fondos y transferencias para la ecuilibración fiscal territorial proviene de ingresos nacionales, especialmente de los impuestos a la Renta (personas físicas y sociedades) y al Valor Agregado (IVA) ya que suelen ser los más representativos en términos de recaudo para este nivel de gobierno (OECD, 2022). Para el efecto, se establecen acuerdos de reparto o coparticipación entre los distintos niveles de gobierno con un enfoque explícitamente igualador en el que el nivel superior de gobierno

recauda el impuesto y una parte específica de este ingreso se comparte a los niveles subnacionales. En la Figura 39 se presentan algunas experiencias internacionales. En los países federales de Alemania, Suiza y Brasil se comparte una gran proporción de los impuestos de Renta e IVA con los niveles subnacionales; en países unitarios como Finlandia y Suecia se cede la totalidad del impuesto a la Renta – personas al nivel local, y en España se distribuye la mitad del impuesto a la Renta de personas a las comunidades autónomas.

**Figura 35. Acuerdos de reparto y coparticipación de los gobiernos subnacionales en impuestos nacionales**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en Fiscal Federalism, OECD (2022).

### Propuesta: creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial, (FECET)

#### Objetivo

Aportar a la convergencia económica intradepartamental del país, y de manera específica, propiciar una mayor equidad territorial, potencializar las capacidades productivas de los territorios según sus vocaciones y aumentar la productividad de todos los factores. El FECET será un instrumento adicional del Sistema de Financiamiento territorial, complementario al SGP y al SGR.

#### Desarrollo de la propuesta

Las enormes brechas económicas de tipo interterritorial e intradepartamental, las dificultades estructurales de los gobiernos territoriales para generar ingresos que les permitan apalancar las condiciones mínimas para dinamizar su desarrollo productivo, y la ausencia de un mecanismo de compensación y solidaridad financiera que trascienda la política social sectorial y respalde a los territorios

más rezagados del país para que irradian de prosperidad y oportunidades a sus comunidades, hacen que sea imperativa la creación del FECET, una transferencia intergubernamental que, en sintonía con la experiencia internacional, recoge el espíritu de la nivelación fiscal para complementar las demás fuentes de financiación del desarrollo territorial.

### ¿Qué es el FECET?

EL FECET se plantea como un instrumento de transferencias de equalización fiscal (vertical y horizontal) para compensar las brechas económicas intradepartamentales a través del financiamiento de inversiones supramunicipales habilitadoras de conectividad e integración funcional urbano-rural, y multiplicadoras de productividad, competitividad y desarrollo económico en los territorios más rezagados de cada departamento.

### Nivel de Gobierno a cargo del FECET

Las administraciones departamentales estarán a cargo del FECET, lo que permitirá brindarles respaldo y fluidez financiera para gestionar con mayor desenvoltura su rol, dado que es el departamento el nivel de gobierno sobre el cual recae constitucional (CP - Art. 298) y legalmente (Ley 715 de 2001 – Artículo 74 y Ley 2200 de 2022 – Artículo 4) la competencia de promover el desarrollo económico dentro de su territorio, complementar la acción municipal e intermediar entre la Nación y los municipios. Lo anterior significa que los departamentos serán los receptores directos de las transferencias del Fondo para que lideren las Misiones Productivas<sup>57</sup> de cierre de brechas, de forma colaborativa con los actores públicos, privados y la sociedad civil de sus municipios y subregiones más rezagadas.

Esta apuesta se fundamenta en la solidaridad,

y su materialización dependerá del pacto entre la Nación y los departamentos para aportar recursos, experiencia y conocimiento para que todos los gobiernos locales de un mismo departamento logren ofrecer a sus comunidades las oportunidades mínimas de desarrollo e integración económica, tengan éstos o no las dotaciones y habilidades fiscales iniciales para financiar su oferta.

### Destinación de los recursos (objetivos de política)

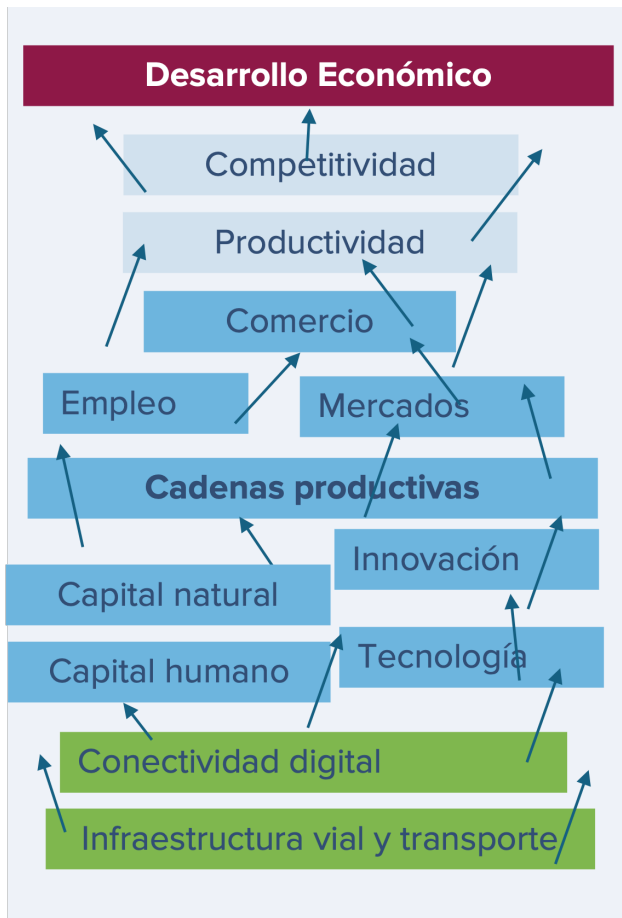
Los departamentos financiarán con los recursos del FECET programas supramunicipales (Misiones Productivas) de desarrollo económico sustentable orientados a resultados en el cierre de brechas intradepartamentales y el fortalecimiento de la integración y las relaciones funcionales entre el campo y la ciudad, entre municipios y entre grupos poblacionales, a partir de las vocaciones económicas de los territorios.

Por lo tanto, el FECET financiará inversiones que sean habilitadoras del desarrollo, como por ejemplo la infraestructura vial<sup>58</sup> y de transporte y la conectividad digital, y multiplicadoras de mercados, comercio, empresas, industrias y emprendimientos, como lo son el capital humano y ambiental<sup>59</sup>, la innovación y la tecnología, entre otras, que potencialicen las apuestas y cadenas productivas de los territorios más rezagados, en búsqueda de una mayor diferenciación, productividad y competitividad.

<sup>57</sup> Las misiones productivas hacen referencia al conjunto de proyectos de inversión que componen los programas supramunicipales, y son gestionados de forma articulada entre la sociedad, las empresas y los gobiernos territoriales para lograr un objetivo común en torno al cierre de brechas económicas en las zonas más rezagadas de cada departamento.

<sup>58</sup> De conformidad con la evaluación de impacto de las inversiones realizadas en la red terciaria de Colombia (DNP - Sinergia, 2021), por cada peso de aumento en este tipo de inversiones se generan cinco pesos de valor agregado municipal, se disminuye el área sembrada, se incrementa el rendimiento agrícola y se aumentan el número de empresas generadoras de empleo formal. Adicionalmente, se generan externalidades positivas como el aumento en el puntaje en lectura y matemáticas del Saber 11, la disminución en la tasa de deserción intra-anual, la reducción de la tasa de mortalidad general y mortalidad infantil y el aumento en la cobertura de acueducto, aseo y energía rurales. Otros estudios del DNP (Subdirección General de Prospectiva y Desarrollo Nacional) han encontrado que por cada \$1 billón invertidos en obras civiles de infraestructura vial, se genera \$ 1,95 b. más de PIB y 30 mil nuevos empleos (directos e indirectos).

<sup>59</sup> En los territorios con vocación ambiental se promoverán las inversiones encaminadas a lograr nuevas oportunidades económicas basadas en la riqueza del capital natural (agua, suelo, bosques, biodiversidad, etc.) como servicios ambientales y negocios verdes sostenibles (por ejemplo, ecoturismo, industrias artesanales o de alimentos).



Así mismo, con cargo a estos recursos se podrán financiar programas y estrategias para el fortalecimiento de capacidades y cooperación técnica en formulación y ejecución de programas y proyectos, el robustecimiento de las dependencias de desarrollo económico o unidades de innovación de las gobernaciones, y la operatividad y el despliegue de las Misiones Productivas con sus respectivos esquemas de participación y gobernanza para una mayor transparencia y eficiencia del gasto.

### Naturaleza y funcionamiento

El FECET podrá crearse como una cuenta especial vinculada a EnTerritorio bajo la administración de un tercero (patrimonio autónomo), con subcuentas en cada departamento para el respectivo giro de las transferencias. No tendrá una estructura administrativa propia, pero sí permitirá financiar los gastos de su operación, y podrá contar con

un financiamiento multifuente (público y privado).

Al igual que sucede con la distribución del SGP, el DNP se encargará de actualizar las fórmulas y criterios de distribución de los recursos entre departamentos, a partir de un enfoque de igualación fiscal: rezagos de la capacidad fiscal departamental propia y la de sus municipios con respecto al promedio nacional e Índice de Ruralidad, denominado por el DNP como Índice de Distancias y Densidades-, y de diseñar políticas, herramientas, manuales y protocolos de gestión, experimentación y aprendizaje a partir de los resultados obtenidos en las Misiones Productivas o programas supramunicipales para el cierre de brechas y la convergencia económica territorial.

### Tamaño del Fondo: adopción del enfoque de igualación fiscal

En sintonía con la experiencia internacional, la aplicación del enfoque de igualación fiscal vía ingresos permite determinar el monto aproximado de los recursos que sería necesario transferir a los departamentos para que compensen su ausencia de capacidad fiscal<sup>60</sup>. En este caso, también se contabilizan los recursos necesarios para compensar las brechas en capacidad fiscal de los municipios, en primer lugar porque el monto total a compensar a nivel departamental es relativamente bajo debido a que este nivel de gobierno presenta inflexibilidades estructurales en sus ingresos<sup>61</sup> (alta dependencia de impuestos al consumo de cigarrillo, tabaco y licores, y pocos ingresos con libre destinación que provienen especialmente de rentas cedidas) que arrojan un referente de comparación igualmente bajo, y en segundo lugar, porque los municipios de menor capacidad fiscal serán los beneficiarios de los proyectos de inversión que se ejecuten en el marco de las Misiones Productivas que lideren los departamentos para impulsar el desarrollo económico intradepartamental.

La sumatoria de los rezagos de capacidad fiscal (ingresos propios per cápita efectivamente recaudados) de cada departamento y cada municipio frente al promedio nacional departamental y municipal, respectivamente,

<sup>60</sup> La ecualización de la capacidad fiscal de los departamentos es necesaria porque como se mencionó, la competencia de promover el desarrollo económico está en cabeza de este nivel de gobierno.

<sup>61</sup> Henry Rodríguez y Gabriel Piraquive, 2015. Análisis comparativo y recomendaciones para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales. Archivos de Economía 13920, DNP.



arroja un valor indicativo de \$16,2 billones<sup>62</sup>, lo equivalente al 1,2% del PIB. Mientras no se cuente con el cálculo de la capacidad fiscal de las entidades territoriales a partir de sus esfuerzos y potencialidades de recaudo, se deberá emplear la variable de ingresos propios (tributarios y no tributarios) per cápita. Se espera que, en un período no mayor a cinco años, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) cuenten con la medición del esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales.

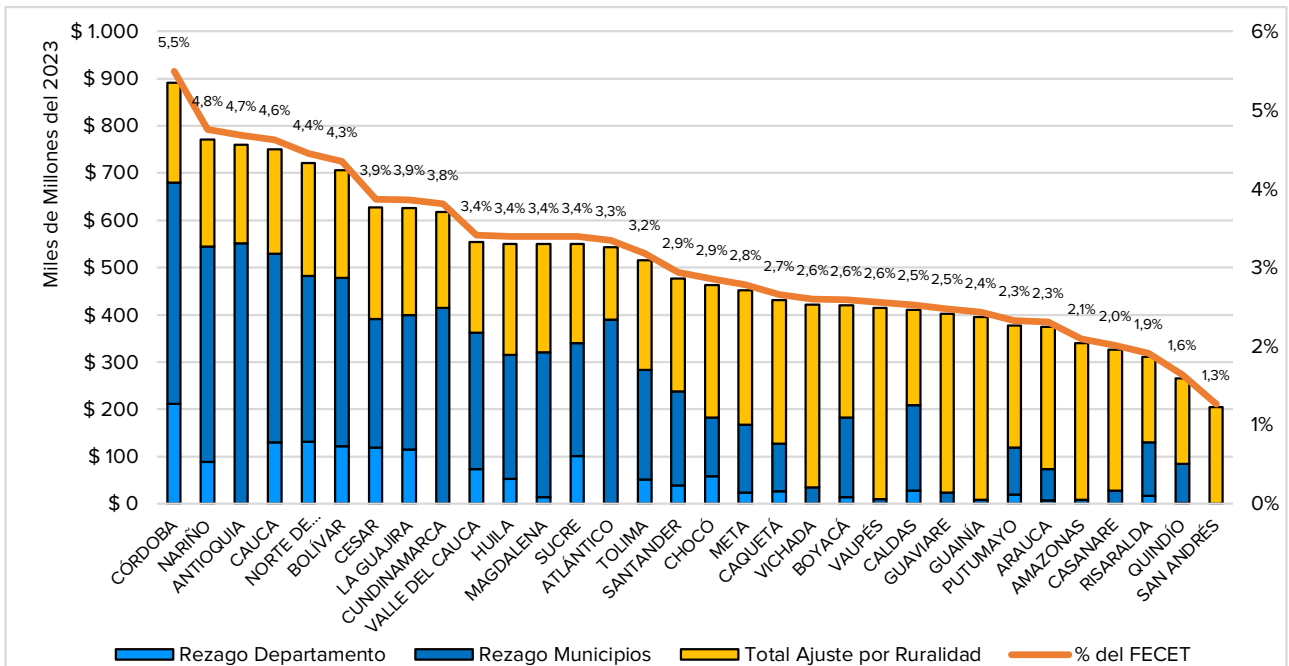
### Criterios de distribución

Los recursos del FECET se deberán distribuir entre los departamentos del país a partir de variables o *proxies* de igualación fiscal vía ingresos y, en lo posible, vía costos<sup>63</sup>: a) 50% según la sumatoria de los rezagos de la capacidad fiscal departamental propia y la de sus municipios con respecto al promedio nacional; y b) 50% por el Índice de Distancias y Densidades (PNUD-DNP),

el cual incluye densidad poblacional y tiempo de viaje hasta los nodos de aglomeraciones.

Al aplicar estos criterios de distribución bajo el supuesto de que el FECET cuenta con recursos anuales que representan como mínimo el 1,2% del PIB (\$16,2 billones de 2023), se lograría una distribución en la cual el departamento de Córdoba recibiría la mayor partida del FECET (5,5% del Fondo) porque cuenta con las mayores disparidades fiscales a nivel departamental y municipal, y un componente significativo de ruralidad (ver Figura 40). Le seguirían en magnitud de transferencias los departamentos de Nariño, Antioquia, Cauca y Norte de Santander, en donde predominan las brechas entre los municipios. Entre tanto, el departamento que menor asignación tendría sería San Andrés ya que no cuenta con municipios, pero aun así recibiría el 1,3% del Fondo, debido al componente de ruralidad (distancias y densidades).

**Figura 36. Distribución departamental del FECET**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

<sup>62</sup> Tomando como ejemplo la experiencia de Canadá, el cálculo de las brechas se realizó de la siguiente manera: a) se utilizó como referente de comparación el ingreso per cápita promedio a nivel departamental (municipal) del año 2019 en pesos de 2023: \$ \$363.200 y \$809.320, respectivamente; b) se identificaron los departamentos (municipios) situados por debajo del referente (receptores); c) se calcularon los valores de estos rezagos multiplicando la diferencia entre el valor de cada receptor y el referente, por la población del receptor, y d) se sumaron los rezagos departamentales (municipales) para encontrar el tamaño del Fondo. Este ejercicio lo propuso Jairo Núñez en su informe final de consultoría para la Misión de Descentralización.

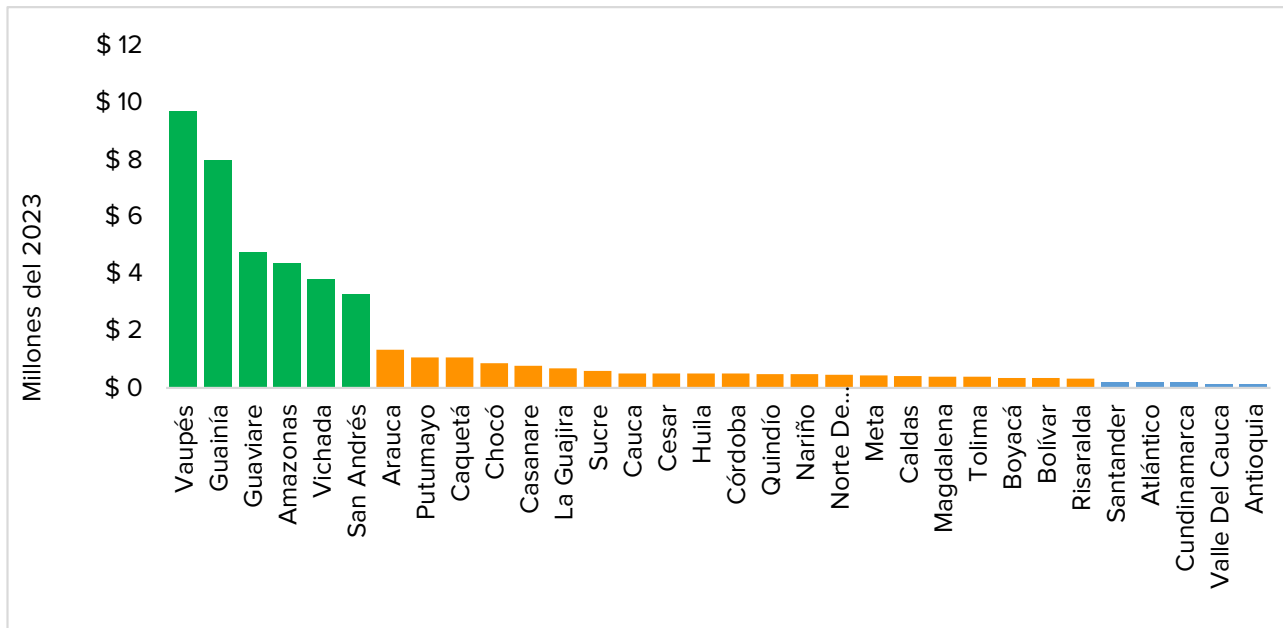
<sup>63</sup> Si bien el Índice de Distancias y Densidades constituye un proxy de los costos relacionados con la conectividad vial, se recomienda avanzar en la cuantificación real de los costos y necesidades de gasto para la provisión de los bienes, servicios y equipamientos necesarios para generar las condiciones que propicien una mayor productividad y competitividad, y la estimación de la temporalidad necesaria para suplirlos.



Como se puede apreciar la Figura 41, la distribución de las transferencias per cápita por departamento revela que el mayor efecto compensatorio del FECET estaría en los departamentos con menor crecimiento económico; mayor ruralidad, dispersión poblacional y aislamiento geográfico y funcional, y mayor riqueza natural: Vichada, San Andrés, Guaviare, Vaupés, Arauca, Guainía, La

Guajira y Amazonas. Son estos departamentos los que mayores inversiones deben realizar para conectar e integrar a los municipios rurales y a los que están ubicados en áreas de difícil acceso e incomunicados de los mercados, flujos económicos, oportunidades laborales y servicios públicos esenciales.

**Figura 37. Asignación per cápita del FECET por departamento**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

### Posibles fuentes de financiamiento

La magnitud anual del Fondo representa el valor mínimo de las transferencias verticales que se requerirán para avanzar gradualmente en la compensación de las brechas fiscales territoriales. Para el efecto, se propone que la Nación realice un acuerdo de coparticipación gradual en impuestos nacionales (IVA, Renta) que se traduzca en una mayor participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN)<sup>64</sup> y/o que dé paso a una reasignación gradual a los departamentos de las partidas del Presupuesto General de la Nación (PGN) de inversión que

están direccionando las unidades ejecutoras del orden nacional (ministerios, departamentos administrativos y sus unidades ejecutoras adscritas y vinculadas) hacia los territorios, en temáticas económicas<sup>65</sup> -lo que por supuesto ha sido posible por la concurrencia de competencias de los distintos niveles de gobierno en los sectores de inversión-, hasta cubrir el tamaño anual del Fondo (ver Tabla 17 y Figura 42).

Dado que las inversiones económicas necesarias para impactar en el cierre de brechas de desarrollo económico local demandarán recursos adicionales a las transferencias de la

<sup>64</sup> Los recursos de transferencias del FECET equivaldrían a 5,87% de los ICN.

<sup>65</sup> Estas partidas del PGN que han sido "re-centralizadas" en cuanto a que podrían ser ejecutadas por el nivel territorial ya que también son su competencia, representan aproximadamente el 36% del PGN de inversión de 2023 (\$17,7 billones) y son 3 veces lo que actualmente reciben las entidades territoriales por concepto de Propósito General del SGP para atender todas las necesidades distintas a educación, salud y agua potable y saneamiento básico. La pregunta que surge es: ¿Por qué el balance de la aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia entre los niveles de gobierno arroja una sobrecarga en la Nación para ejecutar inversiones que bien podrían liderar los gobiernos subnacionales según las necesidades, prioridades y aspiraciones de sus propios territorios?

Nación, el Fondo requerirá de múltiples acuerdos de solidaridad horizontal a través de los cuales podrán concurrir recursos provenientes del sector público y privado para la financiación o cofinanciación: SGR, SGP o recursos propios de entidades territoriales, aportes de entidades

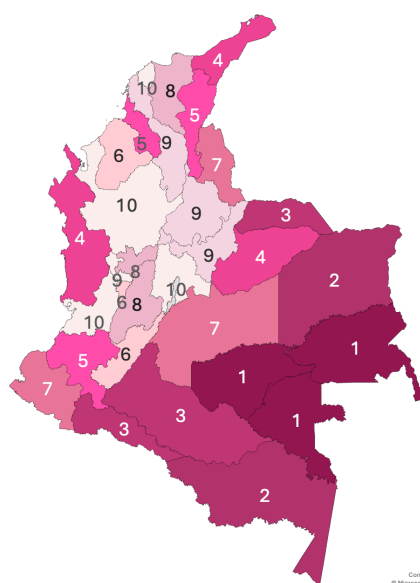
descentralizadas, recursos de cooperación nacional e internacional, donaciones, rendimientos financieros de los recursos administrados por el patrimonio autónomo y demás aportes y recursos que obtenga el Fondo o se le asignen a cualquier título.

**Tabla 23. Gradualidad de las transferencias del FECET para el cierre de brechas fiscales**

Orden de recepción de transferencias	Transferencias adicionales cada año (millones de pesos de 2023)	Transferencias acumulativas al año (millones de pesos de 2023)	Cierre de brechas fiscales (%)
Grupo 1 - Año 1.	1.212.172	1.212.172	7%
Grupo 2 - Año 2.	966.131	2.178.303	13%
Grupo 3 - Año 3.	1.182.766	3.361.069	21%
Grupo 4 - Año 4.	1.415.983	4.777.052	29%
Grupo 5 - Año 5.	1.928.378	6.705.430	41%
Grupo 6 - Año 6.	1.707.138	8.412.569	52%
Grupo 7 - Año 7.	1.944.171	10.356.739	64%
Grupo 8 - Año 8.	1.476.399	11.833.139	73%
Grupo 9 - Año 9.	1.913.064	13.746.203	85%
Grupo 10 - Año 10.	2.473.191	16.219.393	100%
	16.219.393		

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

**Figura 38. Gradualidad de las transferencias del FECET por grupos de departamentos**



GRUPO	DEPARTAMENTOS
1	VAUPÉS / GUAINÍA / GUAVIARE
2	AMAZONAS / VICHADA / SAN ANDRÉS
3	ARAUCA / PUTUMAYO / CAQUETÁ
4	CHOCÓ / CASANARE / LA GUAJIRA
5	SUCRE / CAUCA / CESAR
6	HUILA / CÓRDOBA / QUINDÍO
7	NARIÑO / NORTE DE SANTANDER / META
8	CALDAS / MAGDALENA / TOLIMA
9	BOYACÁ / BOLÍVAR / RISARALDA / SANTANDER
10	ATLÁNTICO / CUNDINAMARCA / VALLE DEL CAUCA / ANTIOQUIA

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

## Gobernanza del FECET

El esquema organizacional y de gobernanza del FECET se fundamentará en la autonomía departamental para la administración y asignación de los recursos, y en la innovación abierta como lineamiento metodológico para potencializar las instancias existentes y movilizar los actores de abajo hacia arriba en la construcción colaborativa de las apuestas productivas para el cierre de brechas intradepartamentales.

Según Chesbrough (2003)<sup>66</sup>, la innovación abierta implica en la investigación y el desarrollo de la innovación en el sector público la adopción de elementos multifuente (crowdsourcing) y datos abiertos para aprovechar las ideas, la experiencia y los recursos del entorno organizacional externo con el fin de abordar un problema o lograr objetivos específicos. Esta apertura de gobierno conlleva necesariamente a una mayor participación pública y compromiso cívico en la medida en que, de forma colaborativa, se pueda recopilar información y perspectivas; plantear retos; desarrollar y probar nuevas ideas, soluciones o productos; experimentar; mejorar la capacidad institucional; construir o ampliar la comunidad, y aumentar la conciencia de lo público.



En la práctica, la adopción de este enfoque llevará a que cada departamento sea responsable de administrar y asignar los recursos que reciba de

transferencias del FECET para liderar las Misiones Productivas de cierre de brechas económicas, y movilizar a las Comunidades Territoriales<sup>67</sup> desde las bases y a los actores que conformarán los ecosistemas solucionadores y ejecutores de las Misiones. Para el efecto, los protagonistas de la estructura organizacional interna serán las áreas de desarrollo económico o las unidades de innovación que existan en las gobernaciones, las cuales se encargarán de:

1. Identificar -de manera preliminar- las brechas económicas dentro del departamento.
2. Diagnosticar -de manera preliminar- las vocaciones, los retos, las apuestas y el modelo de desarrollo productivo de los territorios más rezagados, mediante la colaboración en el intercambio de datos e información abierta proveniente del sector público, el sector privado, la academia, los expertos y demás interesados, y el análisis de su participación dentro de la Agenda departamental de competitividad e innovación.
3. Definir las Misiones Productivas o los programas supramunicipales y su hoja de ruta: a partir del diagnóstico preliminar, establecer los objetivos y resultados esperados de cada Misión, su temporalidad y los municipios, subregiones o zonas más rezagadas o desconectadas de los nodos a potencializar.
4. Mapear a las Comunidades Territoriales de los municipios donde se va a realizar la Misión Productiva: estas pueden estar conformadas por los gobiernos locales de los municipios a potencializar; las asociaciones de municipios; subregiones; centros de investigación; instituciones educativas y de formación para el empleo; pequeños productores; campesinos; empresarios; emprendedores; comercializadores; acopios; cámaras de comercio; gremios; líderes comunitarios; organizaciones de la sociedad civil, y demás ciudadanos e interesados.

<sup>66</sup> Henry Chesbrough, H. W. (2003): Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from Technology, Boston: Harvard Business School Press.

<sup>67</sup> Las "Comunidades Territoriales" hacen referencia a los actores del gobierno territorial, el sector privado y empresarial, las organizaciones de la sociedad civil, la academia, y los demás ciudadanos interesados en participar en diálogos de construcción colectiva para definir los desafíos que debe responder cada Misión, plantear las mejores alternativas de solución y proponer la conformación de redes con los actores estratégicos para la implementación de alianzas y proyectos.

5. Activar a las Comunidades Territoriales de los municipios donde se va a realizar la Misión Productiva: se trata de emprender procesos de diálogo abierto con las Comunidades Territoriales para validar el diagnóstico preliminar, plantear los retos, idear soluciones, y sugerir los actores que deben conformar el Ecosistema solucionador -encargado de cumplir la Misión-. Este trabajo colaborativo de abajo hacia arriba permite legitimar y transparentar las inversiones que apruebe cada departamento, toda vez que estas surgirán del seno de las Comunidades.
6. Gestionar la conformación del Ecosistema de innovación: el Ecosistema es la red de actores que se encargará de brindar soluciones, cooperar técnicamente, proponer proyectos y ejecutarlos en el marco de la Misión. El departamento deberá convocar y formalizar la conformación de cada Ecosistema y su respectiva gerencia -preferiblemente periódica y rotativa-.

Si así lo deciden las Comunidades Territoriales, ellas mismas pueden formar parte del Ecosistema, así como también pueden participar actores públicos y privados de otras subregiones o municipios que deseen compartir sus mejores prácticas, invertir recursos o integrar a los actores de los municipios más rezagados en los eslabones de las cadenas o apuestas productivas de cada Misión.

Bajo esta lógica, las empresas y actores fuertes de los nodos, así como sus gobiernos locales, podrán apoyar solidariamente a los municipios rezagados. Con ello, el círculo nodal o de concentración económica se volverá móvil y gravitará en otras zonas, ampliando así las relaciones funcionales al interior de cada departamento.

7. Efectuar seguimiento a la ejecución de las Misiones Productivas: En concordancia con

el modelo de gobernanza y su enfoque de innovación abierta, cualquier actor de las Comunidades Territoriales y de los Ecosistemas de innovación podrá formular y presentar proyectos de inversión enmarcados en la Misión Productiva respectiva, y estos serán viabilizados y registrados en el Banco de Proyectos de Inversión de cada departamento.

Dando alcance al principio de autonomía territorial, la aprobación de los proyectos estará a cargo del departamento el cual deberá convocar periódicamente a las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación para contar con su consejo -no vinculante-. En todos los casos, en los proyectos aprobados deben estar incluidos los municipios cuya capacidad fiscal sea inferior a la del promedio departamental. Entre tanto, cualquier actor que haga parte del Ecosistema solucionador de la Misión podrá ejecutar proyectos de la Misión, si así lo decide el departamento.

8. Finalmente, se espera que el control social fluya de manera natural por parte de las Comunidades Territoriales, que el departamento efectúe el monitoreo y seguimiento de los proyectos, y que el DNP y los organismos de control hagan lo propio según sus funciones: evaluaciones<sup>68</sup> periódicas de impacto y sostenibilidad, para verificar los resultados de las Misiones y sus proyectos-, y auditorías, respectivamente.

---

<sup>68</sup> La distribución de las transferencias estaría sujeta a los resultados obtenidos por los departamentos en la ejecución de los programas y proyectos, y en el cierre de brechas intradepartamentales.

**Figura 39. Rol de los actores del FECET en el ciclo de gestión de los proyectos de las Misiones Productivas o Programas Supramunicipales**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

### 3.6. Modificaciones al Sistema General de Regalías (SGR)

#### Componentes de la Misión

El Decreto 1665 de 2021, determina que la Misión de Descentralización desarrollará sus actividades a partir de los siguientes componentes específicos: competencias entre niveles de gobierno, fuentes y usos de los recursos, arquitectura institucional y modernización de

la administración pública, Estado abierto y participación ciudadana y descentralización y territorios indígenas. La presente propuesta se encuentra clasificada en el segundo de los componentes:

1. Competencias	2. Fuentes y Usos	3. Arquitectura Institucional	4. Estado Abierto	5. Territorios Indígenas
	X			

#### Objetivos del nuevo modelo

1. Equidad entre los Territorios	2. Inclusión Socio Territorial	3. Autonomía	4. Asociatividad Territorial	5. Protección del Medio Ambiente
		X	X	

## Resumen

El Sistema General de Regalías (SGR) fue creado a través del Acto Legislativo 005 de 2011 y en estos 13 años se ha consolidado como un modelo robusto en términos normativos y procedimentales, con 5 cambios normativos. En efecto, se han realizado 2 Actos Legislativos (004 de 2017 y 005 de 2019) y 3 leyes que los reglamentan siendo las más relevantes las Leyes 1530 de 2012 y 2056 de 2020. A la par, la operación del SGR ha sido muy importante para el financiamiento del desarrollo territorial del país aportando recursos cuantiosos a las entidades territoriales receptoras de las diferentes asignaciones.

En este proceso se identifican unas características críticas tales como la dinámica irregular y fluctuante de las regalías debido a que su monto depende del precio internacional del petróleo (los hidrocarburos aportan el 80% del total de recursos del SGR, la tasa de cambio y el “azar geológico” que marca el éxito de una exploración como el tamaño de la explotación y el agotamiento de las reservas en el tiempo. La modificación del canon de las regalías, así como la eventual participación de las entidades territoriales como accionistas en ECOPELROL son opciones limitadas por la pérdida de capacidad competitiva frente a la extracción y a circunstancias políticas críticas, en tiempos en que se abre camino la transición energética que se enfoca en energías alternativas al petróleo y el carbón.

El SGR es un modelo de reparto entre asignaciones que están influenciadas por las prioridades del país en su momento y, a la vez, es un terreno de “puja” entre los diferentes receptores históricos y recientes. Esta situación se refleja en a) la disminución y el restablecimiento de los porcentajes de los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos; b) en la introducción de recursos para la paz, el medio ambiente y desarrollo sostenible y la ciencia, tecnología e innovación; c) los pueblos y comunidades étnicas; d) el cofinanciamiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y transporte escolar

y e) las transferencias a entidades nacionales vinculadas al “ciclo de las regalías” que ha tenido su auge especialmente a partir de la conformación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

Los recursos canalizados al Departamento Nacional de Planeación (DNP), a la Comisión Rectora, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Minas y Energía, que son la médula del SGR, corresponden a la tercera parte del gasto de funcionamiento.

El SGR ha perdido identidad y muchas de sus asignaciones coinciden con las correspondientes al Sistema General de Participaciones (SGP), como es el caso de las asignaciones para los municipios ribereños del Río Magdalena y el Canal del Dique, el Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET) y, recientemente, la alimentación y el transporte escolar. Sin duda, cada vez es menor la complementariedad de los dos sistemas. Más aún, en los dos sistemas se coincide en el uso de los recursos de algunas asignaciones como es el caso del propósito general del SGP con las asignaciones directas y las asignaciones para la inversión local del SGR, sin que sean claros los mecanismos de coordinación y racionalización de recursos. Todo ello a pesar de que los dos sistemas se alojan en el DNP.

La proliferación o aumento de los gastos diversos ha generado dispersión en la aplicación de los recursos y pérdida de enfoque en erogaciones o salida de recursos con mayor potencialidad para generar desarrollo como son la formación bruta de capital y el fortalecimiento de la base económica territorial. En consecuencia, se disminuye la capacidad para el cierre de las brechas económicas inter e intra territoriales. De esta manera, el SGR muestra debilidades cuando se trata de auspiciar proyectos de verdadero impacto regional y la poca concurrencia nacional en los mismos. De igual forma, se soslayan o pasan por alto las iniciativas de asociatividad supradepartamental y supramunicipal.

Más aún, el SGR registra la coexistencia de tres formas de reparto: a) la distribución básica por asignaciones; b) la distribución de rendimientos



financieros; y c) la distribución de mayor recaudo. Lo anterior introduce una complejidad innecesaria, resta agilidad a los procesos de gestión e incentiva la dispersión asegurada por la complejidad y pulverización de fuentes con cuotas fijas. Recientemente los valores promedio de los proyectos disminuyen, dado que, al revisar la relación entre el recaudo de recursos correspondientes a departamentos y municipios frente al valor de los proyectos aprobados para ellos, en el período comprendido entre el año 2012 cuando inicia la operación del SGR y el bienio 2021 – 2022, se presenta una diferencia de \$34 billones a precios constantes de 2023.

En la reunión de la Misión de Descentralización realizada el 27 de noviembre de 2023, los funcionarios del SGR argumentaron que la cifra corresponde a \$25 billones y que la diferencia se debe a que algunos receptores territoriales no han actualizado los datos en el sistema de información. Así mismo, los funcionarios argumentan que estos montos están contratados, pero que aún no se han desembolsado. En cualquier caso, las cifras son muy grandes y denotan serios problemas en el sistema de información y un gran rezago en la ejecución. En este mismo período el total de proyectos terminados corresponde solo al 18% (aunque puede ser que algunos proyectos actualmente se encuentren concluidos en su etapa de terminación física e incluso financiera y están en procesos de cierre legal formal) y, el costo del funcionamiento se incrementa sustancialmente.

En la actualidad el SGR realiza esfuerzos orientados hacia la consolidación de los mandatos de la Ley 2056 de 2020, que además de ser la norma vigente es la síntesis de la experiencia lograda hasta el momento. Dentro de los éxitos sobresalen: a) la implementación de las convocatorias públicas abiertas y competitivas en

ciencia, tecnología e innovación; paz; y ambiente y desarrollo sostenible; b) la consulta previa con los grupos étnicos definiendo los protocolos para el trabajo con la instancia de decisión de los pueblos y comunidades indígenas, la instancia de decisión de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y la comisión nacional de diálogo del pueblo Rrom o Gitano; c) la simplificación de las etapas del ciclo de los proyectos; y iv) la aplicación de modelos tipo de proyectos que facilitan la formulación de los mismos, entre otros.

Desde la Dirección Técnica de la Misión de Descentralización se propone continuar con este esfuerzo de mejoramiento buscando 3 objetivos:

1. Respetar la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de los recursos mediante la supresión de los órganos OCAD y procedimientos nacionales que elevan los costos de transacción.
2. Aumentar el potencial del SGR para cerrar las brechas económicas territoriales, facilitando la asociatividad supramunicipal y supradepartamental, así como la concurrencia de recursos y proyectos con fuentes nacionales.
3. Reducir la fragmentación y dispersión en la ejecución.

En consecuencia, se plantean 9 propuestas puntuales de reforma al SGR.

**Objetivo 1:** Respetar la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de los recursos mediante la supresión de los órganos OCAD y procedimientos nacionales que elevan los costos de transacción.

**Tabla 24. Resumen de las propuestas del objetivo 1**

Propuesta de reforma al SGR	Resumen
Supresión de los OCAD para sustituirlos por la ejecución directa de las Entidades Territoriales	Supresión de los OCAD de Paz y de Ciencia, Tecnología e Innovación Supresión de los OCAD regionales (Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur Amazonia y Región Llanos).

Propuesta de reforma al SGR	Resumen
<p>Fusión de las Asignaciones Ambientales y Descentralización del gobierno y la gestión hacia las Entidades Territoriales</p>	<p>Unificar de las asignaciones actuales, a saber:</p> <p>Esquema de Distribución “Básico de asignación”:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1% Asignación Ambiental</li> <li>2% Asignación Inversión Local/Ambiente y Desarrollo Sostenible</li> <li>2% Asignación CTel Ambiental</li> </ul> <p>Esquema de distribución “mayor recaudo”:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>20% por Mayor Recaudo.</li> </ul> <p>Eliminación de las convocatorias y transferencia directa a municipios, o, si es el caso, a autoridades ambientales urbanas</p> <p>Cofinanciación de iniciativas y proyectos, por ejemplo, con el Fondo para la Vida y la Biodiversidad</p> <p>Priorización de la asociatividad en las soluciones previstas en los proyectos</p>
<p>Descentralización de la Asignación de Paz para un manejo autónomo de recursos por las Entidades Territoriales</p>	<p>Transferencias directas y manejo autónomo de las entidades territoriales</p> <p>Eliminación de las convocatorias en las cuales actualmente el propio Gobierno Nacional puede proponer proyectos</p> <p>Los proyectos que se financian corresponden a competencias municipales y están comprendidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, Planes de Acción para la Transformación Regional PATR y Hojas de Ruta.</p>
<p>Creación de la Asignación Étnica que consolide sus transferencias actuales</p>	<p>Unificar las asignaciones actuales, a saber:</p> <p>Esquema de Distribución “Básico de asignación”:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4,5 % de asignación directa de municipios productores / puertos marítimos y fluviales</li> <li>• 2% de asignación directa de departamentos productores / puertos marítimos y fluviales</li> <li>• 2,32% de inversión local distribuidos de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades indígenas.</li> <li>• 1,1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.</li> <li>• 0,22% para proyectos de inversión para el pueblo Rrom</li> </ul> </li> <li>• Transferencia directa a beneficiarios.</li> </ul> <p>Acompañamiento para el fortalecimiento de capacidades y en el ciclo de proyectos</p>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

**Objetivo 2:** Aumentar el potencial del SGR para cerrar las brechas económicas territoriales, facilitando la asociatividad supramunicipal y supradepartamental, así como la concurrencia de recursos y proyectos con fuentes nacionales.

**Tabla 25. Resumen de las propuestas del objetivo 2**

Propuesta de reforma al SGR	Resumen
Redefinición de la Asignación de Inversión Regional	<p>Independizar el 40% de los recursos de la actual Asignación Regional, que son administrados hoy por los OCAD regionales</p> <p>Financiamiento de proyectos estratégicos supra departamentales en formación bruta de capital y fortalecimiento de la base económica territorial, con incentivos horizontales y verticales para la concurrencia de la Nación y el fomento a la asociatividad regional</p> <p>Gobierno y decisiones en la Región Administrativa y de Planificación (RAP), o en el Esquema Asociativo Territorial que haga las veces</p>
Descentralización de la Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación CTel	<p>Gobierno, decisiones y coordinación entre las RAP, Consejos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI) y Consejos Territoriales de Competitividad</p> <p>Concurrencia de la Nación</p> <p>Proyectos supra departamentales y asociativos acordados entre Entidades Territoriales interesadas y con ponderación de la concurrencia nacional al momento de priorizar proyectos</p>
Ajuste del enfoque y forma de distribución de la asignación de inversión local	<p>Enfoque en cierre de brechas económicas intra municipales con formación bruta de capital y fortalecimiento de la base económica local</p> <p>Sustituir el componente de necesidades básicas insatisfechas por el valor agregado municipal o, eventualmente, por un indicador financiero municipal asociado con el desarrollo productivo local</p> <p>Articulación con los diferentes fondos y programas del nivel nacional que operan recursos en los territorios</p> <p>Priorización de la asociatividad en las soluciones previstas en los proyectos</p>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

**Objetivo 3:** Reducir la fragmentación y dispersión en la ejecución.

**Tabla 26. Resumen de las propuestas del objetivo 3**

Propuesta de reforma al SGR	Resumen
Unificación de los sistemas de distribución	<p>Fusión de los sistemas de “Recursos de Mayor Recaudo” y “Rendimientos Financieros”, en el “Esquema de Distribución Base”</p> <p>Distribución en proporción a cada Asignación del “Esquema de Distribución Base”</p>
Disminución de los costos de operación en 70%	<p>Disminuir:</p> <p>Los gastos de funcionamiento suprimiendo los recursos transferidos a las entidades vinculadas al “ciclo de las regalías”, excepto los canalizados al DNP, la Comisión Rectora, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía.</p> <p>Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC)</p> <p>Fiscalización de la Exploración y Explotación de Yacimientos y del Conocimiento y Cartografía Geológica del Subsuelo</p> <p>Los Recursos “liberados” se destinarán al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)</p>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

## Diagnóstico

### Marco Normativo

La Constitución Política de Colombia expedida en 1991 consagra en el artículo 360 que “La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones”.

Por su parte, el artículo 361 establece lo siguiente: “Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales”.

A partir de estos referentes, durante 20 años se promulgan 3 normas principales que, entre otros temas, reglamenta el Fondo Nacional de Regalías y crea la Comisión Nacional de Regalías (Ley 141 de 1994); modifica las regalías de los recursos naturales no renovables (Ley 756 de 2002); y la destinación de las regalías (Ley 1238 de 2009). A la par, en el proceso se discuten y regulan asuntos claves en su momento como el escalamiento en las regalías según tamaño de la explotación en los pozos petroleros; y el mecanismo de ahorro y estabilización que dosificaba la recepción de las regalías en el tiempo y propiciaba el ahorro para cuando las explotaciones decrecieran por agotamiento, las regalías fueran menores y se tuviera que recurrir a “desahorrar” recursos.

Posteriormente, el Acto Legislativo 005 de 2011 introduce un cambio sustancial en la materia

al crear el Sistema General de Regalías cuyos ingresos “... se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población. Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos”.

Se crean los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización (FAE) así como la Comisión Rectora y el Banco de Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías. A la par, se consolidan como receptores de recursos el Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET), los grupos étnicos y al Ministerio de Minas y Energía para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Adicionalmente, se dispone de recursos para el funcionamiento y para el sistema de monitoreo, seguimiento, evaluación y control (SSEC) a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Se prevé que los porcentajes de estas dos funciones sean definidos en la ley que desarrollaría el Acto Legislativo 005 de 2011, que al final corresponde a la Ley 1530 de 2012. Esta ley reafirma los artículos 106 al 126 y el 128, creando disposiciones claras para el manejo del sistema de monitoreo, seguimiento, evaluación y control (SSEC) y, en especial, lo relacionado en el capítulo II: del procedimiento preventivo, correctivo y sancionatorio.

El Acto Legislativo 005 de 2011 también establece que el Sistema General de Regalías tenga su propio sistema presupuestal, por bienio, y que los proyectos se definan en el seno de los Órganos

Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) con la concurrencia de representantes de los gobiernos nacional y territorial, salvo en el caso del OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación donde tendrían asiento otros actores del sector académico.

Seis años después se produce una nueva reforma constitucional a través del Acto Legislativo 004 de 2017. Esta norma ordena la destinación del 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías “que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas”, durante un tiempo de 20 años siguientes a la entrada en vigor del acto legislativo. La operación es regida por el nuevo OCAD de Paz.

De igual forma, se dispone la utilización de los rendimientos financieros que se reciban por el Sistema General de Regalías en estos 20 años, así: el 70% para el financiamiento de proyectos de paz, salvo los generados por las asignaciones directas a departamentos, municipios y puertos fluviales y marítimos; y el 30% restante a incentivar la producción en estas mismas entidades territoriales en proyectos priorizados y aprobados por el OCAD Paz. Así mismo, se determina qué si una entidad territorial receptora de recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional cubre sus pasivos pensionales, puede destinar los recursos a la financiación de proyectos de inversión relacionados con el objeto de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas.

En el caso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se establece que el OCAD realice convocatorias públicas abiertas y competitivas, para la financiación de proyectos presentados y ejecutados por entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. En forma complementaria se señala que el 60% de los saldos no aprobados del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, con corte a

2016, sean trasladados a la Asignación de Paz y el resto al Fondo de Desarrollo Regional.

Finalmente, con esta norma se baja la proporción de las regalías directas recibidas por los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos; al igual que se debilita el esquema de ahorro y estabilización mediante la definición de un porcentaje del 7% del total de ingresos del Sistema General de Regalías, lo cual es menor al establecido hasta ese momento.

El Acto Legislativo 005 de 2019 avanza en el camino progresivo y complejo de la regulación de las regalías en el país. En primer lugar, se restablece el nivel de las regalías directas (que dos años antes había sido disminuido) como respuesta a la presión de los receptores interesados.

En segundo término, los fondos se transforman en asignaciones siendo relevante la convalidación del reparto entre sectores, entidades territoriales y operación, con la inclusión de porcentajes para el medio ambiente y el desarrollo sostenible; así como la oportunidad para los departamentos, municipios y puertos fluviales (denominadas regalías directas) de anticipar el 5% de sus regalías futuras. Se ratifica el enfoque en los municipios más pobres del país, distribuidos con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población; la reducción porcentual de la participación en gastos de funcionamiento, fiscalización y del sistema de monitoreo, seguimiento, evaluación y control (SSEC) establecida previamente; se determina que la Contraloría General de la República participe en los recursos de funcionamiento; y, finalmente, que luego de restar todas las asignaciones anteriores, los recursos remanentes se dediquen a alimentar el ahorro para el Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET) y el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

El tercer cambio sustancial hace referencia a la utilización del mayor recaudo generado en el presupuesto bianual de regalías, donde el 20% corresponde a los ingresos a los departamentos, municipios y puertos fluviales (antes denominadas



regalías directas), 5% para proyectos de emprendimiento y generación de empleo en estas mismas entidades, 10% para los municipios más pobres del país, 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y lucha nacional contra la deforestación y el 45% restante se dirige al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

En cuarto lugar, se autoriza el anticipo de recursos necesarios para el financiamiento de los proyectos de paz establecidos en el Acto Legislativo 004 de 2017 los cuales "... serán invertidos exclusivamente en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o, en su momento, la Hoja de Ruta que los incorpore, durante los años 2020, 2021, y 2022".

En quinto término, se blindan los porcentajes que reciben los departamentos, municipios y distritos para proyectos de inversión regional, los cuales no pueden disminuir en el futuro.

La última modificación prevista por el Acto Legislativo 005 de 2019 se refiere a la obligación perentoria de expedir la ley que lo reglamenta enfocada en la "determinación de las condiciones para la priorización de las inversiones en agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, generación de empleo formal y demás sectores de inversión, así como en las zonas costeras, fronterizas y de periferia".

De manera complementaria, en el Sistema General de Regalías se abren caminos relevantes en materia de mejoras operativas y procedimentales, así como en el proceso de aprobación de proyectos, los cuales se constituyen en los desafíos recurrentes. En este contexto: a) se suprimen los OCAD correspondientes a los departamentos y municipios, quienes ahora aprueban y operan de manera directa gran parte de los recursos del Sistema General de Regalías. En efecto, las Asignaciones Directas, Local y Regional equivalen al 74% de los recursos del Sistema General de Regalías y de este porcentaje las entidades territoriales tienen discreción completa sobre el 59,2%. Los 14,8% restantes de estas 3 asignaciones (es decir, la diferencia entre 74% y el 59,2%) se asignan en los OCAD Regionales; b) se disminuyen las etapas del ciclo de proyectos de 7 a 4 dejando solamente la formulación y presentación de proyecto; viabilidad y registro en el Banco de Programas y

Proyectos de Inversión; priorización y aprobación; y ejecución, seguimiento, control y evaluación y c) se establecen proyectos tipo, entre otras mejoras.

En efecto, la reglamentación del Acto Legislativo 005 de 2019 se concreta con la expedición de la Ley 2056 de 2020 que regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. La norma tiene la pretensión de integrar los avances del proceso logrado con las normas anteriores y su objeto es "determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías".

En este sentido, la Ley 2056 de 2020 regula los órganos nacionales del Sistema General de Regalías, su composición y funciones, las entidades nacionales vinculadas al "ciclo de las regalías", así como los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (paz, y ciencia, tecnología e innovación). Los OCAD regionales corresponden a las regiones Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro-Sur-Amazonía y Llanos que surten la función de aprobación y de designación de ejecutores de proyectos correspondientes al 40% de la Asignación para la Inversión Regional. El 60% restante es operado directamente por los departamentos y por Bogotá Distrito Capital.

Dentro del contenido de la norma sobresalen los siguientes asuntos críticos: a) La ratificación de las convocatorias públicas abiertas y competitivas para efectos de la aplicación de los recursos en las asignaciones de ciencia, tecnología e innovación, y que ahora se extienden a las asignaciones de ambiente y desarrollo sostenible, y de paz; b) La participación en los recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías de la instancia de decisión de los pueblos y comunidades indígenas, la instancia de decisión de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y la comisión nacional de diálogo del pueblo Rrom o Gitano; c) La posibilidad de financiar el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y del programa de transporte escolar, saltando la prohibición de la misma norma en cuanto a la prohibición de aplicar



recursos en gastos permanentes y regulares; d) La convalidación del foco de inversión de los recursos de la asignación de paz en las 16 regiones PDET y sus 170 municipios; e) La regulación de la participación ciudadana y el control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión.

Ahora bien, en 13 años de trayectoria del Sistema

General de Regalías se han realizado 5 cambios normativos (2 Actos Legislativos y 3 leyes), que reflejan una voluntad de ajuste progresivo hasta llegar al actual esquema de asignaciones que se describe en las Tablas 21, 22 y 23, en sus sistemas de distribución (“sistema básico de asignación”, “rendimientos financieros” y “mayor valor del recaudo”):

**Tabla 27. Sistema General de Regalías – SGR. Asignaciones**

Asignación	Descripción	%
Directas	Departamentos y municipios productores, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos.  El 4,5% de las asignaciones municipales y el 2% de las asignaciones departamentales se deben invertir en proyectos de impacto en comunidades étnicas.	20%
Directa Anticipada	El 5% de los recursos que podrán ser anticipados para los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables. (Dado que es un anticipo de ingresos futuros en la práctica no es una asignación).	5%
Inversión Local	Recursos para los municipios más pobres, los cuales se distribuyen con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y población.  De estos al menos 2 puntos porcentuales son para medio ambiente. Esta es la Asignación para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible.  El 1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades indígenas.  El 1,1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.  El 0,22% para proyectos de inversión para el pueblo Rrom o gitano.	15%
Municipios Ribereños Río Magdalena y Canal del Dique	Canalizados a través de Cormagdalena, quien cuenta con un esquema de decisión con participación de las autoridades territoriales.	0,5%
Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET)		2,25%
Inversión Regional	Del 100% de la asignación, el 60% es para departamentos y Bogotá, y el 40% para las regiones Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur Amazonia y Llanos.	34%
Ambiental	Conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la Deforestación.	1%
Ciencia, Tecnología e Innovación	De estos al menos 2 puntos porcentuales deben ser para investigación o inversión en proyectos de ciencia, tecnología e innovación relacionados con el ambiente o el desarrollo ambiental.	10%
Paz	Por 20 años, hasta 2037	7%
Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)		2,25%
Operación	Fiscalización y Exploración	1%
	Funcionamiento	1%
	Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC)	1%

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

De igual forma se cuenta, por un lado, con un esquema de reparto de los rendimientos financieros obtenidos en cada bienio; y, por

otro, la forma de distribución del mayor recaudo obtenido en cada bienio.

**Tabla 28. Sistema General de Regalías (SGR)  
medidas de distribución por rendimientos financieros (%)**

Asignación	%
Paz (excepto generados por asignaciones directas)	70%
Incentivo a la producción en municipios con asignación directa (priorizados y aprobados por OCAD Paz)	30%
Total	100%

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

**Tabla 29. Sistema General de Regalías (SGR)  
medidas de distribución por mayor recaudo (%)**

Asignación	%
Directas	20%
Inversión Local	10%
Ambiental	20%
Fondo de Ahorro y Estabilización	45%
Emprendimiento y Empleo en entidades territoriales con Asignaciones Directas	5%
Total	100%

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

## Dinámica del Sistema General de Regalías

- Avances Normativos y en el Financiamiento del Desarrollo Territorial.** La consolidación del Sistema General de Regalías no solo se expresa en términos del andamiaje normativo referido atrás sino en los resultados obtenidos frente al financiamiento del desarrollo colombiano y de sus territorios a través de los receptores de los recursos.

En efecto, entre el 2012 al 2022, se financian 22.337 proyectos por un monto de \$67,9 billones de pesos, que representan un beneficio importante para las entidades territoriales. La Tabla siguiente muestra las asignaciones realizadas a los departamentos y sus municipios, incluyendo a Bogotá Distrito Capital, desde el año 2012.

**Tabla 30. Sistema General de Regalías (SGR) distribución de regalías totales por departamento y municipios, 2012-2024 recaudo efectivo de ingresos corrientes (millones \$ corrientes)**

Departamento	2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Amazonas	54.556	110.281	90.861	108.326	101.647	66.297	68.085
Antioquia	522.661	935.468	725.657	856.320	797.699	652.599	643.016
Arauca	330.612	416.763	239.213	271.722	268.208	411.769	290.086
Archipiélago San Andrés	53.735	106.762	88.804	107.157	100.778	43.204	41.751
Atlántico	190.402	376.071	310.173	372.312	352.101	210.801	214.837
Bogotá	137.244	277.545	230.687	280.056	266.132	170.093	183.257

Departamento	2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Bolívar	415.036	753.901	583.687	718.807	680.724	457.302	469.099
Boyacá	345.309	585.836	426.550	497.034	455.654	353.246	374.137
Caldas	115.637	223.932	182.091	215.679	201.859	144.200	148.002
Caquetá	143.092	283.819	232.552	279.639	263.790	134.349	145.325
Casanare	799.715	946.430	459.878	552.764	573.558	1.149.155	718.362
Cauca	297.085	582.272	472.959	563.740	524.825	252.399	266.449
Cesar	597.543	803.853	593.596	754.767	728.702	1.471.035	1.388.849
Chocó	238.717	435.193	352.351	411.558	386.721	303.645	324.725
Córdoba	518.363	908.420	686.250	829.529	787.619	646.859	569.865
Cundinamarca	253.940	485.486	390.888	461.443	431.991	257.574	299.703
Guainía	46.506	94.418	77.270	91.720	90.764	76.679	77.754
Guaviare	65.771	132.815	112.410	135.150	127.717	69.878	69.675
Huila	371.381	620.725	429.177	505.488	470.539	373.147	287.826
La Guajira	577.134	847.617	632.515	770.479	657.373	663.353	803.704
Magdalena	301.272	558.796	450.682	549.393	512.830	390.781	409.704
Meta	1.413.189	1.664.602	740.681	877.076	754.000	1.773.709	1.040.054
Nariño	349.038	666.619	544.601	645.275	593.397	299.376	326.011
Norte de Santander	232.123	441.303	359.477	426.348	401.961	263.531	305.160
Putumayo	186.248	341.321	233.649	272.629	257.120	206.438	175.533
Quindío	67.643	135.169	109.803	137.957	124.151	78.509	79.526
Risaralda	96.499	189.308	154.501	183.365	171.210	104.673	111.432
Santander	398.414	621.590	403.530	480.142	447.295	530.421	428.507
Sucre	355.164	604.972	443.532	515.817	485.952	372.580	314.228
Tolima	281.472	451.934	321.673	375.247	344.095	250.839	246.119
Valle del Cauca	241.306	474.565	396.126	479.756	452.219	257.669	259.595
Vaupés	46.506	93.921	76.867	91.345	87.289	78.685	82.862
Vichada	66.211	133.850	113.442	136.313	134.274	120.739	122.703
<b>Total</b>	<b>10.109.525</b>	<b>16.305.559</b>	<b>11.666.134</b>	<b>13.954.353</b>	<b>13.034.194</b>	<b>12.635.535</b>	<b>11.285.943</b>

Fuentes: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en Vigencia 2012 Recaudo efectivo ingresos corrientes Decreto 1399 de 2013; Vigencia 2013-2014 Recaudo efectivo ingresos corrientes Decreto 722 de 2015; Vigencia 2015-2016 Recaudo efectivo ingresos corrientes Decreto 1103 de 2017; Vigencia 2017-2018 Recaudo efectivo ingresos corrientes Decreto 606 de 2019; Vigencia 2019-2020 Recaudo efectivo ingresos corrientes Decreto 317 de 2021; Vigencia 2021-2022 Recaudo efectivo ingresos corrientes Decreto 363 de 2023; Vigencia 2023-2024 Recaudo efectivo ingresos corrientes de enero a diciembre del año 2023.

**Fluctuación en los Ingresos.** La dinámica irregular en las asignaciones interanuales obedece a la confluencia de variables asociadas con las regalías mismas. El 80% de la composición del Sistema General de Regalías corresponde a hidrocarburos y el resto a minerales y metales. En la definición de las regalías son determinantes el precio internacional, la tasa

de cambio, el “azar geológico” que marca el éxito de una exploración como el tamaño de la explotación y el agotamiento de las reservas en el tiempo. La conjugación de estas variables es la que determina las fluctuaciones finales de las asignaciones a los beneficiarios.

2. **Consolidación de un Modelo de Reparto.** El Sistema General de Regalías es un modelo

de reparto de los recursos supeditados a variables difícilmente controlables. La modificación del canon de las regalías como la eventual participación de las entidades territoriales en calidad de accionistas en las empresas estatales dedicadas a la explotación de recursos naturales no renovables son opciones limitadas, por la pérdida de capacidad competitiva frente a la extracción y por circunstancias políticas críticas, en tiempos donde se abre camino la transición energética que se enfoca en energías alternativas al petróleo y el carbón. Vale decir que quizás en el futuro también se produzca una modificación de las regalías hacia una compensación por la utilización de estas energías alternativas. Lo cierto es que las regalías son del Estado y con base en el acuerdo político existentes, las comparte con sus entidades territoriales en tanto partes de este.

La consecuencia de ser un modelo de reparto de recursos conduce a una especie de “puja” por los recursos entre los diferentes receptores históricos y recientes. En efecto, los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tienen el derecho indiscutible al acceso a regalías como compensación a los impactos recibidos por su territorio en el ámbito socioeconómico,

ambiental, institucional, político, poblacional, migratorio y demás. A pesar de ello, de manera recurrente se cuestiona su participación con diferentes argumentos y, en dos momentos históricos se ha disminuido el porcentaje de estas entidades territoriales en el total de recursos del Fondo Nacional de Regalías y, recientemente, en el Sistema General de Regalías que luego fue reestablecido, tal como se describió arriba.

Más aún, los momentos políticos también influyen en las variaciones de las participaciones. Esta situación se presentó con el proceso de asignación de recursos para la paz, la incorporación progresiva de las asignaciones de medio ambiente y desarrollo sostenible, los recursos destinados a ciencia, tecnología e innovación, la inclusión de los pueblos y comunidades étnicas, la cofinanciación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y del programa de transporte escolar y las transferencias a entidades nacionales vinculadas al “ciclo de las regalías” que ha tenido su auge especialmente a partir de la conformación de los OCAD, la aplicación de procedimientos y metodologías, y los esfuerzos de control por parte de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.

Así, por ejemplo, se observa un crecimiento progresivo de los receptores y recursos destinados a las entidades nacionales vinculadas al “ciclo de las regalías” tal como se registra en la Tabla siguiente:

**Tabla 31. Sistema General de Regalías (SGR)  
gastos de funcionamiento por entidad, 2012 - 2024 apropiación vigente asignada  
(millones \$ corrientes)**

Receptor	2012	2013-2014	2015-2016	2017- 2018	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Órganos SGR	20.000	62.655	65.097	123.683	119.125	96.459	143.616
DNP	6.700	30.150	20.422	67.520	53.716	43.975	67.787
Comisión Rectora (DNP)	300	700	618	618	412	2.228	3.476
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	6.500	12.500	17.080	21.151	27.207	19.737	28.439
Ministerio de Minas y Energía	-	3.000	8.050	17.131	21.293	18.790	20.859
Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación	6.500	16.305	18.927	17.263	16.497	11.106	19.372

Receptor	2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Ministerio de Ambiente y Desarrollo	-	-	-	-	-	623	3.683
Secretaría Técnica de los OCAD - Pueblos y Comunidades Étnicas	58.575	120.031	121.300	124.180	139.620	21.246	29.483
Municipales	52.250	104.591	105.320	82.095	110.614	5.033	768
Departamentales	4.125	8.390	7.107	32.685	11.423	753	190
Regionales (Secretaría Técnica OCAD Regionales)	1.200	4.800	6.144	5.274	6.450	298	65
Regionales (Secretaría Técnica Regionales - DNP)	-	-	-	-	-	4.399	6.031
CAR	1.000	2.250	2.317	1.544	3.565	243	35
FCTel	-	-	412	412	912	646	8.162
PAZ	-	-	-	2.170	6.656	8.625	11.672
Pueblos y Comunidades Indígenas	-	-	-	-	-	500	1.024
Pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras	-	-	-	-	-	500	1.024
Pueblo Rom o Gitano (Min Interior)	-	-	-	-	-	250	512
Ministerios y Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)	-	4.600	13.074	15.997	17.310	11.293	24.436
Min. Agricultura y Desarrollo Rural	-	600	1.259	1.296	1.656	1.186	2.172
Min. Salud y de la Protección Social	-	600	1.361	1.640	1.899	1.225	1.761
Min. Educación Nacional	-	800	1.801	2.248	2.384	1.104	2.064
Min. Transporte	-	1.500	3.502	5.639	6.214	4.086	4.677
Min. Vivienda, Ciudad y Territorio	-	1.100	2.267	1.823	1.534	1.028	1.255
Min. Deporte	-	-	1.648	1.459	703	469	897
Min. Ambiente y Desarrollo Sostenible	-	-	1.236	645	874	1.113	3.838
Min. Cultura	-	-	-	723	1.038	483	1.578
Min. Industria, Comercio y Turismo	-	-	-	524	682	374	792
UNGRD	-	-	-	-	326	225	799
Ministerio de Justicia y del Derecho	-	-	-	-	-	-	1.588
Ministerio del Interior	-	-	-	-	-	-	191
Min. Tecnologías Información y Comunicaciones	-	-	-	-	-	-	2.824
Otras entidades y conceptos	39.719	220.958	396.411	162.416	266.364	202.746	225.112
Icetex	-	3.900	2.997	2.997	2.997	-	-
DNP – Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC)	37.000	50.826	66.891	40.626	63.358	39.292	36.903
DNP - Programa Estructuradores	-	94.174	40.018	16.757	0	5.248	8.302
Procuraduría General de la Nación	-	-	-	-	35.000	10.029	27.368

Receptor	2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Contraloría General de la República	-	-	-	-	-	43.862	15.786
Min. Ambiente y Desarrollo Sostenible	-	-	-	-	3.000	345	127
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	-	-	-	-	15.000	16.147	33.014
Empresa Promotora del Desarrollo Territorial	-	-	-	-	23.868	14.067	6.327
Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación – Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC)	-	-	1.318	-	-	-	-
Incentivo a la Producción - MME	-	-	180.000	102.036	96.698	69.692	33.204
Ministerio del Interior	-	-	-	-	17.752	4.065	1.059
Recursos por distribuir	2.719	72.058	105.187	-	8.691	-	63.024
<b>Total</b>	<b>118.294</b>	<b>408.244</b>	<b>595.882</b>	<b>426.276</b>	<b>524.419</b>	<b>331.746</b>	<b>422.649</b>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en MHCP - SPGR.

Los recursos canalizados al Departamento Nacional de Planeación, la Comisión Rectora, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Minas y Energía, que son la médula del Sistema General de Regalías, corresponden solamente a la tercera parte del gasto de funcionamiento.

### 3. Falta de Identidad y Coordinación con el Sistema General de Participaciones.

El Sistema General de Regalías ha perdido identidad y muchas de sus asignaciones coinciden con las correspondientes al Sistema General de Participaciones, como es el caso de las asignaciones para los municipios ribereños del Río Magdalena y el Canal del Dique, el Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET) y, recientemente, la alimentación y el transporte escolar. Sin duda, cada vez es menor la complementariedad de los dos sistemas. Más aún, en los dos sistemas se coincide en el uso de los recursos de algunas asignaciones, por ejemplo, el propósito general del Sistema General de Participaciones con las asignaciones directas y las asignaciones para la inversión local del Sistema General de Regalías, sin que sean claros los mecanismos de coordinación y racionalización de recursos. Todo ello a pesar de que los dos sistemas se alojan en el DNP.

4. **Dispersión en el Uso de los Recursos.** La proliferación de gastos diversos como los reseñados arriba ha generado dispersión

en la aplicación de los fondos y pérdida de erogaciones con mayor potencialidad para generar desarrollo, como es el caso de la formación bruta de capital y el fortalecimiento de la base económica territorial. En consecuencia, se disminuye la capacidad para el cierre de las brechas económicas inter e intra territoriales.

### 5. Pérdida del Enfoque Regional (supradepartamental).

El Sistema General de Regalías muestra debilidades cuando se trata de auspiciar proyectos de verdadero impacto regional que la Ley 2056 de 2020 define como “aquellos que por su alcance poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno municipal o departamental, independientemente de su localización, requiriendo de una coordinación interinstitucional con otras entidades públicas, incluso entre municipios de un mismo departamento, para el desarrollo de cualquiera de las etapas del ciclo del proyecto, con el fin de generar resultados que respondan a las necesidades socioculturales, económicas o ambientales”. Sobre esta dinámica existe evidencia cuando se revisa el tipo de proyectos financiados con el 40% de los recursos de la asignación para la inversión regional, pues en la práctica son de alcance departamental (que es el objeto del 60% de dicha asignación), observándose incluso la aplicación de fondos para iniciativas de



alimentación y transporte escolar. También se enfrenta poca concurrencia de recursos, especialmente de los nacionales para la financiación de proyectos de impacto verdaderamente regionales.

Así, el Sistema General de Regalías tiene como principal reto potenciar sus recursos a través de la concurrencia y la asociatividad, no solo entre entidades territoriales sino también con la Nación. De tal manera se lograría evitar la dispersión de recursos y un mayor impacto de las inversiones a través de proyectos que potencien mercados a escala regional, lo cual es la condición de base para el cierre de brechas intra e interdepartamentales.

**6. Coexistencia de Tres Esquemas de Distribución de Recursos.** A la par con los retos políticos y técnicos anotados todavía persisten falencias en el plano de la operación

a pesar de los avances reconocidos. Una complejidad existente se vincula con la coexistencia de tres formas de reparto en el Sistema General de Regalías. Ellas son: a) la distribución básica por asignaciones; b) la distribución de rendimientos financieros; y c) la distribución de mayor recaudo, que se consolidaron progresivamente en los Actos Legislativos 004 de 2017 y 005 de 2019. A continuación, se presentan los recaudos por estos tres conceptos en las vigencias recientes con el fin de establecer un orden de magnitud de estos.

El Sistema General de Regalías registra un presupuesto de \$41,9 billones en el bienio 2023 – 2024, que incluye la distribución básica por asignaciones, la distribución de rendimientos financieros y la distribución de mayor recaudo.

**Tabla 32. Sistema General de Regalías (SGR)  
distribución de recursos por asignaciones, bienio, 2023 - 2024 (billones de \$ corrientes)**

Asignación	\$ Billones 2023 – 2024
Directas	\$8,9
Directa Anticipada (5%)	\$1,5
Inversión Local	\$5,5
Municipios Ribereños Río Magdalena y Canal del Dique	\$0,1
Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET)	\$0,7
Inversión Regional – Departamentos (Distrito) y Regiones	\$10,2
Ambiental	\$0,3
Ciencia, Tecnología e Innovación	\$3,0
Paz	\$3,0
Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	\$5,0
Funcionamiento	\$0,3
Fiscalización y Exploración	\$0,3
Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC)	\$0,3
Conservación de las Áreas Ambientales Estratégicas y la Lucha Nacional Contra la Deforestación	\$1,9
Emprendimiento y Generación de Empleo	\$0,5
Incentivo a la Producción. Acto Legislativo 04 de 2017	\$0,5
<b>Total</b>	<b>\$41,9</b>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en Presupuesto de Ingresos Corrientes Ley 2279 de 2022; mayor recaudo, Decreto 443 de 2023; rendimientos financieros Ley 2279 de 2022; Decreto 0124 de 2023; Decreto 1279 de 2023; Decreto 0053 de 2024.

Los rendimientos financieros contabilizados alcanzan un monto importante cercano a los \$2,2

billones de pesos en promedio de los bienios 2019-2020, 2021-2022 y 2023-2024.

**Tabla 33. Sistema General de Regalías (SGR)**  
**distribución de rendimientos financieros, 2019 - 2024 (millones de \$ corrientes)**

Asignación	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Asignaciones Directas	1.496.446	383.122	1.303.150
Rendimientos Financieros	714.656	371.369	1.000.920
Diferencial Cambiario	-	-	5.115
Reintegros	-	-	263.842
Incentivo a la Producción, Exploración Diferencias Limítrofes, desahorro FAE	781.790	11.752	33.273
Asignación para la Paz	447.443	1.597.812	1.318.935
Rendimientos Financieros	447.443	1.597.812	1.318.935
Sanciones	-	-	1.029
<b>Total</b>	<b>1.943.889</b>	<b>1.980.933</b>	<b>2.623.114</b>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en vigencia 2019-2020 Ley 1942 de 2018. Vigencia 2020-2021 Ley 2072 de 2020, Decreto 850 de 2021, Decreto 169 de 2022, Decreto 1412 de 2022. Vigencia 2023-2024 Ley 2279 de 2022, Decreto 0124 de 2023, Decreto 1279 de 2023, Decreto 0053 de 2024.

Por su parte, el mayor recaudo entre 2019 y 2024 muestra una elevada volatilidad, pero en el bienio 2023 – 2024 se distribuyen \$9,67 billones de pesos.

**Tabla 34. Sistema General de Regalías (SGR)**  
**distribución de mayor recaudo, 2019 - 2024 (millones de \$ corrientes)**

Concepto	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Asignaciones Directas	472.728	24.849	1.934.316
Asignación para la Inversión Local	463.805	13.023	967.158
Asignación para la Paz	230.963	6.459	-
Conservación de las Áreas Ambientales Estratégicas	-	-	1.934.316
Asignación Ciencia, Tecnología e Innovación	356.017	43.557	-
Asignación Regional Departamentos	698.832	126.098	-
Asignación Regional Regiones	774.229	-	-
Emprendimiento y Generación de Empleo	-	-	483.579
Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	285.107	5.110	4.352.210
Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)	255.265	6.819	-
Funcionamiento, Fiscalización (SSEC)	187.600	8.622	-
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena	18.754	705	-
<b>Total</b>	<b>3.743.368</b>	<b>235.242</b>	<b>9.671.578</b>

Fuente: Mayor Recaudo incorporado en la vigencia 2019-2020 de conformidad con la Ley 1942 de 2018 y Decreto 606 de 2019. Mayor Recaudo incorporado en la vigencia 2021-2022 de conformidad con el Decreto 317 de 2021. Mayor Recaudo incorporado en la vigencia 2023-2024 de conformidad con el Decreto 443 de 2023.

Vale decir, que la coexistencia de tres esquemas de distribución con repartos distintos introduce una complejidad innecesaria al proceso. En consecuencia, uno de los retos del Sistema General de Regalías es unificar los sistemas de reparto con el fin de ganar agilidad en los procesos de gestión, además de evitar la dispersión asegurada por la complejidad y pulverización de fuentes con cuotas fijas.

**7. Evidencias de Rezago y Atomización de Recursos.** Al considerar la relación entre el recaudo de recursos correspondientes a departamentos y municipios frente al valor de los proyectos aprobados para departamentos y municipios, en el período comprendido entre el año 2012, cuando inicia el Sistema General de Regalías, y el bienio 2021 – 2022, se identifica una diferencia de \$34 billones a precios constantes de 2023. Los funcionarios del Sistema General de Regalías argumentan que la cifra corresponde a \$25 billones y que la diferencia de cifras entre \$34 y \$25 billones corresponden a valores que no han sido actualizados por receptores territoriales en el sistema de información. Así mismo, los funcionarios argumentan que estos montos están contratados, pero que aún no se han desembolsado. En cualquier caso, las cifras son muy grandes y denotan serios problemas en el sistema de información y un gran rezago en la ejecución. Este “rezago” se confirma con el hecho que en este mismo período de tiempo el total de proyectos terminados corresponde solo al 18%, lo cual es una cifra bastante baja. En aras de la discusión, se anota que una cantidad de proyectos ya podrían estar concluidos en su etapa

de terminación física e incluso financiera y están en procesos de cierre legal formal. No obstante, se expresa una lentitud en el trámite que se constituye en un reto para el futuro inmediato.

De otro lado, de los proyectos aprobados entre 2012 y 2022, que corresponden al 22.337, el 72% están terminados, el 22% están en ejecución y el 6% están aprobados sin contratar. De los 9.442 proyectos aprobados durante el Gobierno Duque, el 43% están terminados, 43% están en ejecución, y 14% por ciento están aprobados sin contratar.

En paralelo, se contrasta el número de proyectos aprobados y su valor en miles de millones constantes de 2023, en el mismo ciclo considerado, y se observa una tendencia hacia una mayor cantidad de proyectos aprobados en los últimos años, frente a una disminución del valor promedio de los mismos. Este efecto, además de un resultado aritmético obvio, se refleja al menos los siguientes vectores: a) la atención cada vez mayor de necesidades sociales locales (que también son relevantes); b) la pérdida de la vocación supramunicipal; c) el resultado de la simplificación de las etapas del ciclo de los proyectos; y d) la aplicación de alternativas de mejoramiento de trámites como por ejemplo la adopción de modelos tipo de proyectos, entre otras.

**Figura. 40. Proyectos aprobados y promedio del valor aprobado por SGR 2012 -2023**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

Los montos correspondientes a funcionamiento, fiscalización y sistema de seguimiento, evaluación y control son considerables, especialmente este

último monto que aumenta en 2,29 veces en el periodo 2012 a 2023 – 2024, obteniendo su mayor nivel en el bienio 2019-2020.

**Tabla 35. Sistema General de Regalías (SGR) gastos de funcionamiento, fiscalización y sistema de seguimiento, evaluación y control (ssec) 2012 – 2024 recaudo corriente (millones de \$ corrientes)**

Concepto	2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Funcionamiento	138.340	346.249	246.692	312.174	297.429	154.275	185.235
Fiscalización	212.831	346.414	247.646	312.187	297.436	154.275	185.235
Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC)	74.491	173.136	123.414	156.088	148.715	154.275	185.235
<b>Total</b>	<b>425.661</b>	<b>865.799</b>	<b>617.752</b>	<b>780.448</b>	<b>743.580</b>	<b>432.827</b>	<b>555.707</b>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en vigencia 2012: Recaudo efectivo distribuido ingresos corrientes Decreto 1399 de 2013. Vigencia 2013-2014: Recaudo efectivo distribuido ingresos corrientes Decreto 722 de 2015. Vigencia 2015-2016: Recaudo efectivo distribuido ingresos corrientes Decreto 1103 de 2017. Vigencia 2017-2018: Recaudo efectivo distribuido ingresos corrientes Decreto 606 de 2019. Vigencia 2019-2020: Recaudo efectivo distribuido ingresos corrientes Decreto 317 de 2021. Vigencia 2021-2022: Recaudo efectivo distribuido ingresos corrientes Decreto 363 de 2023. Vigencia 2015-2016: Recaudo efectivo distribuido ingresos corrientes de enero a diciembre de 2023.

Más aún, los gastos de funcionamiento, de fiscalización y del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC) son porcentajes fijos del total de recursos movilizados a través del Sistema General de Regalías (SGR), lo cual estimula una especie de “compulsión” al gasto en la medida en que su base de cálculo no es el requerimiento objetivo de una estructura administrativa y financiera sino la disponibilidad de los recursos susceptibles de aplicar.

El Sistema General de Regalías (SGR) tiende a ser un sistema descentralizado. Esto se corrobora al revisar que en la actualidad el 59,2% de sus recursos se operan de manera autónoma por parte de las entidades territoriales. En este sentido, se propone acentuar este esquema de gestión descentralizada, asegurando el fortalecimiento de las capacidades locales y activando los mecanismos de participación, transparencia y control previstos en el propio Sistema General de Regalías (SGR). Finalmente, se considera que no hay una mejor forma de fortalecer las capacidades locales que “aprender haciendo” y, para el caso, sería “aprender ejecutando”, más allá de las tradicionales capacitaciones

magistrales y de los temores propios de la tradición de la burocracia centralista del país.

### **Retos del Sistema General de Regalías**

Una vez revisado el marco normativo y las dinámicas del Sistema General de Regalías se presentan los objetivos de la reforma propuesta por la Misión de Descentralización. Estos son:

1. Respetar la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de los recursos mediante la supresión de los órganos OCAD y procedimientos nacionales que elevan los costos de transacción.
2. Aumentar el potencial del Sistema General de Regalías para cerrar las brechas económicas territoriales, facilitando la asociatividad supramunicipal y supradepartamental, así como la concurrencia de recursos y proyectos con fuentes nacionales.
3. Reducir la fragmentación y dispersión en la ejecución.

### **Propuesta 1: respetar la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de los recursos mediante la supresión de los órganos OCAD y procedimientos nacionales que elevan los costos de transacción**

#### **Suprimir los OCAD regionales y sectoriales (paz y ciencia, tecnología e innovación CTel) y sustituirlos por la gestión directa de las entidades territoriales.**

##### **Objetivo**

Eliminar los costos nacionales de transacción en el gobierno y manejo de los recursos de regalías pertenecientes a las entidades territoriales.

##### **Diagnóstico**

Los OCAD son un modelo de gestión que no responde al propósito de ampliación de la autonomía de las entidades territoriales en el gobierno y gestión de los recursos de regalías. Según el ordenamiento jurídico las regalías son del Estado colombiano y las entidades territoriales tienen el derecho a participar en ellas. Anteriormente existían los OCAD departamentales y municipales para las Asignaciones Directas y las asignaciones

de Inversión Regional en el componente departamental y distrital. Sin embargo, estos OCAD desaparecieron con el Acto Legislativo 005 de 2019 reglamentado por la Ley 2056 de 2020, y ahora son las entidades territoriales quienes operan los recursos con toda la autonomía. En el caso de los OCAD sectoriales, el correspondiente a Ciencia, Tecnología e Innovación se creó con la Ley 1530 de 2012, reglamentaria del Acto Legislativo 005 de 2011 mientras el OCAD Paz fue establecido por el Acto Legislativo 004 de 2017. Los dos se encuentran vigentes. Por su parte, los 6 OCAD regionales existentes fueron creados por el acto Legislativo 009 de 2019, reglamentado por la Ley 2056 de 2020, y corresponden a las regiones Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur Amazonia y Llanos.

El OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación, entre 2012 y 2023 ha aprobado 1.238 proyectos que registran un valor total de \$6,79 billones

de pesos corrientes. Los proyectos terminados alcanzan la cifra de 27%, que representan el 26% de la aprobación total de recursos. Estos porcentajes son los menores entre todos los

OCAD existentes. Se registra un total de 68% de proyectos en ejecución y un estado de desaprobados de 37 proyectos que suman \$253 millones de pesos.

**Tabla 36. Sistema General de Regalías (SGR)  
número de proyectos y valores aprobados por el ocad de ciencia, tecnología e innovación, 2012 - 2023 (pesos corrientes)**

Estado	No. Proyectos	%	Valor \$	%
Desaprobado	37	3%	\$252.080.058.309	4%
Sin Contratar	28	2%	\$185.602.590.423	3%
En Ejecución	842	68%	\$4.596.117.466.283	68%
Terminado	331	27%	\$1.745.120.406.723	26%
<b>Total</b>	<b>1238</b>	<b>100%</b>	<b>\$6.778.920.521.738</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en sistemas de información SICODIS y GESPROY.

El OCAD Paz, creado en 2027, muestra una aprobación total de 920 proyectos entre 2017 y 2023 que representan un valor total de \$7,98 billones de pesos corrientes. Los proyectos terminados equivalen al 54% y su valor

corresponde al 36% del total. Se encuentran en ejecución el 45% de los proyectos aprobados por un valor de \$5,08 billones, esto es, el 64% de los recursos aprobados.

**Tabla 37. Sistema General de Regalías (SGR)  
proyectos y valores aprobados por el ocad paz, 2017 - 2023 (pesos corrientes)**

Estado	No. Proyectos	%	Valor \$	%
Desaprobado	6	1%	\$19.470.211.923	0%
Sin Contratar	5	1%	\$26.274.525.169	0%
En Ejecución	415	45%	\$5.081.585.067.962	64%
Terminado	494	54%	\$2.854.514.948.005	36%
<b>Total</b>	<b>920</b>	<b>100%</b>	<b>\$7.981.844.753.059</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en sistemas de información SICODIS y GESPROY.

Por su parte, los OCAD regionales registran los mejores guarismos. En efecto, los proyectos terminados entre el 2012 y el 2023, son el 69% del total que tienen un valor del 55% del total de

los recursos aprobados. No obstante, se observa una desaprobación de 6 proyectos por valor de \$1,16 billones y \$848 mil millones sin contratar.



**Tabla 38. Sistema General de Regalías (SGR)  
proyectos y valores aprobados por los ocad regionales, 2012 - 2023 (pesos corrientes)**

Estado	No. Proyectos		Valor \$	%
Inflexibilidades	19	1%	\$377.523.289.358	2%
Desaprobado	135	6%	\$1.164.069.100.562	5%
Sin Contratar	24	1%	\$848.467.042.866	4%
En Ejecución	531	23%	\$8.249.967.558.741	35%
Terminado	1606	69%	\$12.847.335.418.391	55%
<b>Total</b>	<b>2315</b>	<b>100%</b>	<b>\$23.487.362.409.918</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en sistemas de información SICODIS y GESPROY.

### Desarrollo de la propuesta

Los OCAD de paz y ciencia, tecnología e innovación han orientado su enfoque hacia la realización de convocatorias públicas, abiertas y competitivas para la asignación de recursos siendo este un mecanismo que por definición tiende, por un lado, a favorecer a los oferentes que concentran más capacidades y, por otro, a inevitablemente negar el acceso a los recursos a los territorios menos desarrollados y de menores capacidades de gestión. Incluso también se presenta el riesgo que los intereses nacionales primen sobre las prioridades locales, tan importantes como aquellos.

Por su lado, los OCAD regionales (Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur Amazonia y Llanos) son anacrónicos frente a una perspectiva descentralizadora que pretende fortalecer las Figuras regionales representadas en las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) u otros esquemas asociativos territoriales (EAT) que hagan sus veces. Finalmente, el hecho que unos recursos sean gestionados directamente por las entidades territoriales y otros no, crea un desbalance y un tratamiento diferencial que es necesario superar. Por lo anterior se considera que ningún OCAD existente es funcional para una propuesta descentralizadora y, por tal motivo, se deben suprimir.

**Fusión de las 4 asignaciones enfocadas en ambiente dentro del Sistema General de Regalías y distribuirlas directamente a todas las entidades territoriales.**

### Objetivo

Descentralizar el gobierno y la gestión de las asignaciones de carácter ambiental.

### Diagnóstico

El Sistema General de Regalías destina dineros para el medio ambiente que se encuentran dispersos en varias asignaciones. A saber:

**Esquema de “distribución básica por asignación”:** Asignación Ambiental: 1% del total de recursos del Sistema General de Regalías para la conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación. Estos recursos se manejan a través de convocatorias estructuradas por el Ministerio de Ambiente y el DNP, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible.

2 puntos porcentuales de la Asignación Local para proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, los cuales siguen el ciclo de proyectos de inversión de acuerdo con el trámite previsto para esta asignación.

2 puntos porcentuales de la Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) para la investigación o inversión en proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible. Estos recursos se manejan a través de convocatorias y su aprobación se efectúa a través del OCAD CTel.

**Esquema de “Distribución de mayor recaudo”**

20% del mayor recaudo a iniciativas ambientales.

Estos recursos se manejan a través de convocatorias estructuradas por el Ministerio de Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible.

### **Desarrollo de la propuesta**

La dispersión de fuentes para el sector ocasiona esfuerzos mayores de gestión y genera retos en términos de la alineación de los propósitos, por lo tanto, se propone unificarla en una sola asignación.

La propuesta anterior se acompaña de un cambio en la forma de gestión definida por la Ley 2056 de 2020 relacionada con las convocatorias públicas, abiertas y competitivas estructuradas por el Ministerio de Ambiente, y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible (CARDS).

Este mecanismo privilegia los asuntos nacionales pasando por alto la importancia de las acciones locales de orden ambiental de los municipios incluidas las autoridades ambientales urbanas. Esto significa suprimir el mecanismo de convocatorias.

Finalmente, se proyecta que los recursos que serían descentralizados se apliquen a la cofinanciación de iniciativas y proyectos con fuentes como el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, entre otros, y que tengan como prioridad la asociatividad en torno a la solución de problemáticas comunes, tales como la atención a una microcuenca, una alternativa sanitaria, etc.

### **Descentralización de la asignación de paz con criterios de equidad**

#### **Objetivo**

Descentralizar la Asignación de Paz y facilitar el manejo autónomo de los recursos por parte de las entidades territoriales.

#### **Diagnóstico**

La Asignación de Paz cuenta con \$3,1 billones en el bienio 2023 – 2024 incluyendo los rendimientos financieros. Estos recursos en teoría se distribuyen en 170 municipios de las 16 regiones con Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y su ejecución se efectúa con base en lo previsto en los Planes de Acción para la Transformación

Regional (PATR) y las Hojas de Ruta. El promedio teórico por municipio alcanza \$18.235 millones en este período. Los proyectos que se financian con estos recursos corresponden a competencias municipales como una vía terciaria, un puente, un parque, entre otras.

El Acto Legislativo 004 de 2017 estableció la asignación de los recursos a cargo del OCAD Paz. Posteriormente, las denuncias de corrupción y las deficiencias anotadas de un modelo que “asignaba recursos a los proyectos de acuerdo con su llegada” y que facilitaba la concentración del 70% de los recursos en el 35% de las entidades territoriales, la Ley 2056 de 2020 ordenó la adopción de las convocatorias públicas, abiertas y competitivas en las subregiones PDET, tal como se venía operando desde tiempo atrás en el OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación. Además, el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” refrendó que en estas convocatorias el Gobierno Nacional podría presentar proyectos. En las convocatorias se cuenta con criterios de priorización de los proyectos y puntajes mínimos sugeridos para conformar la lista de proyectos elegibles. Como se ha dicho, este mecanismo contraría el espíritu descentralizador, luego se enfrenta el reto de modificar la norma existente, suprimir las convocatorias y permitir un manejo autónomo de los recursos.

En el OCAD Paz, desde que se creó en el 2017, se han aprobado 1.007 proyectos por \$8,24 billones de pesos, de los cuales 681, por 6.7 billones, se aprobaron durante el Gobierno del presidente Duque. En el primer año del Gobierno Petro se aprobaron 90 proyectos por valor de \$249.000 millones, especialmente en los sectores de minas, transporte, vivienda y educación.

Más aún, de acuerdo con los Sistemas de Información SICODIS y GESPROY, entre 2017 y 2020 se ha ejecutado el 78% de los recursos aprobados y todavía se está ejecutando el 21% de los recursos aprobados en este período.

En el lapso comprendido entre 2021 y 2023, los recursos aumentaron sustancialmente, pasando de \$1,24 billones en 2017-2020 a \$6,12 billones entre 2021 y 2023. Se registra que el 72% de los recursos se están ejecutando y el 28% ya se han terminado de ejecutar.

**Tabla 39. Sistema General de Regalías (SGR)**  
valor de proyectos aprobados por el ocad paz, 2017 - 2023 (pesos corrientes)

Estado	2017 – 2020	%	2021 – 2023	%
Desaprobado	\$15.975.557.678	1%		
Sin Contratar			\$23.315.414.679	0%
En Ejecución	\$260.525.842.311	21%	4.398.431.053.684	72%
Terminado	\$962.823.055.259	78%	1.700.578.454.827	28%
<b>Total</b>	<b>\$1.239.324.455.248</b>	<b>100%</b>	<b>\$6.122.324.923.190</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en sistemas de información SICODIS y GESPROY.

### Desarrollo de la propuesta

Se busca modificar la Ley 2056 de 2020 en el sentido que: a) se suprima el mecanismo de convocatoria en los recursos de la Asignación de Paz; b) se suprima el OCAD paz y c) que los recursos sean transferidos de manera directa para el manejo autónomo de las entidades territoriales, quienes los presupuestarán y ejecutarán en el marco de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los cuales contienen intervenciones municipales, supramunicipales y departamentales.

La propuesta no busca modificar los recursos actuales canalizados al cumplimiento del acuerdo de paz, esto es, no se propone reducir los recursos del acuerdo de paz. La idea es pasar

de las convocatorias a una transferencia directa a las entidades territoriales focalizadas a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Hasta aquí los recursos son los mismos y solo cambia la forma de operarlos.

No obstante, este cambio en la operación complementa lo planteado en la propuesta de reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) que son recursos más estables y menos erráticos que las regalías, en donde los 170 municipios PDET focalizados en la Asignación de Paz tendrían un incremento de 189,1%, esto es, un aumento de 2,9 veces por concepto de Propósito General en los próximos 7 años. Este incremento es mayor que el que tendrían el resto de los municipios del país equivalente al 173,5%.

**Tabla 40. Sistema General de Participaciones (SGP)**

### incremento esperado de recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones en municipios PDET, 2024 - 2032 (pesos constantes de 2023)

Municipios	2024 (\$MM)	Escenario Año 2032			
		Con Propuestas de Misión de Descentralización		Sin Propuestas de Misión de Descentralización	
		\$MM	Crecimiento %	\$MM	Crecimiento %
PDET	\$1,35	\$3,90	189.10%	\$2,46	82.65%
Resto	\$5,70	\$15,59	173.48%	\$10,41	82.65%
<b>Total Propósito General</b>	<b>\$7,05</b>	<b>\$19,49</b>	<b>176.47%</b>	<b>\$12,87</b>	<b>82.65%</b>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

De otro lado, los 170 municipios PDET en su gran mayoría son municipios de vocación primaria, densidad étnica y prevalencia ambiental, los cuales corresponden a la prioridad de las

reformas económicas planteadas por la Misión de Descentralización para el Sistema General de Participaciones.

**Tabla 41. Sistema General de Participaciones (SGP)**  
**incremento esperado de recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones en Municipios PDET, según tipo de municipio, 2024 - 2032 (pesos constantes de 2023)**

Municipios	No. Municipios	%	2024 (\$MM)	Escenario Año 2032	
				Con Propuestas de Misión de Descentralización	Sin Propuestas de Misión de Descentralización
				\$MM	\$MM
PDET	170	15%	\$1,35	\$3,90	\$2,46
Vocación Primaria	80	7%	\$566	\$1,29	\$1,04
Densidad Étnica	40	4%	\$405	\$1,54	\$740
Prevalencia Ambiental	26	2%	\$168	\$564	\$307
Intermedios	11	1%	\$64	\$166	\$117
Centros Urbanos	7	1%	\$39	\$114	\$72
Nodos territoriales	6	1%	\$106	\$222	\$194
Resto	933	85%	\$5,70	\$15,59	\$10,41
Vocación Primaria	183	17%	\$1,14	\$2,96	\$2,09
Densidad Étnica	50	5%	\$537	\$1,70	\$981
Prevalencia Ambiental	164	15%	\$740	\$3,19	\$1,35
Intermedios	283	26%	\$1,08	\$3,50	\$1,97
Centros Urbanos	196	18%	\$783	\$2,38	\$1,43
Nodos territoriales	51	5%	\$695	\$1,09	\$1,27
Grandes	5	0%	\$365	\$404	\$666
Bogotá DC	1	0%	\$356	\$368	\$650
<b>Total Propósito General</b>	<b>1103</b>	<b>100%</b>	<b>\$7,05</b>	<b>\$19,49</b>	<b>\$12,87</b>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

Vale decir que los recursos de regalías asignados a los municipios PDET son una porción del total de los recursos que el Estado moviliza anualmente al cumplimiento del acuerdo de paz, entre los cuales sobresalen el Fondo de Paz de la Presidencia de la República y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), entre otros.

Por último, en una mirada más amplia de consolidación de la paz en el país también se proyecta la inversión de recursos adicionales en

otros municipios similares a los 170 municipios PDET, correspondientes a las categorías 4, 5 y 6 de la Ley 617, y que tendrán crecimientos en el Propósito General de 153%, 212% y 227%, respectivamente. Entonces, la reforma al Sistema General de Participaciones también proyecta la orientación de recursos a los municipios más pequeños, pobres, aislados que en su gran mayoría han sido víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzoso. Así, se

refuerza la presencia estatal en territorios donde actualmente se gestionan nuevos acuerdos de paz.

## Crear la asignación étnica

### Objetivo

Crear la Asignación Étnica con la fusión y descentralización de los recursos correspondientes a los pueblos y comunidades étnicas para su manejo autónomo, acompañado de fortalecimiento de capacidades.

### Diagnóstico

En la actualidad la participación de los pueblos y comunidades étnicas se encuentra dispersa en las asignaciones formales del Sistema General de Regalías y esta participación se concreta en porcentajes de asignaciones que deben aplicarse en proyectos de impacto en comunidades étnicas. En efecto, se cuenta con 5 ítems así:

1. 4,5 % de las Asignación Directa de municipios productores y puertos marítimos y fluviales.
2. 2% de Asignación Directa de departamentos productores y puertos marítimos y fluviales.
3. 2,32 % de Inversión Local desagregada de la siguiente manera:
  - a. 1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades indígenas.
  - b. 1,1 % para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
  - c. 0,22 % restante para proyectos de inversión para el pueblo Rrom o gitano.

En la actualidad el Sistema General de Regalías

gestiona los proyectos con las instancias (de los pueblos y comunidades indígenas y de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras) y con la comisión del pueblo Rrom o gitano. Se registran avances importantes pues los proyectos se discuten con ellos y muchas veces son ejecutores de estos. No obstante, se reconocen varias dificultades debido al proceso complejo de concertación interna y a la debilidad en las capacidades de las instancias y organizaciones étnicas.

### Desarrollo de la propuesta

Se propone, por una parte, unificar las asignaciones que reciben los pueblos y comunidades étnicas y, por otra, realizar la transferencia directa para el manejo autónomo de los recursos en sus territorios. En tercer lugar, fortalecer las capacidades propias de ejecución de proyectos. La propuesta implica una modificación de la Ley 2056 de 2020 y la realización de la consulta previa.

La fusión de diferentes rubros en una Asignación Étnica respeta la distribución actual de los recursos entre pueblos y comunidades, esto es, los pueblos y comunidades indígenas, los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y el pueblo Rrom o gitano. Estos seguirán recibiendo los porcentajes de recursos establecidos y se mantiene el liderazgo del Ministerio del Interior como regulador de las relaciones entre el Estado y los pueblos étnicos. Por supuesto, se prevé un período de transición de cinco años y un apoyo especial en el fortalecimiento de capacidades.

La asignación no riñe con la jurisdicción de los departamentos y municipios pues va dirigida a los territorios étnicos y sus habitantes, independiente que esté o no en los límites político-administrativos de una entidad territorial.

## **Propuesta 2: aumentar el potencial del Sistema General de Regalías para cerrar las brechas económicas territoriales, facilitando la asociatividad supramunicipal y supradepartamental con concurrencia de recursos y proyectos con fuentes nacionales**

### Regionalización de la inversión

#### Objetivo

Redefinir la Asignación de Inversión Regional.

### Diagnóstico

En la evolución del Sistema General de Regalías se desdibuja la noción de la asociatividad supradepartamental o regional, debido a tres razones: a) la debilidad que tiene la priorización



de iniciativas supra departamentales en un escenario donde los gobernadores son los actores determinantes y, en consecuencia, se termina privilegiando los proyectos de impacto seccional o local. Muchos actores departamentales consideran que las iniciativas estructurales supra departamentales son de exclusiva responsabilidad de la Nación y con ello se desconoce, por un lado, la obviedad que todos los territorios son parte de la Nación y como tales son copartícipes del desarrollo; y por otro, el enorme potencial estratégico que podrían tener las alianzas y concurrencias de fuentes y propósitos entre departamentos para fortalecer las dinámicas de desarrollo regional; b) la insuficiente influencia del nivel nacional respecto de proyectos supra departamentales; c) la debilidad del OCAD regional para canalizar y gobernar los temas verdaderamente regionales en el Sistema General de Regalías.

### Desarrollo de la propuesta

La Asignación de Inversión Regional redefinida se constituye mediante la independencia del 40% de la actual Asignación de Inversión Regional, que es distribuida en las regiones Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur Amazonia y Llanos. El gobierno y las decisiones se tomarán en el seno de la Región Administrativa y de Planeación (RAP) o quien haga sus veces como Esquema Asociativo Territorial (EAT).

Esto no significa que la RAP y las EAT que hagan

sus veces sean necesariamente las ejecutoras de los proyectos. Se propone crear incentivos para la concurrencia horizontal y vertical, especialmente de la concurrencia nacional, en la financiación de los proyectos estratégicos que allí se definan, los cuales se enfocarán en la formación bruta de capital y el fortalecimiento de la base económica territorial.

Desde la metodología de priorización que se emita para esta asignación, se incentivará la concurrencia financiera y programática de fuentes y políticas nacionales y que, a la vez, tenga un impacto regional. Esta opción se puede adoptar sin necesidad de una ley.

### Descentralización de la asignación de ciencia, tecnología e innovación

#### Objetivo

Autonomía regional para la operación de la asignación de ciencia, tecnología e innovación.

#### Diagnóstico

Los recursos de la Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación se distribuyen a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas, que enfrentan retos similares a los anotados arriba para el caso de las convocatorias públicas, abiertas y competitivas en las Asignaciones de Ambiente y de Paz.

**Tabla 42. Sistema General de Regalías (SGR)**

**valores aprobados por el OCAD de ciencia, tecnología e innovación, 2012 - 2023 (pesos corrientes)**

Estado	2012 – 2020	%	2021 – 2023	%
Desaprobado	\$149.270.956.702	5%	\$102.809.101.607	
Sin Contratar			\$185.602.590.423	5%
En Ejecución	\$1.348.020.694.572	49%	3.247.794.771.712	81%
Terminado	\$1.245.305.531.056	45%	475.333.548.532	12%
<b>Total</b>	<b>\$2.742.597.182.330</b>	<b>100%</b>	<b>\$4.011.540.012.274</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión, con base en sistemas de información SICODIS y GESPROY.



## Desarrollo de la propuesta

La propuesta se orienta a que las inversiones en ciencia, tecnología e innovación se efectúen bajo la coordinación y codecisión de los Consejos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI) y los Consejos Territoriales de Competitividad en conjunto con la respectiva Región Administrativa y de Planificación (RAP) o quien haga sus veces como Esquema Asociativo Territorial (EAT). Los proyectos propuestos, aprobados y gestionados deberán responder a las prioridades de los planes de desarrollo territoriales y de ciencia, tecnología e innovación, así como responder a acuerdos entre las entidades territoriales participantes. Se ponderarán aquellos proyectos que cuenten con la concurrencia nacional, criterio supradepartamental y de asociatividad y que además tengan como foco la formación bruta de capital y el fortalecimiento de la base económica territorial.

## Cierre de brechas a través de un enfoque de desarrollo

### Objetivo

Ajustar el enfoque y la forma de distribución de la Asignación de Inversión Local.

### Diagnóstico

Los recursos de la Asignación de Inversión Local, equivalentes al 15% del total de recursos del Sistema General de Regalías, se enfocan en la atención de prioridades de los municipios más pobres (a partir de la utilización de criterios de asignación basados en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el componente de población) y de categoría 4, 5 y 6.

Una parte de estos recursos se orientan: a) a proyectos en ambiente y desarrollo sostenible; y b) en proyectos con pueblos y comunidades

indígenas; pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y el pueblo Rrom o gitano. Los municipios ubicados por debajo de la media nacional de pobreza por NBI son 666 municipalidades de categorías 4, 5 y 6, que se focalizan como las más pobres y que habitualmente utilizan los recursos con una escasa articulación y concurrencia con otras fuentes de recursos como los dispuestos por el Gobierno Nacional a través de sus diferentes fondos que operan en los territorios.

## Desarrollo de la propuesta

La propuesta contiene tres niveles: a) modificar el foco de la Asignación de Inversión Local desde un propósito de superación de pobreza hacia otro de crear condiciones para el cierre de brechas económicas intra municipales; b) ampliar el número de municipios receptores de esta asignación bajo un criterio de aprovechamiento de potenciales de desarrollo económico con inclusión y equidad territorial; c) especializar y complementar los recursos de la Asignación de la Inversión Local frente a los previstos en el Sistema General de Participaciones.

El factor que precipita estos propósitos es un cambio en la fórmula actual de reparto, sustituyendo el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por el valor agregado local o, eventualmente, por un indicador financiero municipal asociado con el desarrollo productivo local. En este caso también se propone que en la metodología de priorización se estimule, con incentivos horizontales y verticales, la concurrencia de otras fuentes en el proyecto, especialmente la nacional y departamental, y se potencie la asociatividad. Esta opción se puede adoptar sin necesidad de una ley. La articulación de los proyectos con los múltiples fondos y programas del nivel nacional que operan en los territorios será un frente de gestión relevante.

## Propuesta 3: reducir la fragmentación y dispersión de la operación

### Eliminar los esquemas de distribución de rendimientos financieros y mayor valor de recaudo

#### Objetivo

Unificar los esquemas de distribución del

Sistema General de Regalías.

#### Diagnóstico

En la actualidad el Sistema General de Regalías tiene 3 sistemas de distribución que son: a)

la distribución básica por asignaciones; b) la distribución de rendimientos financieros; c) la distribución de mayor recaudo. Esto confiere una complejidad en la operación y, a la par, una discriminación entre asignaciones pues los “rendimientos financieros” y el “mayor recaudo” no se aplican a todas estas. Los rendimientos financieros se enfocan en su gran mayoría a la Asignación de Paz y el mayor recaudo al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

### **Desarrollo de la propuesta**

Eliminar los esquemas de distribución de rendimientos financieros y mayor valor de recaudo y adicionar los recursos al sistema básico de asignación del Sistema General de Regalías, en proporción al peso relativo de las asignaciones actuales. La base del Sistema General de Regalías son los ingresos corrientes y, por tanto, el mayor recaudo como los rendimientos financieros, son menos predecibles. La liquidación e incorporación de estos mismos se realiza a las asignaciones básicas, mediante una adición.

### **Recuperación de los recursos para el sistema y sus fines**

#### **Objetivo**

Disminuir los costos de operación del Sistema General de Regalías

#### **Diagnóstico**

Las propuestas de ajuste al Sistema General de Regalías implican una disminución de la intervención del nivel nacional en el “ciclo de las regalías”, pues se suprimen los OCAD existentes y los protocolos asociados con ellos. La operación correspondería directa y autónomamente a las entidades territoriales. Bajo este esquema es necesario reconsiderar la magnitud de recursos transferidos para la operación nacional del sistema.

A la par, los recursos dedicados a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo tendrán una tendencia a la disminución en un escenario de transición hacia energías alternativas. Adicionalmente, los recursos orientados al sistema de seguimiento, evaluación y control (SSEC) a cargo del Departamento Nacional de Planeación resulta costoso en términos relativos y actualmente enfrenta diversos retos. Se propone una racionalización en la cantidad de recursos aplicados.

### **Desarrollo de la propuesta**

Mantener los recursos canalizados al Departamento Nacional de Planeación, la Comisión Rectora, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Minas y Energía, que son la médula del Sistema General de Regalías, y suprimir aquellos transferidos a las entidades vinculadas al “ciclo de las regalías”. Esto implica una disminución de aproximadamente el 70% de los actuales gastos de funcionamiento.

Así mismo, disminuir los recursos aplicados a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, igual al que los previstos para el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC). Luego de un estudio sobre la racionalización de la operación del Sistema General de Regalías (SGR) y la implementación de sus recomendaciones, los recursos “liberados” se aplicarían al ahorro a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

### **Efectos esperados de la reforma al SGP**

Se espera que en un plazo máximo de 5 años los cambios constitucionales y legales permitan pasar de un esquema de asignaciones actual a otro como el propuesto en la Tabla No. 37.

**Tabla 43. Sistema General de Regalías (SGR)  
asignaciones actuales y propuestas**

Asignaciones Actuales		Asignaciones Nuevas	
Asignación	%	Asignación	%
Directas	20%	Directas	18,8%
Directa Anticipada	5%	Directa Anticipada	5,0%
Inversión Local	15%	Inversión Local	13,4%
Municipios Ribereños Río Magdalena y Canal del Dique	0,5%	Municipios Ribereños Río Magdalena y Canal del Dique	0,5%
Fondo de Ahorro Pensional Territorial – FONPET	2,25%	Fondo de Ahorro Pensional Territorial - FONPET	2,25%
Inversión Regional	34%	Inversión Regional	34%
Ambiental <sup>69</sup>	1%	Ambiental	4,2%
Ciencia, Tecnología e Innovación	10%	Ciencia, Tecnología e Innovación	8,2%
Paz	7%	Paz	7%
Fondo de Ahorro y Estabilización	2,25%	Fondo de Ahorro y Estabilización	2,25%
Asignación Étnica <sup>70</sup>		Asignación Étnica	1,45%
Operación <sup>71</sup>	1%	Operación	1%
	1%		1%
	1%		1%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión.

<sup>69</sup> La Asignación Ambiental aumenta en porcentaje dentro del total en razón a que se fusionan:

- la Asignación Ambiental (1% del total de recursos del Sistema General de Regalías para la conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación;
- los 2 puntos porcentuales de la Asignación Local para proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, los cuales siguen el ciclo de proyectos de inversión de acuerdo con el trámite previsto para esta asignación;
- los 2 puntos porcentuales de la Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) para la investigación o inversión en proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible. Estos recursos se manejan a través de convocatorias y su aprobación se efectúa a través del OCAD CTel;
- el 20% del mayor recaudo a iniciativas ambientales. Estos recursos se manejan a través de convocatorias estructuradas por el Ministerio de Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible. En consecuencia, no se asignan mayores recursos, sino que se agrupan en una sola asignación y, en consecuencia, los recursos de las asignaciones fuentes (Asignación de Inversión Local y Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación CTel) tienen un ajuste.

<sup>70</sup> La creación de la Asignación Étnica se origina en la fusión de líneas existentes en otras asignaciones, lo cual tampoco implica aumentar los recursos sino relocalizarlos. Los recursos para pueblos y comunidades étnicas que hoy están dispersas en otras asignaciones son las siguientes:

- 4,5 % de las Asignación Directa de municipios productores y puertos marítimos y fluviales.
- 2% de Asignación Directa de departamentos productores y puertos marítimos y fluviales.
- 2,32 % de Inversión Local desagregada de la siguiente manera:
  - 1% para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades indígenas.
  - 1,1 % para proyectos de inversión de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
  - 0,22 % restante para proyectos de inversión para el pueblo Rrom o gitano.

En consecuencia, las asignaciones Directas y la Asignación de Inversión Local liberan estos recursos para dar origen a la Asignación Étnica.

<sup>71</sup> Los recursos de operación continúan en los mismos porcentajes en la medida en que la disminución propuesta corresponderá a los resultados del estudio que se realice.

- Las entidades territoriales ejecutan de manera autónoma como mínimo el 90% de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR).
- La implementación de un programa de fortalecimiento de capacidades y proyectos genera los primeros resultados, especialmente, en las entidades territoriales que más lo requieren.

### 3.7. Reforma al Marco de Responsabilidad Fiscal Subnacional

El Decreto 1665 de 2021, determina que la Misión de Descentralización desarrollará sus actividades a partir de los siguientes componentes específicos: competencias entre niveles de gobierno, fuentes y usos de los recursos, arquitectura institucional y modernización de

la administración pública, Estado abierto y participación ciudadana, y descentralización y territorios indígenas.

La presente propuesta se encuentra clasificada en el segundo componente:

#### Componentes de la Misión

1. Competencias	2. Fuentes y usos	3. Arquitectura institucional	4. Estado abierto	5. Territorios indígenas
	X			

#### Objetivos del nuevo modelo

1. Equidad entre los territorios	2. Inclusión socio territorial	3. Autonomía	4. Asociatividad Territorial	5. Protección del medio ambiente
X		X		

#### Resumen

Un marco adecuado de responsabilidad fiscal previene de situaciones de inviabilidad que puedan limitar la autonomía territorial, sea por la incapacidad para atender obligaciones corrientes y cumplir las competencias a cargo, o por situaciones de insolvencia que obliguen a la implementación de acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención aplicables a las entidades territoriales.

El marco regulatorio de la disciplina fiscal subnacional define unos controles al balance presupuestal de ingresos y gastos y a la deuda pública. Consta de reglas fiscales subnacionales que consisten en un conjunto de indicadores cuantitativos y procedimentales que buscan, principalmente: a) racionalizar el gasto de funcionamiento (Ley 617 de 2000); b) controlar el nivel de deuda financiera y orientarla al apalancamiento de proyectos de inversión (Ley 358 de 1997); c) aprovisionar recursos para el cubrimiento del pasivo pensional (Ley 549 de 1999); d) y realizar una planeación financiera de mediano plazo con metas de superávit primario (Ley 819 de 2003).

La reforma del marco de responsabilidad fiscal subnacional en Colombia acá propuesta consiste en consolidar y fortalecer una única regla fiscal subnacional, con elementos que permitan dotar de mayor autonomía a las entidades territoriales en la financiación de la capacidad operativa requerida para cumplir las competencias constitucionales y legales a su cargo, preservando la sostenibilidad fiscal. A su vez, se espera mantener el avance en materia de financiación de las entidades territoriales con los recursos del crédito (Ley 2155/2021), y facilitar el acceso al crédito para las entidades de menor capacidad financiera.

De otra parte, se busca introducir criterios de simplificación y flexibilidad, tal como sucede en la actualidad con la Regla fiscal nacional, al tiempo que se dota de mecanismos para fortalecer la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales. Entre dichos mecanismos se encuentran: la inclusión del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, la ampliación de la cobertura institucional de la regla fiscal subnacional (sector central y descentralizado<sup>72</sup>); el aseguramiento de la provisión de aportes a los fondos de

<sup>72</sup> Establecimientos públicos y unidades administrativas especiales, entre otros, que dependan para su funcionamiento de transferencias del sector central de la administración territorial o convenios con ese mismo propósito

contingencias; y el carácter vinculante del Marco Fiscal de Mediano Plazo elaborado al interior de las entidades territoriales.

## Diagnóstico

En materia de racionalización del gasto, la Ley 617 de 2000 estableció una categorización presupuestal de las entidades territoriales, y fijó unos límites al gasto de funcionamiento con respecto a los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), así como a los gastos por transferencias a las corporaciones.

Esta ley se concibió como un instrumento de racionalización del gasto frente a la crisis fiscal de finales del siglo XX. Más de dos décadas después de implementada, la mayor parte de las entidades territoriales reportan unos niveles de gasto de funcionamiento inferiores al cómputo de los ICLD, de acuerdo con los límites establecidos en la Ley 617 de 2000 por cada una de las categorías territoriales, lo que ha sido favorable para promover un ahorro corriente positivo. No obstante, como se ampliará más adelante, los límites actuales de gasto y la clasificación de gastos de funcionamiento y gastos de inversión definida en el Estatuto Orgánico Presupuestal, generan dificultad para identificar el balance operativo y restringen la autonomía para decidir y reflejar la financiación de la capacidad operativa requerida en la atención de las competencias a cargo de las entidades territoriales.

Frente a la deuda, la Ley 2155 de 2021 amplió los límites de endeudamiento de la Ley 358 de 1997, determinando en 100% el límite del indicador del saldo de deuda sobre los ingresos corrientes, y el de intereses sobre ahorro operacional<sup>73</sup> a 60% (la Ley 358 de 1997 establecía estos límites en 80% y 40%, respectivamente). Asimismo, estableció para los departamentos de cualquier categoría, y distritos y municipios de categorías especial a segunda, que superen los indicadores, la contratación de operaciones de crédito público sin suscribir un plan de desempeño, en función de la calificación del riesgo.

Las normas de disciplina fiscal han logrado un control al sobreendeudamiento, al punto que se mantiene un bajo nivel de endeudamiento respecto al PIB, incluso entre departamentos y municipios con capacidad de pago, al tiempo que se observa un importante desincentivo al crédito como fuente adecuada de financiación y un traslado del endeudamiento del sector central al descentralizado. La deuda territorial como porcentaje del PIB bajó de 9.6% en 1999, a 5.4% en 2007 y a 3% del PIB en 2022. Del total de deuda, el 67% se concentró en el sector descentralizado y 33% en las Administraciones Centrales.

En cuanto al aprovisionamiento pensional, con la Ley 549 de 1999 se crea un fondo de pensiones territoriales y unas reglas específicas para fondearlo. En materia de planeación presupuestal, la Ley 819 de 2003 extendió la planeación a un horizonte de mediano plazo de 10 años que incluye metas de superávit primario<sup>74</sup>.

En suma, el marco de responsabilidad fiscal subnacional ha contribuido a la sostenibilidad fiscal territorial. Sin embargo, se encuentra atomizado y es susceptible de mejoras que sean compatibles con la profundización de la descentralización, sin que ello implique alejarse de la estabilidad fiscal alcanzada en los últimos años. A continuación, se resumen los principales problemas identificados en el marco de responsabilidad fiscal territorial vigente:

1. Innecesaria y difusa diferenciación entre los gastos de funcionamiento y de inversión, en detrimento de la autonomía para decidir con respecto a la financiación de la capacidad operativa requerida para poder cumplir con las competencias constitucionales y legales a cargo de las entidades territoriales.
2. Múltiples actores institucionales involucrados en los cálculos de los indicadores y verificación del cumplimiento de las Leyes 617 de 2000 y 358 de 1987.

<sup>73</sup> De acuerdo con la Ley 358 de 1997, se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite atender cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un excedente para financiar inversiones.

<sup>74</sup> El balance primario es el saldo fiscal general, excluyendo los pagos de intereses netos sobre la deuda pública que permite visibilizar en qué medida los gobiernos pueden cumplir con sus obligaciones sin necesidad de endeudamiento.

3. Frente a la cobertura institucional, se evidencia fragmentación en la Ley 617 de 2000 y limitaciones en la Ley 358 de 1997.
4. Complejo marco procedimental de endeudamiento que genera altas cargas administrativas.
5. Inconsistencia conceptual de los ingresos corrientes que sirven de base para determinar la capacidad de pago de las entidades territoriales (Ley 358 de 1997), y de las metas de superávit primario (Ley 819 de 2003).
6. Existencia de un marco regulatorio para la provisión de contingencias, pero sin exigencias cuantitativas (principalmente judiciales).
7. Atraso en el cubrimiento pensional.

Aunque a nivel agregado las entidades territoriales no son una fuente de riesgo fiscal para el Sector Público No Financiero, los gobernadores y alcaldes manifiestan la necesidad de contar con una mayor discrecionalidad en lo que respecta a la ejecución de gastos, sin que ello implique distanciarse de parámetros de sostenibilidad financiera ni de consistencia intertemporal.

### Propuesta

Teniendo en cuenta la literatura sobre reglas fiscales, las evaluaciones sobre la efectividad de las normas de responsabilidad fiscal subnacional en Colombia, la experiencia del Gobierno Nacional en la aplicación de la Regla Fiscal y las mesas de trabajo realizadas en el marco de Misión de Descentralización, a continuación, se enuncian los principales criterios que sustentan la propuesta de renovación de las reglas fiscales territoriales:

1. Unificar y simplificar el marco normativo, de tal manera que los Marcos Fiscales de Mediano Plazo de las Entidades Territoriales (MFMP) sean instrumentos vinculantes para la aplicación de las reglas fiscales subnacionales.
2. Reformar la Ley 617 de 2000 evitando la dicotomía entre funcionamiento e inversión, otorgando mayor margen de autonomía para las entidades en la financiación del gasto operativo y preservando un mecanismo

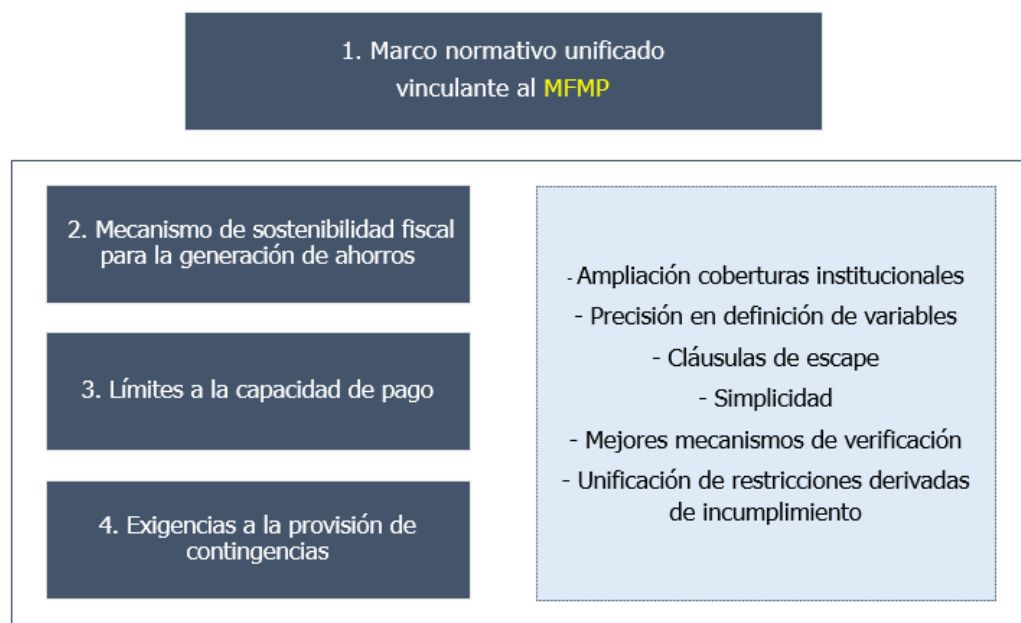
de sostenibilidad fiscal que garantice la generación de ahorros operativos.

3. Precisar la definición de variables que determinan la capacidad de pago (Ley 358 de 1997) y la incorporación de metas de superávit primario en los MFMP (Ley 819 de 2003).
4. Incorporar cláusulas de escape explícitas que doten de margen de maniobra ante choques exógenos (ciclo económico, desastres ambientales, contextos inflacionarios, entre otros).
5. Simplificar las reglas de juego y mejorar los mecanismos de verificación de su cumplimiento.
6. Ampliar la cobertura institucional, de tal manera que se logre incluir el sector descentralizado que cumple funciones de gobierno y se rige presupuestalmente por el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto) dentro de las reglas fiscales subnacionales.
7. Incluir al Comité Autónomo de la Regla Fiscal como un nuevo actor del ecosistema de normas de responsabilidad fiscal subnacional.
8. Unificar las restricciones generadas por el incumplimiento.
9. Definir lineamientos para realizar aportes a los Fondos de Contingencias orientados al cubrimiento de riesgos judiciales contractuales, de garantías de deuda y ambientales.

La Figura 41 detalla las dimensiones de reforma del marco de responsabilidad fiscal subnacional y algunos arreglos institucionales de carácter transversal.



**Figura 41. Esquema general de la propuesta de renovación de las reglas fiscales subnacionales**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión y la Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP.

### Propuesta 1: consolidar una regla fiscal subnacional

#### Objetivo

Unificar el marco normativo de sostenibilidad fiscal territorial que actualmente se encuentra disperso en varias reglas fiscales subnacionales, que evite la atomización de los indicadores, metodologías de cálculo y actores en la definición y seguimiento a los indicadores de gasto y de endeudamiento.

#### Desarrollo de la propuesta

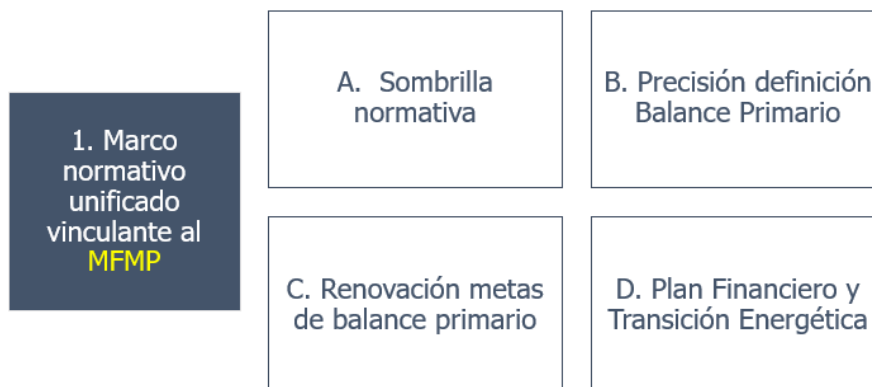
Ley 819 de 2003.

#### Unificación del marco normativo de reglas fiscales subnacionales

Se propone un marco normativo unificado vinculante al MFMP, tal como sucede en la

actualidad con la Regla Fiscal de la Nación (Ley 1473 de 2011). De esta manera se espera que las entidades territoriales puedan cumplir con su planeación financiera de mediano plazo, sin perjuicio de las cláusulas de escape que se instituyan. A continuación, la figura 42 resume la propuesta respecto al contenido en la Ley 819 de 2003 y marco normativo unificado vinculante al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP):

**Figura 42. Aspectos de renovación de la Ley 819 de 2003**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión y la Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP.

### Propuesta 2: comité autónomo de la regla fiscal

Con el fin de fortalecer la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, se propone incluir como un nuevo actor del ecosistema de normas de responsabilidad fiscal subnacional al Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Dentro de las funciones del Comité (artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021) se contempla el pronunciamiento sobre la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General, de tal forma que el marco jurídico vigente permitiría asignarle competencias específicas sobre el nivel subnacional de gobierno.

#### Definición de lineamientos para el cálculo y establecimiento de las metas de superávit primario que garanticen la sostenibilidad de la deuda

1. En el marco de lo anterior, resulta necesario precisar las orientaciones metodológicas y extender la cobertura para todas las entidades territoriales, en lo que respecta al establecimiento de metas de superávit primario que garanticen la sostenibilidad de la deuda.

Aunque el artículo 5° de la Ley 819 de 2003 obliga que los MFMP de las entidades territoriales deben contener metas de

superávit primario fijadas por el CONFIS o la Secretaría de Hacienda, (atendiendo al artículo 2 de la misma norma), las cuales deben garantizar la sostenibilidad de la deuda<sup>75</sup>, no existe evidencia del cumplimiento de dicha disposición, en particular por la ausencia de lineamientos por parte del Gobierno Nacional.

Estas metas podrían estar orientadas a evitar déficit en el balance fiscal primario neto (para todo el periodo del Plan Financiero – 10 años –) o, alternativamente, sobre el balance fiscal primario estructural (neutralizando efectos derivados del ciclo económico). Se propone que las orientaciones metodológicas sean definidas conjuntamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, con una validación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal<sup>76</sup>.

2. Con el objetivo de contribuir a disminuir el rezago presupuestal de las entidades territoriales, también se plantea hacer claridad sobre el cálculo del balance primario.
3. Adicionalmente, para las entidades

<sup>75</sup> En el caso de los departamentos, y distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2.

<sup>76</sup> Ver sección de las cláusulas de escape.

altamente dependientes de la explotación de hidrocarburos y minerales, y en el marco de la Asistencia Técnica coordinada por el Gobierno Nacional, se considera pertinente incluir escenarios de estrés fiscal que permitan dimensionar el impacto fiscal de la transición energética sobre los Planes

Financieros, para que sirva como insumo en el diseño de estrategias que permitan mantener la capacidad financiera de este tipo de entidades en el mediano / largo plazo.

### **Propuesta 3: cláusulas de escape**

En línea con las reglas fiscales de segunda generación, las cláusulas de escape son elementos esenciales para garantizar su credibilidad y dotar de margen de maniobra a los gobiernos subnacionales ante choques exógenos. Se propone que sea el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el que active las cláusulas de escape (desvíos temporales del cumplimiento de los indicadores), previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

Dentro de las cláusulas de escape del marco de responsabilidad fiscal subnacional se contemplarían:

1. Contracción de la actividad económica
2. Desastres naturales
3. Contextos inflacionarios
4. Fortalecimiento de la planta de personal (modernización de la planta o formalización del empleo público) y necesidades justificadas de contratación de servicios profesionales especializados, con previa autorización de las Corporaciones Públicas.

### **Propuesta 4: simplificación de los mecanismos de verificación del cumplimiento**

De otra parte, el marco de responsabilidad fiscal subnacional vigente deja en cabeza de las entidades territoriales la certificación de su cumplimiento, pero en un sistema que coexiste (y en algunos casos se contradice) con la verificación por parte de entidades del Gobierno Nacional y la Contraloría General de la República (en el ámbito de competencias específicas), además de potenciales entidades prestamistas y calificadoras de riesgo.

Teniendo en cuenta la precisión de variables, la mayor simplicidad y las orientaciones metodológicas unificadas planteadas en el esquema de renovación de las reglas fiscales subnacionales, se propone que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación sean las entidades encargadas de verificar y certificar el cumplimiento de dichas reglas, sin perjuicio de la validación por parte del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

### **Propuesta 5: unificación de las restricciones por incumplimiento del marco de responsabilidad fiscal**

Adicionalmente, se propone unificar el marco normativo que establece las restricciones por incumplimiento del marco de responsabilidad fiscal subnacional, a saber:

1. Descenso de la categoría presupuestal
2. Adopción de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero
3. Restricción de oferta de créditos por parte del Sistema Financiero
4. No apoyo financiero por parte de la Nación (garantías para operaciones de crédito público y convenios interadministrativos).

## Propuesta 6: anualidad

Finalmente, respecto a los criterios de flexibilidad, es preciso permitir la autorización de vigencias futuras en el último año de gobierno para que, además de proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava

del SGP, posibilite la continuidad de servicios esenciales para garantizar el desarrollo de labores administrativas, así como de los programas de inversión prioritarios, mientras que se aprueba el plan de desarrollo del nuevo gobierno territorial.

## Propuesta 7: reformar los indicadores de gasto en el marco normativo de responsabilidad fiscal

### Objetivo

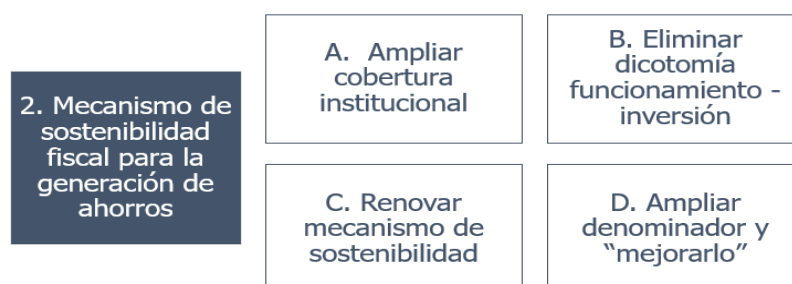
Dotar de mayor autonomía a las entidades territoriales en la financiación de la capacidad operativa requerida de las entidades territoriales, preservado la sostenibilidad fiscal. Se trata de reformar los indicadores de gasto de funcionamiento sobre ingresos corrientes de libre destinación, por un mecanismo de sostenibilidad fiscal que garantice la generación de ahorros, una vez la entidad territorial haya cubierto con los ingresos operativo, sus gastos operativos (independientemente si son de funcionamiento o inversión).

### Desarrollo de la propuesta

Ley 617 de 2000

Se propone la reforma de la Ley 617 de 2000 de tal forma que, en lugar de racionalizar el gasto de funcionamiento, la norma se convierta en un mecanismo de sostenibilidad fiscal que permita la generación de ahorros operativos (Figura 43).

**Figura 43. Aspectos de renovación de la Ley 617 de 2000**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión y la Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP.

1. En el marco de lo anterior, se requiere la modificación de la variable objetivo de gastos de funcionamiento, por los gastos operativos entendidos como mínimo, como los gastos de personal<sup>77</sup> y la adquisición de servicios personales<sup>78</sup>, aprovechando el estándar de clasificación presupuestal derivado del

Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas implementado desde la vigencia 2021, y evitando la dicotomía entre funcionamiento e inversión.

En otras palabras, en lugar de contar con

<sup>77</sup> Son los gastos asociados con el personal vinculado laboralmente con la entidad.

<sup>78</sup> Gastos asociados a la contratación de servicios personales que complementan el desarrollo de las funciones de las entidades.

límites asociados al gasto de funcionamiento, se tendrían límites asociados a los gastos de personal, a la adquisición de servicios personales y otros gastos corrientes, independientemente de si estos se financian con cargo al presupuesto de funcionamiento o de inversión. Estos límites seguirían siendo relativos y no absolutos.

A partir de las revisiones hechas a la evolución de la Medición del Desempeño fiscal de las entidades territoriales elaborada por el DNP<sup>79</sup>, y de acuerdo con los análisis a los ejercicios empíricos realizados por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>80</sup>, es necesario mejorar la medición del ahorro operativo y de la holgura de las entidades territoriales respecto a los límites de la Ley 617 de 2000.

Lo anterior, debido a que se reconoce que el gasto operativo de las entidades comprende tanto el gasto de personal y de contratación de prestación de servicios a cargo del presupuesto de funcionamiento, como el gasto recurrente de las entidades en el marco de los proyectos y programas de inversión, bien sea a través de gastos de personal asociados a la nómina, o de contratación de servicios personales para actividades misionales -no administrativas-, a cargo del presupuesto de inversión.

Para efectos de la Ley 617 de 2000, se contempla incrementar el porcentaje límite de gastos de funcionamiento respecto a los ingresos corrientes de libre destinación, para brindar mayor autonomía a las entidades en la determinación del nivel de financiación de gasto operativo necesario para desarrollar las competencias de tipo administrativo o misional, conservando un margen de ahorro.

2. Con base en estimativos realizados por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>81</sup>, un límite de gastos operativos (para el Presupuesto General de la Entidad Territorial) con

respecto a ingresos operativos en un rango comprendido entre 70% y 80% resulta suficientemente flexible para las entidades territoriales. Este permite la generación de un margen fiscal para financiar la adquisición de bienes y servicios (distintos a los personales), las transferencias corrientes y de capital, los gastos de operación comercial, la adquisición de activos no financieros, la disminución de pasivos, los gastos por tributos (y similares), así como el servicio de la deuda pública.

En la práctica, si las entidades territoriales decidieran llegar al nivel máximo de la relación propuesta, el ahorro operativo sería suficiente para continuar con montos similares a los que en los últimos años se han orientado a la financiación de la inversión (excluyendo los objetos de gastos de personal, adquisición de servicios personales y aportes a sus establecimientos públicos) con cargo a ingresos corrientes de libre destinación. Dicho de otra forma, se preservaría el beneficio que hoy genera la Ley 617 de 2000, pero en un contexto de mayor simplicidad, transparencia y flexibilidad en la orientación de los gastos.

3. El mecanismo sobre la variable objetivo continuaría siendo relativo a los ingresos, pero en una categoría más precisa denominada ingresos operativos, conformada por todos los ingresos corrientes sin destinación específica constitucional, legal o derivada de actos administrativos (actualmente, los ingresos corrientes de libre destinación), sin incluir los recaudos atípicos, como por ejemplo aquellos derivados de procesos de gestión de cobro y/o fiscalización denominados como recaudo de vigencias anteriores.
4. Se propone ampliar la cobertura institucional, para contar con una única regla de generación de ahorro operativo sobre el Presupuesto General de la Entidad Territorial, de tal manera que no se atomice el indicador y se logren ganancias tanto de simplicidad como

<sup>79</sup> <https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>

<sup>80</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección de Apoyo Fiscal. Ley 617 de 2000. Un activo público que debe preservarse. Evaluación y Recomendaciones de Política.

<sup>81</sup> Dirección de Apoyo Fiscal (2024). Documento de trabajo para la Misión de Descentralización: Propuesta de renovación de las Reglas Fiscales Subnacionales en Colombia.

de transparencia. Así las cosas, el mecanismo cubriría al sector central, los organismos de control, y los Establecimientos Públicos y/o las Unidades Administrativas Especiales (los cuales cumplen con funciones de gobierno y se rigen presupuestalmente por el Decreto 111 de 1996).

5. Vale la pena tener en cuenta que, de la propuesta de reforma al Sistema General de Participaciones por parte de la Misión de Descentralización, se liberaría completamente la asignación de Propósito General, lo que incrementaría el margen de maniobra sobre el nuevo mecanismo propuesto.
6. Finalmente, es importante mencionar que Colombia adoptó el Catálogo de Clasificación Presupuestal de Ingresos y Gastos, en armonía con el estándar internacional de finanzas públicas. Los gastos se clasifican según el objeto: Gastos de personal; adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes; transferencias de capital; gastos de comercialización y producción; adquisición de activos financieros; disminución de pasivos; y gastos por tributos, multas y sanciones.

A su vez, el Estatuto Orgánico de Presupuesto mantiene una clasificación del gasto que no proporciona una definición precisa de lo que debe entenderse por inversión. En los Decretos de liquidación del Presupuesto General de la Nación se define la inversión

como “[...] aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Asimismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. (...) La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social. [...]”, de lo que puede inferirse que la definición de la inversión en el contexto colombiano es muy amplia y, en la práctica, incluye el denominado gasto público social.

De este modo, en la medida en que el Estatuto Orgánico define la clasificación del gasto en funcionamiento e inversión, los objetos de gasto del Catálogo se encuentran duplicados, lo que, sumado a la definición actual de los indicadores de gasto y consecuencias por el incumpliendo, hace difícil contar con un presupuesto más comprensivo para evidenciar la situación fiscal de las entidades territoriales. Lo anterior indica la necesidad de avanzar en una reforma que permita la unificación del presupuesto nacional y territorial, a través de la modificación al Estatuto Orgánico de Presupuesto y las normas relacionadas, en lo referido a la clasificación del gasto.

## **Propuesta 8: facilitar el acceso a las fuentes de crédito para las entidades territoriales**

### **Objetivo**

Facilitar el acceso al crédito, evitando un tratamiento homogéneo a entidades territoriales con diferente capacidad financiera y diferentes necesidades de financiación derivadas de las distintas dinámicas urbanas y poblacionales.

### **Desarrollo de la propuesta**

Otro aspecto identificado en el marco de sostenibilidad fiscal es la necesidad de mantener un marco regulatorio que evite el tratamiento homogéneo en el acceso al crédito para entidades territoriales con distintas capacidades financieras, y con dinámicas urbanas y poblacionales diferenciadas. Adicionalmente, se precisa facilitar

el acceso al crédito de entidades con baja capacidad financiera y mejorar la metodología para estimar los indicadores de endeudamiento.

Ley 358 de 1997

1. En primer lugar, se busca preservar los límites cuantitativos de sostenibilidad y solvencia, así como las condiciones cuando se superan los mismos establecidas en la Ley 2155 de 2021. Lo anterior significa, para departamentos, y distritos y municipios de categorías especial, primera y segunda, la posibilidad de obtener nueva deuda en función del apetito de mercado y acreditando calificaciones de bajo



riesgo crediticio; mientras que para las demás entidades -que no son sujetas de calificación de riesgo-, la obligatoriedad en la suscripción de un plan de desempeño (y la conformidad del Ministerio de Hacienda).

En relación con las entidades con baja capacidad financiera, se propone garantías de deuda con cargo a las asignaciones del FECET. Se trata de facilitar el acceso al crédito para la financiación de proyectos estratégicos de desarrollo económico en el ámbito municipal y supramunicipal que estén fondeados, parcial o totalmente, con recursos de crédito público <sup>82</sup>.

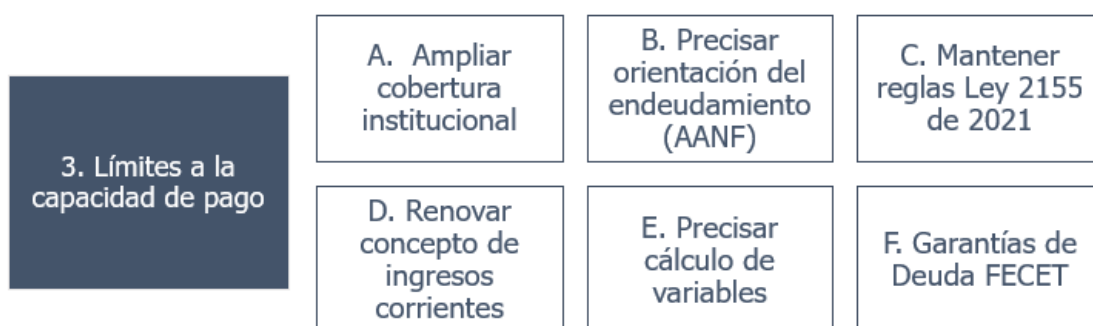
2. Adicionalmente, se propone renovar el concepto de ingresos corrientes que computan para determinar la capacidad de pago, de tal manera que se pueda incorporar recursos de capital que han tenido un comportamiento histórico estable. Por ejemplo, contemplar un porcentaje de aquellos derivados de excedentes financieros y/o utilidades de empresas públicas, y eliminar los rendimientos

financieros y los recursos del balance. En el mismo sentido, se recomienda definir una metodología de cálculo unificada para los indicadores de sostenibilidad y solvencia.

3. Teniendo en cuenta que en los últimos años el endeudamiento subnacional ha estado impulsado por el sector descentralizado<sup>83</sup> y que, en casos particulares, se encuentra una tendencia de contratación de deuda a través de los Establecimientos Públicos, se propone ampliar la cobertura institucional de los indicadores de sostenibilidad y solvencia de la Ley 358 de 1997. Así, el numerador (saldo de la deuda) adicionaría la deuda pública de los Establecimientos Públicos, y el denominador las rentas propias de estos, de conformidad con el artículo 34 del Decreto 111 de 1996.

En el Figura 44 se presentan los aspectos de la reforma de la Ley 358 de 1997 que involucran varios componentes relacionados con las condiciones de endeudamiento y la metodología para estimar los indicadores:

**Figura 44. Aspectos de reforma de la Ley 358 de 1997**



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión y la Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP.

4. Finalmente, en materia de crédito público, la regla de oro del endeudamiento subnacional contenida en el parágrafo del artículo 2° de la Ley 358 de 1997 determina que las operaciones de crédito público de las entidades territoriales

deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión, entendida esta por lo que se define por tal en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

<sup>82</sup> Las garantías se podrían otorgar conforme a las disposiciones previstas en el Manual de Operaciones aprobado por la Junta Directiva del Fondo que se cree, las cuales deben sujetarse a las condiciones establecidas para el otorgamiento de garantías por parte del Gobierno Nacional, en la cobertura, los cupos, porcentajes y condiciones financieras que la Junta Directiva del Fondo defina. Para este efecto, el Manual de Operaciones debe definir los eventos en los cuales se otorga la garantía, los tipos de garantía, las coberturas mínimas por garantía, los tipos de proyectos susceptibles de ser objeto de garantía, los conceptos de riesgo, las contragarantías admisibles por categoría que deben otorgar las entidades territoriales respectivas, el procedimiento para la solicitud de otorgamiento de garantías, la evaluación de la viabilidad de otorgar la garantía y los activos que la respaldan.

<sup>83</sup> Al cierre de 2022, del total de la deuda territorial (equivalente al 3% del PIB), el 67% se concentró en el sector descentralizado y 33% en las Administraciones Centrales.

En la literatura fiscal existe consenso en tres razones que justifican, en el marco de la sostenibilidad fiscal, el financiamiento de inversiones con deuda pública (gestionar adecuadamente la adquisición de créditos):

- a. Cuando dicha inversión incrementa el acervo de capital, pues el gasto tiene una contraprestación con un activo, lo que evita el deterioro de la situación patrimonial del gobierno subnacional;
- b. Cuando la inversión financiada con deuda es rentable. Es decir, en el mediano/largo plazo sus beneficios compensan los costos en que se incurrió. Además de evitar problemas de solvencia, esta razón refleja que las inversiones con

deuda pública deberían incrementar el potencial recaudatorio de la entidad territorial (círculos virtuosos);

- c. Cuando la inversión promueve consistencia inter temporal. El costo se reparte en el tiempo, porque los beneficios asociados también serán aprovechados por generaciones futuras.

Bajo las anteriores consideraciones, se propone que las operaciones de crédito público de las entidades territoriales (incluidos sus Establecimientos Públicos) deban destinarse únicamente a la adquisición de activos no financieros (conocidos también como formación bruta de capital fijo).

### Propuesta 9: mejorar la provisión de las contingencias y el cubrimiento del pasivo pensional

#### Objetivo

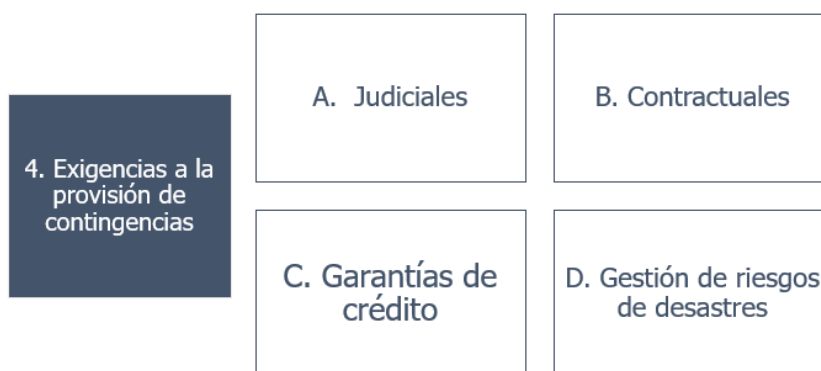
Asegurar la provisión de aportes a los fondos de contingencias, orientados al cubrimiento de riesgos contractuales, judiciales, de garantías de crédito público y ambientales. Asimismo, es necesario tener cubierto el pasivo pensional de las entidades territoriales

#### Asegurar la provisión de aportes a los fondos de contingencias

Leyes 448 de 1998 y 1955 de 2019

Aunque existe un marco normativo para que las entidades territoriales aprovisionen recursos para cubrirse de los riesgos asociados a los pasivos contingentes (judiciales, contractuales y de garantías de crédito público), no existe evidencia de su cumplimiento. Por ejemplo, en 2022, solo 60 entidades presupuestaron aportes al Fondo de Contingencias dentro del servicio de la deuda y, en contraste, 763 entidades registraron compromisos de gastos para sentencias y conciliaciones.

Figura 45. Aspectos de renovación de las Leyes 448 de 1998 y 1955 de 2019



Fuente: elaborado por el equipo técnico de la Misión y la Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP.

Con el objetivo de mitigar riesgos fiscales asociados a pasivos contingentes, principalmente derivados de procesos judiciales, se propone la constitución de reglas de exigencia cuantitativa para su cubrimiento financiero. Además, se sugiere evaluar la pertinencia de incorporar un

componente de pasivos contingentes vinculado al cambio climático y la gestión de riesgos de desastres o, de forma alternativa, mejorar los lineamientos relacionados con los Fondos de Gestión de Riesgo en las entidades territoriales.

### Propuesta 10: ampliación del plazo de cobertura del pasivo pensional

Ley 549 de 1999

Finalmente, según las disposiciones de la Ley 549 de 1999, en la vigencia 2029 las entidades territoriales deberán tener cubierto su pasivo pensional. Sin embargo, la evidencia indica un nivel de rezago importante en el cubrimiento para las ciudades capitales y los departamentos.

La reforma al SGP propuesta por el equipo técnico de la Misión de Descentralización, así como la presentada por la Mesa Técnica Indígena, podría significar menores recursos orientados al Fondo

de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Adicionalmente, con posterioridad a la pandemia del Covid-19, el Gobierno Nacional ha flexibilizado tanto los requisitos para retiros de recursos del FONPET, como permitido reorientar las destinaciones específicas de recursos para el FONPET para financiar gastos de inversión. En ese sentido, es preciso evaluar la pertinencia de extender el plazo de cubrimiento del pasivo pensional, para que el mismo sea compatible con las propuestas de reforma del SGP de la Misión de Descentralización.

## 3.8. Estado abierto y participación ciudadana para la gobernanza democrática territorial

El Decreto 1665 de 2021, determina que la Misión de Descentralización desarrollará sus actividades a partir de los siguientes componentes específicos: competencias entre niveles de gobierno, fuentes y usos de los recursos, arquitectura institucional y modernización de

la administración pública, Estado abierto y participación ciudadana y descentralización y territorios indígenas.

La presente propuesta se encuentra clasificada en el cuarto componente:

### Componentes de la Misión

1. Competencias	2. Fuentes y usos	3. Arquitectura institucional	4. Estado abierto	5. Territorios indígenas
			X	

### Objetivos del nuevo modelo

1. Equidad entre los territorios	2. Inclusión socio territorial	3. Autonomía	4. Asociatividad Territorial	5. Protección del medio ambiente
		X		

### Resumen

Uno de los componentes que aborda la Misión de Descentralización, de acuerdo con lo señalado en el Decreto 1665 de 2021, es el de Estado Abierto y

Participación Ciudadana. El componente 4, como se ha denominado, buscará evaluar esta dimensión en el modelo actual como ruta para construir

un modelo de descentralización acorde con los propósitos de desarrollo y bienestar territorial en el país. La meta es incorporar de manera orgánica los asuntos de la gobernanza democrática en la gestión territorial, proponiéndolo como uno de los objetivos centrales para la preservación del principio de la autonomía a través de la descentralización en el país.

Las propuestas le apuestan a la gobernanza democrática territorial, la cual permita que el gobierno, la administración y la ciudadanía coproduzcan propuestas y soluciones para satisfacer expectativas y necesidades de una población diversa, en condiciones de inclusión y justicia; contribuyendo, por esta vía a la consolidación de la autonomía territorial, la legitimidad y la confianza. Así las cosas, este componente se centra en brindar propuestas para realizar arreglos institucionales de tipo normativo y de políticas públicas para el fortalecimiento del Estado Abierto como elemento transversal de la gobernanza democrática territorial. Desde este componente, se apunta a tres objetivos:

1. En primer lugar, robustecer las condiciones institucionales para la garantía del derecho a la participación ciudadana. Es crucial en este sentido avanzar en una reforma a la Ley 1757 de 2015, para que la noción de participación ciudadana contemple mecanismos que faciliten la interacción de carácter horizontal entre la ciudadanía y el Estado. Igualmente, avanzar en la optimización de instancias de participación, actualmente existen 187 espacios de participación ciudadana que no dan respuesta a las necesidades efectivas de gobiernos y población, por ello se propone transitar a 27 instancias estratégicas que sean flexibles. Esto se complementará con incentivos apropiados para la participación tanto directa como formal, establecer responsabilidades a la representación ciudadana y robustecer el proceso de rendición de cuentas.

De igual forma, el fortalecimiento de la participación también requiere de la formulación de políticas públicas territoriales para la participación ciudadana, instrumentos de gestión coproducidos con la sociedad, que reconozca actores con capacidad de incidencia y deliberación. De la mano de lo anterior, se propone la reforma de la Ley 152

de 1994, que contribuya a vincular de manera más clara la planeación con la participación efectiva mediante un rol más claro y fortalecido de los Consejos Territoriales de Planeación y la presupuestación participativa.

2. En segundo lugar, garantizar el derecho de acceso a la información pública. Este objetivo implica la reforma a la Ley 1712 de 2014 para que se cree un oficial territorial encargado de gestionar las solicitudes de información pública. Dicha función deberá contar con la disponibilidad de protocolos para atender los trámites relacionados con la transparencia activa, la reserva y confidencialidad de la información y la producción de información en otras lenguas.
3. El tercer objetivo profundiza aquellas características que requiere una gestión pública democrática, por ende, legítima y confiable. Afianzar mecanismos para fortalecer la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción y desarrollar acciones innovadoras para el logro de las metas del desarrollo. Como atributo transversal del enfoque de Estado Abierto se encuentra la Innovación pública. Este hilo conductor que transita entre los derechos, los demás atributos del enfoque y la gestión pública en general, es necesario constituirlo como una categoría autónoma que permita la consolidación de procesos participativos al servicio de la gobernanza democrática territorial, por medio de la creación del Sistema Nacional de Innovación Pública, conformado por una serie de ecosistemas que estén dotados del reconocimiento de los diversos saberes, laboratorios de innovación para la participación, orientados a superar las brechas entre los territorios.

## Desarrollo de las propuestas

**Objetivo 1.** Robustecer las condiciones institucionales para la garantía del derecho a la participación ciudadana, comunitaria y pueblos

### Diagnóstico

La participación ciudadana ha perdido las bases de su noción y su concepto, dejando de lado que debe ser un proceso amplio y deliberativo en el que no se excluya la participación e intervención

de sectores sociales no organizados y que no avalan ningún tipo de representación por parte de individuos que conforman las “elites de la participación”. Predomina la desconfianza ciudadana en las instituciones para la participación, producto del desempeño de muchos actores en esos escenarios. Al ser instancias de representación, los delegados fueron apropiándose de esos espacios como escenarios privilegiados para relacionarse con las autoridades, más que como oportunidad para representar los intereses de su base social. Existe, en consecuencia, una creciente distancia entre los delegados y sus bases sociales, al tiempo que aumentan las probabilidades de cooptación e instrumentalización de los primeros por parte de los agentes gubernamentales.

Por otro lado, tanto la participación ciudadana

como el acceso a la información pública en algunos territorios son vistos como dádivas por parte de los gobiernos, o medidas administrativas en los procesos de la gestión pública, es decir no se reconocen como derechos ciudadanos, a pesar de hacer parte del marco jurídico nacional. Esto es un obstáculo para su garantía.

Por último, es necesaria la creación de incentivos para poder transformar el comportamiento y la motivación de los actores en torno a los mecanismos e instancias de participación. Aunque exista una oferta de participación amplia y una apertura por parte de la institucionalidad para desarrollarla, no se lograrán los resultados esperados si no hay una ciudadanía con interés en hacer uso de estos mecanismos y dispositivos.

### **Propuesta 1: reforma del contenido de la Ley 1757 de 2015**

“Título I. Objeto de la Ley”, noción deliberativa y dialógica que debe caracterizar a los procesos de participación ciudadana territorial.

Título VII, sobre la coordinación y promoción de la participación ciudadana:

1. Modificar el artículo 81 para que todos los municipios tengan la obligación de crear los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana.
2. Crear un dispositivo de seguimiento y verificación de acuerdos entre las autoridades y la ciudadanía, a fin de evitar promesas incumplidas generadoras de tensiones y conflictos.
3. Cambiar el artículo 86 para que todos los municipios tengan la obligación de conformar su Sistema de Participación Ciudadana acorde con la tipología de instancias y espacios propuestos:
  - Obligatorios: espacios e instancias elementales y de carácter obligatorio para el ejercicio de la gestión pública deliberativa en el ámbito municipal. La ausencia de su conformación y funcionamiento acarrearía sanciones. Son 11: los presupuestos participativos, los Consejos Territoriales de Planeación, los

Consejos Departamentales y Municipales de Política Social, los Consejos Departamentales y Municipales de Juventud, los Consejos Departamentales y Municipales de Participación Ciudadana, las Mesas municipales y regionales minero energéticas (en las regiones con potencial minero energético), la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras (donde corresponda), el Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas (donde corresponda), la Mesa municipal y Departamental de víctimas, y el Consejo Municipal Ambiental.

- Deseables: espacios disponibles para su creación por parte de las autoridades públicas para el relacionamiento deliberativo con la ciudadanía de acuerdo con las particularidades y características específicas del territorio. No son de obligatoria conformación y funcionamiento, y no acarrear sanciones por su omisión. Son 12: Audiencias Públicas Ambientales, Veedurías ciudadanas y otros dispositivos de control social, Consejo Municipal y Departamental de Cultura y deporte, Consejo Municipal y Departamental de Discapacidad, Mesas Municipal y Departamental de Educación, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural,



las Mesas municipales y departamentales de mujeres, Asambleas de juventudes, Comités de participación comunitaria en salud, Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, Comité para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, Audiencias públicas, Consejo municipal y Departamental de reincorporación.

- Discrecionales: instancias que pueden ser creadas libremente por parte de las autoridades públicas conforme al principio de autonomía que les otorga la Constitución y que podrían ser útiles para el ejercicio de gobierno democrático. Algunos de los existentes en esta categoría son: el Consejo Municipal y Departamental de economía solidaria, el Consejo de policía y participación ciudadana, la Red municipal o distrital para el emprendimiento, otros de libre creación según necesidades y particularidades (incluidos espacios no formales).

### **Incentivos para la participación directa y formal**

Título VII. Capítulo V, Incluir incentivos para la ciudadanía que se desagreguen en dos grupos:

1. Incentivos otorgados a la ciudadanía por la participación en los mecanismos directos de participación (plebiscito, revocatoria, consultas, referendos): documento equivalente a un certificado electoral con los beneficios propios que otorga como: medio día de descanso, prelación del acceso a educación superior, rebaja en la prestación del servicio militar, descuentos en el 10% de la matrícula en instituciones oficiales de educación superior, entre otros. Se le otorga a quien asista a las urnas para participar en el proceso.
2. Incentivos otorgados a la ciudadanía por su participación en espacios o instancias formales de participación: reconocimientos y beneficios como: reducción en el cobro de impuestos, subsidios, facilidades o

beneficios de prioridad en el acceso a la educación superior en universidades públicas y privadas, entre otros. Se les otorgaría a las personas que integren las instancias formales de participación y que participen, efectivamente, con evidencia de asistencia, al desarrollo de las actividades y acciones que requiere las instancias formales que defina autónomamente la entidad territorial en su sistema de participación. Los beneficios deben resolverse a través de la nación. Se otorgarán durante el tiempo en que la persona haga parte de la instancia y la certificación será otorgada por la alcaldía o gobernación competente, a través de un formato único diseñado por el Ministerio del Interior.

### **Responsabilidad y legitimidad de ciudadanos**

Título VII. Capítulo VI.

1. Incluir un apartado relacionado con la revocatoria de los delegados y representantes que integran las instancias formales de participación por motivos de su ausencia en las reuniones y encuentros de trabajo y deliberación de estos espacios o por su falta de rendición de cuentas.
2. Elección de delegados o representantes en las instancias de participación de carácter delegativo, como el Consejo Territorial de Planeación, mediante votación y con el acompañamiento del ministerio público. La votación deberá realizarse en la primera semana de enero por parte de los sectores definidos en el CTP por el municipio.
3. Establecer controles y contrapesos para que una persona no participe de forma simultánea en más de una instancia como delegado o representante, aunque pueda participar como asistente o ciudadano interesado.



## Propuesta 2: reformar el contenido de la Ley 152 de 1994 en asuntos de participación ciudadana

### Diagnóstico

La Ley 152 de 1994 no desarrolló el inciso final del artículo 340 de la Constitución Política, según el cual el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación, en la medida en que no estableció la estructura, los mecanismos de articulación ni las formas de funcionamiento del Sistema, por lo que se requiere incluir en la reforma de esta ley la estructura del sistema, su conformación, objetivo, funciones, fuentes de recursos y formas de articulación con otras instancias de planeación participativa y de participación ciudadana.

### Sistema Nacional de Planeación Participativa

Crear un Capítulo nuevo en la norma dedicado al Sistema Nacional de Planeación Participativa (Conformación, funciones, complementariedad con los CTP, el Consejo Nacional de Planeación y otras formas de participación, financiamiento).

### Presupuestación participativa en el ciclo de la planeación territorial

Integrar la presupuestación participativa al ciclo de la planeación en los territorios del país, de manera que coincidan sus tiempos, los recursos para su implementación y su articulación a los planes de desarrollo municipal y departamental, incluyendo el presupuesto plurianual.

2% de recursos propios de las entidades territoriales y un % del SGR destinados a este ejercicio.

### Funcionamiento, apertura de los CTP y responsabilidad de consejeros/as

1. Establecer como obligatoria la conformación los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) en todos los municipios y departamentos del país.
2. Determinar las sanciones a las que se exponen las autoridades locales que no creen estos espacios.
3. Acabar el sistema de elección de las personas

que integran los CTP por ternas. Se propone un mecanismo abierto y democrático, liderado por los sectores sociales para la conformación de estos espacios.

4. El CTP puede incluir acciones de deliberación mediante la convocatoria a audiencias públicas o cabildos ciudadanos para discutir la propuesta de plan y otros temas relacionados con la planeación local.
5. Señalar el número de informes de seguimiento que deben entregar los CTP sobre la ejecución del plan de desarrollo en cada municipio y departamento y la forma en que debe dar a conocer a la ciudadanía y los gobiernos estos informes.
6. Plantear la rendición de cuentas de los CTP a las comunidades, por lo menos una vez cada año, con el objetivo de que se conozca el trabajo que realizan y sus resultados.
7. Definir el mecanismo para la revocatoria de los consejeros y consejeras cuando no cumplan con su función, dejen de acudir reiteradamente a las reuniones del CTP, por calamidad personal o por el incumplimiento de los ejercicios de rendición de cuentas.
8. Dejar explícita la responsabilidad de los CTP de implementar sesiones de trabajo con las comunidades y con los sectores sociales de los municipios y departamentos para recoger propuestas que sean incluidas en el concepto al plan desarrollo.
9. Obligatoriedad de dar respuesta al concepto emitido por el CTP por parte de los gobiernos locales.
10. Establecer la obligación para las alcaldías y gobernaciones de implementar un espacio de diálogo público, con participación del CTP, en el que se informe las propuestas del concepto emitido al plan de desarrollo que fueron incluidas en la propuesta final de estos instrumentos, las líneas, objetivos, metas y presupuesto relacionadas con estas propuestas y los temas que no fueron

considerados, señalando las razones de esta decisión. El espacio de diálogo señalado debe considerarse como un requisito obligatorio para que el plan pueda ser estudiado y aprobado por el concejo municipal o la asamblea departamental.

11. Implementar un esquema de integración del presupuesto participativo con el plan de desarrollo que contribuya a garantizar

su inclusión en la parte general y en el plan plurianual de inversiones, durante la etapa de formulación y, su priorización con el CTP y la ciudadanía organizada y no organizada, en la fase de implementación.

12. Ampliar la participación del CTP en las discusiones del PDT en asambleas departamentales y consejos municipales.

### **Propuesta 3: territorializar la Política Pública de Participación Ciudadana Territorial**

#### **Diagnóstico**

Las condiciones institucionales para la garantía a la participación ciudadana tienen obstáculos que impiden el logro de objetivos, estrategias y presupuestos. Como consecuencia se ha generado una pérdida de impacto estratégico de la participación, así como una dispersión de acciones, lo cual limita la eficiencia y la eficacia de los resultados. Si bien el país cuenta con una política pública nacional de participación ciudadana, esta adolece de un enfoque territorial. Las políticas públicas debieran promover su coproducción por las comunidades territoriales, es

decir entre los gobiernos territoriales y las diversas expresiones de la sociedad civil. Para que estas políticas garanticen el derecho a la participación ciudadana se incorporarán elementos como:

1. Participación de organizaciones y líderes en medios de comunicación alternativos, comunitarios y públicos a nivel territorial.
2. Traducción a las lenguas de los pueblos indígenas los insumos, reglamentos y documentos necesarios para el funcionamiento de todos los espacios y mecanismos de participación.

### **Propuesta 4: actualización de las competencias municipales y departamentales en materia de participación ciudadana**

#### **Diagnóstico**

Falta de claridad en cuanto a las competencias de las entidades territoriales en materia de participación ciudadana. Por ello, se propone lo siguiente:

#### **Reforma de las Leyes 1551 de 2012 y 2200 de 2022**

1. En el capítulo 1, sobre la definición, funciones y principios, modificar las competencia de los municipios y departamentos en materia de participación ciudadana para incluir asuntos como: a) la formulación e implementación de políticas de participación municipales y departamentales concertadas con los sectores sociales, organizaciones e instancias de participación; b) la promoción de la participación en todas sus formas de acción, incluyendo acciones para garantizar la participación de la ciudadanía no organizada, la movilización y la protesta pacífica; y, c) la garantías de las condiciones

para el ejercicio de la participación como un derecho ciudadano, comunitario y de pueblos, incluyendo el acceso a la información pública.

2. En el marco de la Ley 2200 de 2022, establecer para los gobernadores la obligación de realizar acciones de acompañamiento a los alcaldes para mejorar sus capacidades en los temas de participación ciudadana.
3. Crear un título dedicado al Fondo Municipal y Distrital para la Promoción de la Participación Ciudadana en la Ley 1551 de 2012.
4. Inclusión de un apartado en la Ley 2200 de 2022 relacionado con la descentralización del Fondo Departamental para la Promoción de la Participación.

#### **Informes ante entes de control y sanciones para los alcaldes**

Ampliar las funciones de los concejos municipales

y las asambleas departamentales, los organismos de control con presencia en los territorios y las sanciones para los alcaldes que no cumplan con la promoción de la participación en el territorio. Esto tiene que ver con:

1. La negativa a conformar los dispositivos obligatorios de participación, el Sistema Municipal o Departamental de Participación Ciudadana.
2. El incumplimiento en la formulación y la implementación de la política de participación.
3. La ausencia del Fondo para la promoción de la participación.
4. La falta de publicación de información sobre la gestión realizada por los alcaldes o gobernadores para promover la participación ciudadana.
5. Otras faltas que se consideren pertinentes.

Se sugiere que en este apartado se incluya:

1. La obligación de las personerías de realizar el seguimiento a las acciones que implementan los alcaldes en participación ciudadana, comunitaria y de pueblos.
2. La responsabilidad de la Procuraduría y/o la Contraloría regional de redactar informes de gestión a los alcaldes o gobernadores sobre las acciones y los recursos destinados a la promoción de la participación.

### **Propuesta 1: ajustar la Ley 1712 de 2014**

- Crear la función y designación del funcionario encargado de gestionar las solicitudes de

acceso a la información en cada entidad territorial.

### **Propuesta 2: ajustar el Decreto Reglamentario 1081 de 2015 para que la información de acceso a la información pública se presente en otras lenguas**

- Reglamentar la producción de información en otras lenguas. El artículo debe establecer: a) la información mínima a producirse en otras lenguas; b) los tiempos, las maneras, los propósitos y los medios para hacer pública la información; y c) los procedimientos y mecanismos mediante los cuales los sujetos obligados producirán información con criterio diferencial.

Gestión Pública Democrática

Transparencia, integridad y la lucha contra la corrupción a nivel territorial.

#### **Diagnóstico**

En temas asociados a la lucha contra la corrupción se evidencia que no hay mecanismos de coordinación y diálogo entre las políticas y programas de fortalecimiento institucional en materia de anticorrupción, fortalecimiento

**Objetivo 3.** Profundización de atributos para una

institucional, participación, acceso a la información y gobierno electrónico, por lo que se requiere generar los mecanismos institucionales que posibiliten la coordinación en las entidades territoriales sobre los distintos temas e instrumentos.

La lucha contra la corrupción al nivel local requiere de la mejora en la disposición de información sobre los recursos que son efectivamente ejecutados en el territorio. De esta manera, se requiere una apuesta por fortalecer la Transparencia Presupuestaria en el nivel territorial, con énfasis en la relación nación territorio. Asimismo, Se evidencia la necesidad de fortalecer el control fiscal territorial, de forma tal que se cuente con un seguimiento continuo de la forma en la que son ejecutados los recursos desde las entidades territoriales.

### Propuestas

1. Reglamentar lo dispuesto por la Ley 2195 de 2022 en cuanto a los programas de transparencia y ética pública para las entidades territoriales y fortalecerlos.
2. Mejorar el marco normativo para el fortalecimiento del control fiscal, con base en recursos ejecutados por la entidad territorial correspondiente y no en función de los ingresos corrientes de libre destinación.
3. Modificar Decreto Ley 111 de 1996: expedir los lineamientos generales para el fortalecimiento de la transparencia presupuestaria a nivel nacional y territorial.

### Innovación Pública

#### Diagnóstico

Tras dos décadas de intentos progresivos, pero poco constantes, por incorporar prácticas innovadoras al servicio de los objetivos del Estado Colombiano, puede afirmarse que existe un precario desarrollo en la materia, y se hace evidente que el fenómeno se complejiza cuando se observa sus posibilidades en los municipios de menor categoría. Al respecto es evidente que la innovación no se descentralizó, sus principales desarrollos se restringieron a las grandes capitales, evidenciando las profundas brechas que existen y permanecen en los territorios. Asimismo, la innovación pública aún está lejos de constituirse como una verdadera herramienta de la gobernanza territorial, pues su

carácter accesorio y procedimental ha limitado fuertemente su alcance.

Pese a que son muchas las iniciativas que actualmente se promueven sobre la materia, la dispersión de esfuerzos, diversidad de actores y la falta de claridad sobre sus objetivos, responsabilidades y recursos, hacen necesaria la consolidación de todos estos elementos en un único instrumento de política, que asegure la gobernanza y sostenibilidad del sistema de innovación como herramienta, en el marco del Estado Abierto territorial.

### Propuesta

El DNP formulará una política pública a través de la cual se cree el Sistema Nacional de Innovación Pública, como categoría autónoma e independiente del sistema de ciencia y tecnología de la información. La política deberá concretar los siguientes elementos:

1. Erigir a la innovación pública como categoría propia.
2. Elaborar un diagnóstico amplio e integrativo de la innovación pública en Colombia, reconociendo los diversos saberes y expresiones culturales de los territorios.
3. Se concretará la estructura del Sistema Nacional de Innovación haciendo claridad sobre los actores, responsabilidades, funciones y asignaciones. Este Sistema organiza, estructura y articula los ecosistemas territoriales de innovación garantizando los principios de autonomía y subsidiariedad conforme a las capacidades del nivel territorial.
4. Se transversalizarán los principios de transparencia, acceso a la información y participación como pilares estructurales del Sistema.
5. Se valorarán nuevos espacios de relacionamiento y articulación entre organizaciones sociales, academia, empresa y Gobiernos territoriales para la formulación de proyectos que promuevan la innovación pública.
6. Se articularán acciones con el DAFP para actualizar las guías y modelos, así como los ejercicios que despliegan en sus procesos de formación a entidades públicas.

### 3.9. Territorios indígenas. Un país para la vida. Descentralización y territorios indígenas<sup>84</sup>

Reconocemos que es fácil confundir el espíritu de una apuesta transformadora desde los pueblos indígenas con una mirada segregacionista o independentista. Bajo las ópticas hegemónicas y centralizadoras que imperan en ciertos sectores de la sociedad, apelar a la autonomía y coordinación puede verse como una apuesta separatista. La realidad no apoya tales ópticas.

La propuesta que nace desde los pueblos indígenas reivindica las formas propias, los sistemas de conocimiento ancestrales y el derecho a la autonomía y la autodeterminación. Pero esta visión no parte del deseo o la necesidad de separarse de los demás, sino del reconocimiento de la existencia real de la unidad basada en la diferencia y de la posibilidad también de construir el futuro basados en el respeto mutuo. Es pues, un punto de partida para construir una Nación.

Las propuestas que rondan la visión de las naciones originarias de este territorio han coexistido y convivido con miradas diversas no solo desde la llegada de los españoles al Abya Yala, sino dentro de los pueblos originarios mismos que, de acuerdo con los conocimientos que les han sido entregados particularmente, han encontrado maneras de construir y vivir realmente descentralizados desde tiempos inmemoriales.

El entendimiento de la diferencia, de los bordes que los acogen, les ha permitido proyectar formas diferentes donde los bordes no son límites, y no excluyen sino identifican. Existen puntos de encuentro en los cuales cada uno tiene un espacio, una función y un deber otorgados desde la materialización de la vida por los padres y las madres creadoras. A cada uno le fue dejado un mandato y un poder espiritual para mantener y sostener el equilibrio del mundo a partir de ese conocimiento milenario. Allí donde el encuentro sucede, se generan dinámicas vivas de relacionamiento, respeto, coordinación e interdependencia. Allí todos crecen, fortalecidos

por las diferencias, en lugar de excluidos y separados por las mismas.

Las propuestas que nacen desde el movimiento indígena colombiano nacional recogen apuestas como la realizada en la Constitución de 1991, donde aportamos no solo para ser solos sino para ser todos. Ese es el espíritu de nuestra propuesta: aportar en la construcción de una nación respetuosa de todos los seres vivos que la habitamos, entendiendo que todos nos necesitamos y tenemos nuestros deberes claros para con la vida.

#### **Desarrollo constitucional con mirada transformadora. Nación diversa, república unitaria y pluralista**

“EL PUEBLO DE COLOMBIA en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”. Constitución Política de Colombia.

Es, pues, pertinente y adecuado tomar como punto de partida el Preámbulo en conversaciones relativas a temas tan sinuosos como la descentralización. Esto facilita trascender la mirada rígida de la mecánica administrativa o fiscal del funcionamiento del Estado, y ayuda al avance de perspectivas novedosas en derechos políticos, sociales, económicos y culturales en el país, y así en la construcción del Estado diverso pactado en 1991. Al afirmar la Carta Política que, uno de sus propósitos centrales, es “fortalecer la unidad de la Nación”; nos convoca a entender

<sup>84</sup> Este apartado del informe fue redactado por la Mesa Permanente de Concertación Indígena -MPC- conformada por la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana -OPIAC-, la Confederación Indígena Tayrona -CIT-, las Autoridades Indígenas de Colombia -AICO-, las Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia -Gobierno Mayor-.



la república unitaria como un proceso en construcción permanente. Es necesario concebir la acción ciudadana y estatal en función de su capacidad para fortalecer dicha unidad, la cual no puede asumirse como elemento ya establecido o alcanzado en virtud del devenir histórico o de haber sido declarada en documentación legal; es un proceso vivo aún hoy día. La unidad no es causa sino finalidad, objetivo y proceso de construcción permanente.

La construcción de esta unidad se debe dar en la medida en que se pueda “asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz”. La unidad de la Nación se da cuando los ciudadanos, y el pueblo como soberano, pueda materializar sus derechos fundamentales, colectiva e individualmente considerados. En este sentido, la búsqueda de la unidad nacional no es un objetivo adjunto, sino consubstancial a los derechos de la población.

Por último, el Preámbulo establece que las acciones dentro del Pacto Fundante se deben dar dentro de “un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social, justo”. Es importante recalcar que un marco jurídico democrático y participativo es un fin en sí mismo, en tanto que mecanismo autopoietico (creador de aún más democracia y de aún más participación), como se concibe idealmente en los Estados de Derecho positivamente considerados. En el marco jurídico, la democracia y la participación de la sociedad tienen una finalidad concreta, la cual es garantizar un “orden justo” para los ciudadanos del país.

Con esto creemos haber establecido que la Constitución debe ser leída a la luz de los objetivos trazados por ella misma. El orden jurídico no es una estructura cerrada y fija, sino un mecanismo que busca cada vez mejores formas de garantizar los derechos de la población, en consonancia con la historia del Estado Social de Derecho, transformando la verticalización del poder basado en jerarquías divinas o condiciones para el desarrollo del ser “ciudadano”, en un ejercicio donde el valor de la comunidad, sus necesidades y derechos superan de manera clara las limitantes ejercidas por el poder en su concepción puramente administrativista o

funcional. Así las cosas, se resalta “Colombia, en su diversidad étnica, territorial, social y cultural, producto de su gente y de su historia”. El propósito de tal orden jurídico es incrementar el patrimonio espiritual, cultural y material común, y constituir un Estado democrático de derechos. Es para alcanzar tal propósito, y garantizar la vida, la unidad nacional y la convivencia en Solidaridad, Libertad y Justicia, que la Nación, en ejercicio de plena soberanía adoptó la CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

Esta concepción constitucional es ratificada en los artículos 1, 2 y 3 de la carta política los cuales establecen que el poder soberano nace del pueblo, de la ciudadanía, del cual los poderes públicos, las instituciones, son receptores, pero no orientadores. Las normas así vistas, incluso cuando emanan de un constituyente delegado, sólo tienen validez si cumplen con los fines del Estado, con la garantía de derechos, de tal manera que avancen realmente en el fortalecimiento de la unidad.

Así mismo, al hablar de una República Unitaria, descentralizada y con autonomía, se expresa un principio fundamental para los pueblos indígenas: “Unidad en la Diferencia”.

Es por esto que, en el ejercicio de la descentralización, el carácter unitario de la república no puede ser esgrimido como limitante para la imaginación e implementación de formas novedosas y creativas de organización del sistema político-administrativo. El Preámbulo y el artículo primero constitucional nos llaman a entender que la república unitaria es un proceso en construcción, es un ejercicio dialógico y de reconocimiento de la “otredad”. La tal república se nutre (de ningún modo se menoscaba) de la diferencia, y permite dimensionar una apuesta de paz donde no sea la homogeneización la que trace la forma de convivir en el país, sino una que reconozca la diversidad étnica, cultural y social como valor fundante y fundamental de la nación.

Por lo tanto, un principio de la descentralización que desarrolle los mandatos constitucionales no se puede limitar a la estructura actual de las instituciones, sino que debe buscar con ahínco desarrollar los fines del Estado, profundizar la democracia y crear mecanismos para que la participación de las comunidades se fortalezca,



desarrollando lo que la Corte Constitucional ha denominado “la tendencia expansiva de la democracia”.

Vale la pena resaltar que cuando aquí se habla de organización político-administrativa del Estado, no se significa simplemente la “división política de la estructura administrativa”, puesto que esta concepción asume irremediabilmente la separación de funciones y competencias, y traza límites inexpugnables a cada uno de los órganos del Estado. La división política acepta como hecho una distancia entre los diferentes actores, mismos que deberían trabajar, al contrario, de manera coordinada y armónica.

El concepto que subyace a la propuesta aquí hecha es el “ordenamiento territorial”, idea que busca y permite entender las diferentes relaciones, potencialidades y funciones que puede asumir cada uno de los espacios desde su visión, cultura y naturaleza orientadora, idea que permite ser unificadora y constructora de realidades de una manera diferente, mucho más orgánica y funcional para cumplir con los fines del Estado antes nominados.

### **Voluntad popular**

Establecer una república descentralizada con autonomía de las entidades territoriales, implica desarrollar ejercicios de construcción desde las comunidades mismas para garantizar el ejercicio del poder que emana desde el pueblo y solo es “representado”, no delegado ni residente en los representantes.

Al ser la democracia y la participación no solo el marco conceptual de la organización del Estado, sino también su finalidad manifiesta, la voluntad popular cobra vital importancia en el avance hacia la materialización de la constitución.

El ejercicio de la misma no implica anarquía normativa ni autonomía separatista, como en ocasiones se caracteriza equivocadamente al oponerla a una concepción limitada de república unitaria. Lo que implica es que la autonomía de las entidades territoriales, igual que las autonomías reconocidas constitucionalmente, deben desatarse a partir de crear mecanismos

de coordinación e interdependencia que superen las categorías convencionales del derecho administrativo, transformando esos principios fundantes en fundamentos, mecanismos y procedimientos que promuevan en la práctica el reconocimiento de la diversidad y su valor constitutivo de la institucionalidad estatal.

La voluntad popular, ha dicho la Corte, no puede restringirse al mecanismo electoral como único válido y posible, dado lo que doctrinalmente se conoce como la “tendencia expansiva de la democracia participativa”<sup>85</sup>.

Así pues, la participación de las comunidades, en el sentido constitucional, no solo es mandato, sino la base estructurante del Estado mismo, al desarrollar el artículo tercero e irradiar el eje democrático a lo largo de la Carta. En este sentido, la democracia expansiva, y las formas en las que se materializa en las regiones, expresa la voluntad popular, y es por eso un mecanismo necesario y poderoso para pensar, concebir y hacer realidad la descentralización.

Adicionalmente, no sobra recordar que la participación, y la voluntad que en ella expresada, en el caso particular de los pueblos indígenas, no es una simple expresión de caprichos y deseos sueltos, sino la manifestación de una forma distinta de concebir y entender el mundo, de conocer el territorio, regular las relaciones sociales y territoriales, de organizar la sociedad en sus dimensiones políticas y económicas. Así las cosas, la expresión de la voluntad colectiva (equivalente a lo popular) tiene una íntima relación con la vida y pervivencia de los pueblos, y garantizar su expresión no puede reducirse a igualar nuestras propuestas a la mejor interpretación disponible dentro del marco de las categorías políticas, sociales o económicas de la sociedad numéricamente mayoritaria.

La Constitución de 1991 referencia un conjunto armónico de derechos que expresan la posibilidad de decidir y definir los sistemas de regulación (incluida la aplicación de justicia), sistemas de gobierno y administración, ordenamiento y visión de desarrollo, entre otros, en los territorios de los pueblos indígenas, armonizando así la participación en el marco

---

<sup>85</sup> C-179 de 2002

jurídico común con el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural, el pluralismo, la libertad y la democracia. En este sentido, el principio constitucional de voluntad popular es, en el caso de los pueblos indígenas, un factor armonizante en todas las áreas de su existir en sus territorios, resguardados o no.

### **Hacia una descentralización desde lo propio**

Es vocación de los pueblos indígenas pensar en tiempos más allá del presente como motivadores del hacer. El pasado es tan importante como el futuro ya que el eje central está en garantizar la vida y cumplir con los mandatos que el creador ha determinado para cada uno en el espacio que le fue entregado. Muestra de esto es lo que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera denomina “JUSTICIA PROSPECTIVA”, que no es más que aplicar los preceptos relativos al derecho de las futuras generaciones en el presente.

El derecho de las futuras generaciones es un concepto que se refiere al derecho que tienen los seres que aún no han nacido, a vivir en un mundo justo, sostenible y equitativo, sin que las acciones de las generaciones actuales comprometan su calidad de vida y su capacidad de satisfacer sus necesidades y aspiraciones.

Este derecho se fundamenta en la idea de que las generaciones presentes tienen la responsabilidad ética y vital de cuidar el planeta y dejar un mundo habitable y justo para las generaciones futuras. Se trata de un derecho que va más allá de la mera protección del ambiente, y que implica considerar las necesidades y aspiraciones de las futuras generaciones en la toma de decisiones y en la definición de políticas públicas en todos los ámbitos.

Desde la mirada propia de los pueblos indígenas, este derecho a futuro se expresa de manera clara: los hijos, los nietos, los que vendrán más adelante, tienen el derecho de disfrutar del territorio en iguales o mejores condiciones que aquellas en que las generaciones presentes lo recibieron. Es por esto por lo que el mandato fundamental es cuidar, ya que las acciones del hoy determinan el disfrute de los que vienen, del mismo modo que lo recibido de quienes caminaron la tierra antes afecta el vivir presente,

en vínculo temporal entre los seres humanos.

El derecho de las futuras generaciones está reconocido en diversos instrumentos jurídicos internacionales, como la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU. Además, algunos países han incluido este derecho en sus constituciones y legislaciones nacionales, y algunos tribunales internacionales han empezado a reconocerlo como un derecho humano.

Pensar en sostenibilidad avoca a un ejercicio de construcción de propuestas en varios sentidos: en modos de gobierno en el territorio para cumplir con los fines superiores; y en acciones motivadas por la idea de transformación de realidades territoriales tanto para el mañana como para el hoy.

Así las cosas, hay varias categorías que es necesario pensar y llenar de contenido en materia de descentralización, por ejemplo, el ejercicio de gobierno, y las responsabilidades que tienen las entidades territoriales en materia ambiental y cuidado y ordenamiento del territorio. Los actuales sistemas de planeación como los POT, POMCA, Planes de Desarrollo y demás, aun no hacen una planeación basada en resultados que se esperan obtener, y privilegian el control de gastos y la captura de rentas en varios rubros.

Es importante no olvidar la naturaleza colonial y colonizadora de muchos de los instrumentos de planeación mencionados. El escaso nivel de reconocimiento y comprensión de la diversidad generan mecanismos de homogeneización, que a su vez se ven reflejados en sistemas que sólo reconocen niveles de un único gobierno, y no pretende más que coordinación entre aquellos. Tal práctica encarna una visión centralizadora que asume superioridad con respecto a otras manifestaciones, y deviene en una forma de imposición cultural, en donde son los detentores del poder quienes resultan en el extremo superior del espectro cultural, intelectual, filosófico y científico.

Es fácil mostrar que tal visión centralista no ha solucionado ninguno de los problemas que se proponía resolver: no hay más transparencia, ni mejores prácticas administrativas, ni mayor

claridad en términos de jurisdicciones y derechos, ni mecanismos expeditos que fortalezcan la participación y creatividad ciudadana.

Antes bien, ha servido para vulnerar derechos como los de las comunidades, culturas y poblaciones que, a pesar de tener un pleno conocimiento de su territorio y sus necesidades, ven frustradas las posibilidades de participación, decisión y, por lo tanto, de hacer parte de la vida democrática del país.

Se debe avanzar en un país de regiones, de grupos poblacionales, de pueblos étnicos, de pluralidad constitucional, en mecanismos que refuercen la diferencia, que permitan no solo la expresión popular y avance hacia la profundización de la democracia, sino que a partir de este respeto permita avanzar hacia una sociedad en paz. Los fines del Estado incluidos en el preámbulo y los primeros artículos constitucionales deben volver a ser guía del actuar institucional de manera que pueda reconocer la fortaleza que la diversidad aporta a un país como Colombia.

Esto ha sido desarrollado en instrumentos jurídicos como la Ley 21 de 1991 que adopta el Convenio 169 de la OIT que reconoce la posibilidad para que los pueblos indígenas "... promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones" (artículo 2), que se adopten "... medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados" (artículo 4) y que puedan "decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo" (artículo 7).

Lo anterior muestra que en el texto constitucional ya hay desarrollados hitos legales relativos al ordenamiento jurídico interno que ponen de manifiesto las facultades de las comunidades para definir sus propias concepciones de desarrollo económico.

Los pueblos indígenas no se resisten a la búsqueda del desarrollo, pero, como lo permite

y dicta la Constitución y la ley, este desarrollo puede definirse de maneras distintas a la visión instaurada por la sociedad mayoritaria o por sectores de esta. El desarrollo visto desde los pueblos indígenas busca ante todo garantías para que todos los seres que habitan en el territorio, materiales e inmateriales, puedan asegurar, en el ejercicio de justicia prospectiva, su existir en este plano de vida en el que nos encontramos hoy. Al incluir a las generaciones futuras en su concepto de desarrollo, los pueblos indígenas abogan por la sostenibilidad.

Las acciones guiadas por los sistemas de conocimiento propio no se limitan a la búsqueda de utilidad monetaria, ni acepta la monetización de todos los elementos de la naturaleza. Existen muchos seres y formas que habitan el territorio que no pueden ser valorados mediante cálculo económico.

La búsqueda de la sostenibilidad para la vida implica concebir la vida como un valor en sí, visión que comparte la Carta Magna al enunciar en su artículo 11 que la vida es inviolable, teniendo plena claridad que el constituyente no limitó el dictamen a la "vida humana". Recientes desarrollos normativos y sociales han evidenciado la necesidad de concebir las categorías de derechos a los seres sintientes e incluso a espacios vitales a los cuales se le otorga el carácter de sujetos de derecho.

Tales son compatibles plenamente con las visiones de la Palabra de Vida, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio de los pueblos indígenas en Colombia y sirven de ejemplo de cómo el "pluralismo jurídico" o "pluralismo constituyente" tiene carácter integrador y puede crear los cimientos para la construcción de una sociedad que asegure "a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo"<sup>86</sup>

En este sentido el reconocimiento de los sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas no solo es una obligación legal sino un paso necesario para la construcción de paz, de

<sup>86</sup> Constitución Política. Preámbulo.

comunidad y sociedad respetuosa, un mandato moral y ético que se armoniza con los pasos necesarios para superar la crisis civilizatoria en la que nos encontramos.

Usando el artículo 56 transitorio el ejecutivo expidió decretos como el 1088 de 1993, 1953 de 2014 y el 632 de 2018. Estos facultan a los pueblos en materia de acciones ejecutivas descentralizadas. Pero estos decretos no son autónomos o independientes del cuerpo jurídico que rodea a los pueblos indígenas, y deben leerse en armonía con el artículo 330 que habla de los territorios indígenas siendo gobernados de acuerdo con sus “usos y costumbres”, que además sirven de fundamento jurídico para la jurisdicción especial indígena contenida en el artículo 246, y de las potestades y autonomía que recaen sobre los territorios indígenas en virtud de los artículos 286 y 287 constitucionales.

Este sustento normativo no sólo regula las formas de gobierno, sino también las de ordenación del territorio. En desarrollo legal reciente, mediante la ley 2294 de 2023, se expidió el artículo que reconoce a los pueblos indígenas tales facultades. El artículo 32, párrafo 3, permite que las determinantes de ordenamiento territorial sean determinados autónomamente por los pueblos indígenas de acuerdo con sus sistemas de conocimiento, decisiones que son vinculantes para entes públicos o privados que se relacionen con los pueblos.

Los factores ambientales tenidos en cuenta en el ejercicio del ordenamiento territorial dentro de los territorios y territorialidades indígenas, vinculante tanto para actores públicos y privados, deben estar en armonía con los sistemas de conocimiento propio y las normas que rigen a las comunidades indígenas. Esta es la expresión legal positiva de una realidad milenaria: los pueblos indígenas, a través de sus saberes, han logrado un equilibrio con la naturaleza que ha permitido la permanencia de bio-sistemas y ecosistemas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su LXXVII Periodo de Sesiones abordó la promoción y protección de los derechos

humanos y recibió el informe del Relator Especial de los derechos de los pueblos indígenas, en el cual se expresa que: “El artículo 8 j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica dispone que los Estados partes deben respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de los pueblos indígenas que sean pertinentes para la conservación de la diversidad biológica, promover su aplicación más amplia, con la aprobación de quienes posean esos conocimientos y fomentar que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”<sup>87</sup>.

Uno de los vértices de la sostenibilidad consiste en la permanencia en el tiempo de las acciones transformadoras (i.e políticas concretas) hasta que pueda verse un impacto concreto, observable y medible. Esto acarrea concebir la sostenibilidad fiscal y sus mecanismos de ejecución de manera distinta, y por lo mismo, se precisa evaluar nuevamente los instrumentos de financiación existentes en su capacidad de adaptación y armonización con los modelos administrativos que los pueblos indígenas definan.

Según la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (CESTT) en el aparte del texto “Teorema de la Descentralización”: “En un entorno con bienes públicos cuyo alcance es menor que el alcance nacional, el financiamiento descentralizado ofrece algunas oportunidades importantes para obtener ganancias en el bienestar social. Para tales “bienes públicos locales”, los gobiernos locales pueden proporcionar niveles de producción pública (entendido en un sentido amplio) que satisfagan las necesidades de sus comunidades en sus respectivas jurisdicciones”. Esto es, también el sistema tributario contempla tanto la necesidad como la facultad de “gobiernos locales” de actuar “descentralizadamente” en asuntos económicos relativos al bienestar de sus comunidades.

Tal como lo establecen los artículos 286 y 287 de la Constitución Política, los territorios indígenas son entidades territoriales, que “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la constitución

<sup>87</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. áreas protegidas y derechos de los pueblos indígenas: las obligaciones de los Estados y las organizaciones nacionales. 2022.



y la ley” y pueden desarrollar las potestades incluidas en el 287 constitucional. Esto es, los territorios indígenas o entidades territoriales indígenas (ETIs) están facultados para establecer y administrar tributos y participar de rentas nacionales en el cumplimiento de sus funciones y competencias asignadas, y la generación de bienestar social.

En relación con lo anterior, añadimos aquí que la mirada indígena no describe la economía en términos estrictos de mercado; en ella la preservación de las condiciones ambientales que mantienen vivo y “alegre” el ecosistema, y con ello, a la vida que ampara, hace parte de la dinámica económica. Así pues, aparte de los factores tradicionales de producción (capital, tierra, trabajo) las comunidades indígenas buscan de los otros niveles de normatividad el reconocimiento de la riqueza asociada a la preservación de los recursos naturales y el ecosistema en general. Un reto a este respecto es la valoración de los esfuerzos y actos de preservación emprendidos por los pueblos indígenas desde hace milenios, que han sido y continúan siendo los guardianes de estas estructuras ecológicas.

Por lo anterior, y con base en los artículos 286 y 287 numerales 3 y 4 de la Constitución Política, la estructura financiera de territorios de las comunidades indígenas requiere:

1. Revisar y proponer ajustes a los sistemas Generales de Participación y de Regalías, que hasta el momento solamente contemplan beneficios indirectos y marginales a las comunidades indígenas, como se explicará más adelante.
2. Estructurar tributos propios que tengan en cuenta y beneficien la protección ambiental y la sostenibilidad de las comunidades, no sólo en lo relativo a las actividades económicas al interior de los territorios, sino en temas como seguridad alimentaria y preservación del ambiente natural vital.
3. Estructurar, en forma de compensaciones o contraprestaciones ambientales entre territorios, el reparto de cargas y beneficios ambientales entre jurisdicciones.

4. Establecer pautas que reformulen la mirada sobre los recursos, de manera que además de sus propiedades como inversión, se consideren con igual importancia las de funcionamiento, de manera que apoyen adecuadamente las necesidades de contratación del recurso humano y su formación, y la infraestructura requerida por este para estructurar, ejecutar y hacer seguimiento a la inversión y a los ingresos.

Preliminarmente, hemos hecho un diagnóstico del Sistema General de Participación (SGP), e identificado un número de dificultades que al día de hoy han mermado los recursos destinados a los territorios indígenas, reduciendo sus capacidades de gobierno propio e implementación de los instrumentos propios de planeación, en especial los Planes de Vida.

Los cambios de fórmula para la asignación de recursos del SGP dados en 2002 se pueden evaluar desde dos perspectivas: el cambio de fórmula en la determinación general del monto de SGP a distribuir cada año; y el cambio de fórmula en la determinación particular del monto de SGP a transferir a los resguardos indígenas.

**Cambio de fórmula en la determinación general del monto de SGP:** cambio de un porcentaje fijo (24,5% después del período de transición) de los ingresos corrientes de la nación (según el artículo 10 de la Ley 60 de 1993) a un porcentaje variable (promedio de últimos 4 años, aunque durante el período de transición de 2002 a 2008 con un porcentaje según la inflación más unos puntos adicionales) de los ingresos corrientes de la nación (según el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2001).

**Cambio de fórmula en la determinación particular del monto de SGP (resguardos indígenas):** cambio en la transferencia per cápita nacional por el número de habitantes indígenas (según el artículo 25 de la Ley 60 de 1993) a un porcentaje fijo (0,52%) del total de recursos del SGP (según el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001).

Con respecto al segundo cambio, se estima que los resguardos indígenas han dejado de percibir \$29 billones de pesos en los últimos 22 años, producto del cambio de fórmula, es decir, que

lo que han recibido anualmente por concepto de 0,52% del total de SGP ha sido inferior a lo que hubieran recibido si la fórmula de transferencia per cápita nacional por número de habitantes indígenas hubiese sido aplicada.

Como asunto de nota, los resguardos indígenas han recibido un total de \$3,3 billones en los últimos 22 años, pasando de \$62.500 millones en el año 2022 a \$263.000 millones en el año 2022. (Anexo al presente se encontrará el detalle de los ingresos por cada resguardo indígena).

Lo arriba expuesto nos indica que tanto el fondo que constituye el SGP, como las fuentes de financiación y metodología de liquidación y distribución, y los demás subyacentes financieros relevantes.

En relación con el Sistema General de Regalías (SGR), con la expedición de la Ley 2056 de 2020 - Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, estipula la asignación de recursos para los Pueblos y Comunidades Indígenas en el cuerpo del Título V de esta Ley.

En particular en el Capítulo I, artículo 71 se destinaron el 4,5% y el 2% de las asignaciones directas de municipios y departamentos, respectivamente, para proyectos de inversión con enfoque diferencial en los Pueblos y Comunidades Indígenas, y las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras que se encuentren asentadas en cada entidad territorial.

Para los efectos de esta distribución, en el parágrafo 1 se encargó la elaboración de la fórmula de distribución a los delegados del Gobierno Nacional, la Instancia de Decisión de los Pueblos y Comunidades Indígenas y la Instancia de Decisión de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; y de manera transitoria, para efectos de la distribución de recursos del bienio 2021-2022 se estableció una fórmula de distribución de recursos proporcional al número de integrantes de cada comunidad en el total de integrantes de Pueblos y Comunidades Indígenas y de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así:

$$Participación = \left( \frac{Población\ grupo\ étnico}{Población\ Total\ Indígenas\ y\ Comunidades\ Negras} \right) \times Total\ Recursos\ con\ Enfoque\ Diferencial$$

Además, en el Capítulo II, artículo 73 se destinó 1 punto porcentual de los 2,32 puntos porcentuales de las Asignaciones para Inversión Local con enfoque étnico. En términos financieros, esta asignación ha sumado para conceptos de funcionamiento \$500 millones en el bienio 2021-2022 y \$524 millones en el bienio 2023-2024.

Los \$500 millones del primer bienio fueron

abonados a cuenta bancaria. Sin embargo, ningún recurso se comprometió, quedando disponibles para el bienio 2023-2024, durante el cual, hasta la fecha, se han comprometido \$170 millones o 34% del total.

De los \$524 millones del segundo bienio, \$129 millones fueron abonados a cuenta bancaria, de los cuales ningún recurso se ha comprometido.

**Tabla 44. Asignaciones para la inversión local con enfoque étnico**

Beneficiario	Concepto	2021-2022	2023-2024
8. Pueblos y Comunidades Indígenas	Apropiación Vigente	\$ 0	\$ 524.000.000
	IAC Mayor Recaudo	\$ 0	\$ 0
	IAC Corriente	\$ 0	\$ 129.219.463
	Caja Total	\$ 0	\$ 129.219.463
	Compromisos	\$ 0	\$ 0



Beneficiario	Concepto	2021-2022	2023-2024
9. Pueblos y Comunidades Indígenas - Confederación Indígena Tayrona	Apropiación Vigente	\$ 500.000.000	\$ 500.000.000
	IAC Mayor Recaudo	\$ 70.105.784	\$ 0
	IAC Corriente	\$ 429.894.216	\$ 0
	Caja Total	\$ 500.000.000	\$ 500.000.000
	Compromisos	\$ 0	\$ 170.000.000

Fuente: elaboración propia con base en SICODIS.

Así mismo, esta asignación ha sumado para conceptos de inversión \$154 mil millones en el bienio 2021-2022 y \$299 mil millones en el bienio 2023-2024. En el primer bienio se abonaron a

cuentas bancarias el 100% de los recursos y en el bienio 2023-2024 el 25% de los recursos con corte a abril de 2023 han sido abonados.

**Tabla 45. Abonos de las asignaciones**

Beneficiario	Concepto	2021-2022	2023-2024
8. Pueblos y Comunidades Indígenas	Apropiación Vigente	\$ 154.275.975.702	\$ 299.073.977.165
	IAC Corriente	\$ 154.275.975.702	\$ 73.752.249.629
	% IAC	100%	25%

Fuente: elaboración propia con base en SICODIS.

Lo anterior demuestra la importancia de revisar los diferentes fondos del SGR, su lógica concursable entre actores con diferentes capacidades y la destinación de estos en los diferentes niveles de gobierno (incluyendo la asignación ambiental del 1%).

Por otro lado, desde el establecimiento de tributos locales administrados por los pueblos indígenas que se constituyan en ETIS o Territorios Indígenas (numeral 3 artículo 287 de la Constitución Política), se halló que es importante armonizar el principio de legalidad y el de reserva de ley, tendientes a habilitar estas fuentes de financiación territorial a través del marco legal establecido por el Congreso de la República conforme los principios que establece el artículo 363 de la Constitución Política. En ese orden de ideas, identificar sujeto activo, hechos generadores, bases gravables, sujetos pasivos y mínimamente rangos de tarifas darán mayor seguridad jurídica a la adopción e implementación de estos en los marcos legales nacionales. En cuanto a la reglamentación relativa a las formas de pago, recaudo, destinaciones y demás, es posible determinarla mediante decretos nacionales e instrumentos

normativos locales.

Estructurar contribuciones que entregan retribución directamente al sujeto pasivo, o incluso a un grupo de personas específico determinado, estará revestido de mayor legitimidad, y estará enmarcado en el principio de beneficio entre la fuente y el destinatario. De los retos que se hallen en el diseño fiscal, será importante evaluar fuentes de financiación que soporten el funcionamiento de las estructuras administrativas diseñadas, además de darles la estabilidad jurídica y financiera requerida.

Finalmente, en lo concerniente a la estructura de compensación entre entidades territoriales, es menester mencionar que las compensaciones ambientales han sido una herramienta muy importante para promover la conservación y restauración de los recursos naturales. Estas compensaciones normalmente se aplican en proyectos de desarrollo que traen consigo efectos ambientales significativos y buscan mitigarlos a través de acciones compensatorias o contraprestaciones por los servicios ecosistémicos que prestan quienes preservan el ambiente.

El principio fundamental de las compensaciones o contraprestaciones ambientales reza que quienes causen impactos negativos en el medio ambiente deben asumir la responsabilidad de mitigar sus efectos (idea desarrollada a nivel tributario por el economista Arthur Pigou), y que quienes preserven estructuras ecológicas importantes reciban alguna renta en reconocimiento de los servicios ambientales prestados, tal como ha sido contemplado por el Ministerio de Ambiente y algunas entidades territoriales a través de sus Planes de Ordenamiento territorial. Las compensaciones y contraprestaciones no deben entenderse como aplicables únicamente al nivel empresarial, sino también a escala municipal e incluso superiores, de modo que sea posible evaluar el impacto ambiental que tienen las ciudades y los departamentos, y así, identificar mecanismos de distribución horizontal de cargas y beneficios entre tales entidades territoriales.

Para garantizar la efectividad de las compensaciones ambientales, se deberá establecer un marco legal y normativo que defina los criterios, procedimientos y mecanismos de seguimiento y control.

La sostenibilidad se ha hecho recientemente

tema crucial en las finanzas públicas, y las comunidades indígenas pueden contribuir mucho a este respecto. Las comunidades indígenas tradicionalmente han dado mucha importancia a la preservación de los recursos naturales y las prácticas culturales que la hacen posible, y tal conocimiento y voluntad deberían aprovecharse en el contexto nacional amplio.

La estructura fiscal del país hace que los territorios indígenas sean dependientes de otras estructuras territoriales, puesto que tanto la imposición como la recolección de los tributos son ejecutadas por otros niveles de gobierno. La participación de rentas nacionales, de igual modo, se realiza en dependencia de los presupuestos públicos ora municipales, ora departamentales. Tal dependencia lleva por consecuencia que las prioridades de desarrollo identificadas por las mismas comunidades indígenas, cuando no flagrantemente desconocidas, sean relegadas a lugares secundarios.

Por lo expuesto arriba, proponemos aquí un conjunto de vehículos, instrumentos y fuente factibles de financiación, de posible implementación bajo el diseño de marcos normativos nacionales:

**Tabla 46. Elementos de sostenibilidad para la vida**

Nuevo	Existe	Modificación	Rediseñando la descentralización	Pilar de sostenibilidad con enfoque fiscal	Vehículo constitucional o legal
			Modificación en la determinación del Sistema General de Participaciones.	Modificación en la fórmula en la determinación general del monto SGP	-Resguardos Indígenas -ETIS
				Cambio de fórmula en la determinación particular del monto de SGP (resguardos)	-Resguardos Indígenas -ETIS
			Modificación en las reglas en el Sistema General de Regalías.	Sistema General de Regalías	-Resguardos Indígenas -ETIS
			Recursos de compensación del IPU.		ETIS
			Adopción de tributos autorizados por el Congreso.	Construcción de Tributos locales	ETIS
				Estructuración de Contribuciones	ETIS
			Asignación de un porcentaje del Impuesto Nacional al Carbono.		-Resguardos Indígenas -ETIS

Nuevo	Existe	Modificación	Rediseñando la descentralización	Pilar de sostenibilidad con enfoque fiscal	Vehículo constitucional o legal
				Compensaciones ambientales entre entidades territoriales	-Resguardos Indígenas -ETIS
				Acceso a crédito	-Resguardos Indígenas -ETIS
			Recurso del Banco de Proyectos para las Comunidades.		-Resguardos Indígenas -ETIS
			Recursos de cooperación internacional.		-Resguardos Indígenas -ETIS

Fuente: Mesa de Trabajo Indígena

El Pacto Constitucional firmado en 1991 por la sociedad colombiana en su esencia misma incluye la diversidad y la interculturalidad como elementos nodales de la estructura del Estado. Esto es así puesto que en la Constitución no existe la voluntad de crear un Estado-Nación, sino que desarrolla la intención de respetar y permitir el florecimiento de todas las formas de vivir de los que habitan el territorio que llamamos Colombia, que ha servido como crisol de culturas, visiones y seres.

Desarrollar los mandatos proferidos por la Constitución requiere entonces el ejercicio de creatividad y flexibilidad, de modo que se superen las visiones tecnócratas y uniformizadoras de los sistemas, procesos y estructuras de la institucionalidad del país. Tal flexibilidad, que reconoce la capacidad de los pueblos indígenas para generar formas propias de gobierno, lejos de ser una amenaza a la República Unitaria y Descentralizada, es una oportunidad para repensar las relaciones sociales y dar verdaderas soluciones novedosas a los problemas sociales que han afligido al país, en especial en términos de paz.

En este sentido se propone que la autonomía, que no es propiedad exclusiva de los pueblos indígenas, sino mandato orgánico para todo ente territorial, sea la base conceptual y fundante de las propuestas que emanen desde la Misión de Descentralización. La autonomía se invoca para permitir a los territorios ser algo más que segmentos heterogéneos que se fuerzan dentro de una unidad, sino más bien entidades que

entran en relación con otras de modos varios. Esto, por supuesto, necesita que los conceptos de planeación, competencias y mecanismos de acción institucional sean concebidos de manera que capturen y reflejen el dinamismo de tal forma de vivir.

Una de tales reformulaciones debe reconocer el hecho de que la Constitución no estableció en ningún aparte la subordinación de los territorios indígenas a otras entidades territoriales, como es el caso hoy día, en que aquellos se igualan a municipios. Tal conclusión delata la reticencia a concebir maneras novedosas de organización, y presenta un obstáculo a la materialización de la autonomía no solo de los territorios indígenas, sino de los demás entes territoriales.

En el desarrollo de un marco legal que articule la autonomía se debe considerar el pluralismo constituyente como elemento nodal en el actuar institucional. Las entidades territoriales desde sus sistemas orgánicos deben tener la posibilidad de crear normas, mientras que no riñan con la Constitución y la ley. Ahora bien, cuando existen sistemas normativos diferentes, identificados en el pacto constitucional, más strictu sensu preexistentes al mismo, es necesario buscar nuevos mecanismos de diálogo. Ciertamente el diálogo representa un verdadero desafío para la institucionalidad hoy establecida, pero representa igualmente la oportunidad de construir un país donde haya cabida para múltiples visiones. La no imposición es la verdadera razón de ser de los sistemas jurídicos. No de otra manera se explica que nazcan de formas de dirimir conflictos, de

establecer diálogos y determinar formas de actuación conjunta entre las sociedades.

Tal desarrollo debe avanzar superando la idea de que la Jurisdicción Especial Indígena sólo se extiende a lo penal, y antes bien, contemplar la noción de que esta requiere la construcción, en conjunto con el nivel nacional, de una arquitectura gubernamental propia pero armónica con los demás territorios y niveles.

Estas propuestas habrán de tener a la coordinación, la interdependencia y la complementariedad como principios rectores del actuar administrativo, que asuma y se nutra de la autonomía a través del diálogo, en tanto que no es posible unificar y estandarizar competencias, por las funciones y vocaciones distintas que pueda tener cada uno de los territorios.

Entender de que cada territorio cumple una función en lo ambiental, lo político, lo económico y lo social, necesariamente deviene en propuestas que contemplan competencias diferenciales, marcos jurídicos dialogantes y mecanismos de financiación coherentes con las potencialidades de cada territorio.

Así las cosas, la sostenibilidad no puede reducirse al marco fiscal, sino que, en tanto que cada territorio tiene una vocación, cada pueblo un mandato, y cada particularidad fortalece el todo, debe dimensionar la concepción de tiempo, no sólo en términos de aplicación de políticas, sino en su impacto a largo plazo. Tal visión incluyente del futuro establece las nociones de justicia intergeneracional o justicia prospectiva, tal que las instituciones no se limiten a la búsqueda de su propia perpetuación, sino que tengan por norte y razón de ser la transformación de las condiciones de vida de los habitantes de los territorios, incluyendo todas las formas de vida que habitan en él.

Finalmente, la territorialidad implica pensar en donde se habita y ejerce el gobierno. En lo que respecta a los territorios indígenas implica superar la noción intuitiva que tienen muchos sectores de la sociedad de que debe haber correspondencia entre los Territorios y los Resguardos indígenas. La normatividad y jurisprudencia en la materia es amplia y extensa. La amalgama impropia de estas figuras obedece a la confusión entre las figuras territoriales, por un lado, y figuras de gobierno

por otro, mismas que están positivizadas dentro de la Constitución y que la Corte ha desarrollado en estable y pacífica jurisprudencia. Además, es también necesario que la estructura político-administrativa del Estado piense de manera distinta las fronteras y las diferentes relaciones existentes en los diversos modos de la vida colombiana.

Las ideas arriba expuestas se ofrecen como propuestas que buscan ampliar el debate en la Misión de Descentralización, y en el país en general. Tales ideas se encuentran ya consignadas en la Constitución Nacional, y solo buscamos revestirlas de la vida suficiente para que logren su cometido de mejorar las relaciones entre los colombianos, entre estos y la naturaleza, y mejorar la vida misma de todos en el país.

### **Territorios indígenas y entidades territoriales indígenas en la Constitución de 1991**

Las discusiones sostenidas durante las últimas décadas relativas a los territorios indígenas han dado pie a varios de los desarrollos ya mencionados, en consonancia con el Artículo 286 de la Carta Política.

Una de las posturas jurídicas al respecto sostiene que la figura de Entidad Territorial Indígena es jurídicamente inexistente, en tanto que la Corte Constitucional ha guardado silencio en lo tocante al desarrollo doctrinal de la figura, dejándola sujeta a lo promulgado en la Ley de Ordenamiento Territorial.

Lo anterior se ha defendido mediante la interpretación literal del Artículo 329, que reza:

**“La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.”** (Negritillas nuestras)

La institucionalidad del Estado colombiano, casi unánimemente, ha dado por sentado que

la no existencia de mecanismos diáfanos de “conformación de las entidades territoriales indígenas” en el texto vigente de la LOOT, significa que las tales entidades no existen.

Del mismo modo, se sostiene que lo que se denomina “entidad territorial indígena” es una cosa distinta a los “territorios indígenas” mencionados en el Artículo 56 transitorio:

“Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al **funcionamiento de los territorios indígenas** y su coordinación con las demás entidades territoriales.” (negritas nuestras)

Para dilucidar el sentido de las palabras, valgámonos primero del nivel literal, puramente lingüístico, de la expresión consignada en la Constitución, y determinemos si hay mención real a dos Figuras jurídicas distintas.

El artículo 286 dice cuáles son las entidades territoriales teniendo por ellas los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. En esta línea el artículo 330 reconoce que estas entidades territoriales serán reglamentadas de acuerdo con los sistemas de conocimiento propio de cada pueblo.

Con base en los artículos mencionados, sin mediar otra interpretación que la de un hablante competente en la lengua, se puede entender fácilmente que, con respecto a los Territorios Indígenas y su relación con las entidades territoriales definidas en el país:

1. El artículo 286 no lista una serie posible de entidades territoriales, mencionando casos concretos de existencia discrecional, sino que expresa, con fuerza de mandato, cuáles sean las instancias concretas que recibirán tal tratamiento. El artículo estipula sin ambigüedad que los Territorios Indígenas son, efectivamente, entidades territoriales.
2. El término “territorios indígenas” del Artículo 329 debe entenderse únicamente como expresión alterna de la ya usada y definida en el Artículo 286. Si fuera una Figura nueva, habría como consecuencia un espacio indeterminado en la estructura territorial

del país, pues por un lado hace la Carta un mandato explícito de cuál será el número y los nombres de las entidades territoriales (numerus clausus, por demás), y por otro, hace mención de una Figura cuyo fundamento jurídico está completamente indeterminado. La interpretación que más rectamente se apega a la expresión y permite conservar la integridad estructural de la Constitución es, pues, que el término usado en el Artículo 329 sea una versión (por demás, muy semejante) del término que aparece en el Artículo 286.

3. Posteriormente, los artículos 330 y 56 transitorio utilizan la expresión “Territorios indígenas”, y les otorgan competencias y mecanismos claros para su puesta en funcionamiento en la estructura política administrativa. Para ello exponen dos caminos legales: por un lado, se establece el mecanismo de “conformación” dentro de la LOOT, y por otro, el ejecutivo utilizará competencias excepcionales otorgadas directamente por la Constitución para la activación de estos en las áreas pertinentes, tales como la normatividad fiscal, y todas las que fuere necesario instituir para asegurar su funcionamiento como entidades territoriales, incluyendo entre estas las que, en consonancia con el principio de coordinación, sean necesarias para establecer un diálogo institucional con las demás entidades territoriales.
4. El Artículo 56 transitorio hace explícito los límites a los que el mismo artículo se somete, cuando dice que el presidente puede expedir la normas para “su coordinación con las demás entidades territoriales”, dejando en claro que estos territorios, con los que se debe coordinar, son, efectivamente, entidades territoriales.
5. Ahora bien, el alcance del 56 transitorio debe leerse y armonizarse con el artículo 330, ya que el funcionamiento de los Territorios indígenas en tanto Entidades Territoriales debe realizarse de acuerdo con sus “usos y costumbres”, y el mecanismo de Gobierno de estos son los Consejos indígenas, lo cual está en plena armonía con el artículo 287 constitucional.



6. En concordancia con el artículo precitado, los límites que la Constitución y la Ley colocan a los Territorios indígenas afirman, no obstante, que estos serán gobernados con normas y autoridades propias. Esto ya fue definido en el Artículo 330 constitucional, donde los límites del ejercicio de las autoridades son “sus usos y costumbres”, recogidos estos en su Palabra de Vida, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, y sus Figuras organizativas deben estar en acuerdo con tales normas.

Por estas razones, hablar de Entidades Territoriales Indígenas o de Territorios Indígenas es hablar de la figura constitucional denominada entidad territorial, y las propiedades y facultades de aquellas idénticas a las de esta.

La postulación de dos figuras de gobierno diferentes, pues, resulta contraria a la interpretación semántica de uso común, opuesta al principio de coherencia interna de la Constitución, y nociva para el seguro ordenamiento político-administrativo del país. En tanto que la Constitución dedica tiempo a hacer explícitos los alcances de la figura y sus particularidades jurídicas, es muy difícil sostener el parecer la doble figura.

Aquí cabe preguntarse cuál debe ser el alcance del concepto de autonomía, definido en el artículo 287. El alcance del Gobierno Propio como institución jurídica dentro del ordenamiento colombiano ha estado marcado por el desarrollo de la jurisprudencia nacional. No ha sido este un diálogo pacífico entre diferentes actores de la sociedad, sino antes bien, debido a ideas divergentes, muchas de ellas de cuño discriminatorio, un esfuerzo constante por limitar la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas a concepciones enunciativas del ejercicio de la autoridad.

En este sentido hay que recordar que desde 1993 en sentencia T-380 del mismo año, se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos colectivos y no únicamente como individuos, generando una primera categorización constitucional que abre la idea de diversidad en la unidad. Hasta el momento, gracias a los diferentes desarrollos conceptuales desde los estados liberales de occidente, los derechos recaen sobre los individuos, entendidos como ciudadanos. La

apertura de la categoría para concebir a sujetos colectivos como titulares de derechos abre una nueva concepción y enmarca una categoría que, fundamentada en los artículos 7, 8, 10, 63, 97, 246, 286, 287, 329 y 330 constitucionales, entre otros, reformula el ideal conceptual que rodea el ejercicio de derechos en Colombia para los Pueblos indígenas.

En 2006, mediante la sentencia T-979, se da un paso decisivo, y es el mandato constitucional de abstenerse de interferir, por parte del Estado, en cualquier decisión que sea interna a la comunidad. Este paso determina un nuevo sentido en la relación con los pueblos indígenas, al acreditar que el ejercicio de la autonomía requiere acción por parte de los demás constituyentes, en tanto que debe reconocer y desarrollar las autoridades ejecutivas y legislativas que haya dentro de sus territorios. Este ejercicio, como lo aclara la corte en sentencia T-704 de 2006, incluye al Estado, en todos los órdenes del gobierno y para todos los efectos, aún los mandatos sobre acuerdos cuasi constitucionales tales como los presupuestos.

El ámbito general definido jurisprudencialmente sobre el cual se ejerce el Gobierno Propio de los Pueblos indígenas implica “a) la participación en las decisiones que involucren sus derechos e intereses (ámbito externo); b) la participación en la toma de decisiones políticas y c) el autogobierno de los pueblos. Este se manifiesta en la jurisdicción especial indígena, la identificación de los territorios indígenas como entidades territoriales, y el gobierno propio mediante consejos conformados de acuerdo con sus usos y costumbres (ámbito interno, artículo 330 de la Constitución)” como lo orienta la sentencia C-030 de 2008 la cual ha sido una posición que se ha mantenido de manera pacífica y estable en las decisiones de la Corte.

Del anterior acápite se rodean de garantías legales los diálogos, en condiciones de igualdad, que se den con otras entidades estatales o el ámbito externo, el respeto por las decisiones internas y las formas propias de organización y configuración armónica dentro de sus territorios basados en el ordenamiento jurídico propio de los pueblos.

El alcance de este ejercicio de Gobierno está dado por la posibilidad de los pueblos de determinar



sus normas propias (capacidad legislativa), instituciones y autoridades (capacidad ejecutiva), visión de mundo y desarrollo (orientación política y filosófica), así como su modelo económico propio, de manera que se desarrollen los mandatos constitucionales a su interior. La sentencia T-514 de 2009 rodea de garantías el ejercicio del Gobierno Propio en armonía con el derecho fundamental a la autonomía y libre desarrollo.

Lo dicho antes no es simplemente un ejercicio de ideación, sino que tiene por intención, siguiendo a la honorable Corte Constitucional, “rechazar posturas universalistas y de asimilación de la diferencia, basadas en la homogeneidad en la comprensión de los derechos”, es decir que el ejercicio del Gobierno Propio avanza en una concepción decolonial que desarrolle el mandato constitucional de configurar una República unitaria basada en la diversidad y el valor que esta genera para la construcción de un modelo de país verdaderamente incluyente, fundamentado en “... el reconocimiento de la coexistencia de diversas concepciones del mundo -pluralidad- y el valor de esa diversidad”, tal como le registra la Corte en decisión T-192 de 2019.

## 4. Conclusión

La primera ola de descentralización produjo grandes resultados: inauguró el sistema político pluralista, explayó territorialmente el gasto público, apalancó la construcción de instituciones, mercados y empresas estatales, privadas, sociales y comunitarias por la geografía, a la vez que normó cuantiosos mecanismos de participación social sobre los asuntos descentralizados. Sin embargo, tuvo un sesgo más urbano que rural, más centro-andino que atención a las fronteras del desarrollo, más de descentralización de la política social que de las oportunidades de desarrollo económico y una participación más ritualista, dosificada y atomizada, que incidente y estratégica en la construcción del Estado abierto.

Una segunda ola de descentralización podría profundizar la autonomía de las comunidades territoriales para cerrar las brechas en desarrollo económico, bienestar social y capacidades

En reciente sentencia T-072 de 2021 la Corte resume su posición frente al Gobierno propio, en la que determina que “la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación significó un cambio trascendental en la concepción del Estado implementada en la Constitución de 1991. Una de las principales garantías reconocidas a las comunidades indígenas fue la autonomía o autodeterminación de los pueblos. Esto es, el derecho que les asiste a decidir sobre los asuntos culturales, espirituales, políticos y jurídicos, de acuerdo con sus usos y costumbres. Dentro de los ámbitos de aplicación de la autonomía de los pueblos indígenas se encuentra el derecho al autogobierno. Este busca garantizar la autonomía en el establecimiento de sus instituciones jurídicas y sistemas tanto normativos como de gobierno. En consecuencia, no son las comunidades indígenas las que deben ajustar su funcionamiento interno a la normatividad de la sociedad mayoritaria. Es esta última la que debe respetar el derecho de los pueblos a autoidentificarse e identificar a sus miembros, es decir, reconocer la existencia y validez legal del sistema de derecho propio indígena”.

institucionales de los gobiernos locales, encarar el cambio climático, impulsar sistemas económicos territoriales sustentables y profundizar el Estado abierto que haga retroceder el clientelismo, la corrupción y la violencia. Queda además una enorme tarea de cerrar las brechas dentro de las ciudades, las más desarrolladas de las cuales son ejemplo de discriminación, fragmentación y segmentación social. Buena parte de la inviabilidad de las grandes ciudades no se resuelve dentro de ellas, sino precisamente construyendo una descentralización para la equidad socio territorial, la inclusión poblacional y la descentralización del modelo de desarrollo más allá del centro andino y del sistema de ciudades.

## 5. Recomendaciones

1. Iniciar un proceso serio, consciente y efectivo para materializar sin dilaciones el ordenamiento autónomo del territorio considerado en la Constitución de 1991.
2. Poner en funcionamiento los territorios indígenas en tanto entidades territoriales utilizando las facultades legales incluidas en el artículo 56 transitorio constitucional.
3. Utilizar los textos propuestos de los pueblos indígenas para la conformación de los Territorios Indígenas en tanto entidades territoriales de manera que se inicie cuanto antes los procesos que cumplan con el mandato incluido en el artículo 286 de la Carta Política.
4. Adoptar un mecanismo de delimitación de los Territorios Indígenas en tanto entidad territorial que supere las trabas administrativas que impiden la puesta en funcionamiento de los territorios.
5. Superar la invisibilización normativa que de manera permanente excluye la Territorios Indígenas de la normatividad fiscal impidiendo la puesta en marcha de estos y ahondando una omisión normativa al incumplir con lo contenido en el artículo 286 de la C.P.
6. Realizar los ajustes necesarios para incluir a los Territorios Indígenas dentro de las estructuras de asignación de recursos incluyendo el SGP sectorial y demás necesarios para el funcionamiento y operación de las entidades territoriales.
7. Cumplir con el mandato legal incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y 2022-2026 sobre el aumento de la Asignación Especial del Sistema General de Participación para Resguardos Indígenas al 1% del total del valor asignado.
8. Iniciar un proceso profundo de replanteamiento de los instrumentos de planeación que rompan las homogenización y carácter estático de los mismos, de manera que recojan la información real de los territorios de acuerdo con sus realidades.
9. Transformar el mecanismo de distribución del SGP en los diferentes entes territoriales de manera que no exista una visión estática del mismo, sino que sean adaptables de acuerdo con las realidades y prioridades territoriales.
10. Crear la posibilidad de asumir competencias de manera voluntaria y progresiva para todos los entes territoriales, en particular para los territorios indígenas, de manera que se puedan generar fortalecimiento de capacidades y se asuman las mismas responsablemente.
11. Incluir dentro de los principios de la administración la complementariedad y la interdependencia de manera que se valore las conexiones ambientales, sociales y culturales de los diferentes territorios y se puedan generar compensaciones adecuadas de acuerdo con la función de cada uno de los aportes que realizan los diferentes territorios al país.
12. Centrar la distribución de recursos de compensación ambiental en el fortalecimiento de los territorios indígenas dada su vocación y aporte para el cuidado de la vida y las conexiones ecológicas en el país.

## Bibliografía

- Asymmetric decentralization: policy implications in Colombia. OECD.2019.
- Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad, página 914.
- Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Página 920.
- Blöchliger, H., & Charbit, C. (2008). Fiscal Equalisation. OECD Economic Studies No. 44, 2008/1. ISSN 0255-0822.
- Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina. El potencial de las transferencias de igualación. BID, 2023.
- Dirección de Apoyo Fiscal (2024). Documento de trabajo para la Misión de Descentralización: Propuesta de renovación de las Reglas Fiscales Subnacionales en Colombia.
- Proyección de Poblaciones - DANE (2023).
- Henry Chesbrough, H. W. (2003): Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from Technology, Boston: Harvard Business School Press.
- Henry Rodríguez y Gabriel Piraquive, 2015. Análisis comparativo y recomendaciones para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales. Archivos de Economía 13920, DNP.
- Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. áreas protegidas y derechos de los pueblos indígenas: las obligaciones de los Estados y las organizaciones nacionales. 2022.

## 6. Anexos normativos

### 6.1. Nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)

#### PROYECTO DE LEY

Abril 3 de 2024

Por la cual se dictan normas orgánicas sobre descentralización y autonomía de las entidades territoriales, se deroga la Ley 1454 de 2011, se modifican las leyes 3 de 1992, 136 de 1994, 617 de 2000 y 1625 de 2013, y se expiden otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley contiene las normas orgánicas sobre organización territorial, arquitectura institucional y distribución de competencias a las cuales quedará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa con el objeto de dar cumplimiento al mandato constitucional de optimización de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales como preceptos fundamentales del Estado Social y democrático de Derecho.

**Artículo 2°. Principios de la organización y autonomía territorial.** La organización territorial y la distribución de competencias entre la nación, las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales obedecerán a los siguientes principios:

- 1. Descentralización.** Es función de la ley orgánica de ordenamiento territorial distribuir las competencias y los recursos fiscales entre la Nación y las entidades territoriales, de tal manera que estas últimas vean progresivamente incrementados sus poderes de gestión y decisión, así como aumentados sus bienes y rentas, que gozan de protección constitucional de acuerdo con el artículo 362 de la Carta, pues son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.
- 2. Autonomía.** Es la facultad de las entidades territoriales para ordenar y gestionar sus intereses por iniciativa propia, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, dentro de los límites de la Constitución y conforme a los que esta hubiere autorizado expresamente a la ley.
- 3. Equidad social y equilibrio territorial.** La organización territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y creará instrumentos para superar dichos desequilibrios. Con el objeto de reducir dichos desequilibrios la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, y la legislación procurará el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.

- 4. Cierre de brechas de inequidad y sostenibilidad.** La organización territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para cerrar brechas de inequidad y garantizar el bienestar de la población en todas las regiones y territorios del país.
- 5. Regionalización.** La organización territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.
- 6. Sostenibilidad.** El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.
- 7. Integración.** Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes del Estado colombiano.
- 8. Participación.** La organización territorial garantizará el derecho a la participación ciudadana, tanto de sujetos individuales como colectivos, para que intervengan, a través de la incidencia, concertación, vigilancia u oposición, en las decisiones que determinan la orientación y organización de los gobiernos territoriales.
- 9. Diversidad y multietnicidad.** La organización territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana, de tal manera que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan sus derechos en armonía y concordancia con las demás comunidades y territorios.
- 10. Gradualidad y flexibilidad.** Las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales accederán a nuevas competencias y a recursos adicionales en forma progresiva y flexible, con especial atención a sus carencias y necesidades, y tomando en cuenta sus diversas aptitudes, vocaciones y capacidades.
- 11. Prospectiva.** La organización territorial está orientada por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.
- 12. Paz y convivencia.** La organización territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado
- 13. Asociatividad.** El Estado propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas.
- 14. Integridad y transparencia.** Es deber de las autoridades territoriales actuar bajo los valores del servicio público de honestidad, transparencia, respeto, compromiso, diligencia y justicia, y

garantizar el escrutinio público a través de la rendición de cuentas, como proceso permanente de responsabilidad política y administrativa de la gestión de los asuntos públicos.

**15. Economía y buen gobierno.** La organización territorial del Estado debe garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que el Estado promoverá mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

**16. Coordinación.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica, con el propósito de dar cumplimiento a los fines del Estado y garantizar eficientemente los derechos ciudadanos, los derechos colectivos y los del medio ambiente establecidos en la Constitución Política y la ley.

**17. Concurrencia.** En virtud de la concurrencia, la Nación, las entidades territoriales y los esquemas asociativos tienen el deber de compartir colaborativamente competencias, funciones y recursos para ponerlos al servicio de una causa común de impacto local o regional, y con tal propósito acordarán acciones conjuntas.

**18. Subsidiariedad.** La provisión de bienes y servicios públicos es responsabilidad del nivel de gobierno más próximo a la comunidad. Si este demuestra su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias, solicita motivadamente intervención subsidiaria y por este motivo se afectan derechos fundamentales, la responsabilidad se transferirá de manera transitoria al nivel de gobierno inmediatamente superior. El nivel superior tiene el deber de proveer los medios necesarios para que el inferior pueda ejercer sus funciones, y entre tanto actuará subsidiariamente para garantizar a la comunidad la protección de sus derechos, y así sucesivamente, si fuere necesario, hasta llegar al orden nacional. Las entidades del nivel superior concertarán con las de nivel inferior la evaluación y seguimiento para determinar las condiciones y duración de la intervención subsidiaria y lograr que el nivel inferior recupere la competencia y su autonomía.

**19. Complementariedad.** Para completar o perfeccionar la prestación de servicios y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales, junto con la Nación, podrán utilizar mecanismos cooperativos como los de asociación, cofinanciación, delegación y convenios. Igualmente, con arreglo a dicho principio, podrán asumir competencias de un nivel superior a través de convenios de cesión de competencias, los cuales deberán acompañarse los recursos respectivos.

**Artículo 3°. Integración y articulación interinstitucional.** Toda intervención sectorial del nivel nacional en los territorios definirá los mecanismos de articulación e integración con los niveles local, departamental, regional, o asociativo, en especial cuando se estructuren programas o sistemas de financiación para el ejercicio de funciones, o la provisión de bienes, obras o servicios, garantizando en todo caso la concertación y el respeto de la autonomía de las entidades territoriales.

Los gobernadores articularán la acción de las entidades nacionales desconcentradas en el territorio, a fin de armonizar las acciones nacionales con las del departamento. Igualmente, el gobierno departamental promoverá la articulación de los servicios nacionales con los municipios y sus asociaciones, o con las subregiones naturales, ambientales, administrativas o socio económicas que se identifiquen en el territorio.



## TÍTULO II

### CONFERENCIA NACIONAL DE CONCERTACIÓN CON LAS AUTORIDADES TERRITORIALES

#### **Artículo 4°. Conferencia Nacional de Concertación con las Autoridades Territoriales.**

Reorganícese la Comisión de Ordenamiento Territorial en un organismo denominado Conferencia Nacional de Concertación con las Autoridades Territoriales, que tiene como función acordar y promover políticas públicas, estudios técnicos e iniciativas constitucionales, legislativas y reglamentarias dirigidas a optimizar la descentralización territorial y la autonomía de las entidades territoriales, teniendo en cuenta que los principios y reglas de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad sean operativos, sistemáticos y eficientes.

**Artículo 5°. Integración.** La Conferencia estará conformada por:

1. El ministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.
2. El ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
3. El director del Departamento Nacional de Planeación.
4. Un alcalde designado por la Federación Colombiana de Municipios.
5. Un gobernador designado por la Federación Nacional de Departamentos.
6. Un alcalde designado por Asocapitales.
7. Un representante de los esquemas asociativos territoriales (EAT).
8. Un representante de los pueblos y comunidades indígenas.
9. Un representante de los pueblos y comunidades negras.
10. Un representante de las comunidades campesinas.
11. Dos académicos expertos en descentralización.

**Parágrafo primero.** El Director de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal del Departamento Nacional de Planeación, o quien haga sus veces, ejercerá la Secretaría Técnica de la Conferencia Nacional de Concertación con las Autoridades Territoriales.

**Parágrafo segundo.** En su composición la Conferencia Nacional de Concertación con las Autoridades Territoriales obedecerá al principio de paridad de género.

**Artículo 6°. Funciones.** Son funciones de la Conferencia Nacional de Concertación con las Autoridades Territoriales:

1. Ejercer las funciones que la Constitución y la ley atribuyen a la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT).
2. Asesorar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en la definición de políticas y desarrollos legislativos relativos a la organización territorial del Estado.

3. Conceptuar sobre las iniciativas legislativas relacionadas con la organización territorial que se tramiten en el Congreso de la República.
4. Asesorar a las entidades territoriales, promover la integración entre estas y facilitar la coordinación de los procesos de integración.
5. Proponer, conforme al artículo 302 de la Constitución Política, las competencias administrativas y fiscales diferenciadas según la tipología de departamentos y, de acuerdo con el artículo 320 de la Constitución Política, las categorías de municipios y la diversificación de sus regímenes de organización, gobierno y administración.
6. Desarrollar sus objetivos a través de líneas de investigación mediante las cuales se elaborarán los distintos estudios técnicos e insumos, según las prioridades y recursos que se definan.
7. Contribuir al debate nacional sobre la profundización de la descentralización y la autonomía territorial con la organización de eventos académicos y propuesta de políticas públicas.
8. Celebrar, al menos una vez al año, audiencias públicas con el fin de habilitar espacios de consulta, concertación, información y diálogo con la ciudadanía y organizaciones sociales sobre las materias que le competen a la Conferencia.
9. Presentar periódicamente a la comunidad informes sobre el desarrollo de su gestión y atender sugerencias, propuestas y comentarios en el portal institucional de la Conferencia.
10. Darse su propio reglamento.
11. Las demás que le asignen la Constitución y la ley.

**Artículo 7°. Dirección Técnica.** El Departamento Nacional de Planeación designará a la persona encargada de la Dirección Técnica, quien dirigirá al equipo de expertos encargado de desarrollar las distintas líneas de investigación y someterá a la consideración y decisión de la Conferencia sus recomendaciones y propuestas.

Cada uno de los objetivos de la Conferencia será liderado por expertos, quienes podrán ser personas naturales o jurídicas, académicos o miembros de centros de pensamiento, del sector público o privado, con conocimientos y experiencia en materia de descentralización, desarrollo y disciplinas afines.

**Artículo 8°. Reglamento para el funcionamiento de la Conferencia.** El director técnico someterá a consideración de la Conferencia Nacional de Concertación con las Autoridades Territoriales, para aprobación, el proyecto de reglamento.

El Reglamento deberá incluir como mínimo las funciones de la Secretaría Técnica y de los miembros del equipo de expertos, la metodología para su funcionamiento, las reglas de convocatoria y quórum para la deliberación y decisión de asuntos, los canales de relacionamiento y comunicación con las entidades y los grupos de interés, la entrega de informes, la gestión documental, el plan de trabajo, las propuestas y el ejercicio de las labores que se requieran para el cumplimiento de los objetivos de la Conferencia.

## TÍTULO III

### AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

**Artículo 9°. Contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales.** El artículo 287 de la Constitución confiere a las entidades territoriales la gestión autónoma de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Los intereses propios de las entidades territoriales gozan de reconocimiento y protección constitucional, constituyen el núcleo de su autonomía, que debe ser respetado por todos los poderes públicos, y corresponden a las competencias, derechos y garantías que los artículos 287, 294, 295, 298, 300, 304, 306, 311, 313, 315, 338, 362 y 367 de la Constitución atribuyen directamente a las entidades territoriales y a sus respectivas autoridades.

La autonomía de las entidades territoriales no es susceptible de suspensión, disminución, condicionamiento o restricción por vía de reglamento, ni como consecuencia de procesos de reforma administrativa de los organismos o entidades del orden nacional, ni por acción u omisión de estas.

**Artículo 10. Autonomía de los departamentos.** De acuerdo con el artículo 298 de la Constitución Política, los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales. La gestión autónoma de los intereses departamentales comprende, en especial, las funciones y competencias de planificación y promoción del desarrollo económico, social, cultural y ambiental; la intermediación entre la Nación y los Municipios; la expedición de las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

Los departamentos prestarán los servicios, obras y funciones que sean de su exclusividad, por pertenecer a asuntos seccionales, con incidencia en su jurisdicción o a una escala supramunicipal o distrital, sin perjuicio de las competencias de escala regional en las que puedan participar. En la escala supramunicipal intervendrán cuando se trate de impactos en el ámbito de los departamentos y en todo caso, cuando los municipios mediante esquemas asociativos supramunicipales no hayan asumido las competencias de esa misma escala. Los bienes, obras y servicios a cargo de los departamentos serán los que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, así como las que asuma por efecto de la delegación por parte de la nación o las que asuma en desarrollo del principio de subsidiariedad respecto de los municipios de su jurisdicción, con excepción de las ciudades capitales.

Adicionalmente, compete a los departamentos expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y determinar la estructura de la administración departamental. Los departamentos deberán coordinar los planes y programas departamentales de desarrollo y de obras públicas con los planes y programas municipales, distritales, metropolitanos, regionales y nacionales.

**Artículo 11. Autonomía de los municipios y distritos.** Los municipios y los distritos ejercerán las competencias que sean inherentes al ámbito local, de acuerdo con el principio de proximidad a las necesidades inmediatas de los habitantes, prestadas u organizadas directamente por ellos o mediante su asociación, las provincias y las áreas metropolitanas. En tal sentido, los municipios y distritos proveerán el acceso a bienes, servicios y obras indispensables para la población, financiadas por sus rentas y tributos, así como por el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales el cual garantizará los recursos complementarios según su capacidad fiscal potencial frente al costo de las competencias que se les atribuya. Los distritos tendrán competencias propias de los municipios y los departamentos. Las ciudades capitales en materia de delegación de competencias se regirán por lo dispuesto en la Ley 2082 o las normas que la modifiquen o sustituyan.

La gestión autónoma de los intereses municipales y distritales comprende, en especial, la prestación de los servicios sociales; la planificación y promoción del desarrollo económico, social, cultural y ambiental en el ámbito local; la gestión de las obras que demande el progreso local; la ordenación

física y la planeación territorial; promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes; dictar las normas orgánicas del presupuesto; expedir el presupuesto anual de rentas y gastos; determinar la estructura de la administración.

**Artículo 12. Competencias normativas de las corporaciones públicas territoriales.**

Corresponde a las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales reglamentar el ejercicio de las funciones y los servicios a que se refiere el presente Título, así como las demás competencias, funciones o servicios departamentales, municipales y distritales de origen legal.

## TÍTULO IV

### RECONOCIMIENTO DE OTRAS DIVISIONES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

**Artículo 13. Reconocimiento de divisiones del territorio con identidad étnica, social y cultural.**

Gozarán de reconocimiento y protección por parte del Estado las divisiones del territorio que se constituyan con el objeto de garantizar los derechos de los pueblos étnicos, sociales y culturales que cuenten con una territorialidad propia. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de dichos territorios en concertación con estos pueblos.

**Artículo 14. Autonomía administrativa de las comunidades rurales.**

La autonomía es principio definitorio de la existencia y conservación de las comunidades étnicas, sociales y culturales insertas en sus diversas formas de territorialidad y gobernanza y, por tanto, gozarán de autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, podrán recibir directamente rentas fiscales de la nación, los departamentos y los municipios, y formar parte de esquemas asociativos territoriales.

**Artículo 15. Deberes estatales de reconocimiento,**

financiación y protección. Es deber del Estado proteger a las comunidades étnicas y rurales en el goce de sus singularidades culturales, reconocer sus formas propias de gobernanza, justicia y composición, fortalecerlas en el disfrute de sus derechos individuales, colectivos y asociativos, concentrar en estas las políticas nacionales y territoriales para el cierre de brechas, coordinarse con sus autoridades y garantizar a las respectivas poblaciones la conservación del medio ambiente y la financiación de obras y servicios.

## TÍTULO V

### DEVOLUCIÓN DE COMPETENCIAS Y HABILITACIÓN PARA SU EJERCICIO

**Artículo 16. Habilitación de competencias o servicios nacionales.**

Las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales inscritos en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales (REAT) podrán habilitarse para asumir competencias a cargo de entidades del nivel nacional.

La habilitación se efectuará de acuerdo con los criterios de carácter jurídico, financiero, institucional y poblacional que defina la Conferencia Nacional de Concertación con las Entidades Territoriales, dentro de los cuales se considerarán la categoría de la entidad territorial, los resultados de la medición de desempeño fiscal e institucional, la descripción general de las condiciones en las que se ejercerá la competencia, función o servicio sobre el que se solicita la habilitación; proyección de ingresos y gastos con los cuales se va a asumir la competencia, función, atribución o servicio, lo cual deberá ser consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) o documento que haga sus veces. En el

evento de asumir la competencia, función o servicio con cargo a sus propios recursos, en la solicitud de la habilitación se deberán precisar las fuentes de financiación dispuestas para el efecto, así como la información requerida por la entidad del orden nacional ante la cual se solicita la habilitación, que permita acreditar el cumplimiento de los requerimientos sectoriales para atender la función, atribución o servicio objeto de la solicitud habilitación.

La entidad nacional deberá verificar que la entidad territorial cumpla esos criterios, con un plazo en el tiempo de solicitud de la radicación antes de junio 30 de cada año, para efectos de que si es procedente la solicitud se realicen los ajustes institucionales y presupuestales y financieros requeridos para su traslado a la entidad territorial a partir de la vigencia siguiente.

El acto administrativo de habilitación que expida la entidad nacional correspondiente constituirá el título jurídico para la incorporación de recursos en los presupuestos de las vigencias fiscales siguientes.

**Parágrafo primero.** Las entidades territoriales o los esquemas asociativos habilitados deberán cumplir con las siguientes responsabilidades:

1. Suministrar la información requerida por la entidad nacional habilitante en los términos y condiciones dispuestas en el respectivo acto de habilitación;
2. Cumplir los procedimientos, cronogramas, protocolos o requisitos técnicos sectoriales dispuestos por la entidad nacional correspondiente;
3. Cumplir con los indicadores de cobertura, calidad y continuidad en la prestación de los servicios habilitados, que se disponga por parte de la entidad sectorial correspondiente, conforme con la regulación y planes sectoriales respectivos;
4. Cumplir con las especificaciones técnicas, financieras, administrativas e institucionales que se definan en el respectivo acto de habilitación.
5. Condiciones adicionales de comportamiento esperado de las entidades territoriales o esquemas asociativos territoriales, adicionales a las previstas por la respectiva entidad sectorial nacional.

**Parágrafo segundo.** Las entidades territoriales o los esquemas asociativos habilitados que incumplan con las responsabilidades indicadas en el parágrafo anterior podrán incurrir, por parte de la entidad nacional habilitante, en la imposición de cualquiera de las siguientes medidas:

1. Suspensión temporal de la habilitación en todas o algunas de las actividades que comprenden el ejercicio de la competencia habilitada;
2. Revocatoria de la habilitación.

En los eventos descritos, la entidad nacional habilitante podrá otorgar el ejercicio de la competencia a otra entidad pública, de cualquier nivel de gobierno, o reasumir directamente su ejercicio.

La entidad que asuma el ejercicio de la competencia, servicio o función deberá dar continuidad a los compromisos que hubieren asumido y definido la entidad territorial el esquema asociativo territorial en virtud del proceso de certificación y podrá incorporar los recursos correspondientes en su presupuesto para este efecto en el estado de ejecución en que se encuentran.

**Parágrafo tercero.** Para la imposición de cualquiera de las medidas a que se refiere el parágrafo anterior, la entidad nacional habilitante seguirá el procedimiento administrativo general previsto en el Título III de la Ley 1437 de 2011 o las disposiciones que hagan sus veces, y podrá considerar los criterios de atenuación o agravantes previstos en la citada ley (vs. artículo 97, revocación directa de actos de carácter particular y concreto).

**Artículo 17. Devolución de competencias o servicios territoriales.** Conforme con los criterios de carácter jurídico, financiero, institucional y poblacional que defina la Conferencia Nacional de Concertación con las Entidades Territoriales, los alcaldes o gobernadores podrán solicitar a la entidad sectorial nacional correspondiente la reasunción de las competencias que, conforme con esos criterios, la respectiva entidad territorial acredite no se halla en condiciones de ejercer.

Para este efecto, se adelantará conforme con el mismo procedimiento dispuesto para la habilitación de competencias o servicios nacionales, estableciéndose para el efecto un período de empalme o entrega de la competencia o servicio. Una vez aceptada la reasunción de la competencia por parte de la entidad nacional respectiva, las entidades territoriales no podrán administrar los recursos destinados para la financiación de la competencia o servicio, ni tampoco realizar nuevos compromisos con cargo a la misma, a partir de la fecha de la expedición del acto de reasunción. En este evento, los recursos serán administrados por la respectiva entidad sectorial, la que asumirá la competencia o servicio con el propósito de asegurar su prestación. Para ello, la entidad sectorial tendrá el derecho a utilizar la infraestructura pública existente en la entidad territorial con el fin de asegurar el ejercicio de la competencia o la prestación de los servicios en la correspondiente jurisdicción territorial. En ningún caso se realizará la transferencia de la propiedad de los activos del sector.

**Parágrafo.** Los procesos, reclamaciones o acciones contenciosas en curso tramitados o presentados en contra de la entidad territorial cualquiera sea su naturaleza, continuarán tramitándose a cargo de la respectiva entidad territorial y se asumirán con cargo a su patrimonio si hay alguna condena, sin que se presente sustitución procesal alguna.

**Artículo 18. Financiación de iniciativas de gasto por fuera de la jurisdicción territorial.** La financiación de iniciativas de gasto por fuera de la jurisdicción de una entidad territorial, que comprendan la ejecución de proyectos de inversión que requiera o beneficie a una o más entidades territoriales, podrá adelantarse previo acuerdo con las autoridades territoriales en cuya jurisdicción se efectuará la correspondiente inversión.

Para este efecto, las entidades territoriales podrán acordar, en el convenio respectivo, la entidad encargada de adelantar la ejecución de la iniciativa de gasto correspondiente, la que deberá llevar una presupuestación y manejo contable separados de los recursos dedicados al proyecto, los cuales podrán ser administrados directamente por la entidad o a través de patrimonios autónomos, del cual formarán parte de las entidades territoriales intervinientes en el convenio. En el caso de que la entidad territorial ejecutora los administre directamente, esta deberá constituir un fondo cuenta y no formaran caja común con los recursos correspondientes a su presupuesto.

La vinculación de las personas naturales o jurídicas requeridas para el proyecto de inversión, en cada una de sus fases, podrá hacerse con cargo a este proyecto, fondo o patrimonio, sin que se requiera la existencia de una planta de personal propia para el efecto.

La persona natural o jurídica designada como coordinador del proyecto, será la responsable de emitir las disposiciones que se requieran para su adecuada ejecución.

En el convenio deberán definirse, como mínimo, los siguientes aspectos:

1. La administración y titularidad jurídica de los bienes y/o servicios objeto del convenio, así como su incorporación en los balances de las entidades territoriales;
2. Análisis y distribución de riesgos en la formulación, aprobación, seguimiento, ejecución, mantenimiento y/o conservación de los bienes y/o servicios objeto del convenio.
3. La entidad responsable de la administración, uso, prestación o explotación de los bienes y/o servicios objeto del convenio o, así como del recaudo de recursos según el caso.



4. Identificación y conformación de los organismos o instancias de administración para la ejecución del convenio.
5. Recursos financieros, técnicos y humanos aportados por las entidades territoriales para la ejecución del convenio, incluyendo vigencias futuras, recursos de crédito público, recursos de diferentes niveles de gobierno y/o concurrencia de aportes privados, según la necesidad de la iniciativa.
6. Los aportes requeridos para financiar los gastos de administración y mantenimiento del bien o servicio, incluyendo el personal e infraestructura requerido, el pago de derechos e impuestos, entre otros aspectos.
7. Los mecanismos o indicadores de seguimiento y resultado a la ejecución del convenio interadministrativo, así como de los beneficios derivados de la inversión realizada.
8. Mecanismos de solución de controversias por diferencias entre las entidades territoriales en la ejecución del convenio.

**Parágrafo primero.** Para la suscripción del convenio, los gobernadores y alcaldes deberán contar con autorización previa especial por parte de la respectiva Asamblea Departamental o Concejo Municipal.

**Parágrafo segundo.** Cuando en la financiación del proyecto de inversión se comprometan recursos provenientes del Sistema General de Regalías, se deberá llevar a cabo lo dispuesto para el efecto en la Ley 2056 de 2020 o la norma que haga sus veces.

#### **Artículo 19. Pactos de la nación con las entidades territoriales y sus esquemas asociativos.**

Los departamentos, los municipios, los Esquemas Asociativos Territoriales y la Nación podrán suscribir pactos, definidos como un instrumento de articulación para la concertación de inversiones estratégicas que contribuyan a consolidar el desarrollo regional y la paz, que se prevean en los planes de desarrollo, promoviendo para ello la adopción de metodologías con enfoque de género y la concurrencia de recursos del orden nacional y territorial, público, privado y/o de cooperación internacional. El pacto se estructurará en atención a las demandas concertadas con las comunidades, el sector privado y las prioridades y planes del nivel territorial.

Los sectores administrativos de la nación establecerán proyectos intersectoriales de inversión con visión territorial, atendiendo a dar soluciones con visión integral a las problemáticas territoriales.

La nación también podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales y las áreas metropolitanas la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita, previa aprobación de su órgano máximo de administración, atendiendo los principios consagrados en la presente ley.

**Parágrafo.** Tanto la nación como las entidades territoriales que hagan parte de un Pacto deberán garantizar la transparencia y el acceso a la información, en virtud de su condición de sujetos obligados de conformidad con la Ley 1712 de 2014. Igualmente, deberán rendir cuentas a la ciudadanía sobre el proceso de gestión.

**Artículo 20. Alivio competencial para los municipios de 5ª y 6ª categorías.** La distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales debe obedecer a los principios de la organización y autonomía territorial establecidos en el artículo 2º de esta ley y, por tanto, la ley liberará a los municipios de 5ª y 6ª categorías de la obligación de ejercer las competencias que exceden de su capacidad de gestión. Dichas competencias se trasladarán a los departamentos y, subsidiariamente, a la nación. La nación destinará los recursos necesarios y suficientes para atender las funciones y competencias trasladadas en los respectivos municipios.

## TÍTULO VI

### MARCO INSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

#### CAPÍTULO 1

##### ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES

**Artículo 21. Promoción de procesos asociativos territoriales.** El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales y de estas con otras administraciones territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.

El Gobierno Nacional diseñará un modelo de incentivos especiales para financiar la política estatal de promoción de esquemas asociativos.

Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), podrán asociarse para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental y de cuidado de las zonas productoras de agua para proteger con sus recursos ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo. En desarrollo de esta tarea, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán hacer inversión por fuera de su jurisdicción en cumplimiento de los convenios que celebren.

En concordancia con lo previsto en el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 39 del Decreto 2372 de 2010, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán declarar áreas protegidas.

**Artículo 22. Esquemas Asociativos Territoriales.** Constituirán Esquemas Asociativos Territoriales - EAT las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las regiones metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios, las asociaciones público-privadas APP y otras formas asociativas previstas en leyes especiales.

Los Esquemas Asociativos Territoriales tienen el deber de garantizar la transparencia y el acceso a la información en los términos de la Ley 1712 de 2014, y sus autoridades rendirán cuentas a la ciudadanía en audiencia pública, por lo menos dos veces al año, en relación con los resultados de su gestión.

**Artículo 23. Estructura y funciones de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT).** Los esquemas asociativos territoriales (EAT) se organizarán, conforme a previa y expresa autorización de las respectivas corporaciones públicas, mediante convenio interadministrativo, como personas jurídicas de derecho público, de naturaleza administrativa, dotadas de autonomía y patrimonio propio, o mediante convenios o pactos territoriales sin personería jurídica.

En el caso de que se constituyan como personas jurídicas, los esquemas asociativos territoriales estarán dirigidos por los órganos de administración que determinen sus estatutos, garantizando la participación de los asociados.

Esquemas Asociativos Territoriales podrán asumir la prestación conjunta de servicios públicos, el ejercicio de funciones administrativas propias o delegadas por las entidades territoriales o por el nivel nacional, la ejecución de obras de interés común, el cumplimiento de funciones de planificación y ordenamiento territorial, la promoción del desarrollo integral de sus territorios, con énfasis en el mejoramiento de la productividad según sus vocaciones económicas, la gestión ambiental y de riesgo de desastres, acciones de morigeración del cambio climático, la preservación de cuencas hidrográficas y la ejecución de actividades complementarias de las anteriores.

Las actividades desplegadas por los esquemas asociativos territoriales para ejecutar su objeto estarán enmarcadas en un plan de acción de mediano plazo.

Las entidades territoriales integrantes de un Esquema Asociativo Territorial no duplicarán las funciones atribuidas a este, pues las funciones asignadas quedan transferidas y por tanto la entidad territorial no puede continuar ejerciéndolas.

**Parágrafo.** Las entidades territoriales y otras divisiones del territorio que se asocien para constituir un esquema asociativo territorial, y en su caso la Nación, deberán aportar los recursos necesarios para cubrir los gastos operativos y de inversión, al igual que los gastos de funcionamiento que fueren razonables.

**Artículo 24. Asociaciones de municipios.** Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos podrán asociarse para ejecutar cualquiera de las actividades propias de los esquemas asociativos territoriales, incluida la gestión compartida de funciones administrativas.

La asociación de municipios puede constituirse mediante la creación de una persona jurídica de derecho público que implique mínima carga burocrática, o mediante convenios o pactos territoriales sin personería jurídica.

Las asociaciones de municipios no podrán desarrollar ninguna actividad relacionada con su objeto por fuera de su jurisdicción, ni actividades diferentes a las que sean propias de su objeto y le fueron atribuidas por los municipios asociados.

Por su parte, los municipios integrantes de la asociación de municipios no podrán ejercer las competencias que transfirieron a la asociación de municipios.

## CAPÍTULO II

### REGIONES

**Artículo 25. Regionalización.** El Estado colombiano desarrollará sus funciones utilizando la figura de las Regiones para planificar, organizar, y ejecutar sus actividades en el proceso de construcción colectiva del país, promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y de Regiones como Entidades Territoriales (RET) como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Regiones como Entidad Territorial (RET), se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial, con el fin de fortalecer; el desarrollo nacional.

**Artículo 26. Regiones Administrativas y de Planificación (RAP).** De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio una Región Administrativa y de Planificación (RAP), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto de promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional. Con tal fin la Región de Administración y de Planificación (RAP) tendrá, las siguientes funciones:

1. Promover acciones que contribuyan a concretar el enfoque de desarrollo regional, considerando las necesidades, características y particularidades económicas, culturales, sociales y ambientales, y fomentando el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los entes territoriales que la conforman.
2. Fomentar la identidad cultural regional, basada en los principios de respeto a la diversidad y la diferencia, no discriminación, convivencia pacífica y solución de conflictos a través del diálogo y la controversia democrática.
3. Propender por la coherencia y articulación de la planeación entre las entidades territoriales que la conforman y con los diferentes niveles de gobierno.
4. Diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos que sean de interés mutuo de las entidades que la conforman y que conduzcan al desarrollo integral sostenible.
5. Prestar asesoría técnica en asuntos de carácter regional y en temas relativos a la prestación de servicios subregionales a las entidades territoriales que hagan parte del territorio que conforma la Región de Administración y de Planificación (RAP).
6. Promover la generación de capacidades institucionales para la gestión del desarrollo de las entidades territoriales que conforman la Región de Administración y de Planificación (RAP).
7. Promover la incorporación del enfoque regional en los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Ordenamiento Departamental, los Planes de Desarrollo y en los diferentes instrumentos de planificación.
8. Participar en los procesos de ordenamiento y planificación de los recursos naturales del componente ecológico y ambiental de la región.
9. Gestionar recursos de cofinanciación de los diferentes niveles de gobierno, de cooperación internacional y promover alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos estratégicos de la Región de Administración y de planificación (SAP).
10. Promover la adopción de mecanismos de integración, la creación de Esquemas Asociativos Territoriales y la conformación de espacios de concertación regional.
11. Ejecutar los proyectos de interés regional en ejercicio de las funciones propias de su naturaleza o utilizando los mecanismos de asociación que permita la normatividad vigente.
12. Contratar convenios con la Nación o con cualquier entidad territorial o entidad estatal a través de los contratos o convenios o cualquier otro instrumento de planificación y la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo regional y programas del Plan Nacional de Desarrollo.
13. Promover la constitución y fortalecimiento de las redes de ciudades como dinamizadoras del desarrollo regional, con visión incluyente hacia los diferentes grupos sociales y etnias que las habitan.
14. Impulsar la investigación y la producción de conocimiento a nivel regional.

15. Las demás que señalen la Constitución y la Ley, así como las competencias que deleguen los entes territoriales señaladas en el convenio interadministrativo para la creación de la Región de Administración y de Planificación (RAP), o en sus respectivos estatutos.

16. Prestar el apoyo necesario para la presentación y desarrollo de proyectos a nivel subregional y a nivel de las áreas metropolitanas, con el fin de articular los procesos de planificación con los de la región.

En ningún caso las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país.

Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica y proximidad tratándose del territorio insular colombiano.

Lo anterior no impedirá que Departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

**Parágrafo 1°.** Los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación (RAP) tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los Departamentos.

**Parágrafo 2°.** Lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAP-E) entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital.

**Parágrafo 3°.** De conformidad con el artículo 325 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAP-E), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E) podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda.

**Parágrafo 4°.** Los proyectos promovidos por la Región de Administración y de Planificación (RAP) deberán tener un impacto regional que será evaluado y definido por el Consejo Regional Administrativo de Planeación.

**Parágrafo 5°.** Un departamento podrá pertenecer a más de una Región Administrativa y de Planificación (RAP).

**Parágrafo 6°.** Para todos los efectos de la legislación y regulación colombiana, la Región Administrativa y de Planeación Especial será referida con la sigla (RAP-E).

**Parágrafo 7°.** Para todos los efectos de la legislación y regulación colombiana, se hace claridad que las RAP y RAP-E son Regiones Administrativas y de Planificación.

**Artículo 27. Financiación.** El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) se financiará con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y los incentivos que defina el Gobierno Nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen.

Los recursos de inversión de la Región de Administración y Planificación (RAP) provendrán de los aportes de las entidades territoriales que concurran en su conformación, los recursos provenientes del crédito público y la cofinanciación del Presupuesto General de la Nación y de otras fuentes de financiación territorial, las donaciones en su favor y los demás que establezca la ley, en concordancia con sus funciones.

A partir de la vigencia fiscal siguiente a la aprobación de la presente Ley, el Gobierno Nacional podrá asignar una partida en las leyes de presupuesto general de la nación anuales, que tenga como objetivo cofinanciar los proyectos de inversión de impacto regional definidos por las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) para su ejecución.

Los recursos de inversión asignados por las entidades territoriales para el logro de los objetivos de la Región Administrativa y de Planificación (RAP), podrán ser utilizados en todo el territorio que la conforma, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

**Parágrafo 1°.** Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), podrán presentar proyectos a los fondos de cofinanciación.

**Parágrafo 2°.** El Gobierno Nacional en un plazo máximo de 12 meses, a partir de la promulgación de esta ley, establecerá una política orientada al desarrollo de proyectos que permitan la cofinanciación multisectorial de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP).

**Parágrafo 3°.** La gestión y celebración de operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas, las operaciones propias del manejo de la deuda pública y las conexas con las anteriores, por parte de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), se sujetarán a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades descentralizadas del orden territorial.

**Artículo 28. Organismos o instancias regionales de carácter asesor técnico y autónomo para la descentralización.** Las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) podrán establecer Organismos Asesores Regionales para que coordinen y brinden acompañamiento y apoyo técnico a las entidades territoriales, y tendrán la composición y funciones que autónomamente determinen las autoridades regionales.

Los Organismos Asesores Regionales tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

1. Actuar como apoyo técnico para la estructuración de proyectos de desarrollo territorial de las entidades territoriales que conforman la región, en alianza con centros de investigación, gremios, universidades y organismos de cooperación internacional.
2. Apoyar el proceso de priorización y formulación de proyectos regionales que pueda implementar un presupuesto regionalizado y programas piloto de presupuestos por resultados.
3. Realizar estudios sobre el desempeño orientado a resultados de desarrollo territorial de las entidades territoriales.

**Artículo 29. Provincias Administrativas y de Planificación (PAP).** Dos o más municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, previamente autorizados por los respectivos concejos municipales, con el propósito de ejercer las funciones que le cedan el departamento, los municipios y los territorios indígenas, y de adelantar conjuntamente cualquiera de actividades propias de los Esquemas Asociativos Territoriales.

Las provincias son espacios de encuentro, deliberación y concertación entre el departamento y los



municipios que tienen como finalidad planificar y ejecutar conjuntamente acciones departamentales y municipales de interés y beneficio común.

Serán órganos de dirección y administración de las provincias administrativas y de planificación una Junta Provincial y el director. La Junta estará integrada por los alcaldes, dos representantes de los concejos municipales, dos diputados de la Asamblea Departamental y el gobernador o su delegado. De estar incluido un territorio indígena o divisiones territoriales con personería jurídica, también formará parte de la Junta un representante o una autoridad de dicho territorio.

La Junta aprobará el estatuto de la provincia y adoptará su propio reglamento. De acuerdo con el artículo 321 de la Constitución, el departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.

**Artículo 30. Regiones de Planeación y Gestión - RPG.** Son entidades de carácter supra departamental que tienen como objetivo desarrollar proyectos de inversión de carácter regional en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

Las RPG podrán actuar como bancos de proyectos supra departamentales de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de estos y serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

## TÍTULO VII

### FORTALECIMIENTO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

**Artículo 31.** Se modifica el literal j) del artículo 7° de la Ley 1625 de 2013 así:

j) Ejercer como autoridad ambiental en el perímetro urbano las funciones y competencias atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales.

**Artículo 32.** Se adiciona al artículo 15 de la Ley 1625 de 2013 el siguiente numeral:

6. El Gobernador del Departamento o el Secretario o Jefe de Planeación Departamental, con derecho a voz, pero sin voto

**Artículo 33.** Se modifica el literal d) del artículo 6 de la Ley 1625 de 2013 así:

d) Establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin armonizar sus planes de ordenamiento territorial, las cuales constituyen un determinante del ordenamiento territorial en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

**Artículo 34.** Se adiciona al artículo 9° de la Ley 1625 de 2013 el siguiente inciso:

En su jurisdicción las decisiones del Área Metropolitana, en lo relacionado con los asuntos objeto de su competencia, tendrán superior jerarquía sobre las de los municipios integrantes.

## TÍTULO VIII

### CREACIÓN DE DEPARTAMENTOS

**Artículo 35. Requisitos para decretar la formación de nuevos departamentos.** La ley podrá decretar la formación de nuevos departamentos, desmembrando las entidades existentes, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que el territorio propuesto tenga identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas y culturales, y que sus municipios estén vinculados por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales y demográficas.
2. Que su creación haya sido solicitada por las tres cuartas partes de los concejos municipales del territorio que ha de formar el nuevo departamento.
3. Que el proyecto de ley esté sustentado en un estudio técnico sobre la conveniencia económica, social y ambiental de la iniciativa, la viabilidad de la entidad teniendo en cuenta su potencial como área de desarrollo y sus recursos naturales, y la contribución del proyecto a los propósitos de paz, desarrollo humano, conservación del ambiente, desarrollo sostenible, inclusión y bienestar de la población.
4. Que a la exposición de motivos del proyecto se adjunten los estudios y certificaciones que demuestren el cumplimiento de los requisitos exigidos, y el mapa georreferenciado del territorio propuesto para el nuevo departamento, realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
5. Que su creación haya sido aprobada en consulta popular por voto mayoritario de los habitantes, siempre que concurra al menos el 30% de la población registrada en el censo electoral totalizado del territorio que ha de formar el nuevo departamento. La consulta puede realizarse antes de la radicación del proyecto de ley, o luego de que la ley haya sido aprobada.

**Parágrafo.** Cuando el territorio propuesto para el nuevo departamento incluya territorios de las comunidades étnicas, se realizará consulta previa y sus autoridades tendrán derecho a formar parte de la asamblea departamental.

**Artículo 36.** Contenido de la ley de creación de un nuevo departamento. La ley que cree un departamento deberá, además:

1. Determinar con toda precisión los límites del nuevo departamento.
2. Indicar cuál municipio será la capital departamental.
3. Determinar la forma como el nuevo departamento, o la Nación, concurrirán al pago de la deuda pública que quede a cargo del departamento o departamentos de los cuales se segrega.
4. El Gobierno Nacional aportará los recursos necesarios para garantizar el funcionamiento de las oficinas departamentales durante el primer año.

**Artículo 37.** Designación de gobernador encargado y elecciones. Una vez promulgada la ley por la cual se crea el nuevo departamento, el presidente de la República, mediante decreto, nombrará gobernador encargado y citará, con anticipación no inferior a tres meses, a elección de diputados y gobernador, siempre que falte más de un año para la elección general de autoridades de las entidades territoriales. En ese mismo decreto se indicarán, por única vez, las fechas de instalación de la Asamblea Departamental y de la posesión del gobernador popularmente electo para el resto del periodo.

## TÍTULO IX

### DIVERSIFICACIÓN DE LOS RÉGIMENES DEPARTAMENTALES

#### **Artículo 38. Diversificación, fortalecimiento y modernización del régimen departamental.**

Con fundamento en el artículo 302 de la Constitución, la ley establecerá, para uno o para varios departamentos, regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal, en consideración a hechos diferenciales tales como sus vocaciones económicas, aptitudes regionales y fortalezas específicas, y asignarles capacidades y competencias, que pueden ser distintas de las señaladas a los departamentos en la Constitución.

La ley determinará las capacidades y competencias departamentales de acuerdo con la población, recursos económicos y naturales, circunstancias sociales, culturales y ambientales, y otros factores que el legislador considere relevantes.

A efecto de profundizar la descentralización y la autonomía territoriales, la ley podrá transferir definitivamente, a uno o a varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales.

**Artículo 39. Requisitos del proyecto de ley que expida un régimen departamental especial.** El proyecto de ley por medio de la cual se apruebe un régimen legal especial para uno o para varios departamentos deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. Solicitud del gobernador o de los gobernadores con el respaldo de las respectivas asambleas departamentales.
2. Estudio técnico de orden jurídico, económico, administrativo, cultural y ambiental elaborado por las oficinas de planeación departamental.
3. Descripción de las capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal propuestas, que deben ser especiales por no estar previstas en el régimen departamental general, o porque son diferentes de las reconocidas en la Constitución a los departamentos, con explicación de la forma como se proyecta ejercerlas.

**Parágrafo.** En ningún caso el régimen legal especial irá en menoscabo de las competencias mínimas reconocidas a los departamentos por la Constitución Política y la ley.

## TÍTULO X

### FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES

**Artículo 40. Conformación de escenarios entre las corporaciones públicas con la comunidad.** Durante sus periodos de sesiones ordinarias, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales programarán audiencias para recibir en sesión plenaria a representantes de la comunidad con el objeto de escuchar sus propuestas en torno al funcionamiento de la administración y al desempeño de la corporación frente a las necesidades de los habitantes.

Si así lo decide la mayoría de los asistentes, se radicarán proyectos de ordenanza o de acuerdo sobre los asuntos expuestos.

**Parágrafo.** Cada año se celebrará un mínimo de dos audiencias y un máximo de cinco. Los diputados

y los concejales estarán obligados a asistir a los encuentros con la comunidad, y su ausencia injustificada será causal de mala conducta sancionable con destitución.

**Artículo 41. Organización territorial y gobernanza democrática.** La organización territorial obedece a un enfoque de gobernanza democrática que:

1. Promueve escenarios de oportunidades para la incidencia de todos los actores del territorio.
2. Reconoce a los habitantes del territorio desde la diversidad poblacional, étnica, de género y generacional.
3. Garantiza el acceso a la información como elemento central de la transparencia y la libertad de expresión.
4. Tiene como fundamento la legitimidad y la legalidad de las autoridades y de todos aquellos actores que ostenten poder o que intervengan en los asuntos públicos.

**Parágrafo.** Los gobiernos territoriales establecerán acciones dentro de sus planes de desarrollo territorial que garanticen la participación ciudadana a grupos poblacionales con especificades sociales, culturales y étnicas. La organización territorial tenga un enfoque de gobernanza que promueva escenarios donde varios actores puedan participar desde la diversidad.

## TÍTULO XI

### CATEGORÍAS DE DEPARTAMENTOS, MUNICIPIOS Y DISTRITOS

**Artículo 42. Adopción de categorías de municipios y departamentos.** Con el objetivo de reconocer la heterogeneidad territorial, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República un proyecto de ley mediante el cual se adopte un modelo de categorías de municipios y de departamentos que serán la base para avanzar en el proceso de descentralización asimétrica, mediante la toma de decisiones de diferencial de competencias, fuentes de financiación y la definición de esquemas diversos de organización y administración.

**Artículo 43. Finalidades de las categorías municipales y departamentales.** Las categorías municipales y departamentales cumplirán, entre otros, los siguientes propósitos:

1. Servir como insumo para definir competencias especiales según características geográficas ambientales, económicas y sociales, a partir de las cuales se definan regímenes fiscales y de organización, gobierno y administración.
2. Ser referente para que cada sector administrativo del orden nacional establezca estrategias diferenciales conforme a las particularidades geográficas, poblacionales, económicas y ambientales.
3. Constituir un instrumento para distribuir en forma más equitativa los recursos, y desarrollar una descentralización asimétrica y flexible, en procura de mayor eficiencia, corrección de desequilibrios regionales y cierre de brechas.

## TÍTULO XII

### COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

**Artículo 44. Competencias de ordenamiento territorial de los municipios y los distritos especiales.** Son competencias de ordenamiento territorial de los municipios y distritos especiales:

1. Ordenar su territorio de acuerdo con sus potenciales y limitaciones ambientales, sociales, culturales y económicas, mediante la participación corresponsable de la ciudadanía, los grupos étnicos y campesinos, las organizaciones comunitarias; y la coordinación con los planes de vida y etnodesarrollo, los hechos metropolitanos, los escenarios de uso y ocupación definidos por los departamentos y los lineamientos relativos a los asuntos de interés nacional en particular, las determinantes de ordenamiento territorial en un contexto de prevalencias.
2. Definir y desarrollar el modelo de ocupación y los usos del suelo, mediante la formulación, adopción e implementación de los planes y esquemas de ordenamiento territorial.
3. Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y las particularidades territoriales.
4. Realizar el ordenamiento social de la propiedad en coordinación con la Nación, y los usos de las tierras disponibles de acuerdo con sus particularidades, incorporando las prevalencias de las determinantes de ordenamiento territorial y los lineamientos del Estatuto de Zonificación de Uso Adecuado del Territorio.
5. Coordinar los planes de desarrollo territorial y planes sectoriales, con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.
6. Definir las inversiones en los planes de desarrollo para cumplir los objetivos, estrategias, programas, proyectos y metas del modelo de ordenamiento territorial adoptado en los planes de ordenamiento territorial.
7. Definir con plena autonomía los mecanismos de gestión y financiación del ordenamiento territorial dentro de los límites de la Constitución y la Ley.
8. Delegar parcial o totalmente, cuando así lo estime conveniente, la competencia de ordenamiento territorial en el Esquema Asociativo Territorial del que haga parte.
9. Definir, en el marco de estrategias de cooperación técnica territorial, en coordinación con los municipios con los que tiene relaciones funcionales, con los departamentos y la nación, agendas de planeación para el ordenamiento y el desarrollo endógeno del territorio.

**Parágrafo.** La delegación parcial de la competencia de ordenamiento territorial, podrá incluir modalidades en las que los municipios y distritos conserven la competencia de la expedición e implementación del código o normas o reglamentaciones urbanísticas, así como los mecanismos de gestión y financiación del desarrollo del suelo urbano, de expansión y rural; por su parte, los EAT las competencias relativas a la definición del modelo de ocupación para desarrollo de las relaciones funcionales, las estrategias y objetivos del ordenamiento territorial de los municipios integrantes y la localización y desarrollo de los proyectos de inversión de impacto regional en coordinación con el departamento y la Nación.

**Artículo 45. Competencias de ordenamiento territorial de las áreas metropolitanas.** Al nivel metropolitano le corresponde elaborar los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano con

perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial, que definirán los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.

**Artículo 46. Competencias de ordenamiento territorial de los departamentos.** Son competencias de ordenamiento territorial de los departamentos.

1. Ordenar el territorio departamental mediante la orientación de los escenarios de uso y ocupación en coordinación con los municipios, distritos, áreas metropolitanas y la nación, los pueblos indígenas, negros afrodescendientes, raizales y palenqueros y las comunidades campesinas, y con la participación de los demás actores territoriales con incidencia en la escala subregional en un contexto de gobernanza multiactor y de aprovechamiento de relaciones funcionales ambientales, poblacionales, económicas, culturales.

2. Adoptar e implementar Planes de Ordenamiento Territorial Departamental, para establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad de su territorio. Las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio que expida un departamento constituyen un determinante del Ordenamiento Territorial, en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

3. Definir los lineamientos para la planeación de los asentamientos humanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.

4. Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.

5. Integrar y orientar la proyección espacial de los niveles de prevalencia de las determinantes de ordenamiento territorial, los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

6. La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a éstas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.

7. Formular e implementar de manera individual o conjunta con otros departamentos proyectos de inversión de impacto regional incluidos en el programa de ejecución de los POD, y en coordinación con la nación y los municipios beneficiados cofinanciados con recursos del PGN.

**Artículo 47. Competencias de ordenamiento territorial de las Regiones Entidades Territoriales (RET).** Son competencias de ordenamiento territorial de las RET:

1. Adoptar el modelo de ocupación territorial regional que oriente la ocupación y usos en coordinación con los departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas y la nación, y con la participación de actores territoriales con incidencia en la escala subregional en un contexto de gobernanza multiactor y de aprovechamiento de relaciones funcionales ambientales, poblacionales, económicas, culturales.

2. Definir los lineamientos para que los departamentos, municipios y distritos se coordinen en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial.

3. Definir los hechos regionales en materia de ordenamiento y desarrollo territorial.

4. Garantizar la participación de los pueblos indígenas, campesinos, comunidades negras, gobiernos municipales, distritales y departamentales en las políticas, lineamientos, programas de ordenamiento territorial.



**Artículo 48. Competencias de ordenamiento territorial de la Nación.** Son competencias de ordenamiento territorial de la Nación:

1. Formular, implementar, hacer seguimiento y evaluación a la política general de ordenamiento del territorio (PGOT) con sujeción a las prevalencias de las determinantes de ordenamiento territorial y en los siguientes asuntos de interés nacional:
  - a. Las áreas de parques nacionales, las áreas protegidas, el cambio climático, el ciclo del agua y la gestión de riesgo de desastres.
  - b. La protección del derecho a la alimentación de los habitantes del territorio nacional
  - c. La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
  - d. Los asentamientos humanos en todas sus manifestaciones: territorialidades y territorios de los grupos étnicos y comunidades campesinas, asentamientos del sistema de ciudades, incluyendo áreas urbanas, centros poblados rurales, asentamientos rurales, y relaciones urbano - regionales y rurales-urbanas.
  - e. La distribución de los servicios públicos e infraestructura social en condiciones de equidad
  - f. La localización de grandes proyectos de infraestructura.
  - g. El ordenamiento territorial en los asuntos económico- productivos en la perspectiva de sostenibilidad del desarrollo con los procesos asociados a la productividad y competitividad adecuados a contextos territoriales
  - h. Las áreas limitadas en uso por seguridad y defensa, incluyendo las fronteras y el territorio costero, marino e insular.
  - i. Los elementos territoriales derivados del Acuerdo de Paz, incluyendo el ordenamiento social de la propiedad.
2. Formular e implementar estrategias de cooperación técnica territorial multiactor y multinivel para la construcción conjunta de soluciones a los problemas y aprovechamiento de potencialidades de ordenamiento y desarrollo endógeno de los territorios en la escala subregional, a fin de incluir sus resultados en los instrumentos de ordenamiento y en la planeación de la inversión intersectorial de nivel nacional.
3. Definir, en coordinación con el nivel regional, en particular las RET y RAP, y con la participación de las organizaciones comunitarias de alcance subregional y regional, la adecuación y armonización de las normas generales relativas a formulación e implementación de los POT y los POD, y a la gestión y financiación del ordenamiento territorial de modo que cumplan con principios de flexibilidad, multiétnicidad y progresividad acordes a la diversidad territorial.
4. Diseñar e implementar el Sistema de Administración del Territorio en coordinación con todos los actores territoriales, como mecanismo de gobernanza en la toma de decisiones de DRR relacionados con el territorio y de implementación de la PGOT y las prevalencias de las determinantes de ordenamiento territorial.
5. Adecuar las normas de ordenamiento territorial a las necesidades especiales de territorios fronterizos, marinos, costeros e insulares con base en sus relaciones funcionales con países vecinos, al agua como estructurante del territorio (ríos y mares), a los impactos del cambio climático, a la presencia de grupos étnicos, las formas históricas de ocupación del territorio (nuevo literal).

**Parágrafo primero.** Los proyectos de inversión de ordenamiento territorial que se definan como resultado de las estrategias de cooperación técnica territorial, y que permitan el desarrollo del Sistema de Administración del Territorio y de la política general de ordenamiento en los asuntos de interés nacional, serán cofinanciados con recursos del PGN.

**Parágrafo segundo.** Los lineamientos definidos por la PGOT, y las prevalencias de las determinantes, deberán ser incorporados en el proceso de formulación de los Planes Nacionales de Desarrollo, orientando las inversiones e intervenciones físico-espaciales del territorio.

## TÍTULO XIII

### COMISIONES CONSTITUCIONALES OCTAVAS

**Artículo 49. Comisión Octava.** El artículo 2º de la Ley tercera quedará así:

ARTÍCULO 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referentes a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán ocho, (8) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diez y siete (17) miembros en el Senado y treinta y uno (31) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

Comisión Segunda.

Compuesta por once (11) miembros en el Senado y diez y seis (16) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional.

Comisión Tercera.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y veintiséis (26) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

Comisión Cuarta.

Compuesta de trece (15) miembros en el Senado y veintiséis (26) miembros en la Cámara de

Representantes, conocerá de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa.

#### Comisión Quinta.

Compuesta de once (11) miembros en el Senado y diez y siete (17) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.

#### Comisión Sexta.

Compuesta por doce (12) miembros en el Senado y diez y seis (16) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.

#### Comisión Séptima.

Compuesta de trece (13) miembros en el Senado y diez y siete (17) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.

#### Comisión Octava

Compuesta de doce (12) miembros en el Senado y diez y nueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: organización política y administrativa territorial; ordenamiento territorial; autonomía de las entidades territoriales; regímenes administrativos, fiscales y de gobierno de las entidades territoriales; régimen de otras divisiones administrativas del territorio creadas por la ley; desarrollo territorial; ordenamiento territorial; distribución de competencias entre niveles de gobierno; sistemas de finanzas intergubernamentales.

**Parágrafo 1°.** Para resolver conflictos de competencia entre las Comisiones primará el principio de la especialidad.

**Parágrafo 2°.** Cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines.

**Parágrafo 3°.** En cumplimiento a lo establecido en el Acto Legislativo número 02 de 2015 y el Estatuto de la Oposición, los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos Presidente y Vicepresidente de la República, serán miembros de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, respectivamente.

**Parágrafo transitorio 1.** De conformidad con lo establecido en el artículo 1o del Acto Legislativo número 03 de 2017, para los cuatrienios legislativos 2018-2022 y 2022-2026, tendrán dos miembros

adicionales a lo establecido en el presente artículo, en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, en las Comisiones Primera y Tercera, y un miembro adicional en ambas cámaras en las Comisiones Quintas, que serán elegidos por sistema de cociente electoral.

**Parágrafo transitorio 2.** En ningún caso las curules resultantes del precitado Acto Legislativo podrán hacer parte de las Comisiones Segundas del Senado de la República y Cámara de Representantes.

**Parágrafo transitorio 3.** De conformidad con lo establecido en el artículo 1o del Acto Legislativo número 02 de 2021, la Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, que se distribuirán sumando dos (2) miembros en cada una de las 7 Comisiones Permanentes, y uno adicional en las Comisiones Primera y Quinta.

Durante los cuatrienios 2022-2026 y 2026-2030, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Cuentas y de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, estarán compuestas por dos miembros adicionales a lo establecido en la Ley 5a de 1992.

## Título XIV

### Disposiciones finales

**Artículo 50. Sistema único de información municipal y departamental a los organismos de control.** El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) adoptará un Sistema Único de Información sobre la Gestión Municipal, Departamental y de los Esquemas Asociativos Territoriales y establecerá una plataforma única de información y reporte para uso y consulta de los organismos de control, inspección y vigilancia del Estado y de los ciudadanos. A estos organismos les quedará prohibido solicitar informes por fuera de dicha plataforma. Los ciudadanos dispondrán exactamente de la misma información que los organismos de control municipal, departamental y nacional.

**Artículo 51. Resolución de conflictos de competencias administrativas.** Corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y a los tribunales administrativos resolver los conflictos de competencias administrativas que se susciten entre organismos del orden nacional y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualquiera de estas, de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Artículo 52. Referencias a la Ley orgánica 1454 de 2011.** Toda alusión a la Ley 1454 de 2011 que se encuentre en leyes o en decretos reglamentarios se entenderá referida a la presente ley.

**Artículo 53. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley 1454 de 2011, y las demás disposiciones que le sean contrarias.

## 6.2. Reforma al Sistema General de Participaciones (SGP)

Proyecto de Ley No. .... de 2024

(.....)

“Por el cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia”

**El Congreso de la República de Colombia**

**Decreta:**

**Artículo 1. Objetivo.** El presente Acto Legislativo tiene por objeto fortalecer la autonomía de las entidades territoriales a través del establecimiento de criterios de distribución que permitan lograr un aumento de recursos para el sistema que garanticen el cierre de brechas y la equidad entre los territorios, así como la inclusión social de las poblaciones con los peores estándares de bienestar.

**Artículo 2.** Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

**Los recursos del Sistema General de Participaciones se distribuirán de manera sectorial y territorial.**

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones **incorporando los siguientes criterios de distribución:**

**El Sistema General de Participaciones Sectorial, comprendido por la participación para la educación, participación para la salud y el Programa de Alimentación Escolar- PAE.**

**El Sistema General de Participaciones Territorial, comprendido por la participación del Propósito General, la Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB, las asignaciones especiales para Resguardos indígenas y para los municipios ribereños y el FONPET.**

**Los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a las entidades territoriales en vigencias anteriores previas a la aprobación de la presente ley serán respetados. Ninguna entidad territorial podrá recibir una cantidad inferiores en ninguna de sus asignaciones correspondientes al piso mínimo que se ha establecido en la Constitución Política.**

**La asignación especial destinada al FONPET cederá recursos hasta que, en el año 2030 los resguardos indígenas completen el 1% del SGP, la asignación de los municipios ribereños sea el 0.1% del SGP. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encargará de reportar anualmente sobre la disminución del FONPET**

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.

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente Acto Legislativo, 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, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

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.

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. En virtud de la autonomía territorial y en el marco de las competencias descentralizadas las participaciones del Sistema General de Participaciones de Propósito General se liberarán con el propósito de que las entidades territoriales ejecuten estos recursos para que puedan atender las prioridades de sus planes de desarrollo. Para ello, el Gobierno Nacional deberá implementar programas para el fortalecimiento de las entidades territoriales, especialmente de aquellas que presentan precariedad en sus capacidades institucionales.**

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Para efectos de esta Ley se modificará la distribución del Sistema General de Participaciones en los siguientes términos:

**Durante el primer año subsiguiente a la entrada en vigor de este artículo, la distribución del Sistema General de Participaciones (SGP) será de un 80.18% para el SGP sectorial y un 19.82% para el SGP territorial. En los siguientes cinco (5) años, esta distribución tendrá un cambio lineal hasta alcanzar un Sistema General de Participaciones sectorial del 70% y un SGP territorial del 30%, de la siguiente forma:**

**Primera vigencia: 78,14% - 21,86%**

**Segunda: 76,11% - 23,89%**

**Tercera: 74,07% - 25,93%**

**Cuarta: 72,04% - 27,96%**

**Quinta vigencia y posteriores: 70% - 30%**

**Este ajuste progresivo tiene como objetivo adaptar la asignación de recursos de manera gradual, garantizando una transición equitativa entre las dos asignaciones del Sistema General de Participaciones sectores.**

**Artículo 2.** Modifíquese el artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

**El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y municipios crecerá como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación. A partir del 2027, el Sistema General de Participaciones no podrá ser inferior al 30,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación.**

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. **El Gobierno Nacional establecerá la necesidad de realizar ajustes a las fórmulas de crecimiento del Sistema General de Participaciones para garantizar ese porcentaje mínimo y atenuar el impacto de las fluctuaciones en el crecimiento de los recursos del Sistema frente a situaciones que afecten los mercados internacionales y el local.**

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento

de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**PARÁGRAFO PRIMERO. Los recursos relacionados con Prestación de Servicios de Educación no podrán crecer a una tasa de variación porcentual mayor que la del SGP sectorial.**

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** 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. El Sistema orientará los recursos necesarios para que, de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.

**Artículo 3. Vigencias.** Las disposiciones contenidas en este Acto Legislativo entrarán en vigor a partir del año siguiente a su aprobación. Las entidades territoriales y demás organismos involucrados deberán ajustar sus procedimientos y presupuestos de acuerdo con lo establecido en este Acto Legislativo a partir del 1º de enero del año 2025.”

## 6.3. Creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET)

Proyecto de Ley No. .... de 2024

(.....)

Por el cual se crea el Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET) y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia,

Decreta:

### Título I. Objeto

**Artículo xx Objeto de la Ley.** La presente ley tiene por objeto aportar a la convergencia económica intradepartamental del país, propiciar una mayor equidad territorial, potencializar las capacidades productivas de los territorios según sus vocaciones, y aumentar la productividad y promoción del desarrollo económico y social entre los departamentos en los términos del artículo 289 de la Constitución Política.

**Artículo xx. Creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET).** Créase el Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET), como una cuenta especial vinculada a ENTERRITORIO sin personería jurídica, administrada como un sistema separado de cuentas en el que se constituirá un patrimonio autónomo que contendrá subcuentas en cada departamento para el respectivo giro de las transferencias y contará con un financiamiento multifuente con participación de recursos públicos y privado.

El Fondo constituirá una fuente de financiamiento con un enfoque de igualación fiscal, para efectos de que los departamentos puedan compensar la ausencia de capacidad fiscal propia y la de sus municipios con el fin financiar inversiones habilitadoras e impulsoras del desarrollo económico local.

**Parágrafo.** El Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET) será un instrumento adicional del Sistema de Financiamiento territorial, complementario al Sistema General de Participaciones y al Sistema General de Regalías.

### Título II. Financiamiento y gobernanza del Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET)

**Artículo xx. Fuentes de financiación del Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET).** El Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET) estará financiado por:

Aportes provenientes del Presupuesto General de la Nación por un período de 10 años a partir de la aprobación de la Ley General del Presupuesto la vigencia siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Recursos de cooperación nacional e internacional.

Recursos y donaciones del sector privado.

Cualquier otro recurso de destinación específica dirigida a la cuenta.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional se encargará de reglamentar esta ley con el propósito de crear instrumentos que incentiven la participación del sector privado.

**Artículo xx. Destinación de recursos del Fondo de Convergencia Económica Territorial FECET.** Los recursos que ingresen al Fondo para la Convergencia Económica Territorial serán destinados para:

Financiar inversiones que sean habilitadores del desarrollo que potencialicen las apuestas y cadenas productivas de los territorios más rezagados, en búsqueda de una mayor diferenciación, productividad y competitividad.

Financiar programas y estrategias para el fortalecimiento y cooperación técnica en formulación y ejecución de programas y proyectos.

Girar los recursos a los departamentos para financiar inversiones, programas y estrategias en los términos que establece la presente ley.

Financiar los gastos de operación del Fondo.

**Parágrafo.** El DNP será la entidad encargada de actualizar las fórmulas y criterios de distribución de los recursos entre departamentos. El DNP se encargará de diseñar políticas, herramientas, manuales y protocolos de gestión, experimentación y aprendizaje a partir de los resultados obtenidos en las misiones productivas o programas supramunicipales para el cierre de brechas y la convergencia económica territorial.

**Artículo xx. Gobernanza del Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET).** El esquema organizacional del FECET se fundamentará bajo criterios de Gobernanza, Innovación Abierta y movilización de actores.

Cada departamento en virtud de su autonomía y a través de sus áreas de desarrollo económico o unidades de innovación de las gobernaciones y/o sus equivalentes se encargarán de:

Identificar -de manera preliminar- las brechas económicas dentro del departamento.

Diagnosticar -de manera preliminar- las vocaciones, los retos, las apuestas y el modelo de desarrollo productivo de los territorios más rezagados.

Definir las misiones productivas o los programas supramunicipales y su hoja de ruta: así como mapear a las Comunidades Territoriales de los municipios donde se va a realizar la misión productiva y demás actividades que impliquen la ejecución de estas misiones productivas.

**Parágrafo Primero.** Los departamentos serán los receptores directos de estas transferencias para que, bajo un esquema flexible de gobernanza inspirado en la innovación abierta, lideren las misiones productivas de cierre de brechas en sus municipios y subregiones. El departamento será autónomo en la aprobación y asignación de los recursos que ingresen al Fondo.

**Parágrafo Segundo.** Los departamentos podrán crear mesas productivas de cierre de brechas económicas que estarán conformados por comunidades territoriales, funcionarios del sector público encargados del área de desarrollo económico y o unidades de innovación que haya en las gobernaciones, el sector privado, la academia, la academia y expertos independientes en la materia, las cuales se encargaran mínimamente del desarrollo de las siguientes actividades:

**Parágrafo Tercero.** Cualquier actor de las Comunidades Territoriales y de los ecosistemas de innovación podrá formular y presentar proyectos de inversión enmarcados en la misión productiva respectiva, y estos serán viabilizados y registrados en el Banco de Proyectos de Inversión de cada departamento.

**Parágrafo Cuarto.** La aprobación de los proyectos estará a cargo del departamento el cual deberá contar con el consejo -no vinculante- de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación.

Entre tanto, la ejecución de los proyectos podrá estar a cargo de cualquier actor que haga parte del Ecosistema solucionador de la Misión.

**Parágrafo Quinto.** La Gobernación estará a cargo de monitorear las actividades que se desarrollen de las misiones productivas, así como del funcionamiento y operatividad del Fondo. El Departamento Nacional de Planeación y los organismos de control estarán a cargo en el ámbito de sus competencias de evaluar el impacto de los proyectos que fueren aprobados y de las auditorías que se estimen pertinentes.

**Parágrafo Sexto.** La implementación y funcionamiento de las misiones productivas será definido por reglamento.

**Artículo xx. Competencia de los departamentos.** Para efectos del funcionamiento del Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET), cada departamento le corresponderá:

1. Administrar y asignar recursos que reciba de transferencias del FECET para el cumplimiento de las funciones que se encuentran previstas en la presente ley.
2. Liderar las misiones productivas de cierre de brechas económicas bajo el enfoque de innovación abierta y movilizar a las comunidades territoriales y a los actores que conformaran los ecosistemas solucionarios y ejecutores de estas misiones productivas.
3. Financiar con los recursos del FECET programas supramunicipales (misiones productivas) de desarrollo económico sustentable orientados a resultados en el cierre de brechas intradepartamentales y el fortalecimiento de la integración y las relaciones funcionales entre el campo y la ciudad, entre municipios y entre grupos poblacionales, a partir de las vocaciones económicas de los territorios.
4. Efectuar seguimiento a la ejecución de las misiones productivas.
5. Aprobar los proyectos que van a ser financiados con las transferencias del FECET, el cual deberá contar con el consejo -no vinculante- de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación.

### Título III. Disposiciones finales

**Artículo xxx. Régimen de Contratación.** El régimen de contratación y administración del Fondo será de derecho privado. Así mismo, estará sometido al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en la Ley. En todo caso, para la ejecución de los recursos que hagan parte del fondo, los procedimientos de selección de los procesos de contratación deberán cumplir los principios que rigen la función administrativa definidos en el artículo 209 de la Constitución Política, y en especial los principios de selección objetiva y pluralidad de oferentes. En todo caso estarán sujetos al control fiscal, penal y disciplinario.

**Artículo xxx. Duración del Fondo.** El Fondo de Convergencia Económica Territorial FECET tendrá una duración inicial de 10 años a partir de la sanción de esta ley, sin perjuicio de que se pueda extender su duración por otros diez años adicionales.

**Artículo xx. Reglamentación.** El Gobierno Nacional reglamentará las disposiciones contenidas en la presente ley.

**Artículo xx. Normas orgánicas.** Las disposiciones contenidas en la presente ley son normas de carácter orgánico.

**Artículo xx. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## 6.4. Modificaciones al Sistema General de Regalías (SGR)

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. .... DE 2024

(.....)

Por el cual se suprime el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz a que se refiere el parágrafo transitorio 7 del artículo 365 de la Constitución Política.

### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

#### DECRETA:

**Artículo 1.** Suprimir el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz a que se refiere el parágrafo transitorio 7 del artículo 365 de la Constitución Política.

**Artículo 2. Descentralización de la Asignación de Paz.** Los recursos de la Asignación para la Paz, así como los que tengan como fuente los recursos a los que se refiere el parágrafo 4 del artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2017, se distribuirán directamente a las entidades territoriales, las que estarán encargadas de su gestión con criterios de equidad.

Estos recursos se presupuestarán y ejecutarán por parte de las entidades territoriales en el marco de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los cuales contienen intervenciones municipales supramunicipales y departamentales.

**Artículo 3. Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

Proyecto de Ley No. .... de 202...

(.....)

Por la cual se dictan disposiciones en relación con la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías

El Congreso de la República de Colombia,

Decreta:

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto introducir modificaciones en relación con la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, con el propósito de fortalecer la autonomía en las entidades territoriales en la gestión de los recursos, aumentar el potencial del Sistema para cerrar las brechas económicas territoriales facilitando la asociatividad territorial así como la concurrencia recursos y proyectos con fuentes nacionales de financiamiento, y reducir la fragmentación y distorsión en la ejecución de los recursos.

**Artículo 2. Ejecución directa de recursos.** Con el propósito de facilitar la ejecución directa de recursos del Sistema General de Regalías por parte de las entidades territoriales, se suprimen los siguientes Órganos Colegiados de Administración y Decisión:

1. El Órgano Colegiado de Administración y Decisión, OCAD, de Ciencia, Tecnología e Innovación
2. Los siete Órganos Colegiados de Administración y Decisión, OCAD Regionales, correspondientes a las regiones Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur Amazonia y Región Llanos.



**Artículo 3. Fusión de las Asignaciones Ambientales.** Las asignaciones ambientales correspondientes a la Asignación Ambiental del 1%; la Asignación Local para proyectos relacionados o con incidencia sobre ambiente y el desarrollo sostenible del 2%; la Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) para la investigación o inversión en proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, del 2%; del 20% del mayor recaudo a iniciativas ambientales, se fusionan en una única asignación ambiental, que se distribuirá directamente a las entidades territoriales, las que estarán encargadas de la gestión de esta asignación.

Los recursos que hace parte de esta asignación ambiental se destinarán por parte de las entidades territoriales a la cofinanciación de iniciativas y proyectos con fuentes, que tengan como prioridad la asociatividad en torno a la solución de problemáticas ambientales comunes.

**Artículo 4. Creación de la Asignación Étnica.** Las asignaciones previstas en la Ley 2056 de 2020 en relación con Comunidades Indígenas, Afrocolombianas y Rrom, correspondientes al 4,5 % de la asignación directa de municipios productores y municipios con puertos marítimos y fluviales; 2% de asignación directa de departamentos productores y departamentos con puertos marítimos y fluviales; el 2,32% de la asignación de inversión local se consolidan en la Asignación Étnica.

Los recursos correspondientes a esta Asignación Étnica se transferirán de manera directa a los pueblos y comunidades étnicas, las que tendrán el manejo autónomo de los recursos en sus correspondientes territorios y conforme con los porcentajes y criterios de distribución previstos en la Ley 2056 de 2020 por pueblo y comunidad. En la creación de la Asignación Étnica se preservará la distribución actual de los recursos entre pueblos y comunidades indígenas; negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y el pueblo Rrom o gitano, las que continuarán recibiendo los porcentajes de recursos establecidos en la Ley 2056 de 2020. Los recursos se asignarán con el acompañamiento del Ministerio del Interior, que brindará acompañamiento para el fortalecimiento de capacidades de estos pueblos y comunidades.

**Parágrafo.** Para la implementación de la asignación étnica, se establece un período de transición de cinco años durante el que el Ministerio del Interior brindará apoyo para el fortalecimiento de capacidades de estos pueblos y comunidades étnicas.

**Artículo 5. Redefinición de Asignación para la Inversión Regional.** Las decisiones de inversión de los recursos del 40% de la Asignación para la Inversión Regional de que trata el numeral 3 del artículo 22 de la Ley 2056 de 2020, se adoptarán por parte de los órganos directivos de Región Administrativa y de Planeación (RAP) de la que forme parte el correspondiente departamento, o la persona jurídica que haga sus veces como Esquema Asociativo Territorial (EAT).

La ejecución de estos recursos podrá estar a cargo de ejecutores en los que podrán incluirse las RAP y las EAT. El Gobierno Nacional podrá aportar recursos para la cofinanciación de los proyectos estratégicos que definan las RAP o los EAT, según el caso, los cuales se focalizarán en la formación bruta de capital y el fortalecimiento de la base económica territorial.

**Parágrafo.** La definición de la metodología de priorización y aprobación de este porcentaje de recursos de la Asignación para la Inversión Regional estará a cargo de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, y en ella se tendrá como variable de priorización para la aprobación del proyecto de inversión que este tenga concurrencia de fuente nacional y tenga impacto regional.

**Artículo 6. Descentralización de Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel).** Las inversiones en ciencia, tecnología e innovación con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías, se efectuarán bajo la coordinación y codecisión de los Consejos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI) y los Consejos Territoriales de Competitividad en conjunto con la respectiva Región Administrativa y de Planeación (RAP) o quien haga sus veces como Esquema Asociativo Territorial (EAT).

Para la presentación de proyectos con cargo a esta asignación, se utilizarán convocatorias públicas

abiertas y competitivas de carácter regional. Los proyectos aprobados y gestionados contarán con la concurrencia financiera de la Nación, con criterio supradepartamental y de asociatividad y se enfocarán en la formación bruta de capital y el fortalecimiento de la base económica territorial.

**Artículo 7. Ajuste del Enfoque y Forma de Distribución de Asignación para la Inversión Local.** La distribución de la Asignación para la Inversión Local tendrá en cuenta los siguientes objetivos:

1. Crear condiciones para el cierre de brechas económicas intra municipales;
2. Ampliar el número de municipios receptores de esta asignación bajo un criterio de aprovechamiento de potenciales de desarrollo económico con inclusión y equidad territorial;
3. Especializar y complementar los recursos de la Asignación para la Inversión Local frente a los previstos en el Sistema General de Participaciones.

Para este efecto, el 15% del Sistema General de Regalías que se distribuye para los municipios más pobres del país, se asignará con el valor agregado local o indicador financiero municipal asociado con el desarrollo productivo local, dirigido a asegurar la ampliación de cobertura de municipios y contribuir a la equidad necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales mínimo 2 puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, recursos que formarán parte de la Asignación Ambiental a qué se refiere la presente ley.

**Parágrafo.** En la metodología de priorización y aprobación que se defina para esta Asignación de Inversión Local por parte de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, se tendrá como variable que el proyecto tenga concurrencia de fuente nacional y tenga impacto regional.

**Artículo 8. Unificación de los Sistemas de Distribución.** La distribución de recursos provenientes del Sistema General de Regalías que se efectúa por asignaciones básicas, distribución de rendimientos financieros y mayor valor de recaudo se unifican en un único sistema básico de asignación del Sistema General de Regalías, cuyos recursos se adicionarán a la regla general de asignación del Sistema, en proporción al peso relativo de las asignaciones actuales.

Para este efecto, la base del Sistema General de Regalías la constituyen los ingresos corrientes y la liquidación e incorporación de la distribución de rendimientos financieros y mayor valor de recaudo, se efectuará mediante una adición presupuestal.

**Parágrafo.** La distribución de los recursos se hará en proporción a cada asignación del esquema de distribución base del Sistema General de Regalías

**Artículo 9. Recuperación de los recursos para el Sistema y sus fines.** Suprimir los recursos del Sistema General de Regalías transferidos a las entidades vinculadas al ciclo de las regalías a que hace referencia el artículo 14 de la Ley 2056 de 2020.

Igualmente, se disminuirán los recursos orientados a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, al igual que los previstos para el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC).

**Parágrafo.** Los recursos liberados por los conceptos a que hace referencia el presente artículo se destinarán al ahorro a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

**Artículo 10. Normas orgánicas.** Las disposiciones contenidas en la presente ley son normas de carácter orgánico.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en particular, los artículos 6; literal b) del 33; 45, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 74, 75, 76, 77, 79, 82, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 97, 98, 101, 103, 107, 108 de la Ley 2056 de 2020.

## 6.5. Reforma al Marco de Responsabilidad Fiscal Subnacional

### ANEXO 1

#### REDACCIÓN NORMATIVA

Proyecto de Ley No. .... de 202...

(.....)

Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales

El Congreso de la República de Colombia,

Decreta:

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto expedir normas orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal territorial, adoptar y definir el contenido de una regla fiscal de carácter territorial con el propósito de fortalecer la capacidad fiscal e institucional de las entidades territoriales.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a las cuentas fiscales de las entidades territoriales, que comprenden el sector central y el sector descentralizado, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Parágrafo 1.** Para estos efectos, se incorporan dentro de las cuentas fiscales como entidades del sector descentralizado los establecimientos públicos, las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con participación pública mayoritaria que no desarrollen actividades industriales o comerciales en competencia con el sector privado o que dependan de transferencias, contratos o convenios del sector central para su funcionamiento.

**Parágrafo 2.** Se excluyen de la aplicación de esta disposición, las empresas de servicios públicos domiciliarios, las entidades promotoras de salud, las instituciones prestadoras de salud, las empresas sociales del Estado y las demás sometidas a un régimen jurídico especial, como las empresas de loterías y las empresas licoreras.

**Artículo 3.** Regla fiscal. La regla fiscal territorial tiene como objetivo asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas de las entidades territoriales, de tal forma que se asegure su sostenibilidad fiscal en un marco de autonomía. Para este efecto, la regla fiscal territorial está integrada por los siguientes indicadores:

Nro.	Indicador	Formulación	
1	Gasto	Relación objetos de gasto / ingresos corrientes de libre destinación $\leq 80\%$ .	
2	Deuda pública	Relación intereses / ahorro operacional $\leq 60\%$ Relación saldo de la deuda / ingresos corrientes $\leq 100\%$ .	
3	Provisión	Pensional	100% del pasivo pensional
		Contractual	% monto contrato
		Judicial	% reclamación judicial
		Gestión de riesgos de desastres	% por definir

**Parágrafo 1.** Para el cálculo de los indicadores de la capacidad de pago, se aplicará lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 358 de 1997, modificado por el artículo 30 de la Ley 2155 de 2021, y demás disposiciones complementarias.

**Parágrafo 2.** La realización de las provisiones pensionales y de contingencias se efectuará a través de los fondos existentes previstos a nivel legal y la subcuenta territorial correspondiente se incorporará para efectos del cómputo y el balance del resultado de la aplicación de la regla fiscal a la respectiva entidad territorial.

**Parágrafo 3.** Los indicadores se aplicarán a los establecimientos públicos, unidades administrativas especiales con personería jurídica, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta que no desarrollen actividades industriales o comerciales en competencia con el sector privado o que dependan de transferencias, contratos o convenios del sector central para su funcionamiento.

**Artículo 4. Cálculo de los indicadores.** Los indicadores a que se refiere la presente ley se calcularán anualmente en el superávit primario y se expresarán en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la respectiva entidad territorial para los ciclos fiscales que allí se determinen.

**Parágrafo.** El Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene carácter vinculante y debe ser aprobado por la corporación territorial respectiva.

**Artículo 5. Superávit Primario.** El superávit primario de la entidad territorial está compuesto por:

- a) Ingresos corrientes que comprenden los ingresos corrientes del sector central, de las entidades descentralizadas a que hace referencia la presente ley, los recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones y los provenientes de otros niveles de gobierno autorizados normativamente para financiar gasto corriente, excluyendo los ingresos por rendimientos financieros, las transacciones de única vez, los ingresos afectados por vigencias futuras y demás compromisos de largo plazo que conlleven garantías de pago;
- b) Objetos de gasto que comprenden los gastos de personal y de servicios personales incorporados dentro de la clasificación de adquisición de bienes y servicios del sector central, las entidades descentralizadas a que hace referencia la presente ley y la Asamblea, el Concejo, la Contraloría y la Personería, según el caso, así como los causados para financiar instrumentos financieros que administren autónomamente recursos de las entidades territoriales excluyendo el servicio de deuda, sobre cuyo resultado se efectuará el cálculo de los indicadores de operación, deuda y provisión de la respectiva entidad territorial.

**Parágrafo 1.** El superávit primario se calculará de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y previo concepto técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal a que se refiere el artículo 13 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.

**Parágrafo 2.** Para efectos del superávit primario de la entidad territorial, las transacciones de única vez son las operaciones que tienen un efecto transitorio sobre el superávit primario y, que por lo tanto no conducen a cambios sostenidos en la situación de las finanzas públicas de la respectiva entidad territorial.

**Artículo 6. Coherencia.** La regla fiscal territorial se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual tiene efecto vinculante. El Plan de Inversiones del del Plan de Desarrollo Territorial, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ordenanza o de Acuerdo de Presupuesto General de la entidad territorial, deben ser consistentes con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y sujetarse a los indicadores y ciclos fiscales allí definidos.

**Artículo 7. Marco de Gasto de Mediano Plazo.** El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la entidad territorial para un período de cuatro (4) años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente y tiene efecto vinculante.

El Gobierno Nacional reglamentará el Marco de Gasto de Mediano Plazo para las entidades territoriales y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la respectiva entidad territorial. Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas allí incluidos.

**Artículo 8. Cumplimiento de límites de gasto.** En el evento que un departamento, distrito o municipio, como mínimo durante tres (3) períodos fiscales consecutivos, supere cualquiera de los indicadores a que se refiere la presente ley, deberá adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con el propósito de restablecer su sostenibilidad fiscal y acceder a recursos del crédito, conforme con la metodología definida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que reglamentará las condiciones de adopción y ejecución correspondientes, incluyendo los parámetros generales de adopción, seguimiento y evaluación de los programas a que hace referencia este artículo y tendrá a cargo la viabilidad y evaluación de los mismos.

**Parágrafo.** Mientras no se adopten y ejecuten estas medidas, la entidad territorial no podrá celebrar operaciones de crédito público ni acceder a recursos de otros niveles de gobierno.

**Artículo 9. Clasificación objeto de gasto.** Los conceptos de objeto de gasto comprenden los gastos de personal y de servicios personales incorporados dentro de la clasificación de adquisición de bienes y servicios, conforme con el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y Descentralizadas.

**Artículo 10. Revisión de indicadores.** El Gobierno Nacional, de manera general o particular, podrá adelanta la revisión anual de los indicadores a que se refiere la presente ley, considerando la información financiera aportada a través del Formulario Único Territorial o el instrumento que haga sus veces, que permita evidenciar, por razones de fuerza mayor, caso fortuito o excepcionales, modificaciones a los porcentajes e indicadores fiscales previstos en la presente ley. Para este efecto, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y previo concepto técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, definirá una metodología que considere, entre otros, los siguientes criterios:

1. Comportamiento del ciclo económico
2. Cambios por producto de choques exógenos
3. Contextos inflacionarios
4. Cambio en la naturaleza, composición o destino de los ingresos corrientes.
5. Necesidades justificadas de incremento de objetos de gasto.

**Artículo 11.** Adicionar el siguiente parágrafo 2 al artículo 6 de la Ley 448 de 1998:

**“Parágrafo 2.** El cumplimiento de los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades, conforme la certificación otorgada por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, será requisito para la celebración de operaciones de crédito público por parte de las entidades territoriales, así como para la celebración de contratos de concesión y de asociación público-privada regulados por la Ley 1508 de 2012 y demás disposiciones complementarias.”

**Artículo 12. Monitoreo, seguimiento y evaluación de resultados del gasto de inversión territorial.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará el monitoreo, seguimiento y evaluación de resultados de los indicadores que conforman la regla fiscal territorial incorporada para el cuatrienio respectivo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con el propósito de asegurar el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad fiscal territorial.

**Artículo 13.** El artículo 5 de la Ley 819 de 2003, modificado por el artículo 325 de la Ley 2294 de 2023 quedará de la siguiente manera.

**“Artículo 5. Marco Fiscal de Mediano plazo para Entidades Territoriales. Anualmente, en los departamentos, distritos y municipios, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo para su aprobación, en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que debe contener como mínimo:**

a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4 de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994;

**b) La proyección debidamente soportada, para el respectivo período de gobierno y el periodo cuatrienal, de los indicadores y el balance primario neto a que hace referencia la presente ley;**

c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2 de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;

d) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;

**e) El Marco de Gasto de Mediano Plazo a que hace referencia el artículo 8 de la Ley 1473 de 2011**

f) El informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;

g) La estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior **y el impacto de los ajustes tributarios que se proyecta efectuar durante el periodo de gobierno;**

h) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes **de naturaleza judicial, contractual y pensional que afectan o puedan afectar** la situación financiera de la entidad territorial;

**i) El costo fiscal de las ordenanzas o acuerdos sancionados en la vigencia fiscal anterior y el costo estimado de los proyectos de ordenanza y acuerdo que se proyecta expedir durante el período de gobierno.**

**j) El incremento esperado en el recaudo de los ingresos propios como resultado de las medidas de esfuerzo fiscal a implementar por la entidad territorial.**

k) El análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado que incluya como mínimo el análisis del pasivo de las entidades descentralizadas y su impacto



contingente en el resultado de los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial, y determinar y cuantificar las acciones que la entidad territorial prevea ejecutar para mitigar los riesgos, mantener el equilibrio financiero de dichas entidades y evitar su impacto en las finanzas del sector central de la entidad territorial.

**Parágrafo.** El Marco Fiscal de Mediano Plazo de las entidades territoriales deberá contener la descripción de las estrategias, instrumentos, **medidas, costos y tiempos** para garantizar su cumplimiento. Los concejos municipales y asambleas departamentales al aprobar el presupuesto y el plan de inversiones del plan de desarrollo deberán asegurarse de que estos sean consistentes con el **Marco de Gasto de Mediano Plazo** de la entidad territorial. El control al cumplimiento de lo referido en el presente artículo estará a cargo de las Contralorías del orden territorial en el marco de las auditorías de control regular.”

**Artículo 14.** El artículo 12 de la Ley 819 de 2003 quedará de la siguiente manera:

**“Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales.** En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales e **indicadores del Marco Fiscal de Mediano Plazo;**
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
- c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento **o se incumplen los indicadores que conforman la regla fiscal territorial.**

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público **y las vigencias futuras requeridas para asegurar el funcionamiento del sector central del respectivo departamento, distrito o municipio y programas de inversión prioritarios que requieren continuidad mientras se aprueba el plan de desarrollo del nuevo gobierno territorial. En este evento, la vigencia futura no podrá exceder el mes de junio del año siguiente y el gobernador o alcalde podrá efectuar la armonización presupuestal requerida para cumplir con su programa de gobierno durante el período de los 6 meses de inicio de su período de gobierno.”**

**Artículo 15. Funciones del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.** Además de las funciones previstas en el artículo 13 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal tendrá las siguientes:

- a. Pronunciarse y emitir concepto formal sobre el informe de cumplimiento de la regla fiscal subnacional que le presente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público;
- b. Pronunciarse sobre las proyecciones que, en materia de sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas territoriales, le presente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público;
- c. Emitir concepto técnico previo sobre la metodología para calcular el superávit primario territorial que le presente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación;
- d. Emitir concepto técnico previo sobre la metodología para la revisión anual de los indicadores de gasto, de deuda y de provisión a que se refiere la presente ley;
- e. Efectuar análisis de consistencia entre el comportamiento de la regla fiscal territorial con el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal y su consistencia con los resultados del Balance del Gobierno General y del Sector Público No Financiero.

**Artículo 16. Normas orgánicas.** Las disposiciones contenidas en la presente ley son normas de carácter orgánico.

**Artículo 17. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## 6.6. Estado abierto y participación ciudadana para la gobernanza democrática territorial

### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. DE 2024 CÁMARA

“Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994”

El Congreso de la República de Colombia

Decreta:

**Artículo 1:** Adicionase un capítulo nuevo a la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

Capítulo Nuevo. Sistema Nacional de Planeación Participativa

**Artículo Nuevo. Sistema Nacional de Planeación Participativa.** Créase el Sistema Nacional de Planeación Participativa entendido como conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos, con el propósito de ordenar, fortalecer y profundizar la participación de la ciudadanía organizada a través de los consejos de planeación y disponer el conjunto de actividades que convergen en un proyecto colectivo de nacionalidad multiétnica y pluricultural que se establece en el proceso de la planeación y el presupuesto participativo.

**Artículo Nuevo. Funciones del Sistema Nacional de Planeación Participativa.** Son funciones del Sistema.

1. Elaboración y socialización de herramientas para el fortalecimiento del consejo nacional y los consejos territoriales de planeación.
2. Interlocución y de integración de los diferentes discursos, prácticas e intereses que se encuentran presentes en estos espacios creados por norma y las diferentes expresiones no institucionalizadas de la organización social.
3. Apoyar en el diseño, formulación, gestión, implementación, presupuestación, seguimiento y evaluación del proceso de planeación y sus instrumentos de desarrollo, ordenamiento territorial, poblacionales y sectoriales.
4. Establecer con los niveles de gobierno para la visibilización de agendas elaboradas a través de ejercicios participativos.

**PARÁGRAFO.** La operación del Sistema Nacional de Planeación Participativa responda a un escenario deliberativo. El Sistema estará articulado a los Consejos Territoriales de Participación.

**Artículo Nuevo. Componente del Sistema Nacional de Planeación Participativa.** El Sistema Nacional de Planeación Participativa estará integrado por:

1. El conjunto de normas, políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos, que impliquen el fortalecimiento y profundización de la participación ciudadana
2. Las entidades e instancias del orden nacional y territorial responsables de la política en materia de participación ciudadana.
3. Las fuentes y recursos económicos para el manejo del Sistema Nacional de Planeación Participativa.
4. Los mecanismos para la articulación, gestión, promoción y financiación de los instrumentos de política pública relacionados con el fortalecimiento de la participación ciudadana.
5. Articulación de los espacios, actores de la participación en cada nivel territorial, sectorial o funcional.

**Artículo 2.** Modifíquese el Artículo 34° de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 34°. Consejos Territoriales de Planeación.** Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.

Los Consejos Territoriales de Planeación serán instancias obligatorias para todos los municipios y departamentos del país.

Los Consejos Territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se creen en desarrollo de la constitución vigente, estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los Departamentos o Municipios.

Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales, comunitarios y los demás que consideren necesarios.

El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas, estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados estos por el Consejo Indígena Territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de Planeación participarán representantes de los municipios.

**PARÁGRAFO.** La no conformación de Los Consejos Territoriales de Planeación será objeto de sanciones que determine la Ley.

**Artículo 3.** Modifíquese el Artículo 35° de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 35°. Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación.** Son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación las mismas definidas para el Consejo Nacional, en cuanto sean compatibles, sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas.

Los Consejos Territoriales de Planeación tendrá dentro de sus funciones la emisión del concepto al Plan de Desarrollo de las entidades territoriales en la fase de formulación y seguimiento a su ejecución. Los Consejos podrá convocar audiencias públicas o cabildos ciudadanos para discutir la propuesta de plan y otros temas relacionados con la planeación local.

Los Consejos Territoriales de Planeación deberán presentar una vez al año informes sobre la ejecución del plan de desarrollo en cada municipio y departamento los cuales serán conocidos por la ciudadanía a través de audiencias públicas.

A nivel departamental y municipal, el gobernador o alcalde, en espacios de diálogo e interlocución, prioritariamente informará las razones por las cuales las propuestas contenidas en el concepto del Consejo Territorial de Planeación fueron acogidas o no fueron incorporadas en el Plan de Desarrollo.

Las Secretarías de Planeación o las entidades que hagan sus veces en los entes territoriales (departamentos y municipios) deberán prestar el apoyo administrativo, logístico y documental a los Consejos Territoriales de Planeación para que puedan cumplir con su rol misional. Los Consejos

Territoriales de Planeación deberán presentar un plan de acción detallado, en el primer trimestre del año, que contenga las actividades, su justificación, su aporte a la planeación participativa y el costo aproximado de dicha actividad.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Los Consejos Territoriales de Planeación deberán rendir cuentas por lo menos una vez al año en audiencia pública en el que se cuente con la participación de los ciudadanos y organizaciones sociales con el objetivo de que se conozca el trabajo que realizan y sus resultados. Los Consejos tendrán la responsabilidad de implementar sesiones de trabajo con las comunidades y con los sectores sociales de los municipios y departamentos para recopilar propuestas que sean incluidas en el concepto al plan desarrollo.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Las alcaldías y gobernaciones tendrán como obligación implementar espacios de diálogo público contando con la participación de los Consejos Territoriales de Planeación. Los espacios tendrán como objeto presentar el concepto emitido frente al Plan de Desarrollo Territorial en donde se expongan las líneas, objetivos, metas y presupuesto relacionadas con estas propuestas y los temas que no fueron considerados, señalando las razones de esta decisión.

El espacio de diálogo señalado debe ser considerado como un requisito obligatorio para que el plan pueda ser estudiado y aprobado por el concejo municipal o la asamblea departamental.

**PARÁGRAFO TERCERO.** Los conceptos, recomendaciones y observaciones o propuestas que elaboren los Consejos Territoriales de Planeación durante los momentos de discusión, aprobación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial, obligan a las administraciones a su estudio y análisis detenido debiendo las autoridades públicas dar respuesta a la viabilidad o inviabilidad de los conceptos emitidos por los Consejos Territoriales de Planeación.

**PARÁGRAFO CUARTO.** Las alcaldías y gobernaciones podrán implementar un esquema de integración del presupuesto participativo con el plan de desarrollo que contribuya a garantizar su inclusión en la parte general y en el plan plurianual de inversiones.

**Artículo 8:** Modifíquese el Artículo 48° de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 48°.- Autoridades e instancias regionales de planeación.** Son autoridades regionales de planeación: Las correspondientes a la rama ejecutiva de las regiones que se constituyan en desarrollo del artículo 307 de la Constitución Nacional.

Son instancias regionales de planeación: Las correspondientes corporaciones de elección popular, así como también los Consejos Territoriales de Planeación y los Consejos Consultivos de los Pueblos Indígenas, como instancias consultivas.

**Artículo 9:** Deróguese el Artículo 50° de la Ley 152 de 1994

~~**Artículo 50°.- Adecuación Institucional.** Para los efectos de la adecuación institucional exigida por lo dispuesto en la presente Ley, créase una Comisión integrada por tres senadores y tres representantes de las comisiones tercera de cada Cámara, para que, en coordinación con el Presidente de la República, en el término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, acuerden las reformas a la estructura y funciones del Departamento Nacional de Planeación.~~

**Artículo 10:** Deróguese el Artículo 51° de la Ley 152 de 1994

~~**Artículo 51.- Régimen de transición de los Corpes.** Los Consejos Regionales de Planificación, creados por las disposiciones legales, promoverán dentro del término de dos años contados a partir de la promulgación de esta Ley, la organización de las regiones de que trata el artículo 306 de la~~

Constitución y los gobernadores deberán definir los términos de dicha transición, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.

**Artículo 11. VIGENCIA.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y derogará las disposiciones que le sean contrarias.

## PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2024 CÁMARA

“Por la cual se modifica la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones”

### El Congreso de la República de Colombia

#### Decreta:

**Artículo 1:** Adicionase un artículo nuevo a la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

**Artículo nuevo.** Créase en todas las entidades de orden nacional y territorial a costo cero un agente especial que tiene por objeto garantizar el derecho de acceso a la información a través de la generación de mecanismos para dar cumplimiento a las siguientes funciones:

1. Cumplir con las obligaciones de transparencia activa atendiendo a los principios de gratuidad, no discriminación, oportunidad, accesibilidad e integridad.
2. Asegurar de que la Información divulgada en los sitios web sea procesable y esté en formato seleccionable, es decir, que permita la copia de datos de forma electrónica para su posterior uso o procesamiento.
3. Asegurar que toda la Información que se publica vaya acompañada de la fecha de su última actualización”.
4. Asegurar la actualización, por lo menos cada [tres meses] salvo que otra disposición establezca un plazo distinto, de la Información clave que publica el sujeto obligado, tomando en consideración los ciclos de producción de la Información.
5. Asegurar la creación y archivo, de forma anual, de una imagen digital de la página web que contenga toda la Información clave y aquella establecida en el esquema de publicación.

**PARÁGRAFO.** Las entidades tendrán un año a partir de la sanción de la presente ley para adoptar las medidas necesarias para la asignación de las funciones del agente especial.

**Artículo 2.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación

## Proyecto de Ley Estatutaria No. .... de 2024

(.....)

Por la cual se modifica la Ley 1757 de 2015 y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia,



**Decreta:**

## **Título I. Objeto**

**Artículo 1.** Modifíquese el artículo 1 de la Ley 1757 de 2015 el cual quedará así:

**Artículo 1. Objeto.** El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. Para ello, habrá una noción deliberativa y de diálogo que deben caracterizar a los procesos de participación ciudadana territorial.

La presente ley regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.

**Artículo 2.** Modifíquese el artículo 44 de la Ley 1757 de 2015 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 44. REMOCIÓN DEL CARGO.** Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado y a designar un encargado de conformidad con las normas vigentes.

PARÁGRAFO PRIMERO. Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Será causal de revocatoria del mandato cuando los delegados y representantes que integran las instancias formales de participación no asistan sin justa causa a las reuniones y encuentros de trabajo que se lleven a cabo en estos espacios y/o a los espacios de rendición de cuentas.

PARÁGRAFO TERCERO. Prohíbese la participación de personas que ejerzan de manera simultánea roles de delegado o representante de las instancias de participación formal.

**Artículo 3.** Modifíquese el artículo 81 de la Ley 1757 de 2015 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 81. DE LOS CONSEJOS DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.** Créanse los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales en los municipios de todas las categorías especial, de primera y de segunda, los cuales se encargarán, junto con las autoridades competentes, de la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en sus territorios, así como de la articulación con el Consejo Nacional de Participación.

**Artículo 4.** Modifíquese el artículo 86 de la Ley 1757 de 2015 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 86. SISTEMA MUNICIPAL O DISTRITAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA** En todos los distritos y municipios de categorías especial, de primera o segunda, habrá un sistema de participación ciudadana integrada por los espacios municipales o distritales de deliberación y concertación del respectivo nivel que articulan las instancias de participación ciudadana creadas por

las leyes. Dicho sistema será liderado y puesto en marcha por el Consejo de Participación de la respectiva entidad territorial. **Dentro de este sistema existirán los siguientes espacios:**

- a. **Obligatorios: Espacios e instancias elementales y de carácter obligatorio para el ejercicio de la gestión pública deliberativa en el ámbito municipal. La ausencia de su conformación y funcionamiento acarrearía sanciones, los cuales corresponderán a siguientes:**
  - » Presupuestos participativos.
  - » Consejos Territoriales de Planeación.
  - » Consejos Departamentales y Municipales de Política Social.
  - » Consejos Departamentales y Municipales de Juventud
  - » Consejos Departamentales y Municipales de Participación Ciudadana.
- b. **Deseables: Espacios disponibles para su creación por parte de las autoridades públicas para el relacionamiento deliberativo con la ciudadanía de acuerdo con las particularidades y características específicas del territorio. No son de obligatoria conformación y funcionamiento y no acarrearán sanciones por su omisión.**
- c. **Discrecionales: Instancias que pueden ser creadas libremente por parte de las autoridades públicas conforme al principio de autonomía que les otorga la Constitución y que podrían ser útiles para el ejercicio de gobierno democrático.**

**Artículo 5.** Modifíquese el artículo 100 de la Ley 1757 de 2015 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 100. DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.** Los gobiernos de los entes territoriales previstos en la Constitución y la ley **realizarán** ~~podrán realizar~~ ejercicios de presupuesto participativo, en los que se defina de manera participativa la orientación de un porcentaje de los ingresos municipales que las autoridades correspondientes definirán autónomamente, en consonancia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.

**Artículo 6.** Modifíquese el artículo 101 de la Ley 1757 de 2015 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 101. INCENTIVOS SIMBÓLICOS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.** El Estado, en todos sus niveles de organización territorial, incentivará el desarrollo de ejercicios de participación ciudadana y de control social. Los incentivos a la participación serán:

- a. Créase el Premio Nacional a la Participación Ciudadana, el cual será otorgado anualmente por el ministro del Interior a la experiencia más relevante de participación en el país;
- b. Semestralmente, en el espacio institucional del Ministerio del Interior, se realizará una edición especial dedicada a presentar una experiencia exitosa en materia de participación, con la participación del ciudadano o grupo de ciudadanos que ejecutó la experiencia de participación exitosa;
- c. Se otorgará anualmente el Premio Nacional al Fomento Estatal de la Participación Ciudadana, evento que será transmitido por el Canal Institucional, al alcalde y gobernador del país que más se destaquen por su apoyo y práctica a experiencias de participación ciudadana y por el desarrollo exitoso de ejercicios de presupuestación participativa. En la misma ceremonia se

otorgará anualmente el Premio Nacional al Fomento Empresarial de la Participación Ciudadana con el fin de resaltar el esfuerzo de Responsabilidad Social Empresarial que se haya destacado en el fomento de la participación y la generación de capital social;

- d. Declárese la semana nacional de la participación ciudadana que se celebrará cada año en el mes de febrero, con actividades educativas, artísticas, culturales, actos cívicos sociales, políticos y jornadas de rendición de cuentas;
- e. Los municipios que promuevan la participación ciudadana y ejercicios de presupuestación participativa, obtendrán un puntaje adicional en el análisis de desempeño integral de los municipios, de acuerdo con los parámetros que establezca el Departamento Nacional de Planeación.
- f. **Se creará un incentivo correspondiente a documento equivalente a un certificado electoral por la participación en los mecanismos directos de participación.**

**Artículo 7. Reglamentación.** El Gobierno Nacional reglamentará las disposiciones contenidas en la presente ley.

**Artículo 8. Normas Estatutarias.** Las disposiciones contenidas en la presente ley son normas de carácter estatutaria.

**Artículo 9. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## **6.7. Palabra de vida en la Constitución Política: elementos normativos**

MESA DE TRABAJO INDÍGENA ANTE LA MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

### **UDVER ARLEY CAÑAS JAMIOY**

Delegado de los pueblos indígenas ante la Misión de Descentralización-MD

Delegados políticos de la mesa permanente de concertación ante la mesa de trabajo indígena

### **UDVER ARLEY CAÑAS JAMIOY**

Delegado ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA  
ONIC

### **JUAN CARLOS PRECIADO**

Delegado ORGANIZACIÓN DE LOS PUEBLOS DE LA AMAZONIA COLOMBIANA  
OPIAC

### **JOHN JAIRO TAPIE ALPALA**

Delegado AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA POR LA PACHA MAMA  
AICO

### **MIRYAM CHAMORRO CALDERA**

Delegada AUTORIDADES TRADICIONALES INDÍGENAS  
GOBIERNO MAYOR

### **DWIRUNNEY TORRES TORRES**

Delegado CONFEDERACION INDÍGENA TAIRONA  
CIT

### **GLADYS MARITZA VALBUENA FERNÁNDEZ**

Secretaria técnica de la Mesa de Trabajo Indígena

### **EQUIPO DE EXPERTOS**

#### **JAIRO EMILIO OVIEDO CERON**

Experto en Derecho de los pueblos Indígenas

**DANIEL FELIPE ESCOBAR VALENCIA**

Experto en hacienda pública y temas fiscales

**EDWIN FABIAN AVENDAÑO ACOSTA**

Experto Temático en metodología para la sistematización, análisis de datos e información.

**NATALIA ROCIO ROJAS AMAYA**

Experta Temática en metodología para la sistematización, análisis de datos e información.

**DARÍO STEVEN DELGADO DIAZ**

Experto en Derecho Administrativo

**EQUIPO DE COMUNICACIÓN**

**CINDY MARCELA VILLANO**

Comunicadora

**LORENA CUBIDES URIBE**

Comunicadora

**ALEXIS MARINO DAMANCIO SILVA**

Comunicador Indígena

**ALONSO OVIEDO CERON**

Filólogo Editor

**DANIELA TEJADA**

Comunicadora

**APOYO A LA SISTEMATIZACIÓN**

**MARITZA UMIREZ BUINAGE**

Sistematizadora

**PAOLA ANDREA ORTEGA YELA**

Caracterización

**ENLACE TERRITORIAL INDÍGENA**

**JULIO BERNE BOMBAIRE YACOD**

Experto en sistema de conocimiento propio

**FEBRERO 2024**

## RECOMENDACIONES

### ARTICULADO PARA LA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS EN TANTO ENTIDADES TERRITORIALES

#### OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS GENERALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

**ARTÍCULO X. OBJETO.** El presente decreto tiene por objeto dictar las normas necesarias para la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas en cuanto a la formalización de su conformación, sus estructuras de gobierno, los procedimientos para el ejercicio de competencias y atribuciones constitucionales, la definición de sus límites y la coordinación con las demás entidades e instituciones del Estado

Para este efecto, se establecen las autoridades, funciones y mecanismos de financiación, con el fin de proteger, reconocer, respetar y garantizar el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas y los habitantes que residen dentro del Territorio Indígena, su autonomía, gobierno, libre determinación, educación, salud, indígenas propios y acceso al agua potable y saneamiento básico, en el marco constitucional del respeto y la protección a la diversidad étnica y cultural.

**ARTÍCULO X. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** Las disposiciones establecidas en el presente decreto le serán aplicables a los Territorios Indígenas y a las entidades del sector público que, por sus funciones y competencias tengan relación con los temas objeto del presente decreto.

Para efectos del presente decreto se reconoce a los Territorios Indígenas en tanto Entidades Territoriales como entes político-administrativos de carácter especial, para el ejercicio de las competencias y funciones públicas establecidas en la Constitución Política y en el presente decreto, a través de la estructura de Gobierno definida por los Pueblos Indígenas.

**ARTÍCULO X. FUNCIONAMIENTO DEL TERRITORIO INDÍGENA.** La puesta en funcionamiento de los Territorios Indígenas de que trata el presente decreto se refiere a la atribución de funciones, recursos, los procedimientos para el ejercicio de competencias y atribuciones constitucionales, la definición de sus límites y la coordinación con las demás entidades e instituciones del Estado:

**ARTÍCULO XX: PRINCIPIOS.** El funcionamiento de los Territorios Indígenas se orientará primordialmente por su sistema de conocimiento propio, usos, costumbres, tradiciones y sistemas propios de regulación y la legislación colombiana vigente, para el desarrollo de los principios constitucionales de República unitaria, autonomía de las entidades territoriales, pluralismo democrático, participación ciudadana y colectiva, integridad cultural y territorial de los Pueblos Indígenas y prevalencia del interés general.

La organización y el ejercicio de las funciones estarán orientados por los principios constitucionales de diversidad cultural y ambiental, función administrativa y de coordinación entre estos y los distintos niveles territoriales. Adicionalmente, la interpretación e implementación de este Decreto se orientará conforme a los siguientes principios:

1. **Desarrollo propio:** el Estado mediante la puesta en funcionamiento de los Territorios Indígenas busca garantizar el derecho de los Pueblos Indígenas a establecer sus propias prioridades en materia de desarrollo integral, en los términos del Artículo 7 del Convenio 169 de 1989 de la OIT, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo y la sostenibilidad ambiental que garantice condiciones adecuadas de vida para las generaciones presentes y futuras.
2. **Diversidad cultural y ambiental el ordenamiento territorial:** Propende por garantizar y



fortalecer la prevalencia de los sistemas de conocimiento propios de los pueblos indígenas para el uso, manejo y ordenación del territorio, respetando las particularidades culturales, afirmando la identidad nacional y la convivencia pacífica.

3. **Autodeterminación:** Es la puesta en funcionamiento y consolidación del Territorio Indígena que afirma el derecho de los Pueblos a mantener y fortalecer sus sistemas normativos y de gobierno, sus instituciones jurídicas, sociales, sus modelos productivos y económicos, en concordancia con los principios de igualdad y diversidad, dentro del marco de la Constitución Política y de la ley.
4. **Coordinación:** Las autoridades de los Territorios Indígenas deberán garantizar la armonía y colaboración en el ejercicio de sus respectivas funciones con los departamentos y demás niveles territoriales, para el cumplimiento de sus objetivos.
5. **Complementariedad:** Los Territorios Indígenas tienen una función de complementariedad en cuanto a sus funciones y aportes a la sociedad colombiana, lo que implica un diálogo permanente con los demás entes territoriales y demás niveles de la estructura del Estado de manera que sus acciones y competencias aporten al Buen Vivir de los pueblos indígenas y de la Nación.
6. **Interdependencia:** Las competencias y funciones que asumen los Territorios Indígenas se encuentran entrelazadas y conectadas de manera holística, de acuerdo con los sistemas de conocimiento de cada pueblo, tanto en lo ambiental, cultural, económico y administrativo, así como con las que le correspondan a los entes regionales y la Nación.
7. **Equidad social y equilibrio territorial:** Es el derecho que tienen los Territorios Indígenas de participar en los recursos, oportunidades y beneficios que proporciona el Estado, buscando reducir los desequilibrios culturales, sociales, económicos y ambientales, de tal manera que se garantice la protección de la diversidad cultural y natural de la Nación.
8. **Inclusión y protección:** las normas aquí dispuestas se interpretarán en el sentido que profundice las garantías para la vigencia de los derechos fundamentales, los derechos sociales, económicos y culturales y los derechos colectivos y del ambiente de todos los habitantes bajo su jurisdicción.
9. **Prevalencia de los sistemas regulatorios propios:** En los asuntos internos del Territorios Indígenas prevalecerá el sistema propio de regulación de los pueblos establecido en el artículo 246 constitucional, en el marco del pluralismo que rige el ordenamiento legal y constitucional colombiano.
10. **Interpretación cultural:** Cuando surja alguna duda sobre la interpretación de los términos utilizados en el presente decreto, su alcance, objeto, o efectos, se acudirá a las disposiciones constitucionales pertinentes, al pensamiento, lenguaje, ley de origen y/o palabra de Vida de cada pueblo.
11. **Territorialidad:** Es la fuente desde donde se explica y comprende la integralidad de la vida de los diversos seres de la naturaleza, donde la tierra es la madre, la maestra, el espacio donde se experimenta la ley de origen, y está integrada por seres, espíritus y energías que permiten el orden de y hacen posible la vida, de conformidad con las tradiciones culturales propias de cada pueblo.
12. **Integralidad:** Es la relación de armonía y equilibrio constante entre todos los seres de la naturaleza y procesos de los pueblos indígenas que garantiza el desarrollo del Plan de Vida del Territorio Indígena y en él, los sistemas propios y el ejercicio de las funciones públicas, de acuerdo con las cosmovisiones de los diferentes pueblos.
13. **Voluntariedad:** Es la decisión autónoma de cada pueblo en la definición de las competencias, mecanismos, sistemas, estructuras y marcos regulatorios a aplicar dentro del ejercicio de los Territorios Indígenas.

14. **Progresividad:** La garantía de derechos de los pueblos indígenas debe cumplir con el mandato constitucional de progresividad y el principio de no regresividad de manera que las acciones que se realicen permitan generar avances en materia de autonomía, libre determinación, fortalecimiento de las estructuras propias y de los sistemas de conocimiento. Adicionalmente implica la posibilidad de asumir competencias, mecanismos y disposiciones de manera progresiva de manera que no cause impactos negativos a las estructuras internas de cada Pueblo.
15. **Complementariedad normativa:** Lo dispuesto en el presente decreto se implementará en armonía con otras normas de igual jerarquía dictadas para puesta en funcionamiento de los territorios indígenas, en concordancia con el principio de interpretación cultural.

**ARTÍCULO XX. VOLUNTARIEDAD PARA ASUMIR EL TERRITORIO INDÍGENA.** Cada pueblo indígena en ejercicio de su autonomía podrá voluntariamente asumir el convertirse o no en Territorio Indígena en tanto entidad territorial. Aquellos que decidan no hacerlo seguirán funcionando de acuerdo con la normatividad vigente en la materia.

## CONFORMACIÓN, ÁREA DE JURISDICCIÓN Y POBLACIÓN

**ARTÍCULO XX. REQUISITOS DE CONFORMACIÓN DEL TERRITORIO INDÍGENA.** La conformación de los Territorios Indígenas se formalizará con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Propuesta de formalización de conformación y definición de la jurisdicción (delimitación). Los pueblos indígenas, por medio de sus estructuras propias de Gobierno, presentarán a la autoridad competente una propuesta de conformación y delimitación del Territorio Indígena, la cual deberá incluir los siguientes componentes:
  - a. La especificación del ámbito jurisdiccional/territorial del Territorio Indígena, competencias a asumir de manera inmediata, con pertinencia cultural y eficiencia administrativa, funciones y recursos.
  - b. Acta de conformación y reglas de funcionamiento del Consejo Indígena o estructura de gobierno propia de gobierno, como lo denomine el o los Pueblos solicitantes.
  - c. Definición de la estructura administrativa del Territorio Indígena.
  - d. Plan de vida o su equivalente del pueblo solicitante que servirá de guía para el funcionamiento, planeación y seguimiento de acciones en el Territorio Indígena, o su equivalente.
  - e. Propuesta de mecanismos de coordinación con otras entidades, en los asuntos que se requiera
  - f. Censo poblacional

**Parágrafo 1.** Cuando la conformación de un Territorio Indígena comprenda áreas de dos o más departamentos, distritos o municipios, la coordinación, complementariedad e interdependencia con los demás entes territoriales se definirá en la propuesta de formalización del acto de conformación.

**Parágrafo 2.** Cuando el ámbito jurisdiccional del Territorio Indígena se encuentre en más de un resguardo indígena, la solicitud deberá ser firmada por las autoridades indígenas de ambos resguardos, las cuales serán anexadas a la propuesta de conformación.

**Parágrafo 3.** Cuando el ámbito jurisdiccional del Territorio Indígena verse sobre una parte de un resguardo, la propuesta de conformación deberá incluir los mecanismos de coordinación, complementariedad e interdependencia con el resto del resguardo.

**ARTÍCULO XX. PROCEDIMIENTO PARA LA FORMALIZACIÓN DE LA CONFORMACIÓN DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS.** Los Territorios Indígenas serán conformados, delimitados y reglamentados en su funcionamiento, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. En ejercicio del derecho propio derecho mayor, ley de origen y palabra de vida, y en armonía con la Constitución y la Ley, los pueblos indígenas que decidan conformarse como Territorios indígenas elevarán las actas en las que registren la decisión autónoma de sus comunidades para ejercer sus competencias político-administrativas, así como la conformación y el ejercicio de funciones de sus órganos de gobierno, administración y control.
2. Dicha solicitud será radicada ante DAIRM-Ministerio del Interior. Dentro de los treinta (30) días siguientes el Ministerio del Interior emitirá el acto administrativo de Registro del Consejo Indígena o como lo denomine el Pueblo solicitante, dando publicidad a la decisión tomada.
3. En caso de existir la necesidad de realizar alguna corrección de forma en la documentación allegada por el solicitante, el Ministerio se comunicará y dará lugar a subsanaciones en un plazo de treinta (30) días. Posterior a las correcciones requeridas, el Ministerio emitirá el acto administrativo en un plazo máximo de treinta (30) días posterior a la recepción de las correcciones realizadas.
4. Una vez recibido el acto administrativo de registro del Consejo Indígena (o como lo denomine el Pueblo solicitante), el Ministerio del Interior dará traslado de los documentos de conformación del territorio indígena al IGAC, DANE, DNP, MHCP y demás entidades competentes, de acuerdo con la solicitud de formalización presentada, para proceder a la puesta en marcha del Territorio Indígena en materia de delimitación, administrativa y fiscal.

**Parágrafo:** No habrá lugar a evaluación de la manifestación de la voluntad ni a establecer procedimientos por parte del Ministerio del Interior o cualquier otra entidad del orden nacional o departamental que impliquen la posibilidad de la negación del derecho a la autonomía de los pueblos por razones formales o apelando al ordenamiento interno de cada comunidad.

**ARTÍCULO X. DELIMITACIÓN, CONTEO POBLACIONAL Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL TERRITORIO INDÍGENA.** Corresponde al Gobierno Nacional, en coordinación con las autoridades indígenas propias del territorio, reconocer y dar publicidad a la delimitación el Territorio Indígena; así como elaborar los censos de sus habitantes para efectos de lo establecido en el presente decreto, para lo cual debe determinar los siguientes aspectos:

1. La ubicación del Territorio Indígena, indicando su área aproximada, linderos y colindancias, identificando los predios y las áreas que hacen parte del respectivo territorio y aquellos que se deben excluir, cuando haya lugar. Estos deben ser concordantes con la solicitud realizada por el Pueblo solicitantes.
2. La ubicación de las comunidades o centros poblados dentro de dicho territorio, incluyendo un estimativo de la población de cada uno de ellos, y de los pueblos indígenas a los que pertenecen.
3. Las áreas donde hay presencia de comunidades, familias o individuos no indígenas, cuando haya lugar.

El procedimiento para el reconocimiento y publicidad de la delimitación y censo será adelantado y coordinado el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC), y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), quienes garantizarán la adecuada recolección de la información geográfica y poblacional, respectivamente.

Cumplido el procedimiento, el Director del IGAC expedirá el mapa oficial de delimitación del Territorio Indígena.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto, las entidades públicas encargadas de este proceso de delimitación actuarán de manera coordinada y concurrente con las autoridades indígenas del Territorio Indígena que están siendo puestas en funcionamiento.

Las autoridades indígenas propias deberán garantizar la participación de los representantes de las comunidades en las labores de delimitación y censo, y proveer toda la asistencia necesaria para que los delegados de las autoridades nacionales puedan llevar a cabo sus funciones adecuadamente y dentro del término previsto.

**ARTÍCULO XX.** La delimitación territorial no se restringe a espacios físicos o geográficos y se extiende a espacios donde quiera que tradicionalmente las comunidades indígenas desarrollen sus actividades políticas, sociales, económicas y culturales.

**ARTÍCULO XX. ACUERDO INTERCULTURAL.** En virtud del núcleo esencial del derecho a la autonomía de los territorios indígenas y a la igualdad material de sus habitantes e instituciones, el Ministerio del Interior protocolizará mediante la expedición de un acto administrativo el acuerdo intercultural de puesta en funcionamiento del territorio indígena, y en particular dispondrá:

1. Las funciones que asumirá el territorio indígena, así como los mecanismos de coordinación y articulación con las entidades territoriales a que haya lugar.
2. La integración del Consejo Indígena respectivo, y la designación del representante legal del mismo, quien en adelante será el representante legal del territorio indígena.
3. El régimen administrativo del territorio indígena.
4. El ámbito territorial de aplicación del acuerdo intercultural, conforme con el mapa oficial expedido por el IGAC y la información demográfica en la que conste la población que habita el territorio indígena y su proporción en la población del resguardo indígena al cual pertenece, de acuerdo con la certificación expedida por el DANE.
5. Un plan de fortalecimiento institucional, especificando las acciones y el presupuesto requerido para el efecto, con cargo a los recursos del territorio indígena.

Parágrafo. La puesta en funcionamiento de los territorios indígenas de que trata el presente decreto se refiere exclusivamente a la atribución de funciones político-administrativas. Lo anterior, no implica un reconocimiento ni un desconocimiento de derechos de propiedad colectiva o individual sobre la tierra.

**ARTÍCULO XX. ÁREAS SAGRADAS O DE ESPECIAL SIGNIFICADO SIMBÓLICO O CULTURAL.** Las áreas sagradas o de especial significado simbólico o cultural que no tenga continuidad geográfica con un territorio indígena y que no sean de ocupación permanente de los pueblos indígenas respectivos, harán parte de la entidad territorial Indígena.

**ARTÍCULO XX.** El procedimiento de delimitación del Territorio Indígena deberá llevarse a cabo y concluirse dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición del presente decreto. En el evento en que no se concluya el procedimiento de delimitación dentro del término indicado en este parágrafo, se adoptará la delimitación definida por las autoridades del Territorio Indígena expresada en la solicitud de conformación.

**PARÁGRAFO 1.** La puesta en funcionamiento del Territorio Indígena no se interrumpirá en materia administrativa, fiscal ni en ejercicio de sus competencias por demoras en el proceso de delimitación atribuibles a entidades del Gobierno Nacional.

## DE LAS COMPETENCIAS

### **ARTÍCULO XX. ALCANCE DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES PÚBLICAS.**

Las competencias y funciones públicas que le corresponden al Territorio Indígena serán aquellas que se deriven directamente de la Constitución Política y las demás que se establezcan en este decreto, observando siempre los principios de pluralismo, progresividad y la regla de no regresividad.

**ARTÍCULO XX. COMPETENCIAS GENERALES DEL TERRITORIO INDÍGENA.** El Territorio Indígena ejercerá, además de las previstas en la Constitución Política y demás disposiciones complementarias las siguientes competencias dentro del ámbito de su autonomía para la gestión de sus intereses en el marco de sus planes de vida:

1. Establecer su régimen interno que permite gobernarse por Autoridades Propias de acuerdo con la palabra de vida, ley de origen, derecho mayor y/o derecho propio, en armonía con la integralidad de los sistemas de conocimiento propio.
2. Ejercer las competencias establecidas en este decreto, de manera voluntaria y progresiva, conforme con la Constitución Política, la legislación nacional e internacional que hace parte del bloque de constitucionalidad, la palabra de vida, ley de origen, el derecho mayor y/o derecho propio.
3. Definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales propias en el marco de los planes de vida, en los respectivos territorios dentro del marco de la legislación nacional, y conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
4. Dar a sí mismo estructuras de gobierno propio y de coordinación para efectos del desarrollo de sus respectivas competencias.
5. Percibir y administrar los recursos provenientes de fuentes de financiación públicas y/o privadas para el desarrollo de sus funciones y competencias de acuerdo con lo establecido en este decreto.
6. Las demás que el territorio, en su ejercicio de gobierno propio considere bajo los criterios de pertinencia cultural y eficiencia administrativa, las cuales le serán reconocidas por mandato normativo.

**ARTÍCULO XX. COMPETENCIAS GENERALES DEL CONSEJO INDÍGENA** (o como lo denomine el Pueblo Solicitante) del territorio indígena. El Consejo Indígena del Territorio, además de las establecidas en el artículo 330 Constitucional y las que establezcan en su propio reglamento, tendrá a su cargo las siguientes competencias:

1. Velar por el adecuado ordenamiento territorial, uso, manejo y ejercicio de la propiedad colectiva del territorio de acuerdo con la Palabra de Vida, ley de Origen, Derecho Mayor y/o Derecho Propio, dentro del marco de la Constitución Política y de la ley.
2. Adoptar sus planes de vida de acuerdo con el derecho propio, la Palabra de Vida, Ley de Origen o derecho mayor, así como los objetivos de inversión de los recursos que les correspondan para el cumplimiento de las competencias asignadas, de conformidad con lo decidido por la Asamblea Comunitaria o su equivalente, con el fin de lograr un buen vivir comunitario.
3. Dirigir las relaciones del Territorio con las otras autoridades públicas y/o privadas, para el ejercicio de sus funciones y competencias.
4. Establecer las funciones y alcances de la representación legal.
5. Dirigir, supervisar controlar, evaluar el ejercicio de las funciones del representante legal.

6. Establecer las reglas que regulen la función pública al interior del territorio el marco del derecho propio, Ley de origen o derecho mayor, la Constitución, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Colombia.
7. Las demás que le sean asignadas por mandato normativo.

**ARTÍCULO XX. CAPACIDAD JURÍDICA.** Para los efectos del desempeño de las funciones públicas y de la ejecución de recursos de que trata el presente decreto, el Territorio Indígena en tanto entidad territorial será considerado como una entidad de derecho público especial, con la condición de entidad estatal en desarrollo de los principios y mandatos constitucionales y el ordenamiento jurídico vigente. Dicha capacidad será ejercida por el Consejo Indígena, a través de su representante legal, conforme a lo dispuesto en las reglas internas del territorio y armonía con el presente decreto.

**ARTÍCULO XX. PROGRESIVIDAD.** Las competencias que asuman los Territorios indígenas se podrán asumir de manera progresiva en concordancia con la manifestación de voluntad del Consejo Indígena a través de su representante legal y que serán concordantes con la generación de capacidades identificada por el Pueblo Indígena.

**ARTÍCULO XX. INTERDEPENDENCIA DE COMPETENCIAS.** Cada Territorio Indígena en desarrollo de sus planes de vida o documento equivalente, así como de una evaluación interna de sus capacidades que permitan materializar la Palabra de Vida, Ley de Origen, Derecho Mayor y/o Derecho Propio, podrán asumir competencias diferenciales de manera que se materialice la interdependencia y complementariedad y se impulsen las potencialidades presentes en cada territorio con miras a disminuir asimetrías sociales, económicas y culturales.

## **NORMAS GENERALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS**

**ARTÍCULO XX. AUTORIDADES PROPIAS.** De conformidad con el artículo 330 de la Constitución Política, el Territorio Indígena estará gobernado por un Consejo Indígena (o como lo denomine el Pueblo solicitante), conformado y reglamentado según la ley de origen, derecho mayor o derecho propio de sus comunidades y ejercerá, dentro de su territorio, las competencias y funciones establecidas en la Constitución y la Ley.

**PARÁGRAFO.** Cada vez que haya una designación de uno o más miembros de dicho consejo o estructura colectiva similar de gobierno propio, los respectivos actos de designación deben registrarse en el Ministerio del Interior. Para estos efectos el Ministerio abrirá un registro especial, en el cual los procedimientos de registro serán automáticos, respetando los derechos al autogobierno y libre determinación del Pueblo solicitante.

**ARTÍCULO XX. REPRESENTANTES LEGALES.** El Consejo Indígena o como lo denomine el Pueblo solicitante designará un representante del Territorio Indígena, quien ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial del mismo, y asumirá las responsabilidades a que haya lugar frente a las autoridades competentes.

El Consejo Indígena (o como lo denomine el Pueblo solicitante) registrará el nombramiento del representante legal del Territorio Indígena ante el Ministerio del Interior, entidad que tendrá la función de certificar la representación legal. El Ministerio del Interior deberá realizar el registro dentro de los tres días siguientes a la radicación de los documentos, siendo es un trámite de mera publicidad. El Ministerio del Interior no tendrá injerencia alguna dentro de las decisiones del Consejo Indígena o como lo denomine el Pueblo solicitante.

**PARÁGRAFO:** En todo caso, la representación legal tendrá efectos 3 días después de radicados los documentos.



## **PLAN DE VIDA, PROCESO DE PLANEACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FUENTES DE FINANCIACIÓN**

**ARTÍCULO XX. DEL PLAN DE VIDA.** El plan de vida (o su equivalente) es la expresión de la visión de vida del Territorio, y desarrolla los derechos a la autonomía y libre determinación. Por esto, será el eje orientador de los procesos de planeación y administración de las competencias, recursos y ejercicio de las funciones públicas a cargo del Territorio Indígena.

**ARTÍCULO XX: TEMPORALIDAD INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN:** Los planes de vida (o los instrumentos que los Territorios Indígenas definan para su proceso de planeación) podrán tener la temporalidad que los Consejos definan, armonizando planes de corto, mediano y largo plazo en búsqueda del sostén vital y las transformaciones estructurales determinadas por la comunidad en sus territorios.

**ARTÍCULO XX. CONDICIONES GENERALES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE COMPETENCIAS, FUNCIONES Y RECURSOS.** Para el ejercicio de las funciones y competencias públicas a que se refiere el presente decreto, y demás disposiciones complementarias y administrar los respectivos recursos, el Consejo Indígena (o como lo denomine el Pueblo solicitante), del Territorio Indígena, presentará la solicitud ante la entidad pública competente acreditando las condiciones que garantizaran pertinencia cultural y eficiencia administrativa en las responsabilidades que se asuman.

**ARTÍCULO XX. FINANZAS PÚBLICAS DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS:** las finanzas públicas de los Territorios Indígenas estarán constituidas por la totalidad de los recursos provenientes de fuentes públicas y privadas que estos perciban para su funcionamiento y el ejercicio de sus competencias (atribuciones), la implementación de sus planes, sus programas y proyectos, de acuerdo con su plan de vida o el (los) mecanismo(s) de planeación que el territorio adopte.

Parágrafo: Cuando los recursos provengan del Sistema General de Participaciones para la prestación de servicios a cargo del territorio, los gastos administrativos no podrán exceder los porcentajes establecidos en las normas generales o los documentos técnicos de asignación correspondientes.

**ARTÍCULO XX. FINANCIACIÓN.** El ejercicio de las competencias y funciones públicas asignadas al Territorio Indígena se financiará con cargo a las rentas de la Nación, Sistema General de Participaciones (SGP) correspondientes a cada sector y aquellos que se destinen en el presupuesto nacional en materia de inversión o partidas sectoriales independientes del SGP, SGR, recursos de compensación, reconocimiento por funciones ambientales y demás fuentes de financiación determinadas en la normatividad vigente en la materia.

El documento de distribución del SGP determinará los montos que se podrán destinar para financiar los gastos de dirección, administración y gestión de cada sector, con base en la información relacionada con la implementación del Territorio Indígena, que será suministrada por los respectivos ministerios y/o departamentos administrativos que tengan la competencia. Dichos montos provienen de las participaciones de aquellos sectores incluidos en la estructura del SGP.

Los proyectos de inversión destinados a financiar proyectos de inversión para el Territorio Indígena podrán financiarse con cargo a los recursos del Sistema general de regalías (SGR), en las condiciones dispuestas por el presente decreto.:

El Gobierno Nacional podrá apropiar recursos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) con destino a financiar el funcionamiento e inversión del Territorio Indígena respectivo.

**PARÁGRAFO 1.** El Territorio Indígena podrá administrar y ejecutar los recursos provenientes de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas del Sistema General de Participaciones

en proporción a la población que efectivamente sea censada dentro de su jurisdicción territorial. Esta asignación especial del SGP de los Resguardos Indígenas, se destinará para financiar los proyectos de inversión de acuerdo con lo establecido en el presente decreto y demás disposiciones complementarias.

**PARÁGRAFO 2.** Los gastos establecidos en el presente decreto que no correspondan al SGP serán financiados con cargo a las apropiaciones presupuestales que hayan sido legalmente definidas para el efecto

**ARTÍCULO XX. PRESUPUESTO ANUAL.** Para la programación y administración de los recursos de que trata el presente decreto, el Territorio Indígena elaborará un Presupuesto Anual de Inversión con base en la proyección de recursos que le sean comunicados, identificando los respectivos componentes sectoriales, según las certificaciones con que cuente, con sus correspondientes gastos operativos de inversión, cuando a ello haya lugar. En el presupuesto anual, el cual podrá financiar o cofinanciar proyectos de inversión con cargo a vigencias futuras, se incorporan los recursos provenientes del SGP, el SGR, el PGN o cualquier otra fuente de recursos dirigida al Territorio Indígena.

El presupuesto anual de inversión deberá ser aprobado a más tardar el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, en Asamblea General o Figura que se establezca dentro del Territorio Indígena convocada expresamente para estos efectos. Para estos efectos, el presupuesto anual deberá ser aprobado de acuerdo con las reglas para la toma de decisiones establecidas en el reglamento del Consejo Indígena o Figura de Gobierno que adopte el territorio, en el marco de su autonomía y conforme con su Palabra de Vida, Ley de Origen, Derecho Mayor o Derecho Propio. Cuando por factores de ubicación geográfica o poblacional, las autoridades del Territorio celebren asambleas territoriales, deberán expedir un acta por cada asamblea e integrar en el acta de aprobación de presupuesto, la cual deberá estar acompañada de todos los proyectos de inversión aprobados.

**PARÁGRAFO 1.** El presupuesto deberá formularse, aprobarse y ejecutarse conforme con lo previsto en el régimen administrativo, gestión y/o su equivalente, adoptado por el Consejo Indígena, en armonía con el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

**PARÁGRAFO 2.** Se podrá disponer para financiar gastos de administración del Territorio hasta un quince por ciento (15%) de los recursos incorporados en su presupuesto, según lo definido de manera autónoma por la estructura de gobierno propio a través de sus autoridades.

**ARTÍCULO XX. CUENTAS MAESTRAS.** El Territorio Indígena manejará los recursos que administre y con cargo a los cuales ejecuten las competencias y funciones y asignaciones del SGP, del SGR o del PGN, según sea el caso, en una cuenta maestra por cada una de las fuentes de recursos, en instituciones financieras autorizadas y vigiladas por la Superintendencia Financiera, separadas de las propias del Territorio y registrada en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**PARÁGRAFO.** Los recursos del SGP, el SGR o del PGN, no harán unidad de caja con otros recursos que maneje el Territorio.

**ARTÍCULO XX. ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.** Los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) a que hace referencia la Ley 2056 de 2020 y demás disposiciones complementarias, asignados a las comunidades indígenas asentadas en las demás entidades territoriales con las que se vincule, que comprendan la jurisdicción del Territorio Indígena, se administrarán y ejecutarán de manera directa por las autoridades propias del Territorio Indígena conforme con su plan de vida o documento equivalente. Para este efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará de manera directa, a las cuentas maestras constituidas por las autoridades propias del Territorio Indígena, los recursos a que se refiere el presente artículo.

**ARTÍCULO XX. EJECUCIÓN DE RECURSOS.** Los actos o contratos que expidan o celebre el Territorio Indígena, según sea el caso, se registrarán de acuerdo con los principios de transparencia, eficacia y eficiencia y estarán sometidos al control social de la comunidad y a los mecanismos de vigilancia y control especiales que se desarrollen. El Consejo Indígena determinará y evidenciará los mecanismos idóneos para la ejecución de recursos, los cuales deberán coordinarse con el marco legal vigente.

**Parágrafo 1:** En un plazo no mayor a un año se deberá concertar en el marco de la MPC un estatuto general que permita orientar y delimitar los mecanismos e instrumentos que garanticen la transparencia, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos.

**Parágrafo 2:** Los gastos, inversiones, adquisiciones y, en general cualquier contratación que se realice, debe estar en plena armonía con el Plan de Vida de la comunidad y/o el instrumento de planeación que esta defina.

**ARTÍCULO XX. ASESORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA.** El Ministerio del Interior, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las autoridades sectoriales correspondientes, brindarán la asistencia técnica a las autoridades propias del Territorio Indígena para el cumplimiento de las funciones y la administración de los recursos a que hace referencia el presente decreto.

**ARTÍCULO XX. COFINANCIACIÓN.** Los recursos a que hace referencia el presente decreto podrán ser utilizados para cofinanciar proyectos de inversión, financiados y/o cofinanciados con otras entidades públicas o privadas de cualquier orden, en concordancia con las políticas sectoriales respectivas y las funciones asignadas, así como con los proyectos de inversión incorporados en el Plan de Vida, o su equivalente, del Territorio Indígena respectivo.

**ARTÍCULO XX. GARANTÍA DE INVERSIÓN TERRITORIAL.** Los recursos de que trata el presente decreto se percibirán por parte del Territorio Indígena, sin perjuicio de los recursos que la nación, el departamento u otras entidades de derecho público deben invertir en el Territorio Indígena, conforme con sus competencias legales y fuentes de financiamiento, siempre en el marco de la coordinación efectiva con las autoridades indígenas.

**ARTÍCULO XX.** Evaluación integral de la inversión: Los mecanismos de evaluación de la inversión pública del territorio indígena deberán adecuarse a la estructura de planeación y los mecanismos de administración y ejecución que adopte el territorio

## COMPETENCIAS SECTORIALES

**ARTÍCULO XX. ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** El ejercicio de competencias en materia de ordenamiento territorial y los usos del suelo, se realizará por parte del Territorio Indígena en armonía con lo dispuesto en el marco del Subsistema de ordenamiento territorial y solución de conflictos socioambientales para la reforma agraria que forma parte del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y el Sistema de Administración del Territorio (SAT), y las disposiciones que en desarrollo de estos se dicten.

Para este efecto, las autoridades propias del Territorio Indígena generarán los instrumentos de ordenamiento territorial de acuerdo con la Palabra de Vida, Ley de Origen, Derecho Mayor y/o Derecho Propio y asegurará su coordinación con los instrumentos de ordenamiento territorial o planes estratégicos de otros niveles de gobierno o entidades de derecho público. En todo caso, los determinantes de ordenamiento territorial que definan las autoridades propias del territorio serán vinculantes para las demás entidades del Estado y los particulares.

**ARTÍCULO XX. SISTEMA EDUCATIVO INDÍGENA PROPIO (SEIP).** El ejercicio de competencias en relación con el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), atenderá la normativa que se adopte se realizará por parte del Territorio Indígena con arreglo a lo dispuesto en la Ley 2294 de 2023, y demás disposiciones complementarias, así como la regulación que sobre el particular expida el Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO XX. SISTEMA INDÍGENA DE SALUD PROPIO INTERCULTURAL (SISPI).** El ejercicio de competencias en relación con el Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI), se realizará por parte del Territorio Indígena con arreglo a lo dispuesto en la Ley 2294 de 2023, y demás disposiciones complementarias, así como la regulación que sobre el particular expida el Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO XX. AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO.** El ejercicio de competencias en relación con el sector de agua potable y saneamiento básico se realizará por parte del Territorio Indígena con arreglo a lo dispuesto en la Ley 2294 de 2023, y demás disposiciones complementarias, así como la regulación que sobre el particular expida el Gobierno Nacional.

## **MECANISMOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA**

**ARTÍCULO XX. RECONOCIMIENTO, RESPETO Y ALCANCE DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA.** Los operadores jurídicos deben reconocer y respetar la facultad que tienen las autoridades propias de los Territorios Indígenas, dentro de su ámbito territorial, para establecer sus propias normas jurídicas de conformidad con la Palabra de Vida, Ley de Origen, Derecho Mayor y/o Derecho Propio, y para ejercer de manera preferente la propia jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política, la ley, y la jurisprudencia.

**ARTÍCULO XX. FORTALECIMIENTO DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA.** El Gobierno Nacional podrá financiar los proyectos de inversión presentados por el Territorio Indígena encaminados a fortalecer su jurisdicción especial.

**ARTÍCULO XX. MECANISMOS DE APOYO A LA JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA.** El Gobierno Nacional podrá coordinar con las autoridades del Territorio Indígena, los mecanismos de apoyo para el funcionamiento, capacitación, formación, comunicación, visibilización, gestión, fortalecimiento y seguimiento de la Jurisdicción Especial Indígena.

**ARTÍCULO XX. MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y DE ARTICULACIÓN.** Las autoridades propias del Territorio Indígena coordinarán y articulará su sistema de gobierno propio, incluyendo su plan de vida, su instrumento de ordenamiento territorial o equivalentes, con los de otras entidades de derecho público o de otros niveles de gobierno, para efectos de asegurar la adecuada ejecución de las competencias y funciones asignadas a cada uno de sus niveles y entidades en concurrencia con las propias del Territorio Indígena. Las demás entidades del Estado realizarán las adecuaciones institucionales que se requieran para la coordinación efectiva con el Territorio Indígena, aplicando el principio de celeridad administrativa a los procedimientos y actos jurídicos necesarios para tal fin.

**ARTÍCULO XX. AJUSTE NORMATIVO, ADMINISTRATIVO Y COMPLEMENTARIEDAD NORMATIVA.** Los procedimientos, ajustes normativos y administrativos necesarios que conduzcan a la efectiva materialización del presente decreto se construirán de manera concertada con la Mesa Permanente de Concertación en un plazo no mayor a 6 meses. Se podrán remitir subsidiariamente a tramites y procedimientos incluidos en las demás normas vigentes que versan sobre el funcionamiento de los Territorios Indígenas en cuanto a la interpretación, procedimientos y mecanismos a aplicar, adecuándose a las particularidades culturales y los requerimientos para darle efectividad a el sistema de conocimiento propio de cada Pueblo.

## REGLAS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL TERRITORIO INDÍGENA

**ARTÍCULO XX. FINANCIAMIENTO PUESTA EN FUNCIONAMIENTO.** Con el propósito de asegurar la puesta en funcionamiento de los Territorios Indígenas, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, apropiará en el presupuesto general de la nación y girará al Territorio Indígena, durante tres (3) vigencias fiscales, recursos básicos de funcionamiento hasta por un monto de..... millones de pesos que serán ejecutados directamente por el Consejo Indígena (o como le denomine el Pueblo solicitante) del Territorio Indígena.

**ARTÍCULO XX. EJECUCIÓN RECURSOS SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.** A partir de la entrada en vigencia del presente decreto y acorde con el plan bienal de caja, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará a la cuenta maestra aperturada por el representante legal del Territorio Indígena puesto en funcionamiento, los recursos del Sistema General de Regalías, asignados a las comunidades indígenas asignadas, para su ejecución directa en los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por las autoridades del territorio indígena conforme con sus planes de vida o equivalentes.

### GARANTÍAS DE FUNCIONAMIENTO

**ARTÍCULO XX: GARANTÍAS DE FUNCIONAMIENTO:** El proceso de formalización de la conformación o funcionamiento de los Territorios Indígenas no será interrumpido en caso de omisión legislativa o de ausencia de normatividad especial en la materia. Cuando esto ocurriere, se acudirá a los principios, criterios de interpretación, mandatos constitucionales y a la jurisprudencia nacional e internacional en la materia.

### ELEMENTOS GENERALES PARA LOS ENTES TERRITORIALES

**ARTÍCULO XX: VOLUNTARIEDAD Y PROGRESIVIDAD.** Los entes territoriales asumirán las diferentes competencias que menciona la ley en desarrollo del principio de voluntariedad y progresividad de manera que se asegure la capacidad humana, operativa y la sostenibilidad en la garantía de derechos de la población dentro de su jurisdicción.

### EJE SOSTENIBILIDAD PARA LA VIDA

El concepto de autonomía territorial de la Constitución Política es plenamente compatible con el eje de “Sostenibilidad para la Vida” propuesto por la Mesa de Trabajo Indígena ante la Misión de Descentralización. El objetivo principal es corregir los fuertes desequilibrios verticales, en un contexto de reconocimiento y fortalecimiento de la descentralización asimétrica.

### Sistema General de Participaciones

#### Modificación del artículo 356 de la Constitución Política

ARTICULO 356. <Artículo modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo No. 1 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas.

Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, **territorios indígenas formalizados** o no, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

<Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de estas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) <Literal modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> 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. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

<Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

<Incisos 2, 3, 4 y 5 adicionados por el Acto Legislativo 2 de 2007, declarados INEXEQUIBLES>

<Inciso adicionado por el artículo 3 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento del <sic> metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

<Inciso adicionado por el artículo 3 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un



término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, 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, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> 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 TRANSITORIO.** El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

**PARÁGRAFO.** <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

## **Modificación del artículo 357 de la Constitución Política**

**ARTICULO 357.** <Artículo modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en 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.

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.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes **y los territorios indígenas**. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, **así como los territorios indígenas**, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el párrafo transitorio 1o. del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente párrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 3o. El Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento adicional a lo establecido en los párrafos transitorios anteriores para el sector educación. La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de uno punto tres por ciento (1.3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1.6%), y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1.8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del Sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 4o. 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. El Sistema orientará los recursos necesarios para que, de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.

### **Modificación del párrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001**

ARTÍCULO 2o. BASE DE CÁLCULO. Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el párrafo 1o. del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo.

PARÁGRAFO 1o. No formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6a. de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 2o. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% 1% para los resguardos indígenas **los territorios indígenas** que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley; y 2.9% 2,42% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones.

La distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, y los del Fonpet por su administración.

### **Modificación del artículo 82 de la Ley 715 de 2001**

ARTÍCULO 82. **TERRITORIOS INDÍGENAS. RESGUARDOS INDÍGENAS.** En tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, Serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas **los territorios indígenas** legalmente constituidas y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

### **Modificación del artículo 83 de la Ley 715 de 2001**

ARTÍCULO 83. DISTRIBUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PARA RESGUARDOS TERRITORIOS INDÍGENAS. Los recursos para los **territorios** resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de **su población** la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el Incora al DANE y **serán administrados directamente.**

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Los recursos asignados a los resguardos indígenas, serán administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena. Cuando este quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población indígena que comprenda. Sin embargo, deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior.

Cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia.

<Inciso modificado por el artículo 13 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas **territorios indígenas** serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados, e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto-Ley 111 de 1996.

Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas **los territorios indígenas, las autoridades correspondientes deberán rendir información en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario.** los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a las autoridades indígenas.

Con el objeto de mejorar el control a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas territorios indígenas, el Gobierno Nacional fortalecerá la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al SGP, establecida por el Decreto 28 de 2008.

Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas los **territorios indígenas** y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos.

PARÁGRAFO. La participación asignada a los resguardos indígenas **los territorios indígenas** se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad en el caso de la educación de conformidad con el artículo 16 de esta ley, y el capítulo III del Título III en el caso de salud.

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo adicionado por el artículo 352 de la Ley 2294 de 2023. El nuevo texto es el siguiente:> Se podrá disponer para financiar gastos de funcionamiento de los resguardos indígenas **territorios indígenas** hasta un diez por ciento (10%) cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos de la AESGPRI **las Asignaciones Especiales** asignados anualmente al respectivo resguardo, según lo definido de manera autónoma por las estructuras de gobierno propio a través de sus autoridades.

En el caso de los resguardos no autorizados para administrar y ejecutar directamente los recursos de la Asignación Especial, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en concertación con la MPC, expedirán lineamientos generales para los municipios.

## Sistema General de Regalías

### Modificación del artículo 361 de la Constitución Política

ARTICULO 361. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales, **incluidas los territorios indígenas**.

Los ingresos a los que se refieren el inciso anterior, se distribuirán de la siguiente manera:

20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrán ser anticipados en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema.

15% para los municipios más pobres de país **y los territorios indígenas**, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales **cinco (5) puntos porcentuales** se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios **y los territorios indígenas**.

34% para los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.

1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.

10% para la inversión en ciencia, tecnología e innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas, y competitivas, en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible.

2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción.

1% para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno; de este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.

El remanente se destinará al ahorro para el pasivo pensional y al ahorro para la estabilización de la inversión.

El mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías, se destinará en un 20% para mejorar los ingresos de las entidades territoriales donde se exploren y exploten recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos o fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, un 10% para los municipios más pobres de país **y los territorios indígenas**, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, un 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas, y la lucha nacional contra la deforestación, un 5% para proyectos de emprendimiento y generación de empleo que permita de manera progresiva la ocupación de la mano de obra local en actividades económicas diferentes a la explotación de recursos naturales no renovables, y el 45% restante se destinará para el ahorro de los departamentos, municipios y distritos.

La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y, los planes de desarrollo de las entidades territoriales **y los proyectos de inversión incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas**

De igual manera, esta ley determinará las condiciones para la priorización de las Inversiones en agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, generación de empleo formal y demás sectores de inversión, así como en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, la cual deberá atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación. En dichas instancias podrá participar el Gobierno Nacional, propendiendo por el acceso de las entidades territoriales a los recursos de Sistema General de Regalías.

El Sistema General de Regalías tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno Nacional, que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, el presupuesto será bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación.

PARÁGRAFO. En ningún caso los porcentajes que actualmente reciben los departamentos, municipios y distritos por los Fondos de Desarrollo Regional y Compensación Regional se disminuirán, como lo dispone el porcentaje de inversión regional establecido en este artículo.

PARÁGRAFO 4o. <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2017 -continúa vigente-. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. Estos proyectos deberán ser definidos, por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo 7 transitorio del artículo 2o del presente acto legislativo; con posterioridad a los veinte (20) años, dichos proyectos deberán ser definidos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales que trata el parágrafo 2 del presente artículo.



Las entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo cuenten con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías, que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, los destinarán igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos señalados en el inciso anterior.

El Gobierno Nacional, mediante decreto con fuerza de ley, que expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, reglamentará la materia.

Para las entidades territoriales con una baja o nula incidencia del conflicto armado, los proyectos deberán ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y decisión municipales y departamentales que trata el parágrafo 2 del presente artículo, y serán destinados prioritariamente para la reparación integral a las víctimas o para el cierre de brechas.

**PARÁGRAFO 1o. TRANSITORIO.** <Adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2019> El parágrafo 4o. del artículo 1o y los párrafos transitorios 7o., 9o. y 10 del artículo 2o adicionados al presente artículo mediante el Acto legislativo número 04 de 2017 mantienen su vigencia, salvo lo relacionado con el inciso 3o. del parágrafo 7o. transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, modificado por dicho Acto Legislativo. En todo caso y en desarrollo del Acto Legislativo número 02 de 2017, el Gobierno Nacional debe garantizar la intangibilidad de los recursos de que trata este parágrafo transitorio, para cumplir con los mandatos relacionados con el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

**PARÁGRAFO 2o. TRANSITORIO.** <Adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2019> El Gobierno Nacional radicará a más tardar el 30 de marzo de 2020 el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías. Hasta tanto se promulgue la ley, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y las normas que lo desarrollen.

Si al 30 de agosto de 2020 el Congreso de la República no ha expedido la ley a que se refiere el inciso anterior, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de Ley que garanticen la operación del Sistema según el nuevo marco constitucional, incluido el presupuesto para el 2021.

**PARÁGRAFO 3o. TRANSITORIO.** <Adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2019> El Gobierno Nacional deberá, por medio del Sistema General de Regalías, adelantar los recursos que sean necesarios para la Paz, definidos en el Acto Legislativo 04 de 2017 a los que hace referencia el parágrafo transitorio 7o. de este artículo, correspondientes al 7% de las regalías para el OCAD Paz, previstos para la vigencia del Acuerdo. Dichos recursos serán invertidos exclusivamente en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o, en su momento, la Hoja de Ruta que los incorpore, durante los años 2020, 2021 y 2022.

En el caso en que los recursos de la asignación Paz sean efectivamente menores a los proyectados en el momento de adelantar los recursos, el Sistema General de Regalías, garantizará el pago de las obligaciones con cargo a los recursos de ahorro para la estabilización de la inversión.

Para el efecto y con cargo a los mismos recursos, las entidades que ejerzan administración del OCAD Paz correspondiente coordinarán la estrategia de estructuración de los proyectos.

**PARÁGRAFO 7o. TRANSITORIO.** <Parágrafo adicionado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2017 -continúa vigente-. El nuevo texto es el siguiente:> Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, un 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a una asignación para la Paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.



Igual destinación tendrá el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo. El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos.

<Inciso 3 no continúa vigente>

Los recursos a los que se refieren los incisos 1 y 2 de este párrafo, se distribuirán priorizando las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional, el conflicto armado y los municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales.

Los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos a los que se refieren los incisos 1 y 2 de este párrafo, serán definidos por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno Nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un (1) representante del organismo nacional de planeación, y un (1) representante del Presidente de la República; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.

Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.

Para cumplir con lo dispuesto en el presente párrafo transitorio, el Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, expedirá los decretos con fuerza de ley necesarios para ajustar el presupuesto del bienio 2017-2018 y para adoptar las medidas requeridas para el funcionamiento de este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, y de la Asignación para la Paz.

**PARÁGRAFO 9o. TRANSITORIO.** <Parágrafo adicionado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2017 -continúa vigente-. El nuevo texto es el siguiente:> Los proyectos de inversión a financiarse con los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, deberán guardar concordancia con el régimen de planeación vigente, el componente específico para la Paz y la implementación del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

**PARÁGRAFO 10. TRANSITORIO.** <Parágrafo adicionado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2017 -continúa vigente-. El nuevo texto es el siguiente:> Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, las entidades beneficiarias cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que tengan un adecuado desempeño en la gestión de estos recursos, definirán directamente los proyectos de inversión cuando estos tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en concordancia con el decreto con fuerza de ley que para el efecto expida el Gobierno Nacional en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los demás proyectos serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo.

### **Modificación del artículo 22 de la Ley 2056 de 2020**

**ARTÍCULO 22. CONCEPTOS DE DISTRIBUCIÓN.** Los recursos del Sistema General de Regalías se administrarán a través de un sistema de manejo de cuentas, el cual estará conformado por las

siguientes asignaciones, beneficiarios y conceptos de gasto de acuerdo con lo definido por los artículos 331 y 361 de la Constitución Política y la presente ley, así:

1. 20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, que se denominará Asignaciones Directas. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrá ser anticipado, conforme con los criterios de la presente ley.

2. 15% para los municipios más pobres del país **y los territorios indígenas**, que se denominará Asignación para la Inversión Local con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales mínimo 2 puntos porcentuales **5 puntos porcentuales** se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, recursos que se denominarán Asignación para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible.

3. 34% para los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, que se denominará Asignación para la Inversión Regional.

4. 1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, que se denominará Asignación Ambiental.

5. 10% para la inversión en ciencia, tecnología e innovación, que se denominará Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación, de los cuales, mínimo 2 puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, recursos que se denominarán Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental.

6. 0.5% para proyectos de inversión de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, recursos que serán canalizados por la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena. Los proyectos por financiar con cargo a esta asignación serán definidos por Cormagdalena en conjunto con dos (2) representantes de los gobernadores que tengan jurisdicción sobre el Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique y dos (2) alcaldes que integran la jurisdicción de la Corporación, y el Director Nacional de Planeación o su delegado. El Gobernador y alcalde serán elegidos, entre ellos, para periodos bienales y por mayoría, de acuerdo con el mecanismo que para el efecto determinen. En todo caso, cada nivel de gobierno deberá unificar su criterio con respecto a la definición de proyectos.

7. 2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables y para el incentivo a la exploración y a la producción.

8. 1% Para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control; de este la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.

9. El remanente se destinará al ahorro para el pasivo pensional y al ahorro para la estabilización de la inversión. En todo caso, la distribución de estos recursos será como mínimo el 50% para el Fondo de Ahorro y Estabilización y el restante para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, según la distribución que se incluya en el Plan de Recursos.

PARÁGRAFO. El mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías al que hace referencia el inciso 11 del artículo 361 de la Constitución Política, corresponde a la diferencia entre los ingresos corrientes provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables presupuestados para el bienio y el valor efectivamente recaudado en la Cuenta Única del Sistema General de Regalías.

El 20% del total de los recursos generados por mayor recaudo se destinarán a mejorar los ingresos de las entidades territoriales donde se exploren y exploten recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos o fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Este porcentaje se distribuirá entre las entidades beneficiarias en la misma proporción que se distribuyen los recursos por concepto de Asignaciones Directas; un 10% para los municipios más pobres del país **y los territorios indígenas**, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población; un 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación; un 5% para proyectos de emprendimiento y generación de empleo que permita de manera progresiva la ocupación de la mano de obra local en actividades económicas diferentes a la explotación de recursos naturales no renovables; y el 45% restante se destinará para el ahorro y estabilización de los departamentos, municipios y distritos.

Para determinar el mayor recaudo, la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, o quienes hagan sus veces, certificarán el recaudo efectivamente realizado por concepto de regalías al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 30 de abril del año siguiente al cierre del bienio, para que este determine el valor del mayor recaudo del respectivo bienio y el Departamento Nacional de Planeación proceda a su distribución.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2017, el 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinará a una asignación para la paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Igual destinación tendrá el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el numeral primero del presente artículo. El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos.

### **Modificación del artículo 29 de la Ley 2056 de 2020**

**ARTÍCULO 29.** Características de los proyectos de inversión. Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y, los planes de desarrollo de las entidades territoriales, **y los planes de vida o los usos y costumbres de los pueblos indígenas**, así como cumplir con el principio de Buen Gobierno y con las siguientes características:

1. Pertinencia, entendida como la conveniencia de desarrollar proyectos acordes con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales.
2. Viabilidad, entendida como el cumplimiento de las condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos.
3. Sostenibilidad, entendida como la posibilidad de financiar la operación y funcionamiento del proyecto con ingresos de naturaleza permanentes.
4. Impacto, entendido como la contribución efectiva que realice el proyecto al cumplimiento de las metas locales, sectoriales, regionales y los objetivos y fines del Sistema General de Regalías.
5. Articulación con planes y políticas nacionales, y planes de las entidades territoriales. Adicionalmente los proyectos de inversión presentados por los grupos étnicos se articularán con sus instrumentos propios de planeación.

6. Mejoramiento en indicadores del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y las condiciones de empleo.

### **Modificación del artículo 48 de la Ley 2056 de 2020**

ARTÍCULO 48. Asignación para la Inversión Local. La Asignación para la Inversión Local tendrá como objeto financiar los proyectos de impacto local de los municipios más pobres del país **y de territorios indígenas**, de conformidad con los siguientes criterios:

1. Se asignarán 12,68 puntos porcentuales a **territorios indígenas** y los municipios con NBI superior al NBI nacional y a los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría. Los recursos a estos municipios se distribuirán anualmente de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- a. La participación de la población de cada municipio en la población total de los municipios beneficiarios se elevará al exponente 40%, obteniéndose el factor de población.
- b. El NBI de cada municipio dividido por el NBI nacional se elevará al exponente 60%, obteniéndose el factor de pobreza.
- c. El porcentaje que le corresponderá a cada municipio será igual al producto de su factor de población y su factor de pobreza, dividido por la suma de estos productos para todos los municipios beneficiarios.

2. Se destinarán 2.32 puntos porcentuales para la financiación de proyectos de inversión con enfoque étnico.

PARÁGRAFO PRIMERO. En cumplimiento del inciso 4° del artículo 361 de la Constitución Política, en el presupuesto bienal del Sistema General de Regalías se identificarán los recursos que, como mínimo, deben destinarse a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios y **territorios indígenas**.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El 10% de los recursos del mayor recaudo de que trata el artículo 361 de Constitución Política, se distribuirá de conformidad con las disposiciones establecidas en el numeral 1 del presente artículo y aplicando las variables utilizadas en el presupuesto bienal que incorpore dichos recursos.

PARÁGRAFO TERCERO. En los eventos en que la apropiación de los municipios beneficiarios de la Asignación Local resulte inferior al 75% de la apropiación de los ingresos corrientes asignados al municipio en el bienio anterior por este concepto, el Sistema compensará la diferencia con cargo a los recursos de la misma Asignación.

Los recursos requeridos para compensar se descontarán proporcionalmente de la distribución resultante de la aplicación de los criterios previstos en el numeral 1 del presente artículo para los municipios que no son objeto de compensación.

En todo caso, ningún municipio beneficiario de la asignación local recibirá menos del 75% de la apropiación de ingresos corrientes asignados al municipio en el bienio anterior por este concepto, una vez realizada la compensación a que se refiere el presente párrafo.

En los eventos en que los recursos de la Asignación Local no sean suficientes para realizar la compensación, se compensará el porcentaje factible de conformidad con los recursos de la Asignación.

Para el bienio 2021-2022, la compensación a que se refiere el presente párrafo se realizará comparando la Asignación Local frente a la apropiación de ingresos corrientes del 40% del Fondo de Compensación Regional asignada en la Ley 1942 de 2018, aplicando los criterios de los incisos anteriores.

### **Modificación del artículo 50 de la Ley 2056 de 2020**

ARTÍCULO 50. Destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible. Los recursos establecidos en el artículo 361 de la Constitución Política para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible, tendrán la siguiente destinación:

- a. Los recursos de la Asignación para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible financiarán proyectos de inversión de acuerdo con la estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas, o con los planes o instrumentos de manejo ambiental de las áreas protegidas o ecosistemas estratégicos formulados y adoptados por las Corporaciones Autónomas Regionales y, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible **y las Autoridades Indígenas**, en sus respectivas jurisdicciones, con base en los lineamientos establecidos por la Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. También podrán financiar proyectos dirigidos a la formulación y/o actualización de los Planes o instrumentos de Manejo de las áreas protegidas regionales o ecosistemas estratégicos. Para la ejecución de estos recursos podrán ser entidades ejecutoras las entidades territoriales, **incluidas territorios indígenas**, Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y, las Autoridades Ambientales Urbanas **y las Autoridades Indígenas**
- b. Los recursos de la Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental se destinarán a inversión en proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible o energías renovables no convencionales orientados a la transición energética y reducción de emisiones de carbono. Serán presentados a través de las convocatorias públicas, abiertas y competitivas de la Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación, de acuerdo con lo definido en la presente ley.
- c. Los recursos de la Asignación Ambiental y el 20% del mayor recaudo, financiarán proyectos relacionados con la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, que serán presentados a través de convocatorias que estructuren el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación.

PARÁGRAFO. Las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con sus competencias ambientales, participarán en los escenarios de inversión en temas ambientales en los procesos de formulación y presentación, viabilidad y registro y ejecución de proyectos, así como, en el 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación del mayor recaudo generado, conforme con los procedimientos establecidos por la entidad correspondiente.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, deberán, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, elaborar y adoptar la estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas. Entre tanto se expida la estrategia, la Comisión Rectora determinará las reglas y competencias para la inversión de estos recursos.

**PARÁGRAFO 2.** Con cargo a los recursos de la Asignación para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Asignación Ambiental, se podrán realizar pagos por servicios y ambientales y otros servicios de conservación de los territorios indígenas, ejecutados por sus autoridades, gobiernos e institucionalidad propia.



## Participación en rentas nacionales

### Modificación del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022 (Destinación específica del Impuesto Nacional al Carbono)

ARTÍCULO 223. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. <Artículo modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir del primero (1) de enero de 2023, destinará el ochenta por ciento (80%) del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) priorizando los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas, **y los territorios indígenas**, incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática de que trata el parágrafo 1 del presente Artículo.

El veinte por ciento (20%) restante se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el Artículo 1o del Decreto ley 691 de 2017. Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) **y los territorios indígenas**.

PARÁGRAFO 1o. <Ver Notas de Vigencia> Créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática (FONSUREC) como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad fiduciaria, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado, observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El FONSUREC tendrá como mínimo un consejo directivo y un director ejecutivo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del FONSUREC.

PARÁGRAFO 2o. El FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. Los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento.

PARÁGRAFO 3o. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá transferir los recursos que se le apropien en el presupuesto general de la nación al FONSUREC conforme al parágrafo 2 del presente Artículo.

PARÁGRAFO 4o. La ordenación del gasto del FONSUREC, así como el nombramiento del consejo directivo, estará a cargo del Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien este delegue.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental (FONAM)



para la vigencia fiscal 2023 apropiados en el Presupuesto General de la Nación, correspondientes al Impuesto Nacional al Carbono efectivamente recaudado podrán ser transferidos al FONSUREC. Los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al treinta y uno (31) de diciembre de 2022 se destinarán a los fines previstos en el inciso 1 del presente Artículo. Hasta tanto se constituya y entre en operación el Fondo creado mediante el presente Artículo, los recursos del Impuesto Nacional al Carbono apropiados para la vigencia fiscal 2023, se continuarán administrando y distribuyendo de acuerdo con el marco normativo vigente para el FONAM.

## **Autoridad Ambiental**

Constitución Política

ARTICULO 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

## **Modificación del Título VII (y artículos 42, 43 y 44) de la Ley 44 de 1999:**

### **DE LS RENTAS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y LAS AUTORIDADES INDÍGENAS**

ARTÍCULO 42. TASAS RETRIBUTIVAS Y COMPENSATORIAS. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas.

También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables. Queda así subrogado el artículo 18 del Decreto número 2811 de 1974.

Para la definición de los costos y beneficios de que trata el inciso 2o. del artículo 338 de la Constitución Nacional, sobre cuya base hayan de calcularse las tasas retributivas y compensatorias a las que se refiere el presente artículo, creadas de conformidad con lo dispuesto por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, se aplicará el sistema establecido por el conjunto de las siguientes reglas:

- d. La tasa incluirá el valor de depreciación del recurso afectado;
- e. El Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la depreciación;
- f. El cálculo de la depreciación incluirá la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados por la respectiva actividad. Se entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes;
- g. El cálculo de costos así obtenido, será la base para la definición del monto tarifario de las tasas.

Con base en el conjunto de reglas establecidas en el sistema de qué trata el inciso anterior, el Ministerio del Medio Ambiente aplicará el siguiente método en la definición de los costos sobre cuya base hará la fijación del monto tarifario de las tasas retributivas y compensatorias: a) A cada uno de los factores que incidan en la determinación de una tasa, se le definirán las variables cuantitativas que permitan la medición del daño; b) Cada factor y sus variables deberá tener un coeficiente que permita ponderar su peso en el conjunto de los factores y variables considerados; c) Los coeficientes se calcularán teniendo en cuenta la diversidad de las regiones, la disponibilidad de los recursos, su capacidad de asimilación, los agentes contaminantes involucrados, las condiciones socioeconómicas de la población afectada y el costo de oportunidad del recurso de que se trate; d) Los factores, variables y coeficientes así determinados serán integrados en fórmulas matemáticas que permitan el cálculo y determinación de las tasas correspondientes.

PARÁGRAFO. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Las tasas retributivas y compensatorias se aplicarán incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar. El cobro de esta tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento.

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo. Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos provenientes del recaudo de las tasas compensatorias se destinarán a la protección y renovación del recurso natural respectivo, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces. Para cubrir gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. <Parágrafo adicionado por el artículo 25 de la Ley 2294 de 2023. El nuevo texto es el siguiente:> El factor regional de la tasa retributiva por vertimientos para los prestadores del servicio público de alcantarillado en el territorio nacional se cobrará con el factor regional de 1 a los prestadores de los municipios; hasta el 31 de diciembre del 2024, plazo en el cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, actualizarán los estudios, las evaluaciones y la fórmula con el que se calcula la tasa retributiva, así como los criterios de gradualidad para distribuir el factor regional en función de los compromisos asumidos por los prestadores del servicio público de alcantarillado, generando la correspondiente reglamentación con un esquema de tratamiento diferencial.

**PRÁGRAFO 4o. El régimen de distribución de recursos para las Autoridades Indígenas será desarrollado por la ley que para el efecto expida el Congreso de la República en el término de dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Dicho régimen posibilitará el pago por servicios ambientales en territorios indígenas, de conformidad con el artículo 319 de la Ley 1955 de 2019.**

ARTÍCULO 43. TASAS POR UTILIZACIÓN DE AGUAS. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1.974. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas.

El sistema y método establecidos por el artículo precedente para la definición de los costos sobre cuya base se calcularán y fijarán las tasas retributivas y compensatorias, se aplicarán al procedimiento de fijación de la tasa de que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo modificado por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Todo proyecto que requiera licencia ambiental y que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad, deberá destinar no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El beneficiario de la licencia ambiental deberá invertir estos recursos en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfica, de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia.

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo modificado por el artículo 25 de la Ley 1930 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua, se destinarán de la siguiente manera:

- d. En las cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo Adoptado, se destinarán exclusivamente a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo;
- e. En las cuencas declaradas en ordenación, se destinarán a la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca;
- f. En ausencia de las condiciones establecidas en los literales a) y b), se destinarán a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidos en los instrumentos de planificación de la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces.

Para cubrir gastos de implementación, monitoreo y seguimiento; la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos.

Un porcentaje de los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua se destinarán de manera prioritaria a la conservación de los páramos, a través de la subcuenta establecida para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam), bajo la reglamentación que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Los recursos provenientes de la aplicación del parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se destinarán a la protección y recuperación del recurso hídrico, de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca o en la formulación y adopción del Plan.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo adicionado por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La tasa por utilización de aguas se cobrará a todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan el agua por ministerio de ley, pero incluyendo aquellos que no cuentan con la concesión de aguas, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar y sin que implique bajo ninguna circunstancia su legalización.

**PRÁGRAFO 4o. El régimen de distribución de recursos para las Autoridades Indígenas será desarrollado por la ley que para el efecto expida el Congreso de la República en el término de dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Dicho régimen posibilitará el pago por servicios ambientales en territorios indígenas, de conformidad con el artículo 319 de la Ley 1955 de 2019.**

ARTÍCULO 44. PORCENTAJE AMBIENTAL DE LOS GRAVÁMENES A LA PROPIEDAD INMUEBLE. Establézcase, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal.

Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando estas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial.

Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente ley.

Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el numeral 1o. del artículo 46, **así como aquellos para las Autoridades Indígenas**, deberán ser pagados a estas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación.

Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece. **La ejecución de los recursos de las Autoridades Indígenas estará en concordancia con los planes de vida o los usos y costumbres de los pueblos indígenas.**

PARÁGRAFO 1. Los municipios y distritos que adeudaren a las Corporaciones Autónomas Regionales de su jurisdicción, participaciones destinadas a protección ambiental con cargo al impuesto predial, que se hayan causado entre el 4 de julio de 1.991 y la vigencia de la presente Ley, deberán liquidarlas y pagarlas en un término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, según el monto de la sobretasa existente en el respectivo municipio o distrito al 4 de julio de 1991;

PARÁGRAFO 2. <Parágrafo modificado por el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes, exceptuando el megaproyecto del río Bogotá. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión.

**PRÁGRAFO 3. El régimen de distribución de recursos para las Autoridades Indígenas en materia ambiental será desarrollado por la ley que para el efecto expida el Congreso de la República en el término de dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Dicho régimen posibilitará el pago por servicios ambientales en territorios indígenas, de conformidad con el artículo 319 de la Ley 1955 de 2019.**

ARTÍCULO 45. TRANSFERENCIA DEL SECTOR ELÉCTRICO. <Artículo modificado por el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Las empresas generadoras de energía

hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% 7% de las ventas brutas de energía por generación propia, de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la siguiente manera:

1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales o para Parques Nacionales Naturales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.

2. El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:

a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a las que trata el literal siguiente;

b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentran en el embalse;

Cuando los municipios y distritos en donde se encuentren instaladas las plantas hidroeléctricas, no sean parte de la cuenca o del embalse, recibirán el 0.2%, el cual se descontará por partes iguales de los porcentajes de que tratan los literales a) y b) anteriores.

Cuando los municipios y distritos sean a la vez cuenca y embalse participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo.

Los recursos destinados a la conservación de páramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam). En el caso donde los páramos se encuentren dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales serán transferidos directamente a la Subcuenta de Parques Nacionales.

Estos recursos solo podrán ser utilizados por municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

3. En el caso de centrales térmicas la transferencia de que trata el presente artículo será de 4% que se distribuirá así:

a) 2.5% para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.

b) 1.5% para el municipio donde está situada la planta generadora.

Los recursos para la conservación de páramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam). Estos recursos solo podrán ser utilizados por los municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

Municipios que cuenten con ecosistemas de páramos, deberán priorizar la inversión de los recursos en la conservación de estas áreas.

### **El 1% para las Autoridades Indígenas**

PARÁGRAFO 1. De los recursos de que habla este artículo, solo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento.

PARÁGRAFO 2. Se entiende por saneamiento básico y mejoramiento ambiental la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamiento de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos.

PARÁGRAFO 3. En la transferencia a que hace relación este artículo está comprendido el pago por parte del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43.

### Ley 1955 de 2019

ARTÍCULO 319. PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN TERRITORIOS INDÍGENAS. Modifíquese el inciso segundo del artículo 3 del Decreto Ley 870 de 2017 y adiciónense dos párrafos, así:

El Gobierno Nacional y las organizaciones indígenas que asisten a la Mesa Permanente de Concertación - MPC construirán de manera conjunta la propuesta de reglamentación de Pago por Servicios Ambientales - PSA y otros incentivos de conservación para los pueblos y comunidades indígenas, y radicarán esta propuesta ante la MPC una vez entre en vigencia la Ley del Plan Nacional de Desarrollo - PND, para incluir su respectivo proceso de consulta previa con los pueblos y organizaciones indígenas.

PARÁGRAFO 1. El presente artículo, se interpretará sin detrimento del derecho a la consulta previa sobre el PSA e incentivos a la conservación para los demás grupos étnicos del país.

PARÁGRAFO 2. Aplicación del incentivo de Pago por Servicios Ambientales -PSA en territorios de Pueblos Indígenas. Para el diseño e implementación de PSA en territorios indígenas de que trata el artículo 3 de Decreto Ley 870 de 2017, se aplicará con carácter transitorio lo dispuesto por el Decreto 1007 de 2018 y las normas que les modifiquen o complementen, y adicionalmente se tendrán en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Los Proyectos de PSA en territorios indígenas serán de carácter voluntario entre las partes, reconocerán las prácticas tradicionales de producción, estarán en armonía con los instrumentos de planificación propios y garantizarán la adecuada participación, autonomía y libre autodeterminación de las comunidades indígenas.
2. Los pueblos indígenas serán beneficiarios del incentivo de manera colectiva de acuerdo a los procedimientos que de manera autónoma se establezcan en sus territorios.
3. La concertación en el marco del PND 2018-2022 sobre el incentivo de PSA servirá de marco para el diseño e implementación de proyectos específicos de PSA en territorios indígenas.

### Ley 2294 de 2023

ARTÍCULO 233. Adiciónense los párrafos 5, 6 y 7 al artículo 54 de la Ley 143 de 1994, así:

ARTÍCULO 54.

(...)

*PARÁGRAFO QUINTO. Para aquellas plantas nuevas que aún no se encuentren en operación y que estén localizadas en áreas con la mayor radiación solar promedio anual (mayores a 5 kWh/m<sup>2</sup>/día) y de mayor velocidad promedio de viento (mayores a 4 m/s a 10m de altura), de acuerdo con los últimos datos disponibles en los atlas de radiación y velocidad de viento del IDEAM, el porcentaje de la transferencia a la que se refiere este artículo será del 6% de las ventas brutas de energía por generación propia y será implementado de manera gradual, en los siguientes términos: Transcurridos dos (2) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará dos (2) puntos porcentuales, quedando en tres por ciento (3%). Al tercer año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en cuatro por ciento (4 %). Al cuarto año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en cinco por ciento (5%). A partir del quinto año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, llegando al seis por ciento (6%).*



PARÁGRAFO SEXTO. Para plantas en operación o plantas con asignación de obligaciones al momento de la vigencia de la presente ley, que estén localizadas en áreas con la mayor radiación solar promedio anual (mayores a 5 kWh/m<sup>2</sup>/día) y de mayor velocidad promedio de viento (mayores a 4 m/s a 10m de altura), de acuerdo con los últimos datos disponibles en los atlas de radiación y velocidad de viento del IDEAM, el porcentaje de la transferencia a la que se refiere este artículo será del 4% de las ventas brutas de energía por generación propia y será implementado de manera gradual, en los siguientes términos: Transcurridos dos (2) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en dos por ciento (2%). Al tercer año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en tres por ciento (3%). Al cuarto año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en cuatro por ciento (4%).

PARAGRAFO SÉPTIMO. Estos recursos serán destinados a la financiación de proyectos definidos por las comunidades étnicas ubicadas en los departamentos de influencia de los proyectos de generación. Asimismo, contará Con una gobernanza con participación étnica que será reglamentada por el Ministerio de Minas y Energía en un plazo de seis (6) meses después de aprobada la presente ley.

 **MISIÓN DE  
DESCENTRALIZACIÓN**