

Imprimir

Cursa en el congreso de la república el Proyecto de Ley 412 de 2025 que propone someter a referendo constitucional de iniciativa popular la propiedad exclusiva de los departamentos y el Distrito Capital sobre los impuestos de renta a las personas naturales y a las empresas, así como al patrimonio. A nombre de la autonomía y de la libertad de los territorios para disponer de sus propios recursos se corre el riesgo de socavar las bases fiscales del Estado social de derecho, profundizar abruptamente el déficit fiscal y poner en riesgo la financiación de parte del gasto recurrente del Estado.

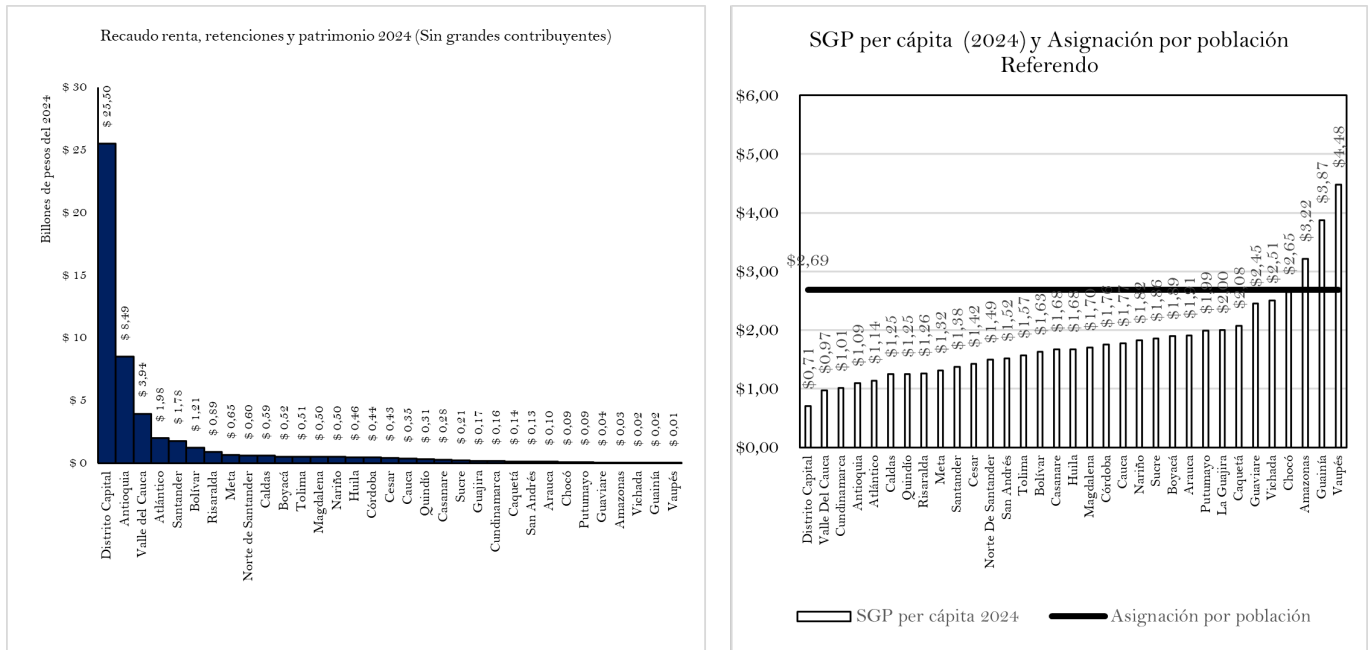
Del total de los impuestos de renta, retenciones y patrimonio, más del 50% está a cargo de los Grandes Contribuyentes. Del resto, el Distrito Capital, Antioquia y Valle del Cauca recaudan el 74.16%, y con Atlántico, Santander y Bolívar, los 6 departamentos con mayor concentración del poder y la riqueza en Colombia, el 83.9%. El resto de los departamentos (27) solo recaudan el 16.1%. De tal manera, otorgar la atribución de retener el 85% de dichos impuestos y que se distribuyan proporcional a la población o a la actual asignación del SGP, beneficiaría discriminatoriamente a los departamentos más ricos y de mayor población. El 15% de los recursos restantes serían para pagar el funcionamiento de la DIAN y para amortiguar las pérdidas de los departamentos con menor capacidad tributaria mediante un sistema de compensación.

Si se distribuyen los recursos en función del porcentaje de la población del respectivo departamento, se genera una alícuota cercana a los 3 millones de pesos por habitante. Como se aprecia en la Figura 1 panel derecho, prácticamente todos los departamentos recibirían mayores recursos respecto a la distribución actual del SGP. Solo tres, Amazonas, Guainía y Vaupés tendrían una pérdida neta y el Chocó prácticamente recibiría lo mismo. Es de suponer que un fondo de compensación podría corregir esa pérdida. Sin embargo, es claro que los departamentos de mayor desarrollo económico y población son aquellos que más se beneficiarían de abultados incrementos de recursos, en particular Bogotá, Valle del Cauca, Cundinamarca y Atlántico. De tal manera, se incrementaría la inequidad entre departamentos a favor de los más prósperos, con el gancho de que “todos ganan”.

Figura 1. Recaudo de renta, retenciones y patrimonio por departamento (izquierda). SGP per

Referendo por la autonomía fiscal departamental o el desmantelamiento del Estado social de derecho

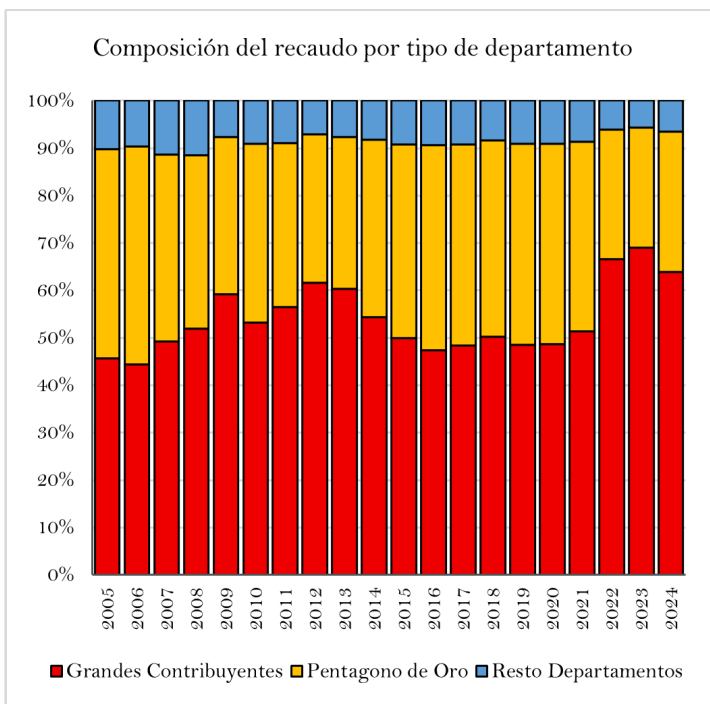
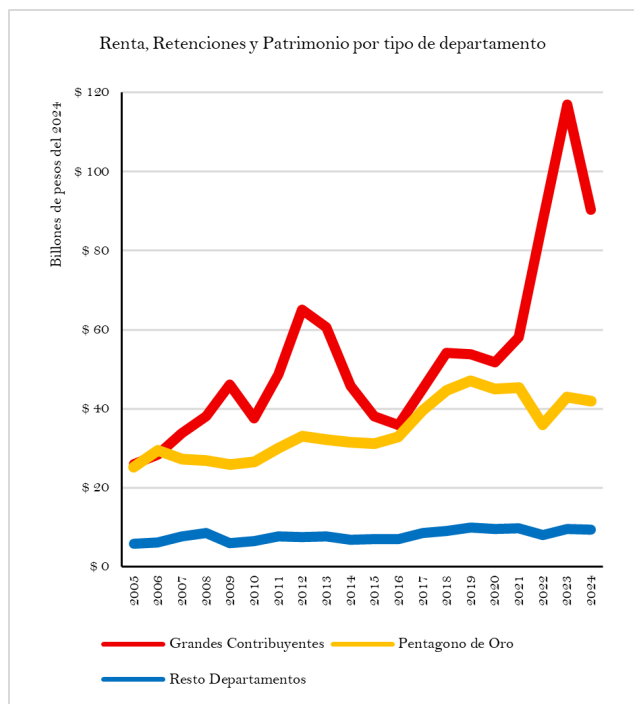
cápita 2024 y asignación por población por departamento (derecha).



Fuente: elaboración propia con base en datos de Estadísticas de Recaudo – DIAN (2025), SICODIS – DNP (2025) y Exposición de motivos “Por las regiones, firme” (2025).

Figura 2. Renta, retenciones y patrimonio por tipo de departamento 2005 a 2024 en billones de pesos del 2024 (izquierda) y composición del recaudo (derecha).

Referendo por la autonomía fiscal departamental o el desmantelamiento del Estado social de derecho



Fuente: elaboración propia con base en Estadísticas de recaudo – DIAN (2025)

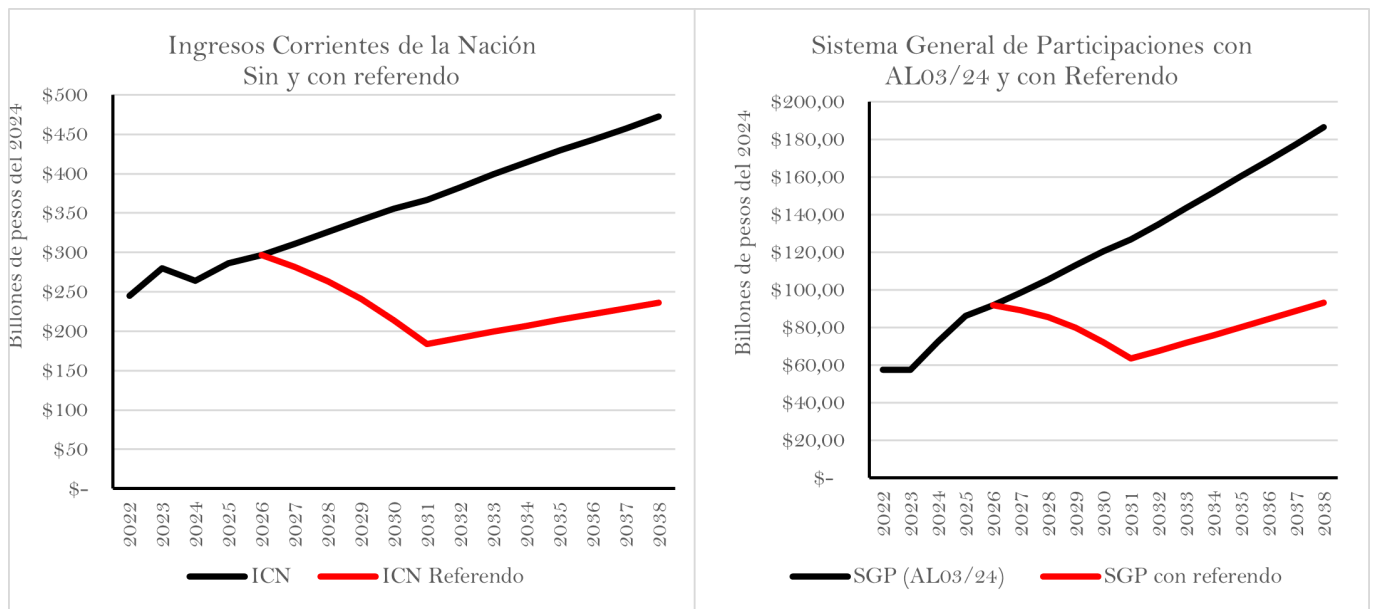
Nota: El Pentágono de Oro está conformado por: Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Santander

La propuesta liderada desde el departamento de Antioquia disminuiría en casi el 50% los ingresos corrientes de la nación -ICN-, fuente de financiación del Sistema General de Participaciones -SGP-. De tal manera, según el ABC del referendo “Por las regiones, firme”, ya no sería necesario transferir los recursos del SGP, porque se le extraerían más de 80 billones de pesos que hoy financian la salud y la educación pública, al agua apta para el consumo humano y el saneamiento básico, así como al Propósito General que financia parcialmente 17 otros sectores de política pública.

En 450 billones de pesos del 2024 se calcula la pérdida de financiamiento sufrida por estos sectores entre el año 2002 y 2024, en virtud de dos reformas de los gobiernos de Pastrana (2001) y Uribe (2007). Mientras la reforma constitucional de diciembre del 2024 obliga la recuperación parcial de esta pérdida histórica al obligar un incremento del SGP del 29,5% al 39,5% de los ICN en doce años (representando una recuperación de 210 billones

aproximadamente), la propuesta del referendo por la autonomía fiscal, vuelve y castiga la financiación de políticas centrales del Estado social de derecho y revoca de tajo la reciente reforma constitucional al SGP. 32 sistemas departamentales y de Bogotá reemplazarían las fuentes y garantías nacionales convenidas en el pacto constitucional de 1991, lo que a la vez subordinaría a los municipios a los acuerdos con cada cabeza de departamento, en vez de asegurar las transferencias desde la nación.

Figura 3. Ingresos Corrientes de la Nación trayectoria 2022 a 2038 (izquierda) y Sistema General de Participaciones 2022 a 2038, con AL03/2024 y con referendo (derecha)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Balance del Gobierno Nacional Central - MHCP (2024) y Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024.

En compensación por la pérdida de la financiación nacional las elites regionales que promueven la iniciativa proponen ceder a la nación los recursos de regalías hasta hoy propiedad de las entidades territoriales. Mientras los ICN en el año 2025 ascienden a 82 billones los de regalías son únicamente 13 billones, es decir que la propuesta implicaría una pérdida neta equivalente a tres y media reformas tributarias, además de trocar una fuente

estable por otra inestable y potencialmente decreciente en el tiempo. La pérdida neta incrementaría abruptamente el déficit fiscal nacional, desfinanciaría la política social y comprometería, en primer lugar, los gastos de inversión que son aquellos menos inflexibles, es decir, los primeros sacrificados en caso de estrechez fiscal. Por último, los ingresos por renta y patrimonio contribuyen a pagar parte importante de la deuda y sus intereses, por lo que la nación entraría en riesgo de default, a menos que los departamentos asumieran la deuda nacional.

En las antípodas se ubica el Acto Legislativo -AL- 03 de 2024 cuya vocación es la extensión del Estado social de derecho en todos los territorios y en particular en aquellos que concentran las mayores precariedades. El principal objetivo del SGP es el cierre de brechas sociales, institucionales y económicas. Las brechas en salud se calculan en 112 billones, en educación 122 billones y en agua apta para consumo humano y saneamiento básico en 126 billones, por lo que el AL priorizó dichos sectores como receptores del aumento de las transferencias.

Las brechas institucionales refieren a las muy desiguales capacidades administrativas y fiscales de la mayoría de los municipios de categorías 4, 5 y 6, por lo que se obliga una transferencia de discriminación positiva hacia dichas entidades, al igual que favorecer un incremento hacia las que tengan mayores niveles de pobreza, mayor densidad étnica, prevalencia ambiental, población rural dispersa, territorios de paz y entidades de menor categoría y cantidad de población. Las brechas económicas refieren a la altísima concentración de la riqueza en el pentágono de oro que amasa el 70% del PIB y el 75% del crédito público y privado. Dicha concentración se reproduce al interior de los departamentos, especialmente en los más desarrollados y en aquellos dependientes de actividades extractivas. El AL 03 abre la inmensa oportunidad de contribuir al cierre de brechas al interior de los departamentos mediante planes de desarrollo que prioricen inversiones en las subregiones y municipios más pobres de cada departamento.

Tabla 1. Valor Agregado Municipal de la capital y su Área Metropolitana respecto al total del departamento. 2023.

Referendo por la autonomía departamental o el desmantelamiento del Estado social de derecho

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 y Región Metropolitana / Cundinamarca	90,7%	Armenia / Quindío	51,0%	Neiva / Huila	34,4%	Villavicencio / Meta	22,8%	Florencia / Caquetá	46,6%
Barranquilla y Soledad / Atlántico	80,6%	Manizales y AM/ Caldas	48,7%	Pasto / Nariño	37,1%	Riohacha / La Guajira	17,9%	San José / Guaviare	67,7%
Pereira, Dosquebradas y La Virginia / Risaralda	78,5%	Bucaramanga y AM / Santander	47,5%	Quibdó / Choco	31,2%	Mocoa / Putumayo	17,8%	Leticia / Amazonas	79,7%
Cúcuta y AM / Norte de Santander	65,8%	Arauca / Arauca	34,1%	Yopal / Casanare	30,3%	Tunja / Boyacá	13,2%	Pt Carreño / Vichada	19,3%
Cartagena / Bolívar	65,3%	Santa Marta / Magdalena	41,8%	Montería/ Córdoba	28,5%			Inírida / Guainía	74%
Medellín y Valle de Aburrá/ Antioquia	64,0%	Sincelejo / Sucre	43,2%	Popayán / Cauca	26,7%			Mitú / Vaupés	79%
Cali y Yumbo/ Valle	53,5%	Ibagué / Tolima	39,8%	Valledupar/ Cesar	23,8%			San Andrés / Archipiélago	90,5%

Fuente: elaboración propia con base en datos de las cuentas departamentales – DANE (2025)

Una segunda ola de descentralización se ha levantado, habiendo sido la primera aquella que se extendió desde la elección popular de alcaldes de 1986 a la elección popular de gobernadores en 1991. Tres corrientes de fondo se disputan la dirección de las aguas. Por una parte, un libertarismo federalista que arriesga socavar los acuerdos del Estado social de derecho amparados en la arena nacional y empujar la regulación social y económica hacia los territorios bajo el liderazgo de las elites regionales. Una segunda corriente es animada desde “la clase política” local que reproduce su poder ejerciendo la intermediación entre la nación y la población y aspira a mayores márgenes de autonomía en sus feudos, así como a más poder de negociación dentro de las estructuras centrales del Estado, de las cuales ella hace parte. Una tercera corriente de base popular y democrática que alimentan los pueblos y movimientos indígenas, negros y campesinos, tanto como los pueblerinos y los movimientos sociales de medianas y grandes ciudades que aspiran a una socialización de la política, la administración y la economía.

La ley de competencias es la arena en la que se trenzan estas corrientes. Nosotros apostamos por una segunda ola que extienda el Estado social de derecho socio territorialmente mediante el cierre de brechas sociales, institucionales y económicas, profundice la autonomía democrática y construya los cimientos de un ordenamiento territorial progresista.

Referendo por la autonomía fiscal departamental o el desmantelamiento del Estado social de derecho

Anexo: Revista Sur 423 Darío I Restrepo & otro

Darío I Restrepo & Sergio León Álvarez

Foto tomada de: Valor Analitik