



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1352

Bogotá, D. C., viernes, 8 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

Comisión Especial de Seguimiento al Proceso
de Descentralización y Ordenamiento Territorial
Senado de la República

ACTA NÚMERO 19 DE 2025

(mayo 21)

Periodo legislativo 2024-2025

Sesión Formal

En la ciudad de Bogotá, D. C., el día miércoles 21
de mayo de 2025, siendo las 09:15 a. m., los Senadores
integrantes de la Comisión de Ordenamiento
Territorial del honorable Senado de la República,
previa citación, se reunieron formalmente en el

recinto de la Comisión con el objeto de desarrollar
los temas contenidos en el orden del día.

**Presidente, honorable Senador Guido
Echeverri Piedrahíta:**

Buenos días para todas y todos, Senadoras,
Senadores, funcionarios del gobierno y demás
personas que nos acompañan en esta sesión. Señor
Secretario, llamar a lista.

Secretario Doctor Juan Pablo Porras Florián:

Primer llamado a lista para la sesión del día de hoy
21 de mayo de 2025 de la Comisión de Ordenamiento
Territorial del Senado de la República.

HONORABLE SENADOR	ASISTE	ASISTE TRANSCURSO	PRESENTA EXCUSA	QUÓRUM INICIO SESIÓN
Echeverry Alvarán Nicolás	x			
Echeverri Piedrahíta Guido	x			
Fortich Sánchez Laura		x		
Hernández Silva Yuli Esmeralda		x		
Meisel Vergara Carlos Manuel		x		
Name Cardozo José David				
Pineda García Marcos Daniel				
Restrepo Correa Ómar de Jesús	x			
Lobo Chinchilla Didier	x			
Silva Idrobo Ferney	x			
Vega Pérez Alejandro Alberto			x	
QUÓRUM INICIO SESIÓN				Deliberatorio

Señor Presidente, me permito informar que han
contestado a la lista cinco (5) honorables Senadores,
se ha constituido quórum deliberatorio.

En el transcurso de la sesión asisten los honorables
Senadores Meisel Vergara Carlos Manuel, Fortich
Sánchez Laura y Hernández Silva Yuli Esmeralda.

Con excusa deja de asistir el honorable Senador
Vega Pérez Alejandro Alberto.

Presidente:

Por favor leamos el orden del día.

Secretario:

Damos lectura al orden del día de la sesión ordinaria de la Comisión de Ordenamiento Territorial de hoy miércoles 21 de mayo de 2025.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

II

Lectura y aprobación del Orden de Día

III

Citación al señor Ministro del Interior, doctor *Armando Benedetti Villaneda*, al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Germán Ávila*; al señor Director General del Departamento Nacional de Planeación (e) (DNP), doctor *Jonattan Duque Murcia*. Invitación al señor Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos FND, doctor *Didier Tavera Amado*; al señor Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios FCM, doctor *Gilberto Toro Giraldo*; al señor presidente de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), doctor *Alejandro Eder Garcés*.

La sesión tiene como propósito evaluar la ejecución del Acto Legislativo número 03 del 27 de diciembre de 2024, así como definir su sostenibilidad fiscal y articularla con las políticas de ordenamiento territorial y la implementación de la ley de competencias. De acuerdo con la proposición número 20 presentada a consideración de la Comisión por el honorable Senador *Ferney Silva Idrobo*, *Ómar de Jesús Restrepo Correa*; aprobada en la sesión ordinaria formal presencial del miércoles 19 de marzo de 2025.

IV

Lo que propongan los Honorables Senadores y Senadoras de la República.

Presidente, en este punto me permito leer las delegaciones que allegaron de las distintas entidades: del Ministerio del Interior el Ministro presenta excusa y delega al doctor Anderson Guerrero Trujillo, director de Asuntos Legislativos; del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentan excusa y delegan al doctor Diego Fernando Carrero, asesor del ministro; del Departamento Nacional de Planeación presentan excusa y delegan a la doctora Irene Molina Pozo, Subdirectora General de Descentralización y Desarrollo Territorial; de la Federación de Departamentos, el doctor Didier Tavera presenta excusa y designa al Subdirector de Fortalecimiento Territorial, Raúl Castellanos, quien se encuentra presente; de Asocapitales, están delegando al doctor Hugo Armando Pérez Ballesteros, Director de Desarrollo y Gestión Territorial y al Doctor Luis Fernando Millota, quienes confirmaron su asistencia.

Está leído el orden del día, señor Presidente, para ser aprobado cuando se constituya quórum decisorio.

Presidente:

Continuemos señor Secretario.

Secretario:

III

Citación al señor Ministro del Interior, doctor Armando Benedetti Villaneda, al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Germán Ávila; al señor Director General del Departamento Nacional de Planeación (DNP) (e), doctor Jonattan Duque Murcia. Invitación al señor Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos FND, doctor Didier Tavera Amado; al señor Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios FCM, doctor Gilberto Toro Giraldo; al señor presidente de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), doctor Alejandro Eder Garcés.

La sesión tiene como propósito evaluar la ejecución del Acto Legislativo número 03 del 27 de diciembre de 2024.

Esta leído el tercer punto del orden del día, señor Presidente.

Presidente:

Me permito concederle el uso de la palabra al Senador Ferney Silva,

Honorable Senador Ferney Silva Idrobo:

Primero, agradecer a las entidades que hicieron presencia, pero también, Presidente, hacer un llamado reiterativo a que esta Comisión, una Comisión técnica, una Comisión sobre la cual se establece no solamente los derroteros del territorio, sino también dentro de las competencias que tenemos nosotros, hacerle seguimiento al estudio del Acto Legislativo número 03 del 2024 y hago un llamado, Presidente, porque los Ministros, los diferentes directores de las entidades, no están haciendo presencia; indudablemente valoramos mucho la representación que han venido en cabeza de los Ministros, pero no están viniendo a un tema que es de grande calado y yo creo que de los más importantes en la organización distribución de competencias de gobierno alguno.

Es decir, estamos hablando de la reglamentación del acto legislativo número 03 y esa es de vital importancia que se asuman con responsabilidad y del más alto nivel las decisiones, pero también que podamos nosotros interactuar para que ellos sepan realmente qué es lo que está sucediendo y lo que está pasando; hacer un llamado muy especial, señor Presidente, para que en las próximas convocatorias ojalá contemos con la presencia porque esperamos que tanto el Ministro del Interior, indudablemente el Presidente o director de la Federación Nacional de Departamentos, nos puede acompañar a las diferentes entidades, el Ministro de Hacienda, bueno, todos los que son competentes e hicieron parte de esta invitación, lo podamos realizar, pero indudablemente valoramos lo que se viene haciendo, lo que se va a hacer y sobre todo la presencia de la gente que hoy nos compete.

Quiero aprovechar el momento para presentar estas pequeñas reflexiones, el Acto Legislativo número 03 fue aprobado el año pasado y modifica sustancialmente dos artículos, el artículo 356 y 357 de la Constitución, esos dos artículos tienen una relevancia absoluta por la suerte del desarrollo de los territorios de los próximos años y de las próximas décadas, si las competencias que se asumen en la ley que se tiene que reglamentar, se hace de buena manera o si no, podría ser un fracaso que echaría al traste todo lo que tiene que ver con la autonomía y la descentralización, que es lo que nosotros queremos, que las entidades territoriales asuman competencias, pero también que tengan el músculo para asumir dichas competencias de acuerdo al conocimiento, a las necesidades que tiene cada territorio.

Como lo dije anteriormente, fue aprobada y de manera gradual vamos a llegar hasta el 39.5 de los ingresos corrientes de la Nación, la idea es priorizar el cierre de las brechas económicas, sectoriales y territoriales en nuestro país, llegar a las regiones más apartadas y ese es el gran compromiso que tiene el acto legislativo y sus decretos reglamentarios en este caso y su ley reglamentaria en este caso, la ley de competencias, lo que buscamos y lo que busca la Comisión, hablo en nombre de mis compañeros de Senado porque lo hemos discutido, es qué se viene haciendo y qué se viene avanzando en aras de determinar cuál es la distribución del ingreso para el año hasta el año 2037, qué se ha avanzado hasta la fecha, quiénes conforman el estudio de la ley, si hay diferentes actores, porque necesitamos no solamente que estén los actores municipales, departamentos y la Nación, sino que se sume la academia, que se sume las instituciones o entidades de estudios económicos que nos permitan tener otro tipo de análisis diferentes a las ya determinadas por los entes territoriales y por la Nación, que entendemos que cada uno tenemos o tiene sus propios intereses y si se va a cumplir con los términos de terminar en el acto legislativo, tengo entendido que son seis meses, creo que no lo alcanzamos a radicar en este periodo, ya nos dirán ustedes cómo avanzamos en ese en lo que vienen adelantando.

Siguiente, aquí hay algunos estudios no solamente de la Dirección Nacional de Planeación, sino de la Federación Nacional de Departamentos, algunos de Asocapitales, donde se habla sobre la categorización de los municipios, sobre la categorización de los departamentos, que me parece supremamente interesante e importante, porque consolida una realidad, que a veces en unas bolsas se meten a todos los municipios y todos los departamentos. Con el Senador Ómar, ahora él ampliará, pero también tenemos unas dudas referente al tratamiento que van a tener los distritos como el distrito de Bogotá, como el distrito de Cartagena, qué tipo de competencias diferenciales hay, o si se sigue manejando como hasta ahora que solamente tienen el título de distritos, pero las competencias, su fortaleza y su músculo económico para realizar algunas de esas

categorizaciones que tiene como distrito, realmente no avanza de manera sustancial o no hay diferencias.

Siguiente, también se habla del impacto económico positivo, me gustaría saber el origen de ese impacto que se habla del 3.2 promedio entre el año 2026 y 2035 versus al escenario base, la reducción del desempleo, el crecimiento del producto interno bruto por departamento, la mayor autonomía relacionada con el desarrollo económico y el estímulo que tendría esto en la producción local y la generación de ingresos a las regiones, a las provincias, ahí hay unos temas que hay que seguir ampliando y discutiendo, pasemos a la siguiente, también en el enfoque que tiene que tener con el monto base más el IPC, los recursos adicionales como ya los tiene categorizados o es la propuesta de categorización del ICAP, la priorización del cierre de brechas, el reconocimiento de activos ambientales y la asociatividad territorial, eso es supremamente importante para establecer las competencias, la evolución hacia un sistema basado en resultados y equidad y definir finalmente cómo se va a determinar el flujo de distribución de recursos a través del incremento del IPC, los recursos adicionales y finalmente la asignación del sistema general de participaciones.

Siguiente, también referente al funcionamiento que tienen de acuerdo al Presupuesto General de la Nación, el espacio fiscal que hay que revisarlo de manera muy detallada, la relación del funcionamiento y la inversión que tiene que tener en este periodo, allí hay un análisis del 2015 al 2025, la posibilidad de adelgazamiento del presupuesto sin afectar la inversión, la compatibilidad del marco fiscal del mediano plazo y la regla fiscal, estos son inquietudes, yo creo que ustedes ahora nos van explicando poco a poco las inquietudes que tenemos en esos avances.

Ya habíamos hablado que hay unos desafíos que tienen las regiones, que es el desempleo, la informalidad, los ingresos, la cobertura y la calidad en servicios esenciales, estamos hablando de servicios que tienen que ver no solamente con los servicios públicos, sino con la educación, con la salud, con la vivienda y otros tipos de competencia, hay necesidades básicas insatisfechas que habría que revisar tangencialmente con lupa en diferentes regiones que tienen niveles de desarrollo supremamente diferenciales con otros que hacen parte del estudio de competencias que tendrán que discutir, pero celebramos no se haga solamente con ingresos y el número de población, sino que haya otros factores que contribuyan a determinar cómo se va a distribuir la competencia y la funcionalidad de los entes territoriales y los departamentos hacia la descentralización efectiva, aspiramos a una reforma estructural que redefine la relación de la Nación y el territorio, potencial para estimular el desarrollo económico regional, nacional, reconocimiento de la heterogeneidad territorial, garantía de financiamiento adecuada y oportunidad histórica.

Para terminar, nosotros queremos hacer históricamente, Presidente y demás Senadores, cuando se ha tratado de realizar, de hacer y de asignar recursos y competencias, en el pasado de los entes territoriales se han hecho reversazos que luego por no tener clara la funcionalidad, la competencia y los ingresos para esa competencia, se han echado ya reversazos a este tipo; tenemos un reto inmenso que es que el Acto Legislativo número 03 realmente determine y dé solución a la autonomía y al fortalecimiento de las regiones, pero por ello nosotros necesitamos determinar las características y conocer de primera mano qué se viene avanzando, quiénes son los actores relevantes que están haciendo el documento, indudablemente en cabeza del Ejecutivo, pero también nosotros creemos que esto requiere unas mesas técnicas adicionales que nos permita, no solamente aportar, sino reflexionar y realizar diferentes tipos de análisis a uno de los actos legislativos más importantes del país y que le va a cambiar la historia a la autonomía y sobre todo al fortalecimiento de la descentralización de nuestro país entonces. Presidente le doy la palabra al Senador Ómar.

Honorable Senador Ómar de Jesús Restrepo Correa:

Este Acto Legislativo número 03 del 2024, surge de una necesidad y de una demanda histórica que tiene el país y es en relación al centralismo, porque aunque es un país descentralizado con ciertas autonomías, pues la autonomía también se materializa en relación a los recursos, nada se gana con tener autonomía, pero si no tiene capacidad financiera o fiscal para resolver las diferentes demandas que tienen sus comunidades en sus territorios, eso nos ha generado en el país no solamente ser una de las causantes de la violencia, si nosotros miramos los territorios que han tenido actores armados, que se disputan el territorio, que se disputan los recursos, que se disputan el monopolio del ejercicio de la fuerza, son los mismos y eso tiene una explicación y esa explicación es que el Estado ahí no ha estado presente a excepción de la fuerza pública, pero la fuerza pública ahí se convierte en un actor más en la disputa de ese territorio, entonces, como desde este acto legislativo superamos esos desequilibrios, esos desajustes Estado-Nación y cómo incorporamos esos territorios a la economía y también a las políticas públicas y sociales; ahí surge la necesidad de este acto legislativo, pero se plantea también la necesidad porque el Estado Colombiano o su sistema político se reproduce a través de unos vicios que se llama el clientelismo, el clientelismo, ¿qué es? los políticos se eligen a través del voto y el voto en este país, como no son los gobiernos los que llevan las soluciones a los territorios y no son los partidos a través de sus representantes, eso ha generado una serie y una suerte de llevar favores o llevar soluciones a cambio de votos.

Cómo desde este acto legislativo con la ley de competencias, que es la herramienta que nos va a permitir a nosotros resolver estos desajustes, resolver lo que requiere y el objetivo de estas herramientas

jurídicas, sin que se nos siga presentando lo mismo, porque es que el centralismo no solamente es de Bogotá, claro, en Bogotá tenemos el músculo, en Bogotá los ministerios son fuertes, pero son débiles en los territorios, entonces cómo hacer que esto no se siga reproduciendo este problema que tenemos en Bogotá y se nos produzca también en Medellín, en Barranquilla, en Cali, en Bucaramanga y entonces esos recursos que se van a direccionar para resolver las necesidades de los más necesitados en Colombia, en realidad les lleguen allá, ahí es donde va a estar el reto de estas herramientas jurídicas, porque o si no, pues vamos a golpear en el vacío, o sea, no vamos a impactar y los recursos normativos no van a cumplir sus propósitos

Yo le preguntaba al funcionario, aquí en Colombia hay entes de mayor capacidad que otros, institucional, económica, financiera y política y política, yo he hecho algunas reflexiones, es decir, los músculos políticos también se convierten a veces en gestores y en materializadores de políticas públicas, entonces esa ley de competencias, considero yo y ustedes lo dirán, cómo se está pensando, cómo se está planeando desde el gobierno para corregir esos desajustes en el entendido de que aquí hay ya unos entes territoriales que tienen mayor capacidad instalada que otros, hay unas regiones que tienen más problemáticas que otros, es decir, las regiones de periferia y hay unos municipios con más problemáticas que otros, entonces, cómo hacer que esta herramienta en realidad nos corrija esos desajustes que tiene el país en relación al centralismo, pero también el vicio del clientelismo y cómo incorporar las comunidades y los entes de control para que le hagan control a esos recursos y a esos entes y cómo darle herramientas a las comunidades también para que hagan control social y puedan plantear sus demandas sin ser excluidas y que los recursos vayan direccionados donde más se requieren, esas son las inquietudes que tengo y las dejo en el escenario.

Presidente:

Doctor Dídier Lobo, tiene la palabra.

Honorable Senador Dídier Lobo Chinchilla:

Buenos días a esta Comisión y a los asistentes a la misma. Yo quiero Presidente, antes de comenzar mi intervención frente al Acto Legislativo número 03 del 2024, que esta Comisión, señor Secretario, me certifique quiénes hacen presencia en el recinto, si el señor Ministro del Interior, doctor Armando Benedetti delegó a alguien, el Ministro de Hacienda y Crédito Público delegó a alguien, el doctor Germán Ávila Plazas, señor director del Departamento Nacional de Planeación encargado, doctor Jonathan Duque Murcia, ¿quiénes vienen en representación de ellos? es lo primero y lo segundo, quiénes nos acompañan para saber a quién nos vamos a dirigir en esta Comisión, señor Secretario, porque este es un tema bien importante, relevante y creo que hoy la presencia o la asistencia no es la esperada, entonces, si vale la pena irnos hoy con este debate de fondo

y si no, por respeto a quienes han sacado su tiempo para venir, intervenimos, si no me abstendría de intervenir y si no intervengo y posterior le pediría al Presidente que no desfallezcamos en traerlos aquí, porque estamos ya a 5 meses de la aprobación del acto legislativo, señor Secretario.

Presidente:

Señor Secretario, siga por favor.

Secretario:

Senador Didier Lobo, del Departamento Nacional de Planeación delegaron a la doctora Natalia Irene Molina Pozo, Subdirectora General de Descentralización y Desarrollo Territorial; del Ministerio del Interior, el Ministro del Interior, Armando Benedetti delegó al señor Anderson Guerrero Trujillo, Director de Asuntos Legislativos y el Ministro de Hacienda y Crédito Público se excusa y delega al doctor Diego Fernando Carrero, Asesor del Ministro, asistirá en representación de la entidad, ellos son los tres funcionarios citados en la proposición que presentó el Senador Ferney Silva y lo acompañó el Senador Ómar de Jesús Restrepo.

Honorable Senador Didier Lobo Chinchilla:

¿Y quiénes nos acompañan más aquí en esta Comisión, Secretario?

Secretario:

De la Federación Nacional de Departamentos, el director no pudo asistir y designó al subdirector de Fortalecimiento Territorial, Raúl Castellano y al coordinador de asistencia técnica sectorial, William Bautista, quienes están en el recinto; de Asocapitales delegaron al doctor Hugo Armando Pérez Ballesteros, Director de Desarrollo y Gestión Territorial y al doctor Fernando Villota, en el momento no se encuentran, en el despacho está un asesor de Asocapitales; se encuentra presente la Senadora Laura Fortich y la Senadora Esmeralda Hernández, está por ingresar.

Honorable Senador Didier Lobo Chinchilla:

Yo sí creo, que esta citación, que entre otras cosas no fue mía, la hizo el Senador Ferney y el Senador Ómar, creo que en buena hora lo hicieron, siendo muy responsable y muy coherente con lo que se pretende en este acto legislativo número 03 del 2024, no voy a hacer juicios, pero voy a darme la tarea de saber si estas personas delegadas, si con ánimo de desconocer su capacidad, si efectivamente son las personas que tienen peso dentro de planeación como, la doctora Natalia, qué representa para este proyecto; el delegado del Interior, que son asuntos institucionales y Hacienda, si vemos que con que ellos nos escuchen el día de hoy con su presentación es más que suficiente para que se tomen los correctivos o nos despejen las dudas que le preocupa a esta Comisión, pues daríamos en el cierre del debate por un feliz término de la misma si no, yo le insisto, Presidente, de que posterior; nuevamente en otra fecha, traigamos a los altos funcionarios para este tema, entendiendo que llevamos 5 meses, yo creo que esto es una tarea clave, evaluar cómo

se está ejecutando este Acto Legislativo número 03 del 2024; analizar si es sostenible fiscalmente, por eso la importancia de Hacienda, ver cómo se conecta el ordenamiento territorial y la próxima ley de competencia, eso es fundamental, deben de ir de la mano.

Primero quiero referirme a todo lo que significa este acto legislativo, ¿por qué lo estamos revisando?, esta reforma lo que busca en su espíritu y usted lo sabe, Presidente, que los departamentos, los municipios y estas ciudades capitales puedan tener mayor autonomía, es decir, que puedan tomar esas decisiones y manejar más recursos, leyes claras, más recursos para que puedan resolver todas esas problemáticas de su gente en los territorios.

Yo sí creo que aquí el Gobierno nacional, en su momento, se comprometió a aumentar poco a poco el dinero que entregan las regiones, pero esto solo no funciona, si cada territorio sabe exactamente qué debe hacer, con qué recursos cuenta, por eso nuestra labor hoy es ver si este proceso va por buen camino, si los recursos están llegando, si las regiones están consiguiendo cumplir con las nuevas responsabilidades que se le van a asignar, aquí existe una situación histórica y yo creo que es el sentir del Congreso, independientemente de toda la ideología, es que queremos transformar los territorios que aclaman y exigen esa descentralización de la cual usted y yo hemos venido hablando en muchas oportunidades.

Durante muchos años Colombia ha sido un país donde casi todo se decide y se maneja desde aquí, desde el centralismo, dejando los territorios con muy pocas herramientas para avanzar y esto ha creado todas esas desigualdades de las que hablaba usted, Senador Ómar, que hay regiones que progresan, otras que se quedan atrás, pues con este acto legislativo lo que queremos es romper ese círculo, pero debemos tener los ojos abiertos, porque no hay una claridad bien sobre las funciones que no se garantiza la sostenibilidad fiscal, que escuchamos las dificultades fiscales que tiene este país, que no es un secreto para nadie y que sencillamente solucionar los problemas significa tener más recursos, si esto no se garantiza, podríamos repetir los errores, todo lo que en el pasado se ha venido manteniendo, todo lo que ha funcionado mal, servicios deficientes y en el peor de los casos, crisis financiera ya en los territorios, por eso es fundamental que la ley de competencia se apruebe pronto y que sea clara y justa para todos.

Las expectativas y el reto que tenemos por delante es grande, yo sí espero que estas reformas, las normas que vienen, permitan que cada región pueda crecer según sus propias necesidades, sus capacidades, que los recursos puedan llegar a tiempo, que se usen bien, que los resultados se vean en la vida diaria de la gente, mejorando el tema de educación, de salud, la calidad en agua potable, por supuesto que se tengan mayores oportunidades de desarrollo, pero también esperamos responsabilidad y transparencia, cada peso público debe ser bien invertido, por

eso la importancia también de la Federación de Municipios, que toda esta descentralización no sea solo un cambio de papeles, sino que se sienta una verdadera transformación real en las comunidades, finalmente a las comunidades lo que les importa es eso.

En conclusión, Presidente, hoy tenemos una gran oportunidad de revisar, corregir, fortalecer este proceso, yo sí creo que la descentralización debe ser sinónimo de equidad, de eficiencia, de mejorar la vida para todos los colombianos, que esta sesión hoy marque un paso firme hacia esa meta, como lo dije al inicio de mi intervención, evaluando y que escuchemos a los funcionarios respetuosamente, que nos digan sus competencias dentro de lo que tiene que ver con este acto legislativo para nosotros saber si podemos al cierre de este debate, sentirnos satisfechos o a quiénes nos mandaron y con qué autonomía dentro de la institución que se citó y si no insistiremos, Senador Ferney, Senador Ómar, por esta importante iniciativa porque es un proyecto, es un debate muy relevante en el día de hoy, tiene un significado muy importante, por eso quise participar en él.

Presidente:

Yo empiezo por agradecer al doctor Ferney y al doctor Ómar, la muy feliz idea que tuvieron de convocar este debate y es muy importante porque estamos prácticamente a 7 meses de que se venza el plazo que le entregó el acto legislativo número 03 del 2024 al Gobierno para presentar al Congreso un proyecto de ley que lo desarrolle; si uno hace una mínima historia, tendrá que saber que en buena parte la evolución de este concepto, de la práctica y de la pretensión de centralizar, han sido evadidos por el gobierno durante mucho tiempo, hay comisiones de descentralización que se crearon para rendir informes y nunca lo hicieron o lo hicieron tarde, hay algunas instancias de Planeación Nacional, por ejemplo, que tienen que ver con la descentralización, es un comité permanente que no sabemos para qué ha servido, yo alguna vez pregunté por sus reuniones y algunos datos me mandaron que nos dicen que en 6 años se han reunido como cuatro veces.

Entonces, esta ha sido un poco la historia de evadir la responsabilidad de descentralizar realmente el país; yo retomo las palabras del doctor Didier cuando dice que este es un acto o que esta iniciativa que se está discutiendo hoy en las altas instancias del Gobierno, es de absoluta relevancia y a la entrada le comentaré yo a la doctora Griselda, asesora del Ministerio del Interior, que qué bueno que este tema nos llegaba para discutirlo en el Congreso en estos días, así de pronto el país se dedica a pensar en cosas importantes y nos dejamos de insultar y se acaba un poco esta confrontación en que estamos todos enarizados, porque sin ninguna duda esta propuesta de ley que desarrolla ese acto legislativo es de lo más importante que se ha pretendido hacer en Colombia en los últimos años, porque esto reforma la estructura del Estado y ese es el contenido que uno querría que tuviera ese proyecto de ley de competencias,

ahora, hasta aquí ha venido trabajando una comisión técnica compuesta por varios ministerios que son aquellos que fundamentalmente tienen que ver con los temas que se van a descentralizar, yo decía en Cartagena en un encuentro con la Federación de Municipios, que primero esto no tiene sentido si no se hace con la sociedad y esta discusión tiene que empezar por el conocimiento de la propia Comisión de Ordenamiento sobre qué está pasando con esa Comisión, una Comisión compuesta por ministerios, por altos funcionarios del Estado Central, que obviamente en mi criterio, van a proponer una iniciativa no tan descentralizadora, yo decía pues qué pena citarse uno mismo, pero quiero repetir aquí que la comunidad, empezando o la sociedad empezando por el Congreso, deben estar dispuestos a transgredir, hacer iconoclastas a desacralizar lo que salga de esa convención técnica del alto Gobierno, porque sin duda aquí lo que hay es una nueva ecuación de poder, aquí que lo que se plantea es un cambio de las relaciones de poder entre el Estado central y la periferia y eso tiene unas connotaciones muy particulares en términos de hasta dónde vamos a llegar, el Estado Central pretenderá que no lleguemos tan lejos y nosotros pretendemos que efectivamente se dé un fenómeno serio de descentralización que no solamente, como lo decía el doctor Lobo, le entregue recursos a los entes territoriales, sino que les de autonomía para manejarlos y puedan ser constructores autónomos de su propio desarrollo.

Yo, digamos, que compartir lo que plantea el doctor Ferney y el propio doctor Lobo, cuando estas comisiones citan a los ministros, deben venir los ministros y esta es una posición que he mantenido durante mucho tiempo, con el argumento de que es que cuando aquí los ministros se citan, se están citando, no se están invitando a tomar tinto ni a conversar con nosotros informalmente, ellos tienen la obligación legal de venir y esa es la expresión más elemental de la función del Congreso en materia de control político, tanto que si ellos no vienen, eso es investigable y sancionable disciplinariamente por la Procuraduría y este Gobierno ha venido perdiendo consideración y respeto por el Congreso y una expresión de esa falta de consideración y de respeto es que no vienen a estas sesiones.

También digo como Ferney, valoramos la presencia de otros funcionarios, sobre todo cuando me comentan que los funcionarios que están hoy aquí son personas que han hecho parte de las discusiones de la mesa técnica y por lo tanto son actores de primera línea que tienen información para comentarnos en esta oportunidad, ya el Congreso tendrá que proponer qué escenario de discusión, qué espacio de incorporación de la gente se crea para efectos de que esto tenga participación de la sociedad civil, de la academia, de los empresarios, de las organizaciones sociales, de los dirigentes locales y departamentales, de los actores políticos regionales, territoriales, para que realmente tengamos una visión clara sobre lo que significa la descentralización

y es esto es muy bueno porque aquí ya llegó la propuesta de referendo que ha venido promoviendo el departamento de Antioquia, que para mí gustó, es una muy buena iniciativa, la tendremos que discutir y habrá que hacer comparativos para saber exactamente en qué vamos a quedar con eso.

De tal manera, que yo simplemente quería decir esas tres cosas, pedir al Secretario que por favor nos ponga en consideración el orden del día porque hay quórum decisorio y agradecerles a ustedes la presencia en esta conversación, en este debate.

Secretario:

Presidente, con el ingreso de los Senadores Echeverry Alvarán Nicolás y Esmeralda Hernández, se constituye quórum decisorio para someter a consideración y aprobación el orden del día. Le informo que por secretaría hay dos proposiciones radicadas.

Presidente:

Pongo en consideración el orden del día, continúa la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueban el orden del día?

Secretario:

Señor Presidente, queda aprobado el orden del día de la sesión de hoy, miércoles 21 de mayo de 2025. Señor Presidente, me permite informar que tengo dos proposiciones radicadas por Secretaría, las cuales, con su venia les voy, les voy a dar lectura.

Proposición:

Debate control político: Cítese a debate control político ante la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República a la gerente de la empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la región Caribe, Edubar S. A., doctor Ángelly Melissa Ciales Aníbal en la fecha y hora que disponga la mesa directiva para que explique detalladamente el estado actual y avance de las obras a su cargo, pues estas presentan retrasos que superan plazos contractuales, obras paralizadas, obras incompletas y sobrecostos, frenando el desarrollo del departamento del Atlántico, firmada por el Senador José David Name Cardozo, anexó cuestionario; esta proposición el Senador la radicó el 23 de marzo de 2025, en la sesión anterior, no había sido votada porque no había quórum decisorio.

Proposición:

Citación a debate de control político en el Líbano (Tolima).

Respetado Secretario, Juan Pablo Porras,

Secretario de Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado. Respetuosamente le solicito citar un debate de control político en el municipio del Líbano (Tolima), con el objetivo de presentar las acciones para el fortalecimiento de iniciativas enfocadas en el ordenamiento territorial, conectividad vial y de servicios públicos del municipio y la región, por tal razón, se cita al señor Director del Departamento Nacional de Planeación,

Jhonattan Duque Murcia; al señor Director del Instituto Nacional de Vías (Invias), John Jairo González Bernal y la señora Ministra de Transporte, María Fernanda Rojas Mantilla; se invita al señor Contralor, Carlos Hernán Rodríguez y al señor Procurador, doctor Gregorio Eljach Pacheco; de igual forma a la alcaldesa del Líbano, señora Beatriz Valencia; a la gobernadora del Tolima, la señora Adriana Matiz; a las autoridades locales interesadas, a los gremios y actores de interés de la región, la firma el Senador Guido Echeverri Piedrahíta, Presidente de la Comisión. Están leídas las dos proposiciones para someter las a consideración, señor Presidente.

Presidente:

Quedan en consideración las dos proposiciones leídas, continúa la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueban?

Secretario:

Quedan aprobadas señor Presidente, con el quórum decisorio que se contempla en la Comisión.

Presidente:

Doctora Esmeralda, tiene el uso de la palabra.

Honorable Senadora Esmeralda Hernández Silva:

Simplemente sumarme a la preocupación y al llamado que se hace al gobierno nacional, es mi gobierno, yo soy bancada de gobierno, pero creo que se ha convertido en un escenario y en una situación recurrente, no solamente en esta Comisión de Ordenamiento Territorial, sino en general, en las comisiones constitucionales permanentes también, que no se asume la responsabilidad y el deber que tienen los líderes de cartera de venir a rendir informes, de venir a dialogar y de venir a atender los debates de control político a los que son citados en el marco de la Ley 5ª y eso hay que rechazarlo, de hecho, yo creo que no puede convertirse en una costumbre que el Congreso de la República esté sesionando sin la presencia de los Ministros y de los directores que se citan y debería sentarse un precedente y es que no se convierta costumbre y que si no están los que deberían estar en cada debate, no debería llevarse a cabo ningún debate, porque no se puede permitir que el Congreso de la República sea un tema residual en la agenda del Gobierno nacional, independientemente de que lo reitero, es mi Gobierno, porque entre otras cosas creo que este es el escenario y los escenarios para que el gobierno nacional también puedan contar los avances, puedan contar los logros, la tarea que se viene haciendo, las dificultades y que pueda abrir escenarios de diálogo y escenarios de articulación con el Congreso de la República, que finalmente también representa las regiones y la diversidad del país. Creo que es necesario dejar esa constancia y es necesario que ustedes, por favor, hagan llegar este mensaje a sus líderes de cada cartera.

Presidente:

Senadora, le acabo de pedir al señor Secretario que oficie a la Procuraduría informando de esto para

que ellos hagan lo de su competencia, porque además tampoco funcionan a veces, que por lo menos la Procuraduría tome carta en el asunto y averigüe qué está pasando, hay excusas justificadas también, es cierto, pero que no se vuelva como decía la Senadora Esmeralda, una costumbre y el Congreso por esa vía se convierta en rey de burlas.

Secretario:

Con gusto señor Presidente, por Secretaría haremos la comunicación y la pondremos en conocimiento de la Procuraduría de acuerdo a sus instrucciones.

Presidente:

Me permito dar el uso de la palabra a la doctora Natalia Irene Molina, Directora General de Descentralización y Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación.

Directora General de Descentralización y Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación, doctora Natalia Irene Molina:

Buenos días para la mesa directiva, señor Presidente, Honorable Senador Guido Echeverri y señor Secretario Juan Pablo Porras, honorables Senadores presentes y Senadores citantes mi nombre es Natalia Molina, he venido aquí en un trabajo de Gobierno nacional, un trabajo mancomunado para lograr la reglamentación del Acto Legislativo número 03 del 2024, en un esfuerzo por avanzar en la promesa también del programa de gobierno del señor Presidente de la República, de fortalecer la autonomía y economía territorial, con unos lineamientos programáticos asociados al desarrollo territorial fundamentado en el cierre de brechas y en la consolidación del Estado Social de Derecho, en ese sentido, el énfasis que tiene este ejercicio es el cierre de brechas, lograr la convergencia regional y lograr el desarrollo de los territorios más apartados históricamente relegados en una visión centralista del desarrollo, esto teniendo como norte principios como el ordenamiento territorial alrededor del agua y la garantía del acceso a derechos de la ciudadanía Colombiana.

El contexto general sobre el sistema general de participaciones, son recursos transferidos a las entidades territoriales y resguardos indígenas en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución, para la financiación de servicios de salud, educación, agua apta para el consumo humano, saneamiento básico y recursos de propósito general, son recursos que provienen de los ingresos corrientes de la Nación, hay recursos con destinación específica y se distribuyen atendiendo variables sectoriales y presupuestales, se utilizan en proyectos de inversión, de libre destinación hasta un 42% de lo percibido por propósito general en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, es posible emplearlos también en funcionamiento como lo regula la Ley 617 de 2000 y también en algunos casos, el pago al servicio de la deuda está permitido, la distribución la efectúa el Departamento Nacional de Planeación

con base en el monto comunicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de acuerdo con los criterios definidos por la ley y la información certificada por las entidades competentes.

Entonces, la composición tiene las siguientes distribuciones: asignaciones sectoriales 96% y asignaciones especiales del 4%; actualmente la asignación de educación es 58.5%, la de salud 24.5%, la de agua potable y saneamiento del 5.4% y propósito general 11.6%; frente a las asignaciones especiales, el 4% correspondientes el 4% a la alimentación escolar, corresponde al 0.5 la de resguardos indígenas, 0.52, municipios ribereños, 0.08 y 2.9% para el FONPET; ese es el punto de partida, ese es el panorama que tenemos hoy, el acto legislativo busca que en un periodo de transición de 12 años, las entidades territoriales reciban el 39.5 de los ingresos corrientes de la Nación y toma como beneficiarios departamentos, distritos, municipios, entidades territoriales indígenas y resguardos indígenas en los casos en que no son territorial indígena y con los criterios de distribución.

Financiamiento de competencias con prioridad en derechos y servicios, sectores básicos y presupuesto general, el cierre de brechas, garantías y énfasis en prioridades de las entidades territoriales y el acto legislativo también indica los siguientes objetivos, la distribución de competencias y recursos entre Nación y territorios, la definición de mecanismos de gradualidad, diferenciación y acompañamiento técnico, el establecimiento de un modelo de gobierno abierto, unificado y la creación de mecanismos idóneos de control de gasto del SGP, en atención a lo dispuesto al acto legislativo, el Gobierno nacional inició el 22 de enero las mesas técnicas para la construcción de la ley, estas mesas están articuladas bajo el liderazgo de la Secretaría Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la persona delegada es aquí mi compañero Diego Carrero, que actúa como secretario técnico de la mesa y es una mesa tripartita entre Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación, junto con un delegado de la Misión de Descentralización que también tuvo bastantes avances y que se están teniendo en cuenta en todas las discusiones; adicionalmente estamos en un trabajo de coordinación con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Vivienda, adicionalmente el Ministerio de Igualdad y Función Pública que se han sumado a las discusiones y conformamos las siguientes submesas temáticas, submesa de gasto y competencias, de clasificación de brechas, de monitoreo, seguimiento y control integral y distribución de recursos, son cinco submesas en el Departamento Nacional de Planeación hemos venido avanzando en un trabajo, digamos autónomo como todas las otras entidades, en nuestro trabajo propio y llevando el trabajo a la mesa de discusión con la orientación de la secretaría técnica y de la dirección técnica de estas tres entidades que están liderando y adicionalmente, como Departamento Nacional de Planeación, nos

encontramos en la construcción de un documento técnico que apoye y que sustente la discusión que vendrá tras la presentación del proyecto de ley por parte del Gobierno nacional.

Adicionalmente, entendiendo las consultas amplias, se estarán convocando oportunamente las mesas de trabajo y espacios de socialización conforme avancen las discusiones en la mesa principal, en ese sentido, también de la mano de otras entidades, sobre todo el sector educación, universidades; hemos venido trabajando en unas metodologías de participación amplia, se están programando unos foros y unos espacios abiertos de discusión para que la ciudadanía en general pueda hacer llegar propuestas y que sean tenidas en cuenta y que sean incorporadas a lo largo de la discusión. El DNP con su mandato de distribución de recursos, ha lanzado también una propuesta de clasificación que está basada en la capacidad fiscal, índice de desempeño fiscal, la capacidad administrativa con un índice de desempeño institucional, la densidad poblacional y tiempos de viaje con índice de distancias y densidades y niveles de pobreza con el índice de pobreza multidimensional o necesidades básicas insatisfechas, que esa tipología está adoptada mediante resolución 005 de 2024, en cumplimiento del artículo 40 del Plan Nacional de Desarrollo y, se ha determinado la necesidad de replantear criterios de distribución actuales para garantizar el cumplimiento del acto legislativo de la mano de la metodología que ya mencioné desde el Departamento Nacional de Planeación, sin embargo, esta es una discusión que sigue, estamos, nos encontramos todavía en la mesa discutiendo.

El Departamento Nacional de Planeación también tiene el liderazgo del tema de monitoreo, seguimiento y control de los recursos, junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estamos avanzando en esa discusión también y pues identificamos diferentes retos que son los marcados por el acto legislativo; con el tema de entidades territoriales indígenas y todos los temas derivados de las complejidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y cómo debe interactuar esta ley de competencias con los mandatos o con el avance de una propuesta sólida de ordenamiento territorial que acople los diferentes niveles de Gobierno y la planeación del territorio.

Presidente:

Tiene la palabra el doctor Anderson Guerrero, Director de Asuntos Legislativos, delegado del señor Ministro del Interior.

Director de asuntos legislativos del Ministerio del Interior, doctor Anderson Guerrero:

Tengo la fortuna de haber estado en este proceso de la elaboración del acto legislativo del SGP desde el día 1, junto con el doctor Guido Echeverri, que acá está presente, por supuesto presidiendo, estuve presente durante su tránsito a la Cámara de Representantes en el equipo del ponente cuando el proyecto se aprueba en octavo y último debate, paso yo al día siguiente al Ministerio del Interior

y una de las tareas encomendadas es justamente la reglamentación del acto legislativo a través de la ley de competencias, es un tema que ha sido de mi corazón y es un motivo de agradecimiento al doctor Guido, de su escuela de descentralización, además, es por tanto un honor tener un acto legislativo hecho desde el día uno con el propio lapicero, con el lapicero del doctor Guido y además con la presencia de cada uno de los que están acá.

Yo creo que si algo demuestra participación e incidencia en un proceso es que los actores, ya no es la primera vez que nos vemos, Federación de Departamentos, Federación de Municipios, Asocapitales, Asointermedias, FECODE que no están el día de hoy, con todos; se trata de un proceso que se demuestra con base en la participación y la incidencia.

El día 16 de diciembre se aprueba en octavo debate el proyecto de acto legislativo que el 27 de diciembre se convierte en el Acto Legislativo número 03 de 2024 y hacia el día 17 de enero de este año, nos reunimos en el Ministerio de Hacienda, estábamos con la doctora Griselda Restrepo, asesora del ministro para estos temas de descentralización; el doctor Daniel Castellanos, también asesor del ministro para temas de descentralización y nos fuimos al Ministerio de Hacienda a conformar la mesa técnica tripartita y desde ese día la instalación de la mesa interinstitucional hasta la próxima semana, hemos estado concentrados en la elaboración del texto que será presentado al Congreso de la República para socialización, previo a la radicación que está planeado por el señor ministro del Interior, el señor ministro de Hacienda, el señor director del DNP para el día 20 de julio de este mismo año, teniendo en cuenta, doctor Ferney, que la reglamentación está pensada para ser presentada como iniciativa privativa del Gobierno nacional al Congreso hasta el día 27 de diciembre, pero no nos podemos demorar todo ese tiempo, queremos que se radique el 20 de julio y vamos a hacer todo lo posible, por eso la necesidad de traer el texto al Congreso lo más pronto posible, no para ser radicado, sino para un ejercicio de socialización.

Pedía yo al señor Ministro del Interior, quien envía un saludo y quien está al tanto de este ejercicio que estamos haciendo el día de hoy acá, si podríamos tener para la próxima semana ya el plan de socialización con el Congreso, empezando por la Comisión de Ordenamiento Territorial y él nos daba el sí, por supuesto, además compete al Ministerio de Hacienda y al DNP, las decisiones se toman de manera consentida, por consenso, por concertación, entonces, será ya el escenario para traer ese texto que hoy tiene más de 150 artículos elaborados por el Gobierno, un ejercicio espectacular porque compartimos siempre con la doctora Griselda Restrepo, que está acá sentada, esa expectativa de cuando nos sentamos en esa mesa a escuchar a los grandes técnicos del país, ¿qué viene?, un ejercicio fundamental y es el propósito de la ley, desde el mismo título el título del acto legislativo

es fortalecer la autonomía de los departamentos, distritos y municipios.

Por tanto, la ley de competencias no puede hacer nada diferente, tiene que fortalecer la autonomía territorial, siempre hay que diferenciar entre el fin y el instrumento de la política pública, el fin que se definió en el acto legislativo es el cierre de brechas sociales, ese es el fin del acto legislativo, ¿por qué? Por las necesidades de nuestros territorios sí, ese es el fin, ¿cuál es el instrumento?, ¿cómo logramos ese fin? Lo llamamos la ley de competencias; la ley de competencias es el instrumento de política pública que permitirá, a ojos del Gobierno nacional y del Congreso que dio el voto de confianza, lograr el objetivo del cierre de brechas ¿De qué se trata la ley de competencias? De un ejercicio de equilibrio y redefinición de la estructura del Estado, para ver qué queda haciendo la Nación y qué quedan haciendo las entidades territoriales y tengo que decirles dos cosas: van a ser dos debates muy grandes, el que proponen los ministerios que tienen un enfoque sectorial, saben ustedes muy bien que el SGP se destina principalmente para agua y saneamiento, para salud y para educación, por tanto, los ministerios competentes están pensando en sus sectores, naturalmente otra es la discusión territorial, por eso acá están los gremios territoriales, para los gremios territoriales la discusión es sobre una puja de quién tiene mayor autonomía, si un alcalde o un gobernador, entonces, desde el día uno nos preguntaban, ¿la ley de competencias va a tener un enfoque departamental o un enfoque municipal?, y esa es una puja natural que ustedes, señores Senadores, además van a tener por parte de los alcaldes y los gobernadores, de sus equipos los que acuden a ustedes para decir, “Ese texto está muy cargado hacia el departamento o está muy cargado hacia el municipio, encontremos un equilibrio.” porque repito, para los ministerios la discusión siempre ha sido más sectorial, mientras que para las entidades territoriales el ejercicio es de autonomía territorial. ¿Qué queda haciendo el municipio? ¿Qué queda haciendo el departamento versus qué queda haciendo la Nación? Encontrábamos todavía en las discusiones del proyecto de acto legislativo que las competencias duplicadas de la Nación oscilan en alrededor de 20 o 22 billones de pesos al año, 22 billones de pesos que la Nación podría ahorrarse porque hace competencias que no le corresponden y por tanto no se llega, Senador Ómar, a las necesidades de los territorios, usted lo decía, los ministerios son fuertes en Bogotá, pero débiles en los territorios y es que no puede ser de otra manera, porque son los territorios los que conocen sus realidades, pero hoy sabemos no tienen las capacidades, por tanto, es ese el argumento que nos dice que este es el acto legislativo más importante que hemos hecho desde la misma elaboración de la Constitución Política, porque es el instrumento que va a permitir que por fin un alcalde pueda invertir en cámaras de seguridad y no tener que ir al Ministerio del Interior a través de Fonsecón o puede hacer sus caminos veredales o puede invertir en ciencia y tecnología; cierro con lo

siguiente, estamos llamados el día de hoy a mostrar los avances.

Avance número uno, hay un texto que será presentado al Congreso de la República para socialización a partir de la próxima semana, que el propósito es la radicación del proyecto el 20 de julio con la venia de la Comisión de Ordenamiento Territorial y de los mismos Senadores y Representantes a la Cámara, que si están de acuerdo lo radicaremos el día 20 de julio.

Avance número tres, un ejercicio impresionante, técnico y político que va a conducir a que tengamos por fin un consenso y avance; número cuatro, no es propio del Gobierno nacional, pero la Federación Nacional de Departamentos tiene su propio borrador de proyecto, ¿lo conocen?, ha anunciado FECODE que tiene su propio borrador y que lo va a presentar, esperamos que otros gremios y otros actores también lo hagan, así que será el proyecto del Gobierno nacional, iniciativa privativa del Gobierno, el texto base para empezar el ejercicio de concertación, nos ponemos a su disposición.

Presidente:

Le concedo el uso de la palabra al doctor Diego Fernando Carrero, asesor del Ministerio de Hacienda.

Asesor del Ministerio de Hacienda, doctor Diego Fernando Carrero:

Como lo ha planteado el doctor Guido, Diego Carrero, asesor del despacho del Ministro y como lo planteó la Subdirectora General de Descentralización del DNP, que es el área en el Departamento Nacional de Planeación, justamente líder natural de los temas de descentralización; actualmente funjo como el secretario técnico de la Ley de Competencias en la que tienen asiento siete entidades del orden nacional, estamos hablando, como ya se ha dicho aquí, del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, naturalmente, dado que son estos ministerios, son estos sectores los que tienen hoy mayor participación en el sistema general de participaciones, pero además porque el acto legislativo que aprobó este Congreso de la República, hizo énfasis en que estos sectores tenían que ser prioritarios en términos de la perspectiva de la ley de competencias de la cual estamos hablando el día de hoy. Adicionalmente, se ha articulado a la mesa el Departamento Administrativo de la Función Pública y esto en clave de cosas que ya han dicho mis colegas, esto indudablemente va a significar una transformación estructural del Estado Colombiano que implicará una adecuación tanto del orden nacional como del orden territorial de acuerdo a las competencias que este Congreso aprobará en los próximos meses y así mismo, creo que ha sucedido algo importantísimo, en Colombia se han hecho muchas misiones que infortunadamente quedan en las bibliotecas, esta ley de competencias tiene una virtud y esa virtud es que se ha incorporado a este

ejercicio de discusión y de construcción del proyecto de ley, parte del equipo que venía trabajando en la Misión de Descentralización. Doctor Guido, frente a lo que usted planteaba, que nos contaba y ha pasado en algún momento cuando preguntaba por estos temas en el Departamento Nacional de Planeación, decir que esta discusión que estamos dando hoy ni siquiera arrancó el 15, el 22, el 27 de enero, sino que recoge lo que ha venido discutiendo el país los últimos años en el contexto de la Misión de Descentralización.

Yo quiero, en términos del balance que nos están solicitando el día de hoy frente al trabajo realizado, para no caer en imprecisiones, solamente quiero decirles lo siguiente: efectivamente desde el 15 y 17 de enero venimos trabajando, primero en una mesa tripartita, después se fueron articulando otros sectores, pero para que veamos el volumen y la dimensión del trabajo hecho, solamente en el último mes hemos tenido más de 30 mesas de trabajo, acá está la doctora Griselda Restrepo, que ha jugado un papel fundamental en términos de ese ejercicio a través del Ministerio del Interior, pero no solamente en el último mes ya con la discusión del articulado, sino que adicionalmente, como ya también lo planteaba la doctora Natalia Irene, nosotros constituimos unas mesas de trabajo intersectorial donde básicamente hemos estado enfocados en resolver una serie de preguntas, ¿cuáles son esas preguntas?

Primero, ¿cómo categorizamos, clasificamos? ¿Qué atributos tienen hoy los departamentos, los municipios, los territorios en Colombia? Hoy tenemos para efectos fundamentalmente fiscales la Ley 617 del año 2000, pero naturalmente hoy tenemos que replantear la manera en que tenemos esa clasificación para efectos de esta ley.

Cuando uno hace un análisis en términos de los ingresos que tienen los departamentos y los municipios en Colombia, ¿qué es lo que encuentra? Lo que encuentra es que hay una hiperconcentración en cinco o seis ciudades de Colombia en materia de ingresos; encuentra también que esos ingresos están hiperconcentrados en cinco o seis departamentos, pero particularmente, Senador Ómar, usted que conoce muy bien el oriente del país, el Pacífico colombiano, cuando nosotros vamos a ver qué está pasando con el Vichada, qué está pasando con el Guaviare, qué está pasando con Guainía, qué está pasando con Chocó, es allí donde nosotros necesitamos unos nuevos criterios de clasificación para que los recursos lleguen allí, para que lleguen también al sur occidente colombiano, doctor Ferney, entonces, primero una mesa de trabajo alrededor de eso, cómo clasificamos hoy de acuerdo a atributos, capacidades y en una perspectiva, luego de esa clasificación, de encontrar unos criterios de distribución de los recursos y esos criterios de distribución de los recursos, el acto legislativo es taxativo en señalar, tienen que estar enmarcados nuevamente para poder avanzar en Colombia en una apuesta está, que todavía es una deuda que tenemos como Nación, que es el cierre de brechas, un cierre de brechas

que no solamente es en términos del centro del país frente a las regiones, sino que infortunadamente hoy cuando nosotros analizamos qué está pasando en los departamentos, encontramos también que allí hay brechas, Colombia tiene dos brechas, no solamente las del llamado centro frente al país nacional, sino que también dentro de las regiones, nosotros encontramos unas asimetrías bastante grandísimas entre capitales departamentales, por ejemplo, y municipios, cuando uno analiza indicadores, como por ejemplo el asociado al recaudo del impuesto predial, encuentra un Gini de recaudo del impuesto predial superior al 0,93.

Es decir, está más concentrado, incluso que la tierra en Colombia y frente a eso es que nosotros decimos, bueno, aquí hay que cerrar justamente esas brechas tratando de impulsar también, y eso ustedes lo van a encontrar en el proyecto de ley, una agenda de cara a otras apuestas que tienen que fortalecer la autonomía territorial.

Buena parte de los recursos que necesitan las regiones, por supuesto, que los van a obtener a través del Sistema General de Participaciones, que es el centro de este proyecto, pero hay otros recursos que están en los territorios y que están enmarcados necesariamente en una reestructuración, una readecuación tributaria a nivel territorial, quiero simplemente para reforzar esta idea, un dato, de 11 billones de pesos que se recaudaron en el 2023 de impuesto predial, Bogotá recaudó 4 billones y los 952 municipios de sexta categoría en Colombia apenas pudieron recaudar 800,000 millones, es decir, la quinta parte de lo que recaudó Bogotá, algo está pasando en las regiones y tenemos que generar también unas capacidades de generación de ingresos allí al interior de las regiones. Yo me siento lleno de orgullo de estar precisamente en el gobierno que hoy está revertiendo esa tendencia centralista de la que han hablado ustedes Honorables Senadores, el Acto Legislativo número 01 del 2001, el Acto Legislativo número 04 del 2007, lo que hizo fue quebrantar el pacto constitucional que se dio en el 91, que señalaba que los ingresos corrientes de la Nación que se debían destinar en su momento, de acuerdo a lo que se planteaba en el 91, el situado fiscal a municipios era el 46,5%, nosotros hoy tenemos unos resultados o veníamos teniendo una tendencia que hacía que eso convergiera, hacia más o menos un 23, un 24% hoy en este Gobierno que no solamente revierte esa tendencia centralista, sino que participa de esta apuesta de descentralización.

Podemos dar la noticia que precisamente, incluso hoy, sin este acto legislativo, en el 2024 solamente se incrementaron los ingresos corrientes de las entidades territoriales en un 22%, cosa que no había pasado en los últimos 10 años, ¿qué necesitamos? Necesitamos que eso sea sostenible y en ese sentido, el tercer mensaje, el tercer mensaje es, estamos haciendo un proyecto de ley para redistribuir competencias, pero una redistribución de competencias enmarcadas en la responsabilidad fiscal que debemos tener para esa sostenibilidad en el largo plazo y como ya lo

han dicho mis colegas, es aquí donde los estamos invitando para que desde la próxima semana, una vez terminemos los últimos retoques de este proyecto de ley, podamos no solamente debatir, dialogar y construir sobre la base de ese borrador con ustedes, sino fundamentalmente con las regiones, con los maestros, con las comunidades indígenas, con las comunidades negras, con las comunidades campesinas, con los tejidos sociales en los territorios, que son los que están exigiendo que esos recursos lleguen allí y que lleguen bajo mecanismos de participación comunitaria y de control, en ese sentido es que venimos trabajando la propuesta de ley.

Presidente:

El delegado de la Federación de Departamentos, doctor Castellanos, tiene el uso de la palabra.

**Subdirector de Fortalecimiento Territorial-
Federación Nacional de Departamentos, doctor
Raúl Castellano:**

Primero presentar excusas formales por la ausencia del Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos, el doctor Didier Tavera, el cual radicó ante la Comisión de Ordenamiento Territorial la excusa por atender una agenda previa justo cuando llegó esta invitación. Mi nombre es Raúl Castellanos, Subdirector de Fortalecimiento Territorial de la Federación Nacional de Departamentos y encargado directamente de atender temas de descentralización, autonomía territorial y fortalecimiento de las entidades públicas en temas de finanzas.

Un saludo especial al Presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Senador Guido Echeverri, al vicepresidente, Senador Carlos Meisel y al Secretario Juan Pablo Porras. Desde la Federación Nacional de Departamentos agradecemos nuevamente la oportunidad de participar en este espacio de discusión, tal como tuvimos el compromiso de apoyar y alimentar las discusiones alrededor del Acto Legislativo número 03 del año 2024, sancionado el pasado 27 de diciembre y el cual ordena por medio del artículo primero del parágrafo transitorio abro comillas, “el Gobierno nacional presentará ante el Congreso de la República en un término de 12 meses, contados a partir de la promulgación del presente acto legislativo, el proyecto de ley que trata este artículo”, Cierro comillas, como Federación seguimos comprometidos en compartir nuestra visión de cómo mejorar la eficiencia del Estado y de sus diferentes niveles de Gobierno, bajo cinco principios fundamentales:

Primero, la descentralización efectiva; el segundo, la sostenibilidad fiscal; tercero, la equidad territorial; cuarto la eficiencia del gasto y por último, la transparencia fiscal. Con ocasión al Acto Legislativo número 03 del 2024, la propuesta del borrador de ley de competencias presentada por la Federación Nacional Departamentos se concibe como una respuesta a la dispersión normativa que debe

corregir la multiplicidad de competencias asignadas sin la financiación económica correspondiente a las entidades territoriales, esto lo que ha generado son ineficiencias y obstaculización del desarrollo regional; la ley de competencias busca corregir la situación económica de desigualdad territorial, donde las regiones asumen cargas evolutivas que van incrementando la responsabilidad de las regiones, sin una descentralización completa de la administración de recursos desde el Gobierno nacional, lo cual perpetua las diferencias sociales.

Desde la Federación de Departamentos consideramos que uno de los puntos de partida para este proyecto, es el reconocimiento de la heterogeneidad del territorio Colombiano, es por ello, Senador Ferney Silva, que presentamos y muy bien lo expresó usted en su presentación, el ICAT, que es el índice de capacidad atractiva territorial, esta es una propuesta de categorización que da cuenta del nivel de capacidad para brindar satisfacciones a las necesidades de vida de la gente y por lo tanto de la capacidad que tiene hoy cada territorio para atender las demandas que tienen las personas en su vida cotidiana, no es posible que hoy en día el 80% de los municipios en el territorio colombiano, estén categorizados como cinco y seis, desconociendo las realidades de cada territorio, es así como la categorización tendrá el alcance de terminar la focalización de políticas públicas, de brindar asistencia técnica diferenciada y proponemos que sea uno de los criterios de distribución de los recursos del sistema general de participaciones para lograr el cierre de brechas territoriales; la Federación busca que la distribución de estos nuevos recursos sean eficientes, sean equitativos y que respondan a las necesidades reales de cada territorio, se plantea la necesidad de superar los criterios meramente poblacionales y avanzar hacia modelos que consideren las capacidades institucionales, las condiciones socioeconómicas y las particularidades geográficas de cada departamento, nosotros hicimos unas proyecciones en el interior de la federación y trayendo estos nuevos ingresos que recibirán las entidades territoriales de acuerdo también y para dar respuesta un poco al agradecimiento del Estado, que fue uno de los informes que presentamos en el borrador de la Federación tanto al Ministro del Interior hace tres semanas en el marco de la cumbre de gobernadores en la ciudad de Yopal y posteriormente 8 días en la cumbre de Federación Nacional de Municipios.

En este capítulo especialmente hacemos unos cálculos de cuánto van a recibir las entidades territoriales en los próximos 12 años, tal como dice el acto legislativo aprobado, trayéndolos a valor presente, son 40 billones de pesos lo que estarían recibiendo estas entidades y también hacemos un análisis muy minucioso, entendiendo cuáles son las eficiencias del Estado en los últimos 10 años de año 2015 a 2025, cómo ha crecido su gasto en funcionamiento, cómo ha sido sus dinámicas de inversión y cómo han sido los temas de capacidades

y de recursos que puedan financiar estos 40 billones que hacen falta; también definimos los déficits sectoriales en los sectores de salud, educación y agua potable y hacemos un análisis muy riguroso de dónde pueden sacar los recursos, porque entendiendo en las discusiones del año pasado para aprobar el acto legislativo, hay preocupaciones de que ponemos en riesgo la sostenibilidad fiscal, lo cual bajo ojos de la Federación, no es cierto.

Para cerrar, como federación siempre hemos estado atentos a estas discusiones, nuestros agremiados son los más interesados de que se reglamente lo más pronto esta ley de competencias y estamos prestos a las discusiones que están por venir.

Presidente:

Le concedo el uso de la palabra a la doctora Paola Manosalva, Directora de Relaciones Interinstitucionales de la Federación de Municipios.

Directora de Relaciones Interinstitucionales de la Federación de Municipios, doctora Paola Manosalva:

Un respetuoso saludo de parte del doctor Gilberto Toro, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios. Para la federación la aprobación del Acto Legislativo número 03, como muy bien todos lo han expuesto, marca un punto de inflexión para el modelo de descentralización en Colombia, por primera vez en décadas, se abre una ventana real para corregir esas inequidades históricas en la distribución de los recursos y competencias entre la Nación, como lo ha dicho mi colega de Fededepartamentos, más de 900 municipios de Colombia dependen casi en su totalidad de recursos del SGP para operar y están dentro de la categoría cinco y seis, por eso nosotros celebramos la posición que ha expresado el doctor Diego de Hacienda, donde nos informa que se hará un análisis exhaustivo, teniendo en cuenta que se ha evidenciado que los recursos se encuentran concentrados en cinco departamentos y en cinco ciudades principales, eso es importante dentro del análisis que nosotros hemos hecho como Federación Colombiana de Municipios, estamos trabajando justamente en esa metodología que permita que ese traslado o esa redistribución de recursos sea equitativa y realmente logre garantizar la suficiencia para el funcionamiento y el financiamiento de las entidades territoriales.

Nosotros presentaremos la próxima semana tanto al Ministerio del Interior como a los diferentes ministerios, un documento técnico que hemos venido trabajando, jurídico también, donde hacemos un análisis fiscal y que se va relacionar con cinco criterios básicos: El primero, garantizar la suficiencia de recursos para el funcionamiento y la financiación de las competencias territoriales.

El segundo, la heterogeneidad territorial como principio de recategorización, también celebramos que, por supuesto, desde el Ministerio de Hacienda y desde el DNP, se esté dando una mirada justamente

a esos *items* que obviamente se tienen en cuenta cuando se realiza esta distribución de recursos; un control de la duplicidad en el ejercicio de las competencias, unos incentivos a la generación de recursos, como bien lo ha expuesto el doctor Diego, es importante entender y mejorar, obviamente generar los incentivos necesarios para que también los municipios puedan tener recaudos, no similares a los que tiene Bogotá, pero sí tratar de determinar qué es lo que está pasando en los municipios y por qué no hemos logrado hacer que ellos también puedan empezar a ser un poco autosostenibles; un traslado equitativo y progresivo de competencias a nivel nacional y territorial y para eso vamos a proponer un modelo de progresividad porque el objetivo es que la Nación no siga armando paquetes y trasladando grandes competencias a las entidades territoriales, justamente porque las entidades territoriales no pueden continuar asumiendo una serie de competencias cuando no tienen ni siquiera recursos para poder garantizar el cumplimiento de las competencias que ya han sido trasladadas.

Presidente:

Le concedo el uso de la palabra a los Senadores Ferney Silva y Ómar Restrepo, para que hagan el cierre de esta muy productiva conversación.

Honorable Senador Ferney Silva Idrobo:

Agradecer a la doctora Irene, al doctor Carreño, al doctor Anderson, al doctor Castellanos y a la doctora Manosalva sus intervenciones. Quiero hacer referencia a aspectos supremamente importantes; lo primero es agradecer, de pronto a mí se me salta el espíritu de docente, doctor Guido, y nosotros esperamos y lo digo con todo el respeto, una exposición un poco más detallada, más amplia referente a los avances, no desde el punto de vista del acto legislativo, sino desde el punto de vista de los avances, las deliberaciones y las diferencias que ustedes han encontrado en el camino de ir construyendo la ley de competencia.

Celebramos el documento de la Federación de Departamento, yo creo que es una base fundamental para seguir trabajando; igual de la iniciativa del doctor Anderson para que en los próximos días tengamos un borrador ya de parte del ejecutivo que nos permita acceder y tener una línea base sobre la cual empezar la discusión.

Indudable doctora Manosalva, nosotros estuvimos muy pendientes de la información que nos iba a enviar la Federación de Municipios, la información finalmente no llegó, pero quiero decirles, Presidente, Senador Ómar y el Senador Dídir, compañero, decirles que esto es el inicio, porque creo que es fundamental arrancar en este camino para que no solamente sean incluidas las opiniones, indudablemente los actores son relevantes para la ley de competencia, sino también a la ciudadanía en general, porque entre otras cosas Senador Guido, usted que conoce el tema, a uno le preocupa si dentro de ese proceso de la ley de competencias también se revisará los procesos migratorios; indudablemente

están las brechas de desigualdad, la natalidad y el crecimiento de la natalidad en algunas regiones que hoy nos coloca en alerta con una disminución del crecimiento en natalidad supremamente importante, que va a tener que revisarse en el futuro cómo vamos a tener no solamente las competencias, sino las funcionalidades del Estado, toda vez que vamos a tener una población mayor en los últimos años y hay unos procesos migratorios que se vienen estableciendo, por eso para nosotros la autonomía y la descentralización es supremamente importante para evitar el crecimiento de las grandes ciudades de manera desordenada y más bien el fortalecimiento de la pequeña en los pequeños municipios y medianos municipios, de tal manera que sea más fácil cualificar las calidades de atención y la dignificación del ser humano en ese tema.

Doctor Anderson, tuvimos una conversación previa y yo creo que es importante la proposición que conversamos y lo agradezco muchísimo en términos de que sea a través Presidente de la Comisión, que empecemos alrededor de la Comisión de Ordenamiento Territorial, realizar unas mesas técnicas que nos permitan a nosotros, no solamente a la academia, sino a los gremios, a las entidades descentralizadas, hacer un debate amplio que permita reflejar las opiniones de todo el país en la construcción de la ley de competencia, para nosotros es muy importante eso y como les venía diciendo, agradezco mucho a la Federación de Municipios el ejercicio que viene desarrollando, a la Federación de Departamentos, conocimos el borrador sobre el cual ya hay insumos supremamente importantes y decirle, Presidente, que coloco como proposición verbal, luego la haré llegar por escrito para que quede en la Comisión, para que a través de la comisión liderada por usted, podamos realizar las mesas técnicas que nos permitan desde el punto de vista de la participación, ser también nosotros no solamente hacer el ejercicio de control político, sino también aportar y ayudar a concertar una ley tan importante para el país. Muchísimas gracias Presidente, les agradezco mucho a los delegados de las entidades y le cedo la palabra al Senador Ómar Restrepo.

Honorable Senador Ómar de Jesús Restrepo Correa:

Agradecerles al escenario la participación en este cuerpo legislativo, yo creo que ya tenemos un reto y es cómo vinculamos y movilizamos a todos los actores en relación a este propósito, eso nos permite no solamente incorporar las diferentes miradas, los diferentes intereses y las particularidades que tienen los diferentes actores, pero también los diferentes territorios; aquí hay que hacer un ejercicio de participación que nos permita tener una ley de competencias muy incluyente y mejorada con todos quienes tengan la posibilidad y quieran participar, la Federación de Departamentos, de Municipios, los entes territoriales, las comunidades, la sociedad civil en general y por supuesto nosotros como legisladores, vamos a estar muy atentos.

Presidente:

Esta conversación ha resultado muy productiva, doctor Ómar y doctor Ferney, porque fue una conversación en donde la interlocución se hizo básicamente con personas que no siendo los ministros hacen parte de las comisiones técnicas que están abordando este tema desde el escenario nacional; yo la verdad estaba muy escéptico cuando el doctor Cristo salió del Ministerio del Interior, porque el Ministro Cristo fue un doliente de este proyecto de acto legislativo, fue él quien prácticamente convenció al gobierno, no obstante que no está en el plan de desarrollo, doctor Diego, de apoyar de manera categórica este proceso descentralista, tuve ocasión de enviarle al doctor Armando Benedetti un derecho de petición preguntándole qué pensaba de este tema, hablé con él y debo reconocer que esta iniciativa ha contado con su impulso y ese impulso se ve en buena parte más allá de su voluntad, a la integración de un buen equipo técnico que se ha encargado de estudiar en primera instancia los elementos que serán primarios y fundamentales en este proyecto de ley.

Aquí ha ocurrido una cosa interesante y es que con el paso del tiempo hemos venido formando una especie de comunidad de intereses y si ustedes recuerdan, nos hemos venido encontrando siempre los mismos y siempre ganamos más audiencia y eso ha hecho que la conversación se vuelva muy, muy interesante, muy rica, muy gratificante desde el punto de vista intelectual y desde el punto de vista político, de tal manera que ya con el anuncio doctor Anderson de que van a presentar para socialización el proyecto a esta Comisión, obviamente habrá que incorporar en el trabajo de esta Comisión a otros sectores de opinión; nos declaramos muy satisfechos, ahora elaborar las propuestas técnicas del Gobierno es relativamente fácil, porque a veces esas consideraciones que se hacen a ese nivel no consultas, sino criterios técnicos y queda lo duro de abordar que es el tema político, o sea, que si somos francos, lo que se ha hecho hasta ahora es lo fácil, ¿no es cierto? viene luego la discusión en este escenario en donde tendremos que aplicarnos de manera muy seria con los elementos que nos dé el proyecto que sale de esa comisión a estudiar este proyecto de ley que tiene muchas complejidades.

Ya lo decíamos, este era un tema de poder, un tema que redimensiona las relaciones de poder del centro con la periferia y por lo tanto, eso entraña muchas complejidades y entraña muchos conflictos, que no pase ahora que el Congreso le saque el cuerpo a esta discusión y no apruebe la ley, como ha ocurrido en otras ocasiones, por eso, mi convocatoria muy cordial es al Congreso desde aquí para que entendamos lo que viene, la dimensión, la importancia, la trascendencia, la significación de este proyecto para el futuro del país, ya lo decía el doctor Ómar, este es un tema íntimamente ligado a la paz, porque hoy lo que tenemos es un Estado central que no administra el territorio, que no controla el territorio, que no impone el orden en el territorio, eso no más valdría para justificar a plenitud este

proyecto de ley y miren ustedes, hay unos elementos de esa diferenciación, doctora Natalia Irene, el doctor Ferney se ha referido a este tema, el tema de las migraciones, obviamente que el territorio de Norte de Santander tiene esa diferenciación con respecto al resto del país porque ha recibido mucha migración Venezolana.

Por ejemplo el tema de la tasa de natalidad, hoy hay departamentos con tasa de natalidad por debajo de las muertes, es decir, hay un crecimiento vegetativo de la población, por ejemplo, en Caldas, eso tendría que ser parte de la diferenciación, y refiriéndonos al tema de las migraciones, hoy en día, por ejemplo, es tan fuerte la tracción y la autonomía en las entidades territoriales españolas, que hoy en día esas entidades territoriales están desde otra óptica reclamando la autonomía para manejar el tema de las migraciones, que es uno de los grandes temas políticos del mundo moderno, fundamentalmente en Europa y en Estados Unidos, o sea, que aquí sí hay mucho que conversar.

Agradezco muchísimo a los funcionarios que nos acompañaron, díganle a los Ministros que aquí los esperamos y que requerimos conversar con ellos, que son los que tienen la capacidad de decidir

una vez tengan los elementos de juicio y los datos que les permitan apreciar de manera clara qué es lo que viene, yo esperarí que los Ministros nos la acompañaran en ese, que no dudó en calificar, un formidable acto democrático que es el de la socialización inicialmente de esta Comisión de este proyecto de ley, muchísimas gracias a todos y a todas.

Siguiente punto del orden del día.

Secretario:

IV

Lo que propongan los honorables Senadores

No se ha registrado nada por Secretaría, señor Presidente.

Presidente:

Se levanta la sesión.

GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Presidente

CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA
Vicepresidente

JUAN PABLO PORRAS FLORIAN
Secretario General