

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Antecedentes:

#### I. El modelo de ordenamiento territorial adoptado con la Constitución de 1991 en Colombia

Después de un siglo de vigencia del modelo centralista que previó la Constitución de 1886, durante los años 80's se adoptaron una serie de medidas descentralizadoras que se vieron finalmente concretadas en la Constitución de 1991. Tras una ardua discusión en la Asamblea Nacional Constituyente para abandonar el modelo centralista<sup>1</sup>, se decidió definir a Colombia como un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. De esta manera, si bien no se adoptó un modelo federal, sí se pasó del esquema de centralización política y descentralización administrativa que se venía trabajando, donde el énfasis estaba en lo nacional y la descentralización era una mera técnica de administrar, a un sistema de autonomía para las entidades territoriales, sin perder de vista la unidad del Estado (Sentencia C-478 de 1992).

Con la Constitución de 1991, las entidades territoriales se ubicaron en el centro del ordenamiento territorial. A los departamentos, distritos, municipios y eventualmente a los territorios indígenas, a las provincias y a las regiones, se les hizo titulares de autonomía, entendida como la capacidad que gozan para gestionar sus propios intereses regionales o locales, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Dicha autonomía, en tanto principio constitucional, se convierte en una "noción gradual"<sup>2</sup>, el cual dependerá del afianzamiento del proceso descentralizador. Así, se crea una imbricada relación entre la autonomía y la descentralización, ya que como lo sostiene la Corte Constitucional, mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas en la toma de decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses (Sentencia C-517 de 1992).

---

<sup>1</sup> Al respecto vale recordar lo dicho por la Dra. Helena Herrán de Montoya en la Asamblea Nacional Constituyente: "Colombia tiene que ser un Estado autonómico, lo cual en manera alguna se opone a que sea una república unitaria. (...) Hablo deliberadamente de autonomía dejando de lado la descentralización, porque lo que ambiciono para nosotros es un Estado autonómico, no meramente descentralizado. Entiendo que el vocablo descentralización implica o da por supuesto que el origen del poder, su sede natural y obvia, es el centro, pero por un acto de generosidad, de largueza, es desdoblado para que llegue hasta la periferia. [...] Para mí, el poder del Estado debe manifestarse en todas sus formas en cada lugar del territorio, tanto en el centro como en el más apartado confín." Gaceta Constitucional. No. 19, pág. 7.

<sup>2</sup> Así caracterizaba a la autonomía el constituyente Jame Castro en las discusiones de la Asamblea. Gaceta Constitucional No. 120. Miércoles 21 de agosto de 1991, pág. 26.

Por lo tanto, el modelo territorial implementado originalmente en la Constitución de 1991, si bien mantuvo el concepto de República Unitaria, supuso un aspecto novedoso con la introducción de la autonomía como atributo de las entidades territoriales. Esta autonomía, por mandato constitucional, debió haber sido incremental, en tanto, dependiente de la profundización de los procesos descentralizadores que suponían el traslado efectivo de las competencias y de los recursos necesarios por parte del nivel central hacia las distintas entidades territoriales para el ejercicio de esas nuevas competencias. Esta labor le estaba encomendada al legislador orgánico a la luz de lo dispuesto por el artículo 288 constitucional, ya que debía ser quién estableciera la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

## **II. La autonomía de las Entidades Territoriales en la Constitución de 1991**

El artículo 287 de la Constitución dispone que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud, tendrán los derechos de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales.

A partir de dicha norma y en concordancia con la doctrina especializada (Falleti, 2010), puede afirmarse que la autonomía de la que gozan las entidades territoriales en Colombia se manifiesta en tres dimensiones. Por un lado, la autonomía política se refiere al derecho a elegir democráticamente y por voto directo a sus gobernantes en los respectivos niveles territoriales. Así, a la luz del artículo 260 constitucional, ello no sólo se materializa con la elección de gobernadores y alcaldes, sino también con la de diputados, concejales y ediles en los distintos niveles de gobierno.

Por otro lado, la autonomía administrativa comprende la facultad de conducir los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización y prestación de servicios públicos, la administración de sus bienes, la ejecución de sus recursos y la construcción de la infraestructura pública necesaria para garantizar los derechos y el bienestar de sus habitantes. Como materialización de esta autonomía se encuentra la potestad constitucional de la que disponen las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales para aprobar los planes de desarrollo a iniciativa de los gobernantes de turno.

Finalmente, la autonomía fiscal implica, tanto la potestad de reglamentar los tributos que hayan sido creados por el Congreso de la República, como de participar en las rentas nacionales. Frente a lo primero, la Constitución prevé una competencia concurrente entre el Congreso de la República, las asambleas y los concejos, donde el primero deberá crear los tributos territoriales, definiendo sus aspectos básicos y luego, a través de Ordenanzas o de Acuerdos, se definirán sus demás componentes.

Frente a lo segundo, la Constitución ha previsto en su artículo 356 y siguientes, el sistema de reparto de las rentas nacionales entre las distintas entidades territoriales. Consciente de la importancia que tiene la autonomía fiscal para el desarrollo de las demás, el constituyente incluyó expresamente en dicha norma el principio, según el cual, “No se podrá descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas”.

Como puede apreciarse, si bien la Constitución de 1991 no previó un esquema de “soberanía fiscal”, propio de modelos federales, si dispuso de un núcleo mínimo de autonomía fiscal en cabeza de las entidades que debe ser respetado y, como se dijo, debía ser desarrollado por el legislador, a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en virtud del mandato descentralizador y autonomista previsto en la Constitución. (Sentencia C-101 de 2022).

### **III. El fenómeno de recentralización de las últimas tres décadas en Colombia**

A pesar de lo novedoso del modelo autonómico y descentralizador que previó la Constitución de 1991, su implementación y desarrollo no ha tenido el mismo norte e incluso ha ido en sentido contrario. A esta conclusión llega la reciente investigación de López-Murcia (2022), quién demuestra que desde 1997 hasta nuestros días, se ha venido experimentando un marcado proceso de recentralización en Colombia. Esto, a través de la adopción e implementación de un conjunto de políticas y reformas formales o informales que transfieren recursos, responsabilidades o autoridad desde un nivel de gobierno inferior a uno superior, después de los importantes avances descentralizadores de la Constitución.

En esta línea, e independientemente de las distintas orientaciones políticas y las condiciones económicas, en todos los gobiernos se han implementado reformas normativas o políticas tendientes a reconcentrar poderes que antes estaban en cabeza de las entidades territoriales. Según López- Murcia (2022), dentro de este período se ha experimentado recentralización en todos los ámbitos de la autonomía. En consecuencia, esta se refiere a reformas o políticas que no solo han transferido la prestación de servicios públicos a niveles más altos de gobierno, sino que también han determinado cómo puede ser usado un recurso que ha sido asignado a un nivel inferior de gobierno.

Por su parte, la recentralización fiscal se ha desarrollado a través de políticas y reformas que disminuyen el reparto de recursos públicos asignados a los menores niveles de gobierno. Y, finalmente, la recentralización política implica el que, a través de reformas, generalmente electorales, se haya reubicado la capacidad de decisión de un asunto en el gobierno nacional, se hayan reducido los espacios de representación o se haya logrado mayor influencia en un órgano de decisión política por parte del gobierno nacional.

A partir de esta tipología y basados en la investigación de López- Murcia, la Tabla 1 ilustra las principales reformas y políticas recentralizadoras implementadas en los últimos 30 años en Colombia y la tipología a la que corresponden.

*Tabla 1. Tipología de recentralización 1991-2021*

Reforma normativa	Política implementada	Recentralización	
		Administrativa	Fiscal
<b>Ley 358 de 1997</b>	Regulación de los préstamos a las entidades territoriales por parte del Gobierno Nacional	Nuevo conjunto de requisitos para la obtención de préstamos por parte de las Entidades Territoriales en el sistema financiero	
<b>Acto Legislativo 01 de 2001</b>	Crea el Sistema General de Participaciones		Decreten las transferencias fiscales comparadas con el sistema de 1991 (como porcentaje del PIB) hasta 2008
<b>Acto Legislativo 4 de 2007</b>	Modifica el Sistema General de Participaciones		Decreten las transferencias fiscales comparadas con el sistema de 2001 al condicionarse su aumento a un porcentaje los Ingresos Corrientes de la Nación durante los últimos cuatro (4) años.
	Creación del sistema de control y monitores a las Entidades territoriales	Limitación a los mandatos constitucionales de autonomía territorial.	
<b>Acto Legislativo 5 de 2011</b>	Crea el Sistema General de Regalías	Transfiere la autoridad de los municipios y departamentos productores a autoridades del gobierno nacional (OCAD o Pre-OCAD)	

<b>Ley 1454 de 2011</b>	Se expide la primera Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)	No modificó significativamente y como se exige constitucionalmente el reparto de competencias entre las Entidades Territoriales	No previó recursos ni nuevas fuentes de financiación a las Entidades Territoriales
<b>Ley 1755 de 2015</b>	Crea la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES adscrita al Ministerio de Salud y protección Social	Centraliza en la ADRES la administración de todos los recursos públicos destinados a la salud	
<b>Acto Legislativo 4 de 2017 y 5 de 2019</b>	Modifica el Sistema General de Regalías	Fortaleció el papel que juega el gobierno nacional a través del DNP en los OCAD y en la aprobación final de los proyectos	
<b>Ley 1995 de 2019</b>	Límite el aumento del impuesto predial		Limita el principal impuesto en cabeza de los municipios
<b>Ley 1962 de 2019</b>	Establece el régimen de las Regiones como Entidades Territoriales		Dispone que el Gobierno Nacional podrá asignar discrecionalmente una partida en el presupuesto general para su financiación.
<b>Ley 2294 de 2023</b>	Se aprueba el Plan de Desarrollo 2022-2026		Se concentra el gasto, sin que se desagregue en las regiones o municipios ampliando el margen de discrecionalidad política para su destinación.

Fuente: Elaboración propia con base en López- Murcia, 2020

A partir de lo expuesto en la tabla 1 y a manera de balance, en materia de autonomía política, si bien se mantiene la elección popular de alcaldes, gobernadores y demás miembros de corporaciones públicas, su afectación ha sido indirecta en la medida en que el modelo presidencialista se ha exacerbado, concentrando más poderes en cabeza del presidente de la República y logrando una mayor capacidad de influencia en otras ramas y órganos estatales (Arango Restrepo, 2019). Ejemplos de ello lo constituye la cooptación de

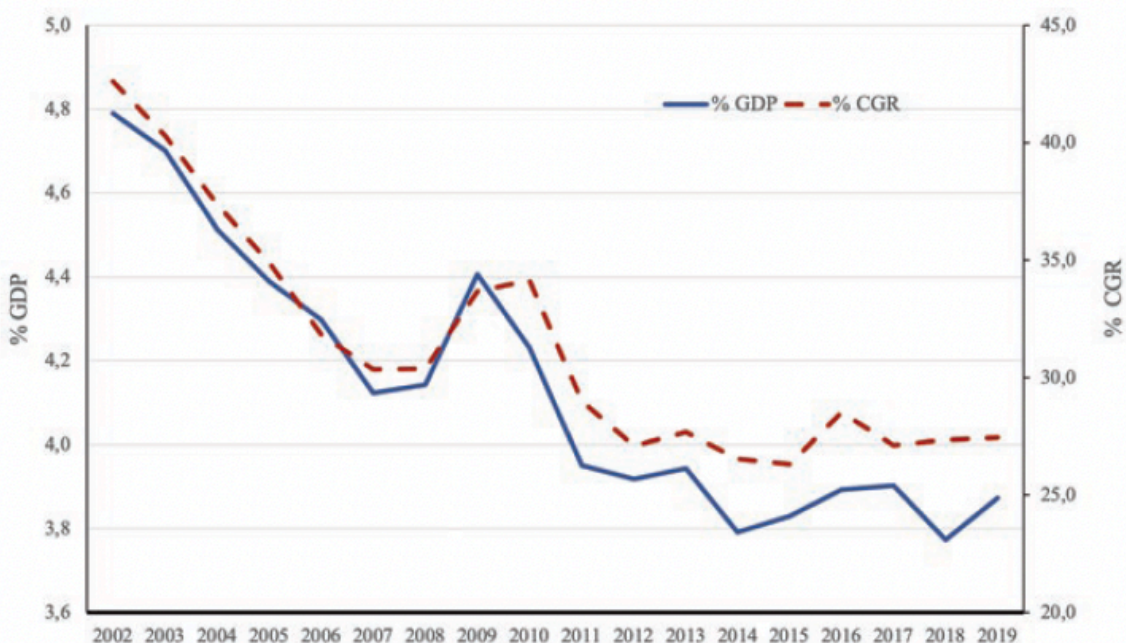
ciertos espacios de representación de las Entidades territoriales, al igual que con la aprobación de los Plan de Desarrollo y presupuestos anuales de los que el ejecutivo nacional goza de iniciativa exclusiva.

Por su parte, en materia fiscal y administrativa el proceso recentralizador si ha sido implementado directamente a través de reformas constitucionales y legales, con efectos evidentes. El mejor ejemplo de recentralización administrativa tiene que ver con la

destinación de los recursos de regalías, ya que desde la reforma constitucional de 2011 ésta ha dependido de las decisiones de los OCAD, donde el gobierno nacional tiene significativa influencia, en detrimento de la autonomía de los municipios y departamentos productores.

En materia de autonomía fiscal, el proceso de recentralización es aún más que evidente. Lo anterior, teniendo en cuenta que con el modelo originalmente previsto en la Constitución de 1991 se establecía que el 46% de los Ingresos Corrientes de la Nación debían ser transferidos a las entidades territoriales (Bonet *et al*, 2014) y que en 1998 llegó al pico del 50% (Ocampo, 2022), la disminución de ese porcentaje es clara con lo que han supuesto la implementación del Sistema General de Participaciones, a través de las reformas constitucionales de 2001 y 2007 y su posterior desarrollo legal, tal y como lo ilustra el gráfico 1.

Gráfica 1: Transferencias como porcentaje del PIB (GDP) y de los Ingresos Corrientes de la Nación (CGR).

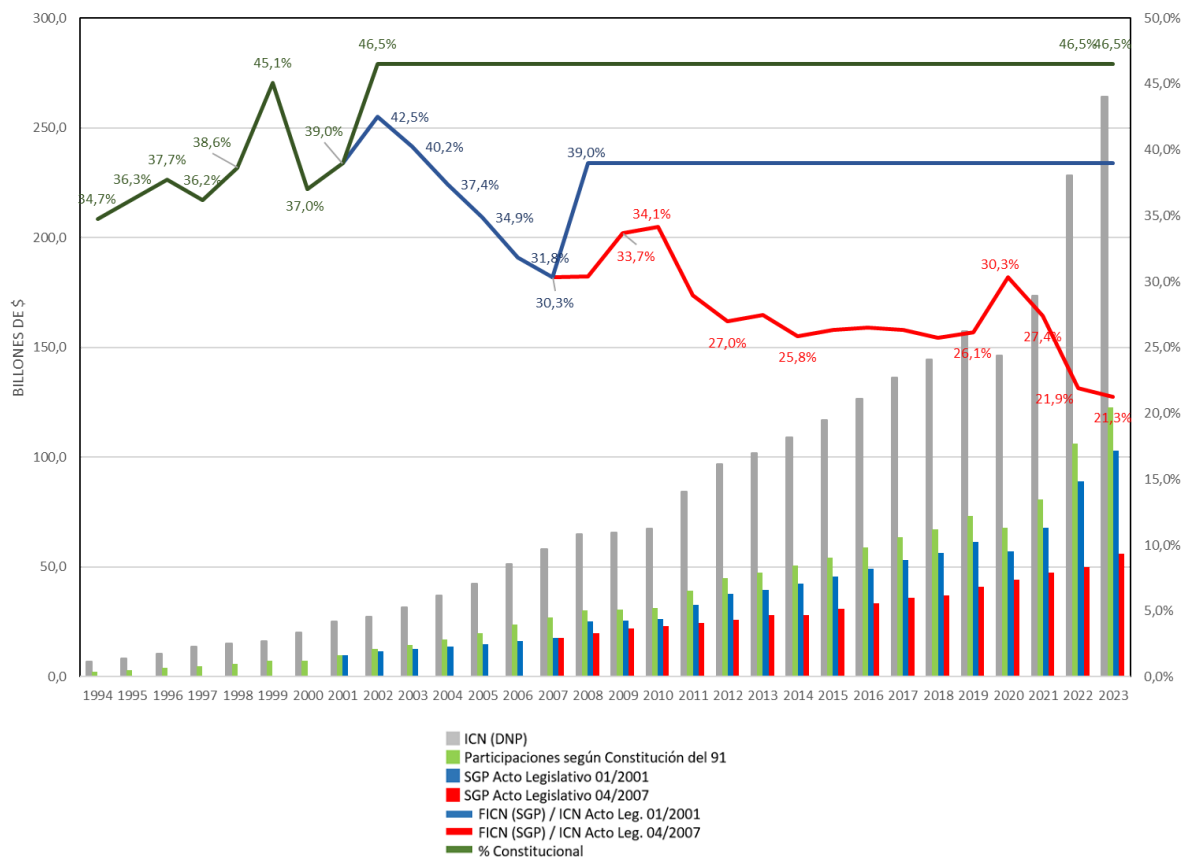


Fuente: Tomando de López- Murcia, 2022



Si se hace una comparación entre el comportamiento que debieron tener las transferencias a las entidades territoriales obedeciendo a los mandatos de la Constitución de 1991, frente a lo que realmente ha sucedido en función del Acto Legislativo 01 de 2001 y 04 del 2007, se logra identificar que éstas han dejado de percibir un aproximado de más de 440 billones de pesos entre el 2001 y el 2023, como se ilustra en la Gráfica 2. Adicionalmente, este panorama se agrava al considerar que dicha disminución de los ingresos porcentuales de transferencias, tampoco se ha visto compensado con el aumento de ingresos propios de los departamentos o municipios.

Gráfica 2: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS EN LOS ICN (EFECTO ACTOS LEGISLATIVOS 01/2001 Y 04/2007)



Datos tomados de:

<https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Informacion-Presupuestal/Ejecuciones-Presupuestales/Pag>

[inas/Operaciones%20Efectivas%20de%20Caja.aspx, https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019444](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019444) y <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825702>

En conclusión, el espíritu descentralizador y autonomista previsto en la Constitución de 1991 ha sido traicionado en los últimos 30 años con un proceso claramente recentralizador en todas las dimensiones de la autonomía territorial. Dicha dinámica resulta particularmente evidente en materia fiscal, donde no solo se ha dado una disminución porcentual significativa de las transferencias de la nación a las entidades territoriales, tanto respecto al Producto Interno Bruto (PIB), como a los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN). Así, los ingresos tributarios propios de los entes territoriales continúan siendo exiguos para el cumplimiento de las funciones a su cargo, además de la limitada autogestión en los territorios debido a las destinaciones específicas con las que trae inmersa el Sistema General de Participaciones. Esta situación se torna particularmente grave para los departamentos del país como pasa a explicarse.

#### **IV. La limitada autonomía fiscal de los Departamentos en Colombia**

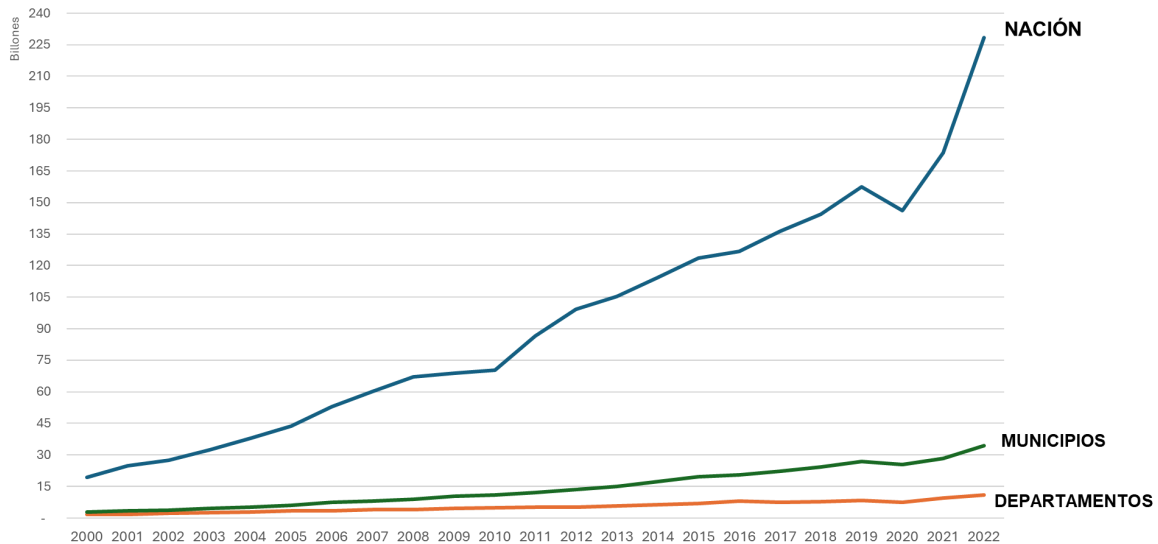
Si bien es cierto que el centralismo es un mal que padecen las entidades territoriales en Colombia en beneficio del Gobierno Nacional, los departamentos en particular, han recibido consecuencias mucho más negativas que los deja peor situados en materia fiscal. Para evidenciar la difícil situación fiscal de los departamentos, es posible resaltar cinco aspectos:

1. La participación que tiene el Gobierno Nacional en el recaudo de los ingresos tributarios es considerablemente superior frente al recaudo de los municipios, y sobre todo de los departamentos.

Así lo registra el gráfico 3 donde se destaca que el Gobierno Nacional recauda la gran mayoría de los ingresos tributarios del Estado colombiano, seguido de los municipios y en último lugar se encuentran los departamentos. Con cifras del 2022 publicadas por la DIAN y el DNP, se tiene que el Gobierno Nacional recauda el 83%, los municipios el 13% y los departamentos tan solo el 4%, lo cual evidencia la baja capacidad fiscal que tienen las entidades territoriales en comparación con la nación y la necesidad de contar con más fuentes de financiación que les permita gestionar sus necesidades.



Gráfica 3: Recaudo Tributario por niveles de gobierno, 1990-2020.



Datos tomados de: <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx> y <https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Informacion-Presupuesta/Ejecuciones-Presupuestales/Paginas/Operaciones%20Efectivas%20de%20Caja.aspx>

Ahora bien, se puede ver una amplia brecha de los ingresos que obtiene la nación para su funcionamiento e inversión, aclarando que el porcentaje de transferencias a los departamentos y municipios es de aproximadamente el 28% para satisfacer necesidades básicas en educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Sin embargo, al analizar el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el cual reúne características de los hogares en relación a las necesidades básicas previamente mencionadas, nos encontramos con que solo el 4% de los municipios del país reportan un índice no superior al 5%, 812 municipios, los cuales representan el 74%, cuentan con un índice entre el 12% y el 60% y 51 municipios reportan este indicador en un porcentaje del 65% hacia adelante. Lo anterior evidencia que el objetivo del Sistema General de Participaciones no está cumpliendo a cabalidad con el cometido para el cual fue creado.

2. La baja participación del recaudo tributario que actualmente tienen los departamentos en el PIB Nacional.

Gráfica 4: Representación de los Ingresos propios (tributarios y no tributarios) por niveles de gobierno como porcentaje del PIB 2022



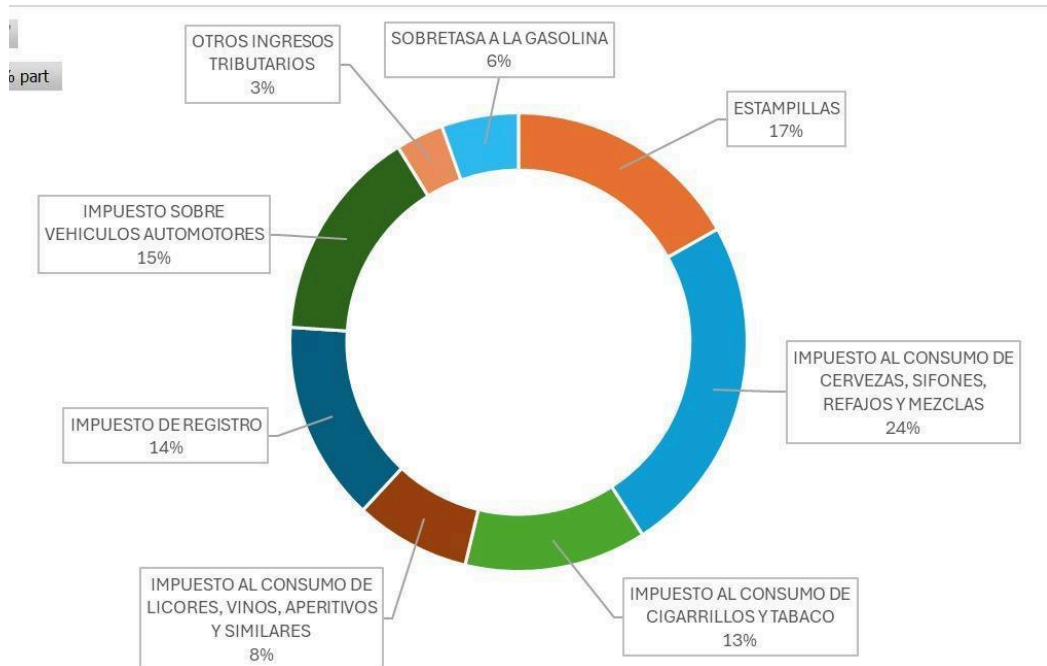
Elaboración propia con datos tomados de

<https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Informacion-Presupuestal/Ejecuciones-Pre-supuestales>

Como se observa en la gráfica 4, para la vigencia 2022, con un PIB de \$1.469.791 miles de millones de pesos (DANE, 2024), la participación fiscal de los departamentos en términos porcentuales es mínima, teniendo en cuenta que su recaudo tributario, sólo aporta al país un 0,7% del PIB, los municipios el 2,4%, en comparación con un 16% de la Nación. Los tributos departamentales en su mayoría son impuestos pigouvianos. Esto es, buscan corregir externalidades negativas, teniendo adicionalmente su gran mayoría una destinación específica. En consecuencia, los departamentos son las entidades territoriales con menos flexibilidad en la potencialización de los ingresos.

3. La composición de los tributos departamentales está asociada principalmente al consumo, siendo algunos de ellos rentas de la nación que son cedidas a los departamentos. Se evidencia que para el 2023 los impuestos al consumo representan un 45% del total de los ingresos departamentales, siendo el impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas el tributo de mayor recaudo departamental, representando un 24% sobre el total de los ingresos.

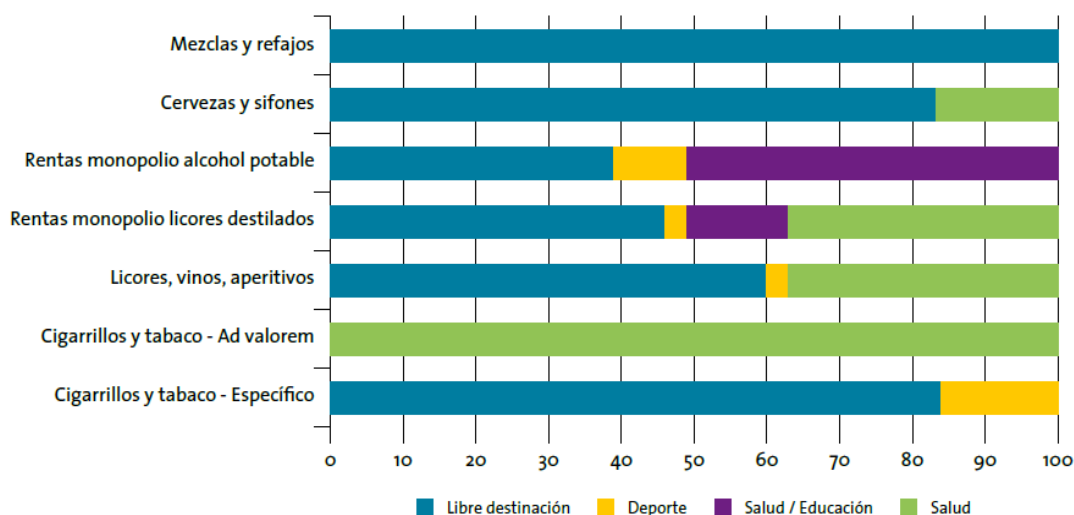
Gráfica 5: Participación de la composición de ingresos tributarios departamentales en 2023



Elaboración propia con datos tomados de CUIPO 2023.

Como se expuso previamente, el aporte de los tributos departamentales a los ingresos tributarios nacionales ha sido mínimo a través de los años, fluctuando entre un 3 a un 7% en el aporte total del recaudo tributario. De este, el 83% del recaudo tributario departamental se concentra en 5 tributos, entre los cuales se encuentran el impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas; estampillas; impuesto sobre vehículos automotores; impuesto de registro; impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco e impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. Estos tributos en su mayoría tienen una destinación específica, tal como se evidencia en la gráfica 6.

Gráfica 6: Destinación de los tributos departamentales.



Datos tomados del Informe Final Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (CESTT).

La condicionalidad de la destinación de estos tributos conlleva a una limitación evidente de la autonomía administrativa de las entidades territoriales departamentales. Con ello, se reemplazan recursos de libre destinación por recursos de destinación específica, teniendo en cuenta que las leyes que autorizan estos tributos son las que establecen en que deben utilizarse los recursos recaudados, limitando la discrecionalidad de gasto y adicionalmente encareciendo la contratación pública, por lo cual se ha recomendado su reducción o reemplazo por otros tributos menos distorsionadores (CESTT, 2020).

También, algunos de los impuestos departamentales se dirigen a corregir externalidades ambientales o de otro tipo con los bienes gravados, como lo sería el impuesto a vehículos o la sobretasa a la gasolina. Sin embargo, la literatura especializada ha advertido que, en países en desarrollo, en especial en Latinoamérica, estos impuestos no siempre han sido eficientes en corregir dichas externalidades, sino que paradójicamente en ciertos casos las han aumentado. Este sería el caso del uso de algunas de estas rentas para el financiamiento de mega obras de infraestructura vial, en vez de desincentivar el impacto ambiental que con ello se genera (BID, 2013)

4. El aumento de la dependencia que tienen las entidades territoriales de las transferencias del Gobierno Nacional.

Con el Gráfico 7, se evidencia el aumento en la dependencia de las transferencias y las regalías por parte de los municipios y departamentos. Como señalan Ricciulli- Marín et al (2022), estos dos recursos son la principal fuente de los gobiernos territoriales, siendo mayor en los departamentos donde representan cerca del 70% de los ingresos totales. En el caso de estos últimos, se destaca también la pérdida de participación de los ingresos tributarios, los cuales pasaron de representar cerca del 50% de los ingresos totales en 1990 a menos del 25% en 2020.

En los municipios, también hay dependencia, incluso mayor que la observada en los departamentos. Los ingresos tributarios municipales tienen una pérdida de participación menor que los departamentales y representaron un poco más del 30% de los ingresos totales en 2020.

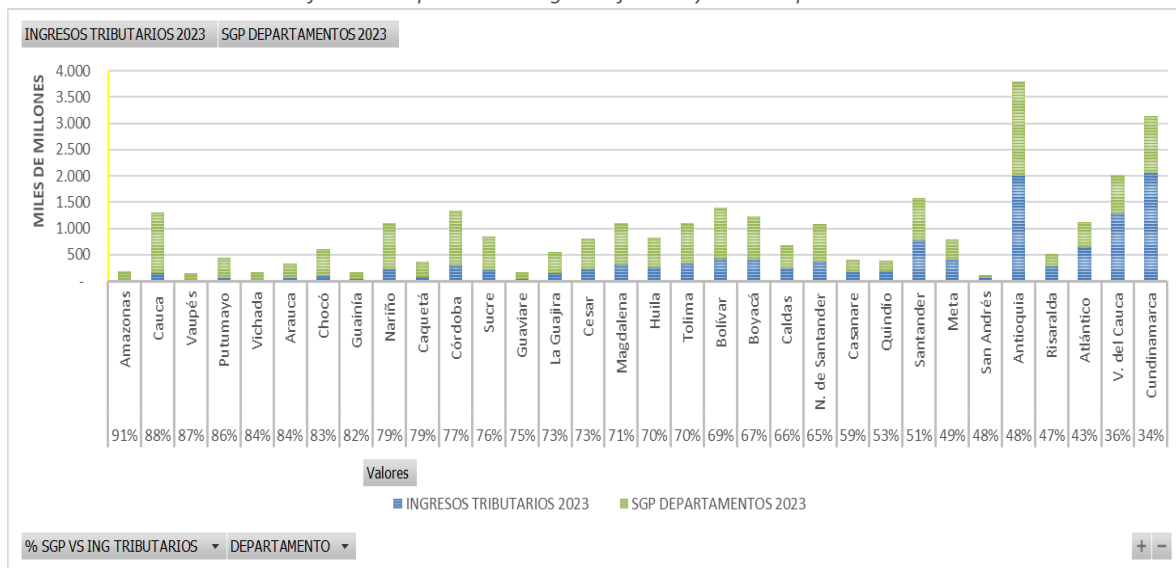
Gráfica 7. Composición de ingresos departamentales y municipales, 1990- 2020



Tomado: Ricciulli- Marón et al, 2022

Luego de extraer los datos reportados a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) y del DNP, podemos evidenciar a través de la Gráfica 8 que algunos departamentos tienen tan pocos ingresos propios que su recurso más representativo son las transferencias, con una participación de hasta el 91%, lo cual indica que no tienen margen fiscal para ejecutar y planificar sus territorios.

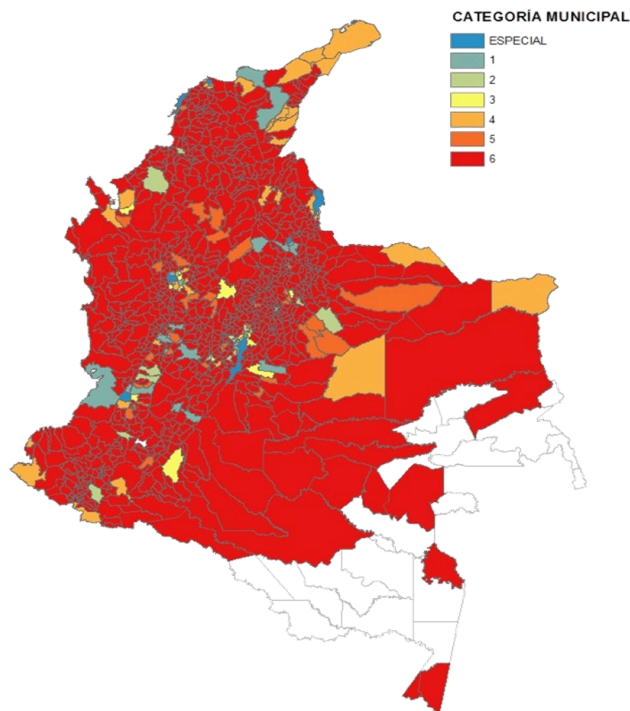
Gráfica 8: Composición de ingresos fiscales y SGP a departamentos 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda

5. La categorización de los municipios en Colombia evidencia que el modelo actual no garantiza el desarrollo de las regiones: la mayoría de municipios son categoría 6.

Gráfica 9: Municipios de Colombia por categoría



Fuente: Elaboración propia con datos del DNP

De acuerdo con los datos de la Contaduría General de la Nación, en Colombia hay 1102 municipios, de los cuales 952, es decir el 86,4%, son categoría 6, y estos tienen el 30% de la población y el 78% de la extensión del país. Los 6 municipios categoría especial representan el 0,5% de los municipios, el 30% de la población, únicamente el 0,4% de la extensión del territorio, y el 55% de los ingresos tributarios de los 1102 municipios.



Gráfica 10: Municipios de Colombia por categoría

CATEGORÍA	CANTIDAD MUNICIPIOS	PARTICIPACIÓN
ESP	6	0,5%
1	27	2,5%
2	29	2,6%
3	17	1,5%
4	23	2,1%
5	48	4,4%
6	952	86,4%
<b>TOTAL</b>	<b>1102</b>	<b>100%</b>

Fuente: CGR

En el proceso de categorización, se establecen criterios como (i) Los límites definidos de población e Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para cada categoría de departamento, distrito y alcaldía; (ii) el valor máximo definido de los gastos de funcionamiento como proporción de los ICLD para las diferentes entidades territoriales, a la cual pertenecen en la vigencia 2022. Así las cosas, se puede inferir que el 91% de los municipios del país tienen niveles mínimos de ICLD. El modelo muestra, en concordancia con la categorización y los ICLD y el desarrollo de puntos anteriores, que Colombia es un país que actualmente no cuenta con sus necesidades básicas satisfechas, presenta altos niveles de desigualdad y disparidad de oportunidades.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su investigación Pilares del Desarrollo Humano en Colombia, ha sostenido que *“Colombia tiene una de las distribuciones de ingresos más desiguales en el mundo y la desigualdad ha sido persistente. Por esta razón la baja productividad del país no ha superado la condición de pobreza y vulnerabilidad que afecta al 60% de su población”* (PNUD, 2023), evidenciando la inequidad y desigualdad que existe en las entidades territoriales y que a la fecha no se ha podido disminuir a pesar de las transferencias del sector central.

En virtud de lo expuesto y ante la limitada autonomía de los departamentos en Colombia, se hace necesario pensar en una reforma al sistema tributario territorial con el objetivo de obtener nuevas fuentes de financiación, reducir ineficiencias, eliminar tributos distorsivos, simplificar el sistema tributario y adoptar nuevos tributos. Es preciso permitirles a los departamentos tener mayores recursos y discrecionalidad en el gasto, a fin de desatar un mayor desarrollo territorial y una mejor capacidad institucional subnacional. De esta manera se pueda disminuir la profunda dependencia de las transferencias de la Nación, que se ha visto asociada a una mayor probabilidad de corrupción (Álvarez, Caputo, Quintana y Sánchez, 2019).

## V. La conveniencia de profundizar la autonomía fiscal en la literatura y para Colombia

En las últimas décadas se ha reivindicado la conveniencia de profundizar la descentralización fiscal por parte de los Estados en desarrollo, no solo a partir de razones teóricas, sino también a partir de recientes estudios empíricos. Desde sus orígenes, la teoría de la descentralización fiscal (Tiebout, 1956) sostiene que los sistemas fiscalmente descentralizados producen una prestación de servicios públicos más eficiente, en el sentido de que es más probable que el gobierno preste los servicios más deseados y necesitados por los ciudadanos. Esta mayor "eficiencia asignativa" se debe a la mejor información que tienen los gobiernos descentralizados sobre esas necesidades. Una segunda ventaja atribuida originalmente a descentralización fiscal (Oates, 1972) es la de la eficiencia de la producción, es decir, la posibilidad de entregar un conjunto de servicios públicos a un costo menor, lo que se traduce en una mayor calidad y cantidad de los servicios a proveer.

Tal y como lo ha reseñado el Banco Mundial (2020), la descentralización fiscal se vuelve crucial para dar a los gobiernos regionales más autonomía para administrar sus recursos, apropiarse de las fuentes de financiamientos y acompañar un proceso de aumento de estándares de transparencia, rendición de cuentas y ejecución de presupuestos para programas de inversión pública regional. En esta línea, la literatura especializada ha identificado por lo menos cinco argumentos en favor de profundizar la autonomía fiscal en países con altos índices de centralismo o con fenómenos de recentralización.

El primero de ellos se refiere a que la descentralización fiscal tiene un impacto positivo en la provisión de servicios debido a una mejor asignación de recursos y mayor cercanía entre las autoridades y la población, implicando mejor información y rendición de cuentas. Al respecto, existen estudios empíricos que muestran cómo frente a la provisión de bienes públicos alrededor de la educación (Faguet 2004; Faguet y Sánchez, 2014; Lozano y Martínez, 2013; Falch y Fischer, 2012); la salud (Habibi et al., 2013; Jiménez y Rubio, 2011; Robalino et al., 2001); y los servicios públicos (Díaz-Serrano y Rodríguez-Pose, 2015; Espasa et al., 2015) ha existido un aumento en la satisfacción de la ciudadanía cuando estos se proveen de manera descentralizada. De igual forma, en materia de infraestructura se ha encontrado que en entornos descentralizados esta es de mejor calidad y se construye y administra a menor costo que en entornos centralizados (Banco Mundial, 2020).

El segundo argumento sugiere que, dado que la descentralización fiscal mejora la eficiencia económica, también puede tener un efecto correspondiente en el entorno dinámico del crecimiento económico. Así, una mayor autonomía fiscal puede estar asociada con una mayor producción por unidad de trabajo y, por lo tanto, con mayores tasas de crecimiento. El tercer argumento sostiene que la descentralización también ayuda a disminuir la

desigualdad y la pobreza, tanto directamente, facilitando el acceso a servicios básicos, como indirectamente, mejorando la composición del gasto y la calidad de la gobernanza (Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2011; Tselios et al., 2012). Al respecto, existe un buen número de estudios que encuentran un efecto beneficioso de la descentralización sobre el coeficiente de Gini, reduciendo así la desigualdad en la economía y la pobreza en general (Martínez-Vázquez et al. 2017). En cuarto lugar, la mayoría de los estudios empíricos han encontrado que la descentralización está asociada con una reducción general de las disparidades territoriales. Esta es un área en la que la evidencia es bastante sólida al probar que la descentralización contribuye a la convergencia económica regional, a un acceso más igualitario a los servicios (Martínez-Vázquez et al., 2017) y, como se dijo, a una mayor transparencia en la asignación de recursos que disminuye la divergencia territorial (Bonet, 2006; Lessman 2012).

Finalmente, en cuanto a la calidad de la gobernanza, existe una relación que se refuerza mutuamente entre la descentralización fiscal y la gobernabilidad democrática (Banco Mundial, 2020). Así, la gobernanza mejora mediante una mayor rendición de cuentas a través de elecciones y diferentes formas de competencia intergubernamental (Competencia fiscal). De igual forma, existe sólida evidencia empírica que concluye que la descentralización está asociada, tanto con una menor corrupción, como con la economía ilegal. Por lo tanto, resulta claro que la descentralización también tiende a fomentar una mayor acción colectiva, interacción y, en última instancia, capital social y confianza en el gobierno.

En ese sentido, el BID (2013) ha señalado que los gobiernos subnacionales en América Latina deben asumir una mayor responsabilidad en la generación de sus propios ingresos para promover el desarrollo local y satisfacer la creciente demanda de infraestructura y servicios locales derivados de la creciente urbanización en los territorios. Indican que una mayor responsabilidad fiscal a nivel subnacional otorga a las autoridades mayor autonomía para elegir e implementar sus decisiones políticas, reduce la dependencia de las transferencias del gobierno central y aumenta la eficiencia y transparencia del gasto, ya que genera una mayor exigencia en la rendición de cuentas por parte de los ciudadanos a sus líderes. Así mismo, manifiestan que, con el objetivo de lograr un aumento en los ingresos propios, se deben asignar nuevas bases impositivas a los gobiernos subnacionales, y particularmente en el caso de Colombia, teniendo en cuenta que, si bien los municipios tienen bases impositivas relativamente sólidas, los departamentos tienen bases muy inelásticas con capacidad limitada de recaudación.

Descendiendo al caso colombiano, tal y como lo referencia el informe final de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (CESTT, 2020), la evidencia disponible indica que la descentralización ha tenido efectos positivos en nuestro país. El aumento en el gasto social en combinación con la autonomía de los entes territoriales ha tenido efectos positivos sobre indicadores de salud y educación y ha estimulado el crecimiento económico. En primer lugar,

para los municipios con mayores niveles de autonomía en operación, el aumento en presupuesto condujo a la ampliación de la cobertura educativa de los municipios (Faguet & Sánchez, 2008; 2014; Lozano & Martínez, 2013). No obstante, no hay evidencia contundente con respecto al mejoramiento de la calidad de la educación (Lozano & Martínez, 2013; Melo Becerra, 2012). En segundo lugar, la mayor descentralización de funciones logró incrementar la cobertura de salud (Faguet & Sánchez, 2014). En tercer lugar, hay evidencia de que la descentralización tuvo un efecto positivo sobre el crecimiento económico regional (Lozano & Julio-Román, 2015). En suma, la literatura sugiere que la descentralización ha tenido un efecto positivo sobre la oferta de bienes públicos locales.

En este sentido, existe consenso en que es deseable seguir adelante con el proceso de descentralización territorial en Colombia. Prueba de ello se constituye el mandato dado por el Congreso de la República, a través de la Ley 1962 de 2019, para conformar la que sería una segunda Misión de Descentralización en el país, con el objetivo de ordenar y definir el reparto de competencias y, por ende, de recursos entre entidades territoriales que dispone el artículo 288 Constitucional y que hasta el momento no ha tenido lugar.

De igual forma, existe consenso sobre la necesidad de fortalecer fiscalmente a los Departamentos a partir de la crítica situación financiera que ya fue esbozada y que le impide cumplir con sus funciones constitucionales, tal y como lo muestra la literatura especializada. Al respecto, la OCDE desde 2014 ha recomendado como estrategia para profundizar la descentralización en Colombia, incrementar la capacidad impositiva de los gobiernos subnacionales y, en especial, de los departamentos, para disminuir su dependencia de las transferencias del Gobierno Central y aumentar su autonomía y eficiencia en el gasto. Lo anterior teniendo en cuenta que, debido a poderes impositivos relativamente bajos, combinados con reglas fiscales estrictas y subvenciones asignadas, la autonomía fiscal general del nivel subnacional en Colombia es más baja que el promedio en los países que hacen parte de la organización (OCDE, 2014).

En la misma línea, en su más reciente estudio sobre Colombia, la OCDE ha insistido en dicha sugerencia, señalando que la descentralización puede fortalecerse mejorando las capacidades fiscales y aumentando gradualmente la autonomía de gastos e ingresos de los gobiernos subnacionales. Así, se sostiene que los departamentos son a menudo responsables de las competencias y funciones más exigentes en la provisión de bienes y servicios públicos a nivel territorial, sin que cuenten con los recursos propios, suficientes y necesarios para llevarlas a cabo. Por lo tanto, reitera la organización internacional, la necesidad, no sólo de reformar el Sistema General de Participaciones para aumentar las transferencias en favor de los gobiernos subnacionales, sino de construir capacidades diferenciales en materia fiscal en los territorios, a través de nuevos impuestos departamentales y municipales, junto con una adecuada gestión de recaudo de los mismos (OCDE, 2019).

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en un estudio reciente sobre descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina ha evidenciado que el sistema fiscal actual en Colombia está conformado por transferencias que, en su mayoría, tienen destinación específica, ya sea para gastos en salud, educación, agua potable y saneamiento básico o propósito general, sin considerar el potencial recaudatorio de las entidades subnacionales. Esta circunstancia origina, según el estudio, que las entidades territoriales *“cuenten con recursos menores a sus necesidades de gasto en condiciones de equidad, lo que no les permite ofrecer más y mejores bienes y servicios públicos a su población.”* (BID, 2017).

En el mismo sentido, la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (CESTT) en las recomendaciones realizadas en su informe final de 2020 evidencia como, entre 2000 y 2019, los departamentos perdieron 1,5 puntos porcentuales de participación dentro de la composición total del recaudo tributario. En consecuencia, advierte la necesidad de profundizar el proceso de descentralización de los departamentos, en tanto, sus funciones no están definidas de forma explícita e independiente como en el caso de los municipios, y tampoco sus fuentes de financiación. Para ello, propone *“definir de forma taxativa las responsabilidades de los departamentos y potenciar la generación de recursos propios, para así brindar a estas entidades mayor autonomía y capacidad fiscal”* (CESTT, 2020).

Finalmente, la CESTT en su informe señala, coincidiendo con los estudios de la OCDE, que *“una mayor participación de recursos propios en los ingresos de los gobiernos territoriales y una menor participación de las regalías y transferencias per cápita están asociados con un mejor desarrollo institucional”* (CESTT, 2020). Así, este mejor desarrollo incide sobre el bienestar de la población y, por tanto, *“la oferta de bienes públicos locales en áreas como educación, salud y agua potable se ve favorecida por el recaudo fiscal, el cual tiene un efecto muy superior que las regalías y las transferencias”*. Por último, sostiene que el problema tributario territorial es parte esencial de la descentralización política y administrativa. (CESTT, 2020)

En la misma línea argumentativa, un reciente estudio de Bonet, Pérez y Ayala (2020), publicado por el Banco de la República, propone expresamente que:

[D]ebido al mecanismo de delegación de competencias municipales a los departamentos, estos últimos son los que mayores responsabilidades tienen a su cargo y, paradójicamente, son los que menos recursos poseen. En este sentido, la principal recomendación derivada de estos resultados es que se considere un fortalecimiento de la capacidad de gestión de los departamentos, algo que iría más allá de una reforma del SGP. Por un lado, implicaría una reforma tributaria subnacional que les permita generar mayores ingresos tributarios para cumplir, en forma realista, con las responsabilidades propias y derivadas de la no-certificación de los municipios bajo su jurisdicción.

En virtud de lo expuesto, resulta claro que en la literatura especializada existen buenos argumentos en favor de profundizar la autonomía fiscal de las entidades territoriales en Estados que adoptan modelos unitarios y que se encuentran en vía de desarrollo. De igual forma, para el caso colombiano, los estudios coinciden en la necesidad de fortalecer la capacidad impositiva de los departamentos, a través de la creación de impuestos propios, con el fin de garantizar el cumplimiento de las competencias a su cargo, promover el desarrollo de los municipios que lo componen y materializar la autonomía de la que es titular por mandato constitucional.

#### **VI. La propuesta de constitucionalizar el recaudo de los impuestos sobre la renta y el patrimonio en favor de los Departamentos y el Distrito Capital de manera conjunta.**

Con la intención de establecer una protección constitucional en favor de la autonomía fiscal de los municipios, el artículo 317 de la Constitución Política dispone desde su versión original en su inciso primero que “*Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble*”. Esta es una importante garantía de rango constitucional de la que disponen los municipios y que les reserva, de forma exclusiva y excluyente, la posibilidad de gravar la propiedad inmueble. De esta manera, se establece una importante fuente de ingresos que no está supeditada a la voluntad del legislador, quién tampoco podrá desmejorarla a través de exenciones, tratamientos preferenciales o trasladarla a la Nación a la luz de las prohibiciones establecidas por los artículos 294 y 362 de la misma Constitución. En palabras de la Corte Constitucional, dicha norma establece:

[T]anto una garantía para los contribuyentes, en el sentido de que su derecho de propiedad, en cuanto a inmuebles se refiere, no será objeto de varios y simultáneos gravámenes por parte de distintas entidades territoriales, como una salvaguarda para los municipios, cuyas rentas se derivan en buena parte del impuesto predial con el fin de reservar para ellos esta fuente de ingresos. (Sentencia C-876/02).



Sin embargo, en la Constitución de 1991 y por asuntos posiblemente relacionados con la restricción temporal en la que sesionó la Asamblea Nacional Constituyente, no se aprobó ningún tributo o ingreso fiscal constitucionalmente protegido para los Departamentos. Este vacío supuso que siguiera dependiendo de la voluntad del Congreso de la República establecer las cuantías de las transferencias por parte de la Nación, al igual que los impuestos, tasas y sobretasas asignado a los departamentos, lo cual, sumado al fenómeno de recentralización que ha vivido el país en los últimos 30 años, han configurado un modelo con una muy restringida autonomía fiscal para los Departamentos, como se expuso anteriormente.

Por lo tanto, la propuesta que se sustenta consiste en introducir una norma análoga al inciso primero del artículo 317 Constitucional y establecer un ingreso protegido constitucionalmente y de titularidad exclusiva para los Departamentos y el Distrito Capital. En este sentido, se propone adicionar un inciso y un párrafo al artículo 298 de la Constitución Política con el siguiente tenor:

*“[...] Sólo los departamentos y el Distrito Capital podrán gravar la renta y el patrimonio de las personas naturales y jurídicas que allí residan. El recaudo de estos impuestos será de propiedad exclusiva de ellos en su conjunto. Su distribución se hará atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, equidad social, solidaridad territorial, eficiencia y demás criterios que establezca la ley”.*

*PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para la implementación de esta reforma se dispondrá de un régimen de transición que no podrá superar dos vigencias fiscales contadas desde su promulgación.”*

Como justificación al texto propuesto se destacan los siguientes puntos. Sobre la redacción del inciso primero, se opta por adaptar la que dispone el mencionado artículo 317 constitucional, minimizando con ello los riesgos de vicios competenciales con la reforma y adoptando la doctrina que en su interpretación se ha desarrollado sobre aquella norma por parte de la Corte Constitucional frente a los municipios (Sentencia C-876 de 2002; C-990 de 2004; C-257 de 2022 y C-393 de 2023). En segundo lugar, se precisa que los impuestos sobre la renta y el patrimonio dejarán de ser impuestos nacionales y pasarán a ser departamentales y del Distrito Capital por mandato constitucional, por lo que los recursos que se deriven de su recaudo serán de propiedad de los Departamentos y el Distrito Capital de forma conjunta.

Se trata entonces de una fuente propia de financiación de las entidades territoriales implicando que el derecho al crédito fiscal nacional se transfiera a los Departamentos y al Distrito Capital en su conjunto y, con ello, que ese valor no se incorpore al presupuesto



nacional para atender el gasto público ocasionado por la ejecución de los programas y proyectos adoptados en el plan de inversiones de entidades públicas del orden nacional, sino a los presupuestos de los distintos departamentos y del Distrito Capital, destinándose a atender los gastos de estas entidades territoriales.

Sobre la distribución del recaudo de los referidos impuestos, la disposición menciona seis principios constitucionales que deberán regirla. Los tres primeros se corresponden con los que por mandato del artículo 288 constitucional deben regular las competencias entre los distintos niveles territoriales, a saber, coordinación, concurrencia y subsidiariedad. De forma novedosa, se incluyen tres nuevos principios, a saber, el de equidad social, solidaridad territorial, eficiencia, que hacen referencia al carácter redistributivo y equitativo que debe seguirse en su distribución, al igual que a otros factores que puedan promover la sana competencia fiscal entre los titulares de dichas rentas. Finalmente, se dispone que el legislador podrá introducir otros criterios de selección en la administración y distribución de las rentas recaudadas en virtud de los nuevos impuestos departamentales.

Sobre la conveniencia de seleccionar a los impuestos de renta y patrimonio como aquellos que se reservarán de forma exclusiva y excluyente a los Departamentos pueden señalarse que como se comprueba en el punto VIII, estos son los únicos ingresos tributarios significativos que garantizarían la autonomía fiscal de los Departamentos y del Distrito Capital, además que ambas son rentas que se producen en los territorios y que, por tanto, deberían permanecer en él, a la luz de la teoría de la descentralización fiscal. De igual forma, atendiendo a razones técnicas y como lo ha reseñado el BID (2013), los tributos directos son los que deben quedar en manos de gobiernos subnacionales, atendiendo a que la base gravable de estos es de poca movilidad, como es el caso del impuesto predial para los municipios y sería de renta y patrimonio para los departamentos.

Finalmente, se prevé un párrafo dirigido a garantizar una adecuada implementación de la reforma y abordar los efectos macroeconómicos de la reforma propuesta. En este sentido, se otorga discrecionalidad para que el Congreso de la República disponga de lo necesario, tanto para el régimen de transición, como para la materialización de la reforma, estableciendo únicamente un término de hasta dos vigencias fiscales para que ello tenga lugar, contadas desde la entrada en vigencia de la reforma.

En conclusión, con la introducción de ambas disposiciones normativas al artículo 298 constitucional, se logra elevar a norma constitucional la fuente y destinación de los recursos recaudados a través del impuesto de renta y patrimonio a favor de los Departamentos y del Distrito Capital, constituyéndose en una medida esencial para la concreción de la anhelada autonomía fiscal en cabeza de los Departamentos.

Texto original	Texto propuesto (subrayado y resaltado constituye el nuevo texto)
<p><b>Artículo 298.</b> Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.</p> <p>Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.</p> <p>La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.</p>	<p><b>Artículo 298.</b> Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.</p> <p>Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.</p> <p>La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.</p> <p><b><u>Sólo los departamentos y el Distrito Capital podrán gravar la renta y el patrimonio de las personas naturales y jurídicas que allí residan. El recaudo de estos impuestos será de propiedad exclusiva de ellos en su conjunto. Su distribución se hará atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, equidad social, solidaridad territorial, eficiencia y demás criterios que establezca la ley”.</u></b></p> <p><b><u>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para la implementación de esta reforma se dispondrá de un régimen de transición que no podrá superar dos vigencias fiscales contadas desde su promulgación</u></b></p>

**VII. El referendo constitucional como vía necesaria para la adopción de la propuesta.**

La existencia de un déficit de representatividad regional en las instancias nacionales y la falta de incentivos políticos y económicos en el Gobierno Nacional para profundizar la descentralización fiscal en favor de los Departamentos, tal y como lo prueban los más de treinta años del proceso de recentralización que hemos vivido y los cerca de 12 proyectos que se han presentado y hundido en el Congreso de la República para modificar el actual Sistema General de Participaciones, obligan a implementar la propuesta de reforma

acudiendo directamente a los ciudadanos. Así, estos podrán decidir sobre su conveniencia y oportunidad en un referendo constitucional aprobatorio de iniciativa popular. De esta manera, el que sean los mismos ciudadanos que habitan las regiones del país, los que decidan sobre la titularidad y destinación de sus tributos, torna al referendo como el mecanismo idóneo para ello.

El referendo se corresponde con una de las tres vías previstas para reformar la Constitución Política; está regulado en el artículo 378 superior y se define a la luz de la regulación estatutaria como el sometimiento de un proyecto de reforma constitucional de iniciativa popular a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza. Al respecto, se opta por acudir a la iniciativa popular para conjurar los problemas de representatividad e incentivos antes aludidos, al igual que para dotar de mayor legitimidad a la propuesta. Con este objetivo en mente, se atiende a lo dispuesto en el artículo 155 constitucional que exige que un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral del país apoye la iniciativa. Una vez logrado dicho apoyo, se presentará al Congreso de la República el proyecto de ley que convoque al referendo, el cual deberá contener el texto de la reforma que se propone, tendrá trámite de urgencia y para ser aprobado deberá contar con la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras.

Una vez aprobada la ley de convocatoria al referendo, esta tendrá control automático por parte de la Corte Constitucional, tanto por vicios competenciales como de procedimiento. De contarse con la declaratoria de exequibilidad de la ley, el presidente de la República procederá a convocar al referendo en un plazo no mayor a seis meses y este sólo se entenderá aprobado con el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral. Desde la certificación de ese resultado, el referendo se entenderá aprobado y entrará en vigencia.

Sobre la duda que pueda suscitar el que una propuesta de referendo constitucional de iniciativa popular pueda referirse a asuntos presupuestales, tributarios o fiscales, valga destacar que dicha restricción opera taxativamente para otros mecanismos de participación ciudadana de iniciativa popular y, en particular, para referendos derogatorios de normas legales, tal y como lo dispone expresamente el artículo 170 Constitucional. Por lo tanto, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, “las materias objeto de referendo constitucional no se encuentran limitadas y las únicas restricciones que se le imponen son las que corresponden a los vicios de procedimiento en su formación” (Sentencia C-150 de 2015).

Este último asunto, supone referirnos a posibles riesgos competenciales que suponga el contenido de la propuesta. Al respecto, dos serían los argumentos para descartar dichos riesgos. En primer lugar, lo que hace la reforma es desarrollar el principio constitucional de

autonomía territorial, en particular, en su dimensión fiscal, el cual goza de consagración expresa en el texto constitucional y en distintas disposiciones normativas, como ya se expuso. De esta forma, lo que se pretende, siguiendo por analogía lo previsto en el artículo 317 superior, es establecer una protección constitucional de los impuestos de renta y patrimonio en favor de los departamentos y el Distrito Capital, lo cual activa las garantías creadas para los tributos territoriales previstas en los artículos 294<sup>3</sup> y 362<sup>4</sup> constitucionales. Adicionalmente, lo previsto en la reforma no se contrapone con la prohibición del artículo 359 constitucional, ya que, de aprobarse, los impuestos de renta y patrimonio dejarán de ser rentas nacionales, además de entrar dentro de la primera excepción prevista en la misma norma, a saber, por tratarse de una renta prevista de ahora en adelante en la Constitución precisamente en favor de los departamentos y del Distrito Capital.

En segundo lugar, hasta el día de hoy, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional no se han identificado elementos esenciales o estructurales que se refieran a asuntos de ordenamiento territorial, por lo que no es posible advertir, *prima facie*, una posible sustitución de la Constitución por esta vía, cuando no es posible advertir la premisa mayor de dicho juicio. Por lo tanto, resulta claro que la propuesta que se hace resulta ajustada al poder de reforma, a los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional (Sentencia C-150 de 2015) y, por ende, a los cánones constitucionales.

#### **VIII. Conveniencia e impacto fiscal de la propuesta para los departamentos de país**

Como se ha sostenido, la autonomía de los Departamentos y del Distrito Capital pasa por disponer de los recursos y rentas necesarias para el cumplimiento de sus deberes y competencias constitucionales. Por lo tanto, tal y como coincide la literatura al respecto, es necesario fortalecer los ingresos tributarios propios de estas entidades territoriales para materializar la promesa de la autonomía fiscal y romper con la dinámica recentralizadora que ha tenido lugar durante los últimos 33 años de vigencia de la Constitución de 1991.

Sin embargo, la Constitución bajo el esquema de país unitario y descentralizado con autonomía de las entidades territoriales, impulsó tanto la descentralización política como la fiscal, creando un nuevo esquema de competencias para los municipios y departamentos, así como un sistema de transferencias para financiar las funciones asignadas. Este último, constituido por dos fondos definidos como un porcentaje de los ingresos corrientes de la

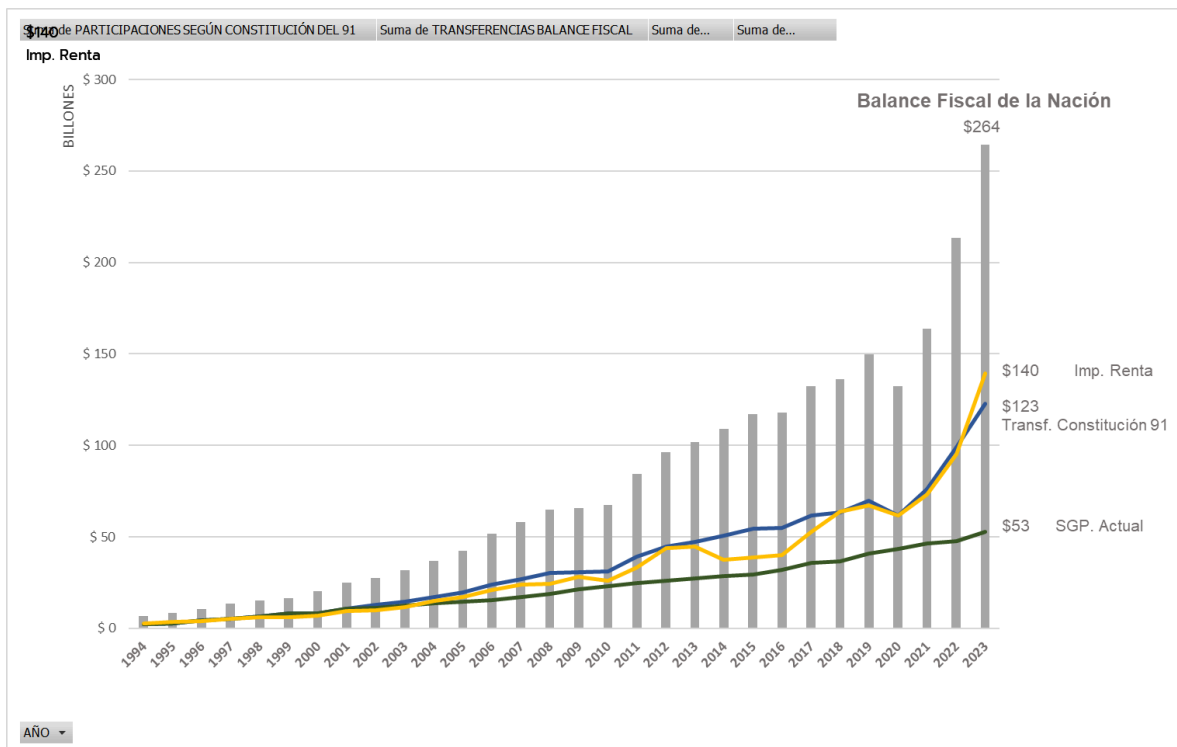
<sup>3</sup> Al respecto, el artículo 294 constitucional dispone que la “Ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales”. Constitución Política de Colombia, 1991.

<sup>4</sup> Al respecto, artículo 362 señala que “Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”. Constitución Política de Colombia, 1991.

Nación (ICN): 1. El situado fiscal llegaría a constituir el 24,5%, destinado a los Departamentos, Distrito Capital y a los Distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, con el fin de financiar la salud y la educación; y 2. Las participaciones municipales el 22%, destinados a sectores específicos como educación, salud y agua potable y saneamiento básico. En síntesis, implicaba que el 46,5% de los ICN debía ser trasladado a los departamentos, municipios y distritos.

En la gráfica 11 podemos observar, como el modelo mencionado en el párrafo anterior se comportaría sin incluir las modificaciones adoptadas por los actos legislativos 01 del 2001 y 04 del 2007, en comparación a lo que reciben los departamentos, municipios y distritos a través del SGP actualmente. Las entidades territoriales están dejando de recibir el 120% de los ICN, aproximadamente. Se puede concluir entonces que los recursos subnacionales vienen siendo restringidos desde el primer Acto Legislativo donde el crecimiento del SGP estaba definido en función de la inflación; y desde el segundo Acto Legislativo donde quedó atado al promedio de la variación porcentual de los ICN en los últimos cuatro años, además de las limitaciones establecidas para las destinaciones específicas que consagran estos actos legislativos, lo que impide el desarrollo e inversión para los departamentos, distritos y municipios por su reducido espacio fiscal.

Gráfica 11: Balance fiscal de la Nación, transferencias a través del SGP VS Impuesto de Renta

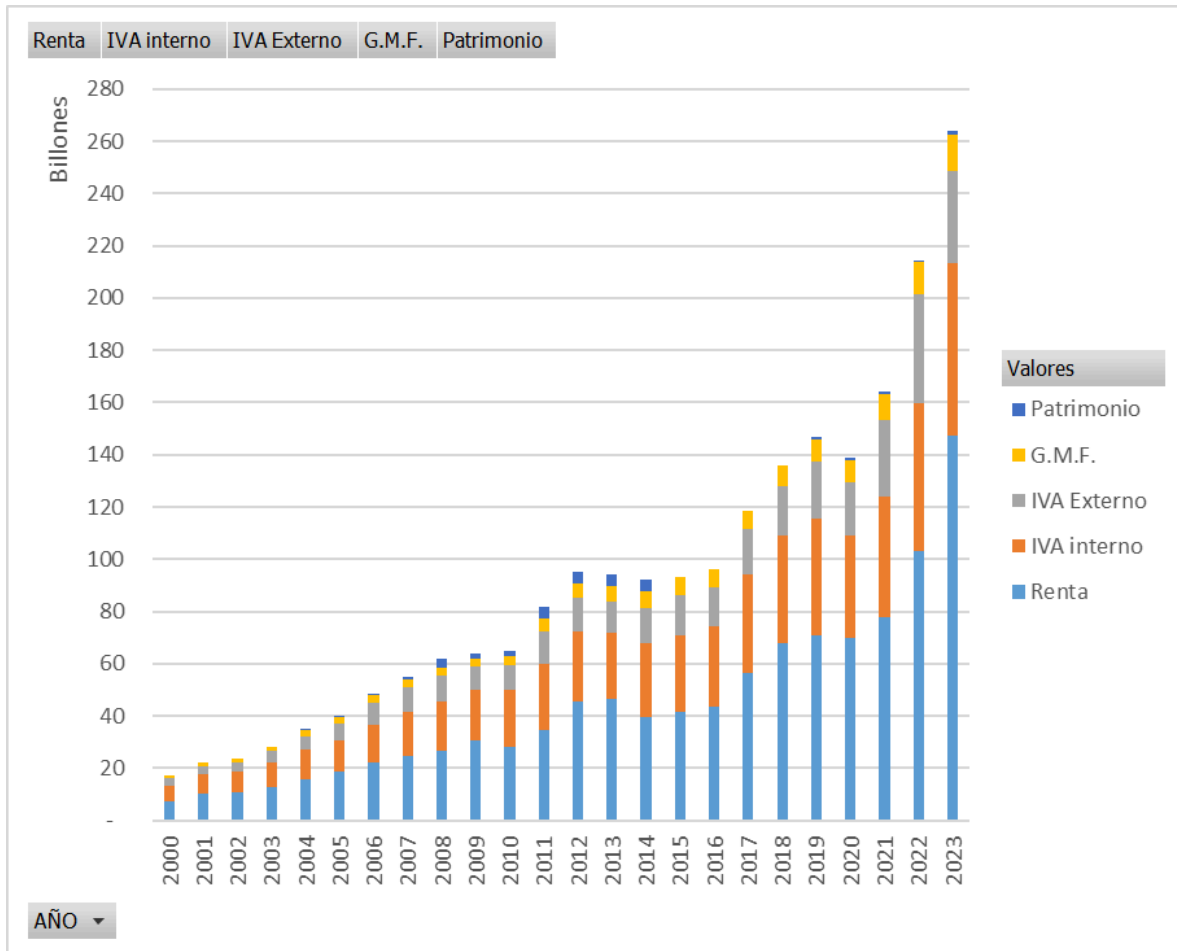


Fuente:  
[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages\\_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral)

Con este propósito y como lo ilustra el gráfico 12, del análisis de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) de carácter tributario, se colige que las únicas rentas tributarias que serían suficientes, además de coherentes con la teoría de la autonomía fiscal de los Departamentos y el Distrito Capital serían las que se originan sobre la renta y el patrimonio. Sobre su suficiencia, valga simplemente destacar que para la vigencia 2021 y 2022, renta y patrimonio significó el 45% de los Ingresos Corrientes de la Nación, y para 2023 el 53% lo que muestra ser una renta adecuada y suficiente para garantizar la autonomía fiscal de las entidades territoriales en cuestión y romper con la dependencia que hasta el momento han tenido de recursos de la Nación. Precizando además que el monto recaudado por concepto de renta y patrimonio obedece en proporción a lo destinado como situado fiscal y/o transferencias, que según la Constitución se debía transferir a las entidades territoriales.

Sobre su carácter técnico y coherente con la teoría de la autonomía fiscal, tanto la renta como el patrimonio son generados en los territorios donde las personas naturales y jurídicas se domicilian. Tiene pleno sentido que los tributos sobre ellos permanezcan en los territorios, aspecto que no resulta predicable de las demás rentas tributarias nacionales relevantes, como el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) o sobre los aranceles.

Gráfica 12: Ingresos Corrientes de la Nación 1994-2023



Fuente: <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>

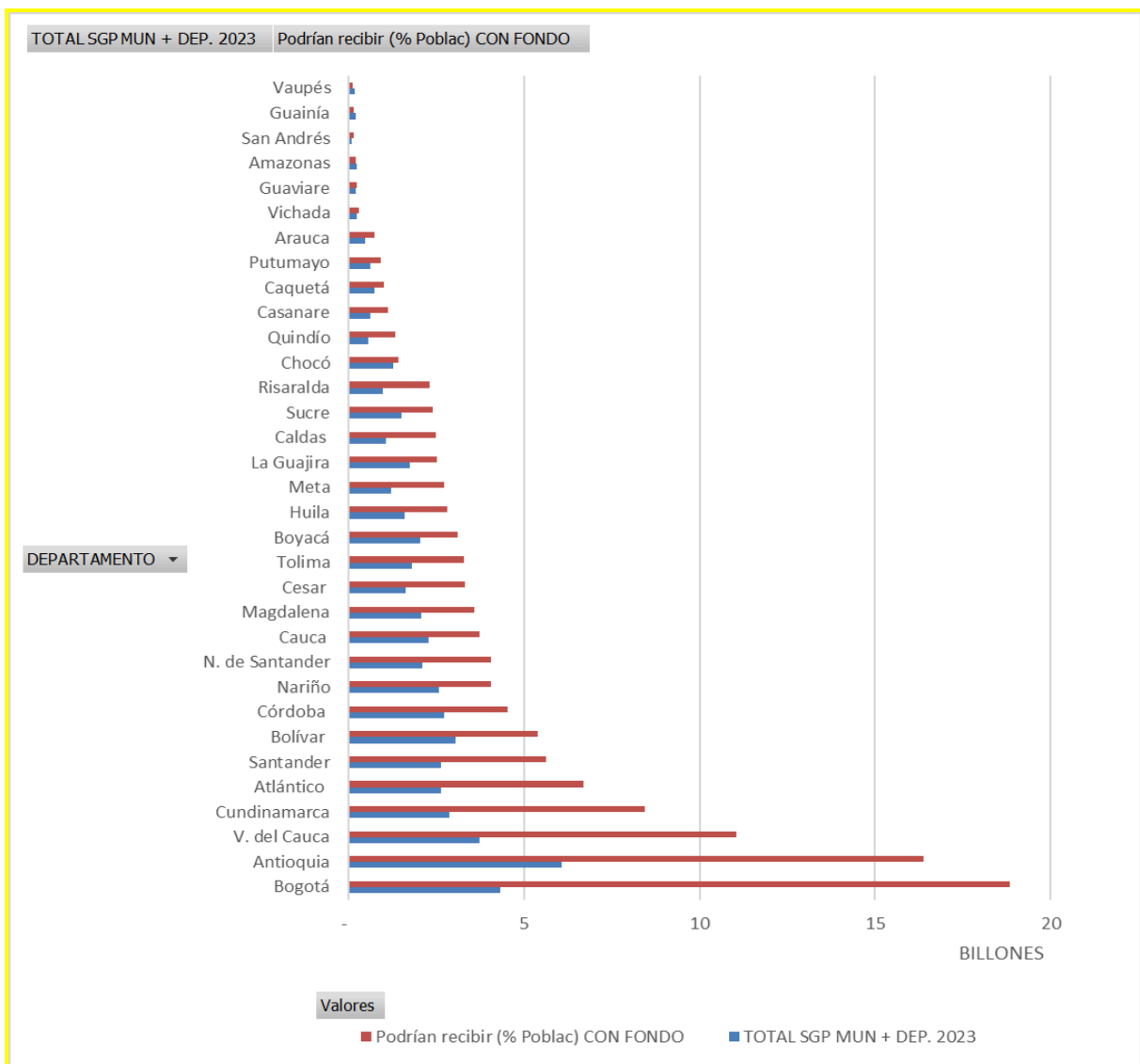
En relación con la conveniencia de la reforma para las finanzas de los Departamentos y el Distrito Capital resulta claro que atendiendo a la cuantía que representan dichos impuestos, los ingresos ahora propios de estas entidades territoriales se verían incrementados significativamente y, por ende, los de los municipios, distritos y demás entidades territoriales que los componen. Si bien, el esquema de distribución deberá ser definido en la reglamentación que haga de la reforma el legislador, atendiendo a los principios que expresamente trae la norma, con el ánimo de ilustrar la conveniencia de la reforma y sus implicaciones favorables para las distintas regiones del país, se proponen dos ejercicios hipotéticos.

En el gráfico 13 se ilustra lo que actualmente vienen recibiendo los Departamentos (con sus municipios y distritos) y el Distrito Capital por el actual Sistema General de Participaciones



(SGP) y se compara con lo que recibirán los Departamentos y el Distrito Capital de distribuirse los nuevos ingresos por renta y patrimonio atendiendo a la población que en ellos residen, es decir, según un criterio per cápita. Para este modelo se puede concluir que, si bien se realiza una distribución por porcentaje de participación de la población para cada departamento, se dejan aislados algunos criterios y variables importantes que no cierran las brechas sociales, económicas, ambientales que hoy presentan los departamentos y municipios. Con esta propuesta, no se podría dejar de pensar en la formulación y modelación de un fondo de compensación o convergencia que equipare las disparidades que generan la distribución de los recursos per cápita.

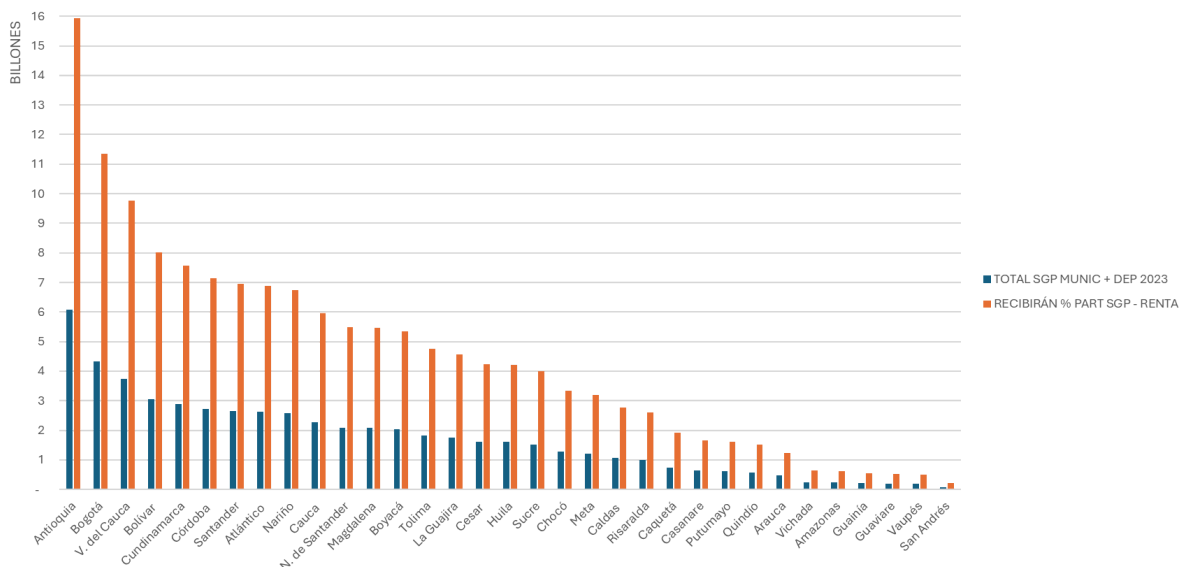
Gráfica 13: SGP VS Renta y Patrimonio distribuido a los departamentos per cápita



Fuente: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>

Con el gráfico 14 se observa lo que actualmente vienen recibiendo los Departamentos (con sus municipios y distritos) y el Distrito Capital por el actual Sistema General de Participaciones (SGP) y se compara con lo que recibirán los Departamentos y el Distrito Capital de mantenerse los actuales criterios que hoy trae el Sistema General de Participaciones (SGP). Como puede verse, los efectos de este modelo se reflejan en un aumento equivalente al ingreso adicional que se percibirá por el mayor recurso de renta y patrimonio que se distribuiría a los departamentos, y en concurrencia a los municipios y Distrito Capital. Es importante aclarar que, si bien dentro de las variables utilizadas en el Sistema General de Participaciones están inmersas algunas como necesidades básicas insatisfechas, porcentaje de miseria, población, PIB, entre otras macroeconómicas, se puede indicar que a este modelo aún le es preciso incluir algunas de carácter ambiental, acceso a vivienda, distribución equitativa del ingreso. Esto, sin desfinanciar ni desatender, y mejor potencializar, los componentes de Salud y Educación que hacen parte del modelo de contrato social de la Nación.

Gráfica 14: SGP VS Renta y Patrimonio distribuido con criterios actuales al SGP 2023



Fuente: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>

Llegados a este punto, se reitera que, si bien los criterios de distribución de los recursos se podrán ajustar en la reglamentación posterior y así cerrar definitivamente las brechas que siguen existiendo entre las distintas regiones del país, los dos ejercicios que ilustran las gráficas 13 y 14 evidencian cómo la reforma propuesta resulta a todas luces favorable y conveniente para las finanzas de los Departamentos y del Distrito Capital. De esta manera, se garantiza su autonomía fiscal, administrativa y política; se rompe con la dependencia

asfixiante de la Nación, con el exacerbado centralismo de las últimas décadas; y se materializa finalmente el ideal previsto en la Constitución de descentralizar el Estado Unitario, generando autonomías en las entidades territoriales.

Finalmente, debe señalarse que junto con la distribución de los recursos existen otros asuntos de vital importancia que se deberán abordar por el legislador en la implementación de la presente reforma. Uno de ellos tiene que ver con el recaudo de los mencionados impuestos. Este bien pudiera continuar estando en cabeza de la DIAN. Un segundo aspecto tiene que ver con el ajuste que deberá hacerse a la regla fiscal, tanto nivel nacional, como departamental, en el marco de la sostenibilidad fiscal a la que se refiere el artículo 334 Constitucional. Por último, deberán fortalecerse los mecanismos que incentiven el control ciudadano, político y jurídico, como las veedurías ciudadanas, la rendición de cuentas y el rol de las Asambleas Departamentales que, junto con los organismos de control, garanticen la adecuada y eficiente ejecución de los nuevos recursos cedidos a los Departamento y el Distrito Capital.

## Referencias

Arango Restrepo, A. C. (2019). Mutaciones del presidencialismo. La transformación del poder presidencial en Colombia (1974-2018). Estudios constitucionales, vol.17, n.2

Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). More than Revenue: Taxation as a Development Tool. Palgrave Macmillan, Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación. Washington, D.C.

Banco Mundial. (2020A). “Lessons from International Experience on Fiscal Decentralization for Regional Governments”. Volume I: Main Report.

Banco Mundial. (2020B). “Lessons from International Experience on Fiscal Decentralization for Regional Governments”. Volume II: Overview and Case Studies: Colombia, Indonesia, Poland and Spain.

Bonet, J., G.J. Pérez, and J. Ayala. (2014). Contexto Histórico y Evolución del SGP en Colombia. Cuadernos de historia económica, Banco de la República.

Bonet, J. (2006). Fiscal decentralization and regional income disparities: Evidence from the Colombian experience. The Annals of Regional Science 40 (3): 661-676.

Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. (2020) Informe Final.

Cortés, D., & Vargas, J. F. (2012). Inequidad Regional en Colombia (No. 34). Bogotá.

Falleti, T.G. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

López-Murcia, J. (2022). *Recentralisation in Colombia*. Palgrave Macmillan Cham.

Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015 M.P. Mauricio González Cuervo

\_\_\_\_\_, Sentencia C-478 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

\_\_\_\_\_, Sentencia C-517 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón

\_\_\_\_\_, Sentencia C-101 de 2022 M.P. Gloria Stella Ortiz

\_\_\_\_\_, Sentencia 876 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis

\_\_\_\_\_, Sentencia C-990 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis

\_\_\_\_\_, Sentencia C-257 de 2022 M.P. Alejandro Linares Cantillo

\_\_\_\_\_, Sentencia C-393 de 2023 M.P. Paola Meneses Mosquera

Martínez-Vázquez, J., Lago-Peñas, S., y Sacchi, A. (2017). “The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey” with S. Lago and A. Sachi, *Journal of Economic Surveys*, Volumen 31, edición del 4 de septiembre; pp 1095–1129.

Martinez, L. (2019). Sources of Revenue and Government Performance: Evidence from Colombia. In *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3273001>.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy* 64: 416-424.

Ricciulli- Marin, D. Bonet- Morón, J. Pérez- Valbuena, G.J. (2022). Cien años de finanzas públicas en Colombia. *Cuadernos de historia económica*, NO. 56, Banco de la República.

Ocampo, J. A. (2022). Centralismo, descentralización y federalismo en la historia de

Colombia. En Revista Económica Colombiana, *Colombia control fiscal en la república*. Bogotá: Contraloría General de la República – Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

OECD (2014). Territorial Reviews: Colombia 2014, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2019). Asymmetric Decentralisation: Policy implications in Colombia. OECD Publishing, Paris.

### Texto del Proyecto de Ley

PROYECTO DE LEY NO.

Por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional de Iniciativa Popular y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

**ARTÍCULO 1. CONVOCATORIA.** Convóquese al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto por los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante un Referendo Constitucional Aprobatorio de Iniciativa Popular decida si aprueba el siguiente:

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

EL PUEBLO DE COLOMBIA

Decreta:

Adiciónese un inciso y un párrafo al artículo 298 de la Constitución Política con el siguiente tenor:

*“Sólo los departamentos y el Distrito Capital podrán gravar la renta y el patrimonio de las personas naturales y jurídicas que allí residan. El recaudo de estos impuestos será de propiedad exclusiva de ellos en su conjunto. Su distribución se hará atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, equidad social, solidaridad territorial, eficiencia y demás criterios que establezca la ley”.*

*PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para la implementación de esta reforma se dispondrá de un régimen de transición que no podrá superar dos vigencias fiscales contadas desde su promulgación”*

Aprueba Usted el anterior texto:

Si ( )

No ( )

**ARTÍCULO 2. VIGENCIA.** La presente ley regirá a partir de la fecha de su promulgación.