

**Ensayo: Impuestos territoriales y transferencias nacionales: desafíos en su  
administración y equidad para el desarrollo municipal**

Estudiantes:

Cristián Duván Novoa Verona

Joel De Jesús Miranda Palacio

Docente:

Corporación Universitaria Remington

Programa: Contaduría Pública

Seminario Impuestos Territoriales

Marzo 2025

## Contenido

Resumen .....	3
Introducción .....	4
Desarrollo .....	5
Conclusiones .....	13
Referencias .....	15

## **Resumen**

Este ensayo analiza críticamente el proceso de descentralización fiscal en Colombia y su impacto en el desarrollo municipal y la equidad regional. Aunque la descentralización ha permitido mayores competencias a los entes territoriales, persisten desigualdades marcadas en la distribución de los recursos y la capacidad de generación de ingresos propios.

Se examinan factores como la clasificación de municipios y departamentos según la Ley 617 de 2000, las tipologías territoriales establecidas por el DNP, y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones (SGP). El texto evidencia que la mayoría de los municipios se ubican en categorías bajas, con una alta dependencia de las transferencias nacionales y escasa autonomía fiscal, lo cual limita su capacidad de planificación e inversión en servicios públicos.

El ensayo destaca que los criterios actuales de asignación de recursos no siempre reflejan las necesidades reales de los territorios más vulnerables, perpetuando brechas estructurales. Asimismo, se propone avanzar hacia un sistema fiscal más progresivo, con reformas que fortalezcan la capacidad institucional y tributaria local, acompañadas de políticas de compensación interterritorial.

Finalmente, se plantea que la descentralización fiscal debe ser entendida no solo como una herramienta técnica, sino como una estrategia política de justicia territorial, cuya transformación debe estar guiada por la voluntad política, el compromiso institucional y la participación activa de la ciudadanía.

## **Impuestos territoriales y transferencias nacionales: desafíos en su administración y equidad para el desarrollo municipal**

### **Introducción**

¿Puede un país ser verdaderamente equitativo si la mayoría de sus municipios no tienen los recursos para garantizar salud, educación o infraestructura básica? En Colombia, la descentralización fiscal se diseñó como un mecanismo para acercar el poder a las regiones, dotarlas de autonomía y promover un desarrollo territorial más justo. Sin embargo, tras más de tres décadas de implementación, persisten profundas desigualdades entre departamentos y municipios, especialmente entre los grandes centros urbanos y las zonas rurales o periféricas. ¿Qué ha fallado? ¿Por qué la promesa de autonomía no se traduce en bienestar para millones de colombianos?

Este ensayo se adentra en los desafíos estructurales que enfrenta la descentralización fiscal en Colombia, desde la concentración de recursos en pocos territorios hasta la débil capacidad de gestión en municipios de categorías bajas. A través del análisis de la clasificación territorial, los sistemas de transferencias y las capacidades fiscales diferenciadas, se revela cómo el actual modelo perpetúa la dependencia financiera y limita el desarrollo regional. Al mismo tiempo, se exponen las oportunidades para avanzar hacia un sistema más equitativo, eficiente y adaptado a las realidades locales.

Este no es solo un análisis técnico sobre impuestos y transferencias. Es una reflexión profunda sobre justicia territorial, gobernanza y el rol del Estado en garantizar condiciones de vida dignas en todo el país. Porque hablar de

descentralización fiscal en Colombia es, en el fondo, hablar del derecho a un desarrollo con equidad.

### **Desarrollo**

En Colombia, la descentralización fiscal ha sido un proceso clave en la búsqueda de autonomía financiera para los municipios y departamentos. Sin embargo, las desigualdades en la administración y distribución de los impuestos territoriales y las transferencias nacionales han generado desafíos significativos en el desarrollo local. La dependencia de los municipios respecto a los recursos provenientes del nivel central, sumada a las dificultades en la gestión eficiente de los tributos locales, ha limitado la capacidad de las administraciones territoriales para generar ingresos propios y garantizar servicios públicos esenciales como salud, educación e infraestructura.

La descentralización en Colombia ha tenido importantes logros, especialmente si se compara con otros países de América Latina donde la concentración poblacional gira en torno a la capital. Colombia cuenta con varias ciudades grandes distribuidas por el territorio, como Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali, Cartagena y Bucaramanga, que concentran economías urbanas consolidadas con acceso a servicios y mercados. Sin embargo, esta realidad contrasta con la situación de buena parte del territorio nacional. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023), el 82% de los municipios del país están por encima del promedio nacional de pobreza multidimensional (26%), y 281 municipios presentan una incidencia de pobreza que duplica o supera esta media. Estas zonas se ubican principalmente en departamentos históricamente

marginados como Amazonas, Chocó, San Andrés, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés.

En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 propone una visión de desarrollo regional basada en las particularidades socioculturales y económicas de cada territorio. Dos de sus pilares, el "Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua" (OTAA) y la "Convergencia Regional", buscan promover la integración socioeconómica, ambiental y productiva a través del fortalecimiento de los gobiernos locales. Además, el artículo 40 del PND establece la necesidad de clasificar las Entidades Territoriales (ET) según sus capacidades y características para focalizar mejor las políticas públicas. Esta metodología fue formalizada mediante la Resolución No. 0005 de 2024, con el objetivo de facilitar el análisis y la planeación territorial diferenciada.

Un aspecto clave para entender la desigualdad territorial en Colombia es la clasificación de los municipios según la Ley 617 de 2000, que establece categorías a partir de variables como la población y los ingresos corrientes de libre destinación. Esta clasificación tiene efectos directos sobre la distribución de recursos, la capacidad de endeudamiento, y las responsabilidades fiscales y administrativas que pueden asumir los entes territoriales.

Según los datos del año 2024 del DNP sobre las tipologías de las entidades territoriales donde presenta al país los resultados del cálculo de las tipologías de las entidades territoriales (ET) orientadas al reconocimiento de capacidades para la vigencia 2025,, se observa una fuerte concentración de municipios en las categorías 5 y 6, que son las de menor capacidad fiscal. Por ejemplo, de los 1.102 municipios del país, más del 85% se ubican en las categorías 4, 5 y 6, con una

proporción significativa en tipologías rurales como la tipología 3 (366 municipios), tipología 4 (338 municipios) y tipología 2 (236 municipios). Esto confirma la dependencia estructural de muchos municipios frente a las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), dado que sus ingresos propios son insuficientes para garantizar la provisión de servicios básicos.

En contraste, apenas unos pocos municipios, agrupados en las tipologías “Bogotá” (1 municipio), “Ciudades grandes” (5 municipios) y “SC-Centro aglomeración” (12 municipios), se ubican en las categorías especiales, 1, 2 y 3; económicamente, poseen más autonomía financiera y menor dependencia de las transferencias del nivel central.

Este panorama refuerza la idea de que la descentralización fiscal en Colombia, aunque diseñada para otorgar autonomía, no ha logrado eliminar las asimetrías regionales. La clasificación por categorías termina siendo una barrera para muchos municipios de categorías bajas, que enfrentan mayores restricciones para invertir, endeudarse o expandir sus servicios, reproduciendo así un modelo de desarrollo desigual y centrado en pocos polos urbanos.

Por lo tanto, cualquier reforma que busque fortalecer la descentralización y mejorar la equidad territorial debe considerar esta distribución desigual. Será necesario avanzar hacia un sistema de transferencias más progresivo y basado en criterios de necesidad real y capacidades fiscales diferenciadas, al tiempo que se fortalece la capacidad institucional y tributaria de los municipios de categorías bajas, que concentran gran parte del rezago social y económico del país.

En el nivel departamental, la Ley 617 de 2000 también establece una clasificación por categorías, con base en los ingresos corrientes de libre

destinación y la población. Esta categorización incide directamente en las responsabilidades fiscales, el techo de gasto de funcionamiento y el margen de maniobra presupuestal de las entidades territoriales.

En el año 2024, los 32 departamentos del país se distribuyen de la siguiente manera: 3 en categoría especial, 7 en categoría 1, 7 en categoría 2, 6 en categoría 3 y 9 en categoría 4. Esta última, la más baja, agrupa casi un tercio de los departamentos del país (28%), lo cual indica un alto nivel de debilidad fiscal y administrativa.

Destaca especialmente la situación de los departamentos clasificados en la tipología 3, que reúne 9 departamentos. Estos territorios, en su mayoría ubicados en las zonas periféricas del país, presentan los más altos índices de pobreza multidimensional, mayor proporción de necesidades básicas insatisfechas, bajo acceso a servicios esenciales como agua potable, y además han sido históricamente los más afectados por el conflicto armado interno.

De los departamentos de tipología 3, 8 se encuentran en las categorías más bajas (3 y 4), y solo 1 en categoría 2, lo que muestra la correlación entre fragilidad fiscal y vulnerabilidad socioeconómica. Esta realidad pone en evidencia los desafíos que enfrenta el modelo de descentralización fiscal en Colombia, el cual, si bien ha transferido competencias y recursos, no ha corregido las brechas históricas entre los territorios.

En contraste, los departamentos de la tipología 1, que agrupan capitales departamentales consolidadas y zonas con mayor desarrollo económico, concentran 12 de los 17 departamentos clasificados en las categorías especial, 1 y

2, lo que les confiere mayor autonomía fiscal, capacidad de gestión e inversión en políticas públicas.

Este análisis evidencia que la descentralización en Colombia debe ir acompañada de mecanismos de compensación interterritorial, fortalecimiento institucional, y una distribución más equitativa de los recursos nacionales. Solo así será posible cerrar las brechas entre los departamentos más avanzados y aquellos que, como los de tipología 3, siguen sumidos en la exclusión estructural.

Estas medidas subrayan la importancia de reconocer la heterogeneidad del territorio colombiano, con sus diversas necesidades y capacidades institucionales, como punto de partida para superar las inequidades y mejorar la eficiencia del gasto público territorial.

El modelo de descentralización parte de la premisa de que una mayor autonomía de gestión de los gobiernos más cercanos al ciudadano y al territorio propicia el goce efectivo de los derechos definidos por la Constitución (RIMISP & UrbanPro, 2023). Esta autonomía se traduce, en términos prácticos, en la capacidad de los entes territoriales para planificar, administrar y ejecutar políticas públicas de acuerdo con las necesidades y particularidades de su contexto. En ese sentido, el objetivo central de la descentralización es garantizar que cada región pueda desarrollar funciones gubernamentales esenciales, respetando los estándares de calidad y equidad establecidos a nivel nacional (DNP, 2002).

Sin embargo, el proceso de descentralización fiscal implica una serie de retos y compensaciones. La experiencia internacional, especialmente en países de la OCDE, evidencia que no existe un modelo universal de gobernanza multinivel; los resultados dependen en gran medida del diseño institucional, la capacidad de

los gobiernos subnacionales y la calidad de las intervenciones (OCDE, 2019). Por ello, se hace necesario adaptar estos sistemas de gobernanza a las realidades y dinámicas de cada territorio, considerando aspectos como el grado de urbanización, la actividad económica y las condiciones sociales y culturales.

En Colombia, la descentralización se consolidó con la Constitución de 1991, mediante la creación de mecanismos como el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR), los cuales buscan transferir competencias y recursos desde el gobierno central hacia los entes territoriales. No obstante, persisten problemas estructurales que limitan la autonomía financiera de muchos municipios, generando una alta dependencia de las transferencias nacionales. Esto se ve reflejado en el hecho de que, a pesar del aumento en la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público, cerca del 80% de los tributos siguen siendo recaudados por el gobierno central, lo cual restringe la capacidad de planificación y ejecución financiera a nivel local.

La capacidad de generación de ingresos propios varía considerablemente entre los municipios. Ciudades como Bogotá presentan un promedio alto de ingresos tributarios, gracias a factores como la densidad poblacional, el dinamismo económico, el nivel de formalidad y la eficiencia en la administración tributaria. En contraste, la mayoría de los municipios del país enfrenta limitaciones como la desactualización catastral, inexistencia de bases de datos tributarias, baja cultura de pago y debilidad institucional para adelantar procesos de cobro (DNP, 2023). Esta situación se agrava por la concentración del impuesto predial y del impuesto de industria y comercio (ICA) en zonas urbanas, dejando a los municipios rurales con escasa capacidad de recaudación.

La inequidad regional es, en buena medida, una expresión de estas disparidades fiscales. La literatura económica ha explorado la noción de convergencia regional, entendida como la disminución de las brechas entre las capacidades y oportunidades de las poblaciones rurales y urbanas (PNUD, 2011). No obstante, en Colombia, la persistencia de regiones con baja participación en la economía nacional y con indicadores de desarrollo inferiores al promedio nacional evidencia que muchas zonas siguen en un proceso de divergencia (Galvis, Meisel, & Pérez, 2008; Galvis, Galvis, & Wilfried, 2017).

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 reconoce esta problemática y plantea la convergencia regional como una de sus cinco transformaciones principales. Esta apuesta implica no solo la integración intrarregional y urbana-rural, sino también una mejora sustancial en la capacidad institucional de los entes territoriales, a fin de fortalecer el vínculo Estado-Ciudadanía (DNP, 2023). En este contexto, el fortalecimiento de la autonomía fiscal es clave para romper el círculo vicioso de dependencia financiera y fomentar un desarrollo más equitativo y sostenible.

Las transferencias nacionales, si bien han sido fundamentales para garantizar la prestación de servicios básicos, han generado un esquema que no necesariamente incentiva la eficiencia tributaria local. Muchos municipios, al recibir recursos sin relación directa con su esfuerzo fiscal, encuentran pocos motivos para mejorar sus sistemas de recaudo. Además, los criterios de asignación del SGP, basados en el gasto histórico más que en indicadores de necesidad, pueden perpetuar las desigualdades, beneficiando a territorios que ya tienen una mejor capacidad instalada.

En este panorama, es urgente implementar estrategias que fortalezcan la gestión tributaria municipal y mejoren la distribución de las transferencias. Estas estrategias incluyen: la modernización tecnológica de los sistemas de recaudo, la capacitación del personal administrativo, campañas de cultura tributaria, y reformas normativas que permitan a los municipios tener mayor margen de maniobra en la fijación de tarifas y en la actualización del catastro (DNP, 2023). Asimismo, se deben explorar mecanismos alternativos de financiamiento, como asociaciones público-privadas y proyectos productivos propios, que reduzcan la dependencia del gobierno central.

## **Conclusiones**

La compleja relación entre la descentralización fiscal, las transferencias nacionales y la administración de los impuestos territoriales, elementos que resultan fundamentales para comprender los retos del desarrollo municipal y la equidad regional en Colombia. Resulta evidente que estos mecanismos, si bien han sido diseñados para garantizar una distribución más justa de los recursos y fortalecer la autonomía territorial, presentan deficiencias que afectan el alcance real de dichos objetivos.

Es necesario comprender cómo las estructuras fiscales del país, lejos de ser neutrales, tienen implicaciones directas sobre las condiciones de vida de millones de ciudadanos, especialmente en las regiones más marginadas. La descentralización fiscal no solo representa una herramienta técnica, sino una apuesta política por el desarrollo equitativo, por lo cual su evaluación crítica resulta indispensable para avanzar en políticas más justas y efectivas.

Es de resaltar que aunque se han logrado avances en materia de autonomía y capacidad de gestión local, todavía persisten grandes disparidades en la asignación y el uso de los recursos, lo que limita el impacto de las políticas públicas a nivel municipal. Esta situación evidencia que la descentralización por sí sola no garantiza mejores condiciones de vida, a menos que esté acompañada de una verdadera corresponsabilidad fiscal entre la Nación y los entes territoriales, así como de mecanismos transparentes, eficientes y participativos de gestión.

Este tema necesita seguir siendo estudiado desde múltiples enfoques: técnico, político, económico y social. La transformación del sistema fiscal territorial debe ser un proceso continuo, informado por investigaciones rigurosas, pero

también por las experiencias de los gobiernos locales y las comunidades. La equidad regional no puede seguir siendo un ideal lejano, sino una meta concreta que guíe cada reforma y decisión.

La descentralización fiscal representa una oportunidad para reconfigurar la relación entre el Estado y los territorios. No obstante, esta oportunidad solo será real si se acompaña de voluntad política, compromiso institucional y una ciudadanía activa. Porque en un país como Colombia, pensar en lo fiscal es también pensar en justicia.

## Referencias

- Perea, J., & Delúquez, K. (2020). La categorización de municipios en Colombia, un esfuerzo inconcluso y errático. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/50570>
- DNP (2024). Tipologías de las entidades territoriales para el reconocimiento de capacidades resultados para la vigencia 2025. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DesempenoFiscal/4.%20Resultados%20Tipolog%C3%ADas%202025.pdf>
- DNP. (2023). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- DNP, & RMISP. (Octubre de 2018). Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional en Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Kit%20Asociatividad%20Territorial/Documento%20Metodo%20Metodologico%20Subregiones%20Funcionales.pdf>
- Duque, C. N. (2020). El papel de la categorización territorial en la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.12010/17292>.
- Galvis, L., Galvis, W., & Wilfried, H. (2017). Una revisión de los estudios de convergencia regional en Colombia. Documentos de Trabajo Sobre

Economía Regional y Urbana(264), 42. Obtenido de

<https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/a6b6e00b-3c9a-41f2-a3ce-28eb27b4055c/content>

RIMISP, & UrbanPro. (2023). Rediseñando la descentralización.

[https://rimisp.org/wp-content/uploads/2023/11/Redisenando-la-descentralizacion\\_Resumen-ejecutivo.pdf](https://rimisp.org/wp-content/uploads/2023/11/Redisenando-la-descentralizacion_Resumen-ejecutivo.pdf)

OCDE. (2019). Making decentralization work: a handbook for policy-makers.

[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/03/making-decentralisation-work\\_g1g9faa7/g2g9faa7-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/03/making-decentralisation-work_g1g9faa7/g2g9faa7-en.pdf)