



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° 795

Bogotá, D. C., viernes, 23 de mayo de 2025

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.coJAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 412
DE 2025 SENADO

por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional de iniciativa popular y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley No. 412 de 2025 Senado

“Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional de iniciativa popular y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”.

Bogotá, D.C., 23 de mayo de 2025

Senador

ARIEL ÁVILA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, de manera atenta, presentamos Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 412 de 2025 Senado: *“Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional de iniciativa popular y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”*, en los términos que se exponen a continuación.

I. INFORMACIÓN Y TRÁMITE

FECHA DE RADICACIÓN	31 de marzo de 2025
AUTORES	Paola Rivera Rodríguez, Vocera “Referendo por las Regiones, Firme” - Artículos 3 y 19 de la Ley 1757 de 2015
NO. GACETA ARTICULADO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	Núm. 420 de 2025
DESIGNACIÓN DE PONENTE	9 de abril de 2025 / Acta MD-18
PONENTES	HH.SS. Carlos Fernando Mota Solarte (Coordinador), María Fernanda Cabal Molina, León Fredy Muñoz Lopera, Alejandro Vega Pérez, Julio Elías Chagüi Flórez, Clara Eugenia López Obregón, Óscar Barreto Quiroga y Julián Gallo Cubillos

II. OBJETO

El Proyecto de Ley, de iniciativa popular, tiene por objeto convocar un referendo constitucional aprobatorio para que, en virtud de los artículos 374 y 378 de la Constitución Política de Colombia y de la Ley 1757 de 2015, el constituyente primario decida sobre la reforma al artículo 298 Superior en el sentido de constitucionalizar el recaudo de los impuestos sobre la renta y el patrimonio en favor de los departamentos y del Distrito Capital.

III. CONTENIDO

La presente iniciativa contiene 2 artículos, incluida su vigencia, que se explican a continuación:

ARTÍCULO	CONTENIDO
1	Dispone la convocatoria a un referendo constitucional aprobatorio para que, en virtud de los artículos 374 y 378 de la Constitución Política de Colombia, el constituyente primario decida sobre la reforma al artículo 298 Superior en el sentido de constitucionalizar el recaudo de los impuestos sobre la renta y el patrimonio en favor de los departamentos y del Distrito Capital.
2	Establece la vigencia a partir de la fecha de su publicación.

IV. ANTECEDENTES

El presente Proyecto de Ley se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 374 Superior, según el cual “La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo” y en el 378 ibídem que dispone:

“Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

<i>La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral”.</i> Así mismo, la Ley 1757 de 2015 “<i>Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática</i>”, en su artículo 20 dispone que: <i>“A iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo a los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley. La ley que sea aprobada por el Congreso deberá incorporar el texto que se somete a referendo”.</i> Así las cosas, el presente proyecto es de iniciativa ciudadana y requería un mínimo de 2.027.199 apoyos válidos a recolectar según el censo electoral y la clase de iniciativa. Así, el Comité Promotor del Referendo recogió, a nivel nacional, 4.119.345 firmas que respaldan la iniciativa, de las cuales 2.184.548 fueron avaladas por la Registraduría a través de la Resolución 2962 de 2025. Con esta cifra se cumplió con lo dispuesto en la Ley 1757 de 2015 en cuanto al número de apoyos necesarios para activar el mecanismo y de esta manera la autoridad electoral remitió el texto al Congreso de la República para su respectivo trámite. En consecuencia, es necesario tramitar una ley aprobatoria como requisito <i>sine qua non</i> para que se pueda convocar a un referendo constitucional aprobatorio. V. AUDIENCIA PÚBLICA El 8 de mayo de 2025 se llevó a cabo audiencia pública sobre el proyecto de ley objeto de estudio, cuyas intervenciones se refieren a continuación: a. Doctor Gustavo Zafra, Ex-Constituyente: Indicó que la descentralización y la búsqueda de mayor autonomía para las regiones se remonta a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, cuando se trató de rediseñar el Estado para darle mayor margen de maniobra a los departamentos respecto de la Nación. Manifestó que la Cámara y el Senado tienen una ardua tarea por delante, que empieza por renombrar la propuesta de Referendo, diciendo que se debería llamar ‘<i>Impuesto de renta y patrimonio departamentales</i>’. Tras lo cual, dijo que es clave mirar cómo funciona el mundo y bloques de países como la Unión Europea, donde hay una apuesta por impuestos uniformes y que debería replicarse en el contexto de integración latinoamericana, en especial en tiempos de guerras comerciales e incertidumbre. Luego advirtió que la propuesta debe analizarse desde el punto de vista macroeconómico de Colombia, estableciendo paralelismos con el Referendo y la	Reforma al SGP, así como la Reforma Pensional y las implicaciones de la Consulta Popular, alegando que están interconectados y cuestan mucho, algo grave si la Nación sólo se queda con el IVA, lo que recaude por aduanas (a la baja por el proteccionismo global), impuestos de timbre y quizá regalías. Añadió que, aunque el Referendo está muy soportado, su exposición de motivos debe contrastarse con el concepto del Ministerio de Hacienda, entidades como la DIAN u otros centros de pensamiento económico reconocidas (FEDESARROLLO, ANIF, etc). Dicho todo lo anterior, sugirió revisar con cuidado el artículo 170 de la Constitución en el cual se limita (por ponderación de la Corte Constitucional) la viabilidad de los referendos y otros mecanismos en temas tributarios y de tratados internacionales. A lo que se suma lo dicho por el artículo 18 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015. Por lo cual, es evidente que la propuesta impacta y modifica asuntos relacionados con esas restricciones, así como la interpretación actual de muchas normas de rango constitucional. b. Doctor Juan Manuel Charry: Manifestó su preocupación por que en Colombia hay más territorio que Estado. En consecuencia, hay regiones enteras sin presencia suficiente de las instituciones, donde también hay agrupaciones que desafían a las autoridades. Lo que en un contexto de discusiones sobre centralismo y federalismo debe ser protagónico. Luego se refirió a los diferentes modelos que ha tenido el país a lo largo de su historia republicana, pasando del federalismo absoluto de la Constitución de 1863, la vuelta al centralismo con la Constitución de 1886 y la fórmula intermedia que supone la Constitución de 1991 (con autonomía de entidades territoriales que no están del todo desarrolladas). Después propuso una reflexión sobre el tamaño del Estado desde dos (2) puntos de vista: el tamaño en costos financieros (que ronda entre el 38 y 40% del PIB con un sector central que representa cerca de 30 puntos) y la carga tributaria sobre el conjunto de la sociedad (es muy onerosa). Sin embargo, en otros países en vías de desarrollo los Estado suelen representar el 35% del PIB y en los desarrollados más del 50%. Posteriormente habló de la organización misma del Estado. A su juicio los territorios extensos tienen sistemas federales porque son los más eficientes para esos casos. Mientras que los pequeños tienen centralismo para facilitar la administración pública, pero en casos como Colombia no es tan sencillo porque tiene una extensión intermedia, ocasionando debates como el presente.
Añadió que en los países extensos suele haber Estados federales y en los pequeños centralistas, pero el debate únicamente se da en casos intermedios como Colombia, donde puede estudiar casos como las autonomías del régimen español. Mencionó que el Referendo busca abordar estos temas desde el sistema tributario, mediante una modificación drástica que bajaría los impuestos de renta y patrimonio a los departamentos. En otras palabras, se garantizaría un ingreso a las entidades territoriales intermedias y poniendo todo el peso del Estado en estas jurisdicciones, abriendo nuevas discusiones sobre qué pasará con el poder central ante ese traslado de recursos, así como las funciones que debería ceder y/o conservar. Mencionó que aunque simpatiza con el federalismo y la descentralización, deben analizarse (de nuevo) cuestiones de orden público, de paz, unidad nacional y propósitos de largo plazo. c. Doctor Luis Fernando Mejía, Director de FEDESARROLLO y Ex Director Nacional de Planeación: Manifestó que sigue con atención la iniciativa, toda vez que aunque comparte el espíritu del Referendo, genera serias dudas sobre la sostenibilidad fiscal de la Nación, así como las repercusiones económicas e institucionales por descentralizar dos de sus ingresos más importantes. Ya que, el marco fiscal de mediano plazo reciente refleja un déficit proyectado que supera el 5% del PIB, una deuda pública superior al 60% del tamaño de la economía y compromisos de gastos crecientes en materia de salud y pensiones (entre otros), que exige no flexibilizar de nuevo la Regla Fiscal. Solo así se generará confianza, se consolidarán las finanzas públicas y el país no verá afectada su calificación crediticia. De ahí la necesidad de prudencia tanto con los ingresos como con los gastos del Estado. Recalcó que el impuesto de renta y patrimonio representan el 53% de los ingresos tributarios de la Nación, lo que equivale a \$148 billones de pesos anuales. Por eso, trasladar esa fuente crítica de ingresos a los departamentos llevaría a la crisis fiscal inmediata y estructural, por una situación de insolvencia que comprometería el pago de la deuda pública y muchas otras obligaciones del Estado: como la defensa, la administración de justicia o sus diferentes programas sociales. Adicionalmente, dijo que repercutirá en cuestiones macroeconómicas, cambiarias y de ajuste fiscal, especialmente en un escenario de recuperación post pandemia. Por no mencionar, que el Referendo es profundamente regresivo, al aumentar las asimetrías entre departamentos ricos y pobres. Añadió que un Referendo de esta naturaleza seguido de una Reforma al SGP (que aún no cuenta con una Ley de	Competencias) terminaría de desorganizar las finanzas de la Nación. Haciendo indispensable la coherencia y la secuencialidad. Explicó que no conoce casos de países donde el impuesto de renta sea regional. Al contrario, la mayoría de los países exitosos (como EE.UU., Alemania o Canadá) se mantienen en el orden nacional, aportando estabilidad macroeconómica e incidiendo en cuestiones como la equidad territorial mediante impuestos complementarios subnacionales (caso similar en Brasil y México). Recalcó que el Referendo acabaría con décadas de avances en entidades como la DIAN, que se han especializado en el recaudo nacional y aún hoy enfrentan desafíos para alcanzar las metas de recaudo. En ese sentido, FEDESARROLLO considera que hay alternativas más viables y efectivas, como implementar la mencionada Reforma al SGP y su respectiva Ley de Competencias, así como el fortalecimiento de los tributos departamentales existentes y la modernización de las entidades a cargo de su recaudo. En cualquier caso, les preocupa la utilización del mecanismo de Referendo para una Reforma de esa naturaleza, pues una pregunta binaria dificulta el entendimiento y la discusión técnica detrás de la propuesta. Por eso, aunque la iniciativa es bienintencionada, reiteró que son mucho más los riesgos que los beneficios. d. Doctor Portella: Se refirió al procedimiento dejando de lado el impacto económico de la propuesta para enfocarse en consideraciones de otra índole, como la importancia de darle trámite para que la ciudadanía en urnas defina. En esa línea se refirió a las disposiciones de la Corte Constitucional en materia de referendos, democracia y participación política, recordando que Colombia es un Estado Social de Derecho que pone al pueblo en el centro de toda discusión. Por lo que, de él emana la legislación al que deberían supeditarse todos los poderes públicos (especialmente el Legislativo). En ese sentido, el pueblo es poder supremo y soberano, quien constituye y determina si algo es deseable o no (de manera directa e indirecta), advirtiendo que las reglas aplicables a este tipo de mecanismos no impiden que la ciudadanía sea consultada sobre asuntos fiscales y/o tributarios. Recordó que estas propuestas pueden ser de origen gubernamental o de un grupo de ciudadanos, añadiendo que en cualquier caso el Congreso tendrá que discutir una Ley que deberá aprobarse por mayoría absoluta para después ponerla a consideración del resto de la ciudadanía.

Añadió que sólo los vicios de procedimiento (en su formación) podrían detener el avance de la iniciativa. Por lo que, cualquier otra consideración es secundaria, entre ellas las supuestas restricciones temáticas. Al respecto indicó que sólo la sustitución de la Constitución está prohibida. e. Doctor Alejandro Torres, Profesor Universidad EAFIT: Habló de las consecuencias macroeconómicas para el país y las regiones de aprobar este Referendo. Indicó que sí es necesario profundizar la descentralización en Colombia. No sólo porque es algo que plantea la Constitución de 1991, sino porque es la única manera de lograr el desarrollo de diferentes regiones, explicando que la descentralización debe ser tanto política y administrativa como fiscal y tributaria. Añadió que la descentralización permite la eficiencia y la atención oportuna de las necesidades de la gente, al acortar la distancia entre tomadores de decisión y población beneficiaria (más productividad y crecimiento). Adicionalmente, dijo que el 85% de los recursos que entran al Estado se quedan en el Gobierno Nacional. Mientras que, en EE.UU. o Canadá el porcentaje se reduce al 60 e incluso 50%, dando margen a los territorios para tomar decisiones. Además, el Estado colombiano es un caso único en el mundo, con gobiernos regionales (aquí llamados departamentales) que registran ingresos inferiores a los locales (distritales y/o municipales). Lo que da cuenta de una desarticulación y un mal diseño institucional que se debe corregir. Por no mencionar, que muchos de esos gastos significativos que hoy cubre la Nación (servicio de deuda, gasto en defensa, pensiones, etc), podrían sustraerse del impuesto de renta y patrimonio departamentales, sin que queden desfinanciados o descuidados de ninguna manera. En cualquier caso, reiteró que la descentralización tendría efectos favorables para los territorios con un impacto mucho más significativo para las entidades territoriales que la mencionada Reforma al SGP. Advirtió que cuestiones como la Regla Fiscal u otras obligaciones pueden cubrirse con una adecuada Ley de Competencias, justo como sucedería con SGP. f. Doctor Eugenio Prieto, ex Congresista, ex Gobernador de Antioquia y actual Director de Planeación de Antioquia: La dependencia del SGP derivado del situado fiscal siempre ha sido un lastre para las regiones, porque muchos departamentos entregan a la Nación más de lo que reciben, dificultando que apalanquen su desarrollo social y económico.	Explicó que desde comienzos del siglo XX la Nación empezó a crecer en recursos al igual que los municipios, sin que sucediera lo propio con los departamentos que ganaron cada vez más responsabilidades pero perdieron ingresos por cuenta de impuestos anacrónicos (de la época de la colonia) que tienden a la baja. Indicó que ni siquiera la Constitución de 1991 logró acabar con la centralización en el país, concentrando la mayor parte de los recursos públicos en el orden central. De hecho, de las varias reformas tributarias que se han aprobado a lo largo de tres (3) décadas, ninguna fue de carácter territorial: todas buscaban engrosar las arcas de la Nación. Además, añadió que depender de reglas como el SGP es perjudicial para los territorios porque depende de los Ingresos Corrientes de la Nación y si algo falla (en recaudo) eso se trasladará a las gobernaciones y los departamentos, afectando autonomía y desarrollo territorial. Por ende, sugirió cambiar el paradigma y la manera en que se legisla, pensando no en términos de cómo engrosar los recursos de la Nación, sino el de las regiones. De ahí la necesidad de regionalizar el SGP e incorporar varias ideas en materia de distribución de la Misión de Descentralización. Advirtió que nunca habrá un momento fiscal adecuado y que esto no es más que una excusa para ponerse al día con la promesa de la Constitución de 1991. Por lo que el Referendo no se limita a bajar unos impuestos, también propone que los departamentos asuman más responsabilidades. En cuanto al impacto fiscal afirmó que no es tan grande como insinúan sus críticos, no sólo porque la Nación podrá desentenderse de varios temas que incluso están en duplicidad, sino porque el Referendo propone que la Nación conserve otros impuestos, que entidades como la DIAN cobren un porcentaje por el recaudo que realizan en favor de los departamentos y un breve período de transición para recortar gastos en burocracia. g. Doctora Karen Mariana Martínez: Afirmó que la distribución de los recursos recaudados en Colombia se logra en la actualidad a través del SGP, por medio del cual las entidades territoriales acceden a parte de lo que los contribuyentes aportan a la Nación. No obstante, con el pasar del tiempo se han reducido las transferencias fiscales a los territorios porque la Nación ha incrementado el recaudo por otras vías pero no los ha socializado con los órdenes regionales. Además, las obligaciones de los departamentos han incrementado a lo largo de las últimas tres décadas, sin que esto se traduzca en subidas de recaudo al interior de sus jurisdicciones.
En consecuencia, muchas gobernaciones enfrentan dificultades a la hora de atender las necesidades de su población y no tienen margen fiscal para ejecutar y planificar sus territorios, aumentando su dependencia del Gobierno Nacional y condicionando la realización de muchas iniciativas a la buena disposición del Presidente de turno. En ese sentido, considera que si los gobiernos departamentales cuentan con más recursos propios que no dependan de terceros, se incrementará el interés por la política departamental, así como el número de políticas, programas y proyectos en favor de la ciudadanía. En esa línea, la migración hacia la capital de la República o las capitales de departamento tendería a la baja, al existir mayores oportunidades a lo largo y ancho del territorio nacional, contrarrestando fenómenos como la despoblación de zonas rurales y el cierre de brechas. h. Doctor Vladimir González: Manifestó que el modelo de desarrollo territorial de Colombia es insuficiente para atender las necesidades de sus habitantes. No sólo porque el ingreso per cápita es insuficiente, sino porque no hay suficiente infraestructura territorial para impulsar el aparato productivo. A su juicio, no hay suficiente competitividad portuaria, vial ni aeroportuaria. Afirmó que la Nación lleva mucho tiempo ejecutando competencias locales y regionales (construyendo vías terciarias o plazas de mercado), algo absurdo si tenemos en cuenta que el país está descentralizado. Básicamente indicó que la Nación no ha sabido focalizar gastos, concentrarlo en necesidades acuciantes o territorios excluidos porque los tomadores de decisiones están demasiado lejos del beneficiario final. Por eso, aplaudió el Referendo e indicó que los departamentos no pueden seguir existiendo con impuestos que se remontan a la época de la colonia. En su lugar, requiere de rentas más generosas que les permitan satisfacer las necesidades de su población a la vez que llega donde la capital no puede. i. Doctora Hilduara Barliza: Afirmó que el centralismo está asfixiando a las regiones, en especial a las más empobrecidas, donde la Nación no está destinando con suficiencia los recursos para atender las necesidades de sus habitantes. Dijo que minas como la del Cerrejón en la Guajira aportan más al Gobierno Nacional por concepto de regalías, que lo que reciben después por instrumentos como el SGP o el SGR.	En ese sentido, está convencida del Referendo por la Autonomía Fiscal, pues La Guajira podría destinar gran parte de lo que se va a la Nación hacia infraestructura vial, hospitalaria y educativa. Dijo que muchos departamentos están aportando al Producto Interno Bruto del país con su riqueza natural sin que esto les genere alguna contraprestación proporcional. Añadió que sólo el Referendo permitirá que la ciudadanía decida si quiere conservar el esquema centralista actual o avanzar hacia una descentralización efectiva que permita que la riqueza de los territorios se quede en los territorios. j. Doctor Alejandro Gómez, Abogado Constitucionalista y Docente: Defendió la constitucionalidad del Referendo y la necesidad de darle trámite para cumplir la voluntad del Constituyente Primario. El Referendo busca cumplir una promesa de la Constitución de 1991 que aún está lejos de ser una realidad, la autonomía no sólo debe ser política y administrativa, sino fiscal y tributaria, garantizando que puedan tomar decisiones relevantes por su cuenta. Reiteró que no es cierto que existan materias vedadas para el Referendo y que es la única manera de contrarrestar la legislación de las últimas tres décadas, que en muchos sentidos es contraria a la Carta Política en términos de autonomía, pues si bien es cierto se ha legislado para dotar de recursos propios a las localidades (predial, ICA, industria y comercio, etc) nunca ocurrió esto con las regiones. Por eso, indicó que la iniciativa popular no es una propuesta egoísta ni para departamentos ricos como han insinuado sus críticos, sino una apuesta por la redistribución de los ingresos tributarios de la Nación. Recalcó que el Referendo no acaba con la modificación de la Carta Política, sino que le siguen desarrollos posteriores que también serán objeto de estudio y discusión de la Cámara y el Senado. Añadió que el Congreso de momento debe tener en cuenta que el texto principal encierra unos principios claros: concurrencia, subsidiariedad, coordinación, equidad territorial, solidaridad territorial y eficiencia. Por lo tanto, se garantiza el principio de legalidad tributaria y se faculta a los legisladores para reglamentarlos de la mejor manera, bajo el entendido de que el SGP no ha funcionado ni ha permitido sacar de la pobreza a muchos de nuestros departamentos. Finalmente, indicó que si nos tomamos en serio la soberanía popular, la iniciativa ciudadana es un derecho constitucional y eso exige entender que negarlo vulneraría los derechos de millones de firmantes. Añadiendo que el Referendo es la única manera de arrebatarle a la Nación recursos que le corresponden a los territorios y que lleva años negándole.

k. Doctor Edgar Valdeleón, Observatorio de Derecho Constitucional de la Universidad Libre: Hizo observaciones sobre competencias y conveniencia del Referendo, alegando que el Congreso es plenamente competente para darle trámite y que no es cierto que haya temas vedados para la ciudadanía por la vía de estos mecanismos. Luego indicó que no existen argumentos en contra de la autonomía territorial, admitiendo que está en la Constitución y que postergarlo no es aceptable. Sin embargo, dijo que el impuesto de renta está estrechamente ligado a dos principios constitucionales: igualdad y solidaridad territorial, en virtud de los cuales, aunque es cierto que el 53% de los recursos de la Nación procedan de ese tributo, está pensado de esa manera para facilitar su posterior redistribución. VI. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL, LEGAL Y DE CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA. 1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA: EL REFERENDO CONSTITUCIONAL APROBATORIO DE INICIATIVA CIUDADANA. Los mecanismos de participación ciudadana en Colombia son fundamentales para el fortalecimiento de la democracia y el ejercicio efectivo de la ciudadanía. Estos mecanismos están contemplados en la Constitución Política de 1991 y permiten a los ciudadanos intervenir directamente en la toma de decisiones políticas, administrativas y sociales. A continuación, algunas de sus bondades: - Fortalecimiento de la democracia: Permiten que la población participe activamente en la gestión pública y en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana promoviendo una democracia más directa e incluyente. - Control social y transparencia: A través de mecanismos como la veeduría ciudadana, la población puede supervisar la gestión pública, promoviendo la transparencia y combatiendo la corrupción. - Promoción de la responsabilidad ciudadana: Fomentan el sentido de responsabilidad y compromiso con el entorno social, haciendo que las personas se sientan parte activa en la construcción de políticas públicas. - Protección de derechos fundamentales: Facilitan la defensa y promoción de derechos fundamentales mediante acciones como la tutela o la consulta popular, lo que garantiza que las decisiones públicas respeten los intereses colectivos.	- Resolución de conflictos sociales: El diálogo participativo a través de cabildos abiertos o consultas permite canalizar las demandas sociales, evitando que los conflictos escalen a niveles de violencia. - Legitimación de decisiones gubernamentales: Las decisiones tomadas con la participación directa de la ciudadanía tienen mayor legitimidad y aceptación, lo que reduce la resistencia social a su implementación. - Innovación en políticas públicas: La participación de distintos sectores sociales aporta diversidad de ideas y perspectivas, enriqueciendo las soluciones propuestas para problemas comunitarios. En el Ordenamiento Jurídico colombiano existen diversos mecanismos de participación ciudadana, a saber: - Plebiscito: Consulta popular sobre decisiones gubernamentales. - Referendo: Aprobación o rechazo de leyes o reformas constitucionales. - Consulta popular: Opinión sobre temas de especial trascendencia. - Revocatoria del mandato: Remoción de autoridades elegidas por voto popular. - Iniciativa legislativa y normativa: Propuesta de leyes por la ciudadanía. - Cabildo abierto: Reuniones públicas para debatir temas locales. - Veeduría ciudadana: Supervisión de la gestión pública. Ahora bien, en conjunto, estos mecanismos permiten que la población colombiana tenga voz y voto en decisiones de alto impacto social, consolidando una cultura democrática más activa y participativa. El referendo se encuentra enunciado en las siguientes normas de la Constitución Política de Colombia: el numeral 2 del artículo 40, el artículo 103, el artículo 106 que establece el fundamento general para la regulación de los referendos territoriales, el artículo 170 que a su vez, se ocupa específicamente del referendo legal derogatorio. En el artículo 307 se alude al referendo como el mecanismo que debe seguirse para convertir una región en entidad territorial. Igualmente, el artículo 241, en sus numerales 2 y 3, alude al referendo al ocuparse de asignar competencias de control judicial a la Corte Constitucional. También los artículos 377 y 378 prevén disposiciones especiales para el caso de los referendos constitucionales derogatorio y aprobatorio respectivamente.
Al amparo de lo dispuesto por las citadas disposiciones constitucionales, el artículo 3 de la Ley 134 de 1994 definió al referendo como la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. Se prevé allí también que el referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local, puede ser promovido por el Presidente de la República, los miembros del Congreso, Asambleas Departamentales, Concejos o un número significativo de ciudadanos y es su resultado es de carácter vinculante, es decir, debe cumplirse si alcanza la participación y votación requerida. En este sentido la Sentencia C-180 de 1994 definió el referendo como el mecanismo mediante el cual el pueblo aprueba o rechaza decisiones normativas expresadas en un texto ya elaborado, ya sea para derogar reformas constitucionales y leyes, aprobar reformas a la Constitución o convocar asambleas constituyentes. Hay varios tipos de referendo: - Referendo aprobatorio: Busca que los ciudadanos aprueben un nuevo texto normativo o una reforma constitucional. - Referendo derogatorio: Permite a los ciudadanos derogar o eliminar una ley ya existente. No obstante, se ahondará en el referendo constitucional aprobatorio de iniciativa ciudadana, toda vez que el proyecto de ley que nos ocupa es de esta naturaleza. Debe destacarse que la modificación constitucional mediante referendo de iniciativa ciudadana, combina dos mecanismos de participación con rasgos propios. La primera fase se edifica a partir de una iniciativa popular normativa de los ciudadanos al paso que la segunda, cuando el Congreso ha adoptado la ley correspondiente, se apoya en la participación directa del pueblo para aceptar o rechazar la propuesta normativa. El referendo aprobatorio no es objeto de definición en la Constitución. Sin embargo, existen, además de las normas generales contenidas en los artículos 40 y 103, diferentes disposiciones que se ocupan de tal figura, como son los artículos 155, 241 num. 2, 378 y 379 de la Carta Política. A continuación, se enuncian las principales reglas aplicables al referendo constitucional aprobatorio: - El artículo 378 Superior prevé que la iniciativa puede ser del Gobierno o de un grupo de ciudadanos que, según lo señalado en el artículo 155 de la Carta, debe ser igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral.	- Se exige la intervención del Congreso, mediante la aprobación de una ley por mayoría absoluta de ambas Cámaras, a través de la cual se decida someter a referendo la iniciativa presentada. - Las restricciones temáticas establecidas en el artículo 170 de la Constitución y que comprenden leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto y leyes relativas a materias fiscales o tributarias, no se aplican a los referendos constitucionales aprobatorios, dado que el supuesto que regula esa disposición es el correspondiente a los referendos legales derogatorios de origen popular (C-150 de 2015). - El cuestionario planteado a los electores se debe presentar de forma tal que puedan elegir libremente en el articulado aquello que votan positivamente y aquello que votan negativamente. Es necesario que las preguntas sean claras y no induzcan a error, garantizando así una decisión informada por parte del electorado. - El artículo 241 num. 2 señala que antes del pronunciamiento del pueblo, la Corte Constitucional debe examinar la constitucionalidad de la convocatoria únicamente por vicios de procedimiento. - La aprobación de la reforma constitucional exige la participación de más de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral y la votación afirmativa de más de la mitad de los sufragantes. - Las materias objeto de referendo constitucional no se encuentran limitadas y las únicas restricciones que se le imponen son las que corresponden a los vicios de procedimiento en su formación. - No es posible realizar un referendo el mismo día de elecciones. Ahora bien, debe hacerse énfasis en que el presente proyecto es de iniciativa ciudadana no gubernamental, diferenciación necesaria, por la legitimidad que esta condición le otorga y además porque el mismo marco jurídico y la jurisprudencia colombiana le han dado una mayor importancia y peso a la activación de estos mecanismos. Colombia ha avanzado y continúa en la ampliación y fomento de la participación ciudadana en los procesos democráticos del país. Prueba de ello se encuentra en las iniciativas ciudadanas que se han gestado en los últimos 30 años: - La Séptima Papeleta, surgida del movimiento estudiantil, que generó el cambio constitucional de 1991.

En desarrollo de este principio encuentra pleno sentido que el artículo 338 de la Constitución Política establece que “el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”⁸. En el mismo sentido, el artículo 300-4 Superior dispone que corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas “decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales”⁹. También, el artículo 313-4 dispone que corresponde a los concejos “votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”¹⁰. Por lo tanto, es posible afirmar con la jurisprudencia constitucional que “en materia tributaria, el legislador tiene una competencia concurrente con las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales”¹¹.

En virtud de lo expuesto, es claro que el contenido del Proyecto de Ley No. 412 de 2025 se dirige a desarrollar el principio de autonomía fiscal que constitucionalmente le asiste a los Departamentos y al Distrito Capital, en tanto, Entidades Territoriales, al otorgarles a estos un derecho sobre los impuestos de renta y patrimonio en los términos que determine el Congreso en virtud del principio de legalidad tributaria. De esta forma, se les estaría otorgando el carácter regional, creando un ingreso constitucionalmente protegido, tal y como lo hace el artículo 317 para los municipios frente a la propiedad inmueble. A saber:

“Artículo 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

Por otro lado, la reforma constitucional propuesta otorga sentido a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 362 constitucional¹², en tanto, los impuestos sobre la renta y el patrimonio se convertirán en impuestos territoriales que gozarán de protección constitucional, por lo que la Ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en casos de guerra exterior. En virtud de lo expuesto, se puede concluir que el contenido del Proyecto de Ley No. 412 de 2025 resulta plenamente compatible con el marco constitucional vigente, en tanto, se dirige a desarrollar el principio constitucional de autonomía fiscal que es de titularidad de los Departamentos y del Distrito Capital.

⁸ Constitución Política de Colombia. Art. 338.

⁹ Constitución Política de Colombia. Art. 300.

¹⁰ Constitución Política de Colombia. Art. 313.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-363 de 2023.

¹² El inciso 2 del artículo 362 Constitucional dispone que “Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”.

a. Modelo de ordenamiento territorial adoptado con la Constitución de 1991 en Colombia.

Después de un siglo de vigencia del modelo centralista que previó la Constitución de 1886, durante los años 80’s se adoptaron una serie de medidas descentralizadoras que se concretaron en la Constitución de 1991. De hecho, tras una ardua discusión en la Asamblea Nacional Constituyente para abandonar el modelo centralizador¹³, se decidió definir a Colombia como un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. De esta manera, si bien no se adoptó un modelo federal, sí se pasó del esquema de centralización política y descentralización administrativa que se venía trabajando, donde el énfasis estaba en lo nacional y la descentralización era una mera técnica de administrar, a un sistema de autonomía para las entidades territoriales, sin perder de vista la unidad estatal¹⁴.

Con la Constitución de 1991, las entidades territoriales se ubicaron en el centro del ordenamiento territorial. A los departamentos, distritos, municipios y eventualmente a los territorios indígenas, así como a las provincias y a las regiones, se les hizo titulares de autonomía, entendida como la capacidad que gozan para gestionar sus propios intereses regionales o locales, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Dicha autonomía, en tanto principio constitucional, se convierte en una “noción gradual”¹⁵, que dependerá del afianzamiento del proceso descentralizador. Así, se crea una imbricada relación entre la autonomía y la descentralización, ya que como lo sostiene la Corte Constitucional, mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas en la toma de decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encausa sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses¹⁶.

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

¹³ Al respecto vale recordar lo dicho por la Dra. Helena Herrán de Montoya en la Asamblea Nacional Constituyente: “Colombia tiene que ser un Estado autonómico, lo cual en manera alguna se opone a que sea una república unitaria. (...) Hablo deliberadamente de autonomía dejando de lado la descentralización, porque lo que ambiciono para nosotros es un Estado autonómico, no meramente descentralizado. Entiendo que el traslado descentralización implica o de por supuesto que el origen del poder, su sede natural y obvia, es el centro, pero por un acto de generosidad, de largueza, es desdoblado para que llegue hasta la periferia. [...] Para mí, el poder del Estado debe manifestarse en todas sus formas en cada lugar del territorio, tanto en el centro como en el más apartado confin.” Gaceta Constitucional. No. 19, pág. 7.

¹⁴ Corte Constitucional Sentencia C-478 de 1992.

¹⁵ Así caracterizaba a la autonomía el constituyente Jaime Castro en las discusiones de la Asamblea. Gaceta Constitucional No. 120. Miércoles 21 de agosto de 1991, pág. 26.

¹⁶ Corte Constitucional Sentencia C-517 de 1992.

ser quién estableciera la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

b. La autonomía de las Entidades Territoriales en la Constitución Política de 1991

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

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

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

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

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

Como puede apreciarse, si bien la Constitución de 1991 no previó un esquema de “soberanía fiscal”, propio de modelos federales, sí dispuso de un núcleo mínimo de autonomía fiscal en cabeza de las entidades que debe ser respetado y, como se dijo, debía ser desarrollado por el

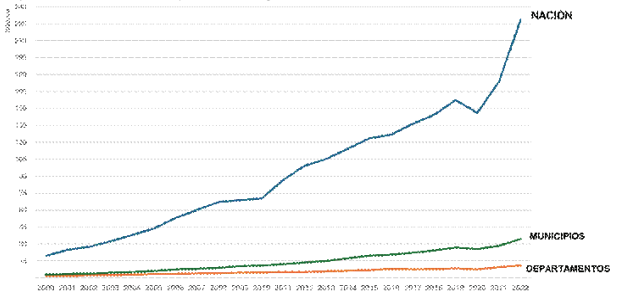
legislador, a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en virtud del mandato descentralizador y autonomista previsto en la Constitución¹⁷.

c. La limitada autonomía fiscal de los Departamentos en Colombia

Si bien es cierto que el centralismo es un mal que padecen todas las entidades territoriales en Colombia en beneficio del Gobierno Nacional, los departamentos han sido particularmente afectados, especialmente en materia fiscal. Para evidenciar su difícil situación es posible resaltar varios aspectos:

La participación que tiene el Gobierno Nacional en el recaudo de los ingresos tributarios es considerablemente superior frente al recaudo de los municipios, y sobre todo de los departamentos. Así lo registra el siguiente gráfico donde se destaca que el Gobierno Nacional recauda la mayor parte de los ingresos tributarios del Estado colombiano, seguido de los municipios y en último lugar se encuentran los departamentos. Con cifras del 2022 publicadas por la DIAN y el DNP, se tiene que el Gobierno Nacional recauda el 83%, los municipios el 13% y los departamentos tan solo el 4%, lo cual evidencia la baja capacidad fiscal que tienen las entidades territoriales en comparación con la Nación y la necesidad de contar con más fuentes de financiación que les permita gestionar sus necesidades.

Gráfica 1: Recaudo tributario por niveles de gobierno, 1990-2020.



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

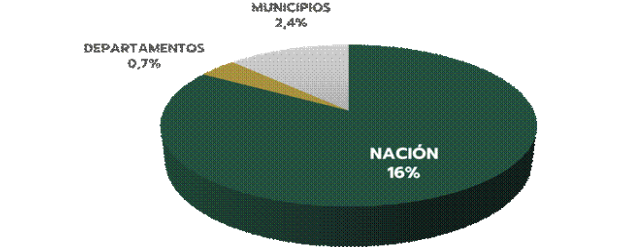
Ahora bien, se puede ver una amplia brecha de los ingresos que obtiene la nación para su funcionamiento e inversión, aclarando que el porcentaje de transferencias a los

¹⁷ Corte Constitucional Sentencia C-101 de 2022.

departamentos y municipios es de aproximadamente el 28% para satisfacer necesidades básicas en educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Sin embargo, al analizar el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el cual reúne características de los hogares en relación a las necesidades básicas previamente mencionadas, nos encontramos con que solo el 4% de los municipios del país reportan un índice cercano al 5%; 812 municipios, los cuales representan el 74%, cuentan con un índice entre el 12% y el 60%; y 51 municipios reportan este indicador en un porcentaje del 65% hacia adelante. Lo anterior evidencia que el objetivo del Sistema General de Participaciones no está cumpliendo a cabalidad con el cometido para el cual fue creado.

Por otro lado, la baja participación del recaudo tributario que actualmente tienen los departamentos en el PIB Nacional también da cuenta de su limitada autonomía fiscal.

Gráfica 2: Representación de los ingresos propios (tributarios y no tributarios) por niveles de gobierno como porcentaje del PIB 2022.

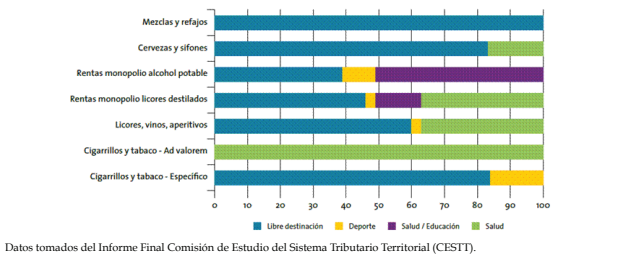


Elaboración propia con datos tomados de <https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Informacion-Presupuestal/Ejecuciones-Presupuestales>

Como se observa en la gráfica previa, para la vigencia 2022, con un PIB de \$1.469.791 miles de millones de pesos (DANE, 2024), la participación fiscal de los departamentos en términos porcentuales es mínima, teniendo en cuenta que su recaudo tributario solo aporta al país un 0,7% del PIB. En contraste, los municipios aportan el 2,4% y la Nación un 16%.

Cabe recalcar, que los tributos departamentales en su mayoría son impuestos pigouvianos, es decir, que buscan corregir externalidades negativas, teniendo adicionalmente (en su gran mayoría) una destinación específica. Por lo que, los departamentos son las entidades territoriales con menos flexibilidad en la potencialización de los ingresos.

Gráfica 4: Destinación de los tributos departamentales.



La condicionalidad de la destinación de estos tributos conlleva a una limitación evidente de la autonomía administrativa de las entidades territoriales departamentales. Con ello, se reemplazan recursos de libre destinación por recursos de destinación específica, teniendo en cuenta que las leyes que autorizan estos tributos son las que establecen en que deben utilizarse los recursos recaudados, limitando la discrecionalidad de gasto y adicionalmente encareciendo la contratación pública. Por lo cual se ha recomendado su reducción o reemplazo por otros tributos menos distorsionadores¹⁸.

También, algunos de los impuestos departamentales se dirigen a corregir externalidades ambientales o de otro tipo con los bienes gravados, como lo sería el impuesto a vehículos o la sobretasa a la gasolina. Sin embargo, la literatura especializada ha advertido que, en países en desarrollo, en especial en Latinoamérica, estos impuestos no siempre han sido eficientes en corregir dichas externalidades, sino que paradójicamente en ciertos casos las han aumentado. Este sería el caso del uso de algunas de estas rentas para el financiamiento de mega obras de infraestructura vial, en vez de desincentivar el impacto ambiental que con ello se genera.¹⁹

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

Con el siguiente gráfico se evidencia el aumento en la dependencia de las transferencias y las regalías por parte de los municipios y departamentos. Estos dos recursos son la principal fuente de los gobiernos territoriales, siendo mayor en los departamentos donde representan cerca del 70% de los ingresos totales. En el caso de estos últimos, se destaca también la pérdida de participación de los ingresos tributarios, los cuales pasaron de representar cerca del 50% de los ingresos totales en 1990 a menos del 25% en 2020.

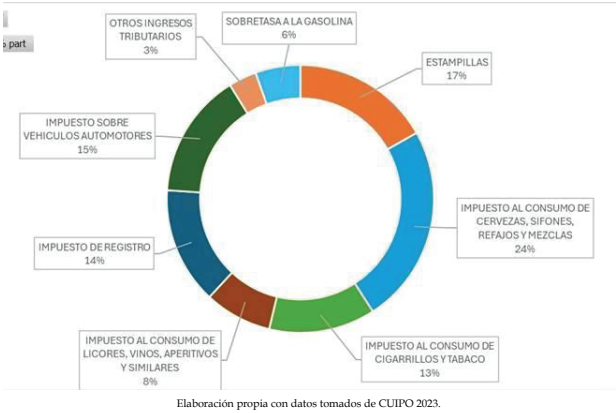
¹⁸ Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (CESTT, 2020)

¹⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2013)

d. La composición de los tributos departamentales está asociada principalmente al consumo siendo algunos de ellos rentas de la nación que son cedidas a los departamentos.

Se evidencia que para el 2023 los impuestos al consumo representan un 45% del total de los ingresos departamentales, siendo el impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas el tributo de mayor recaudo departamental, representando un 24% sobre el total de los ingresos.

Gráfica 3: Participación de la composición de ingresos tributarios departamentales en 2023

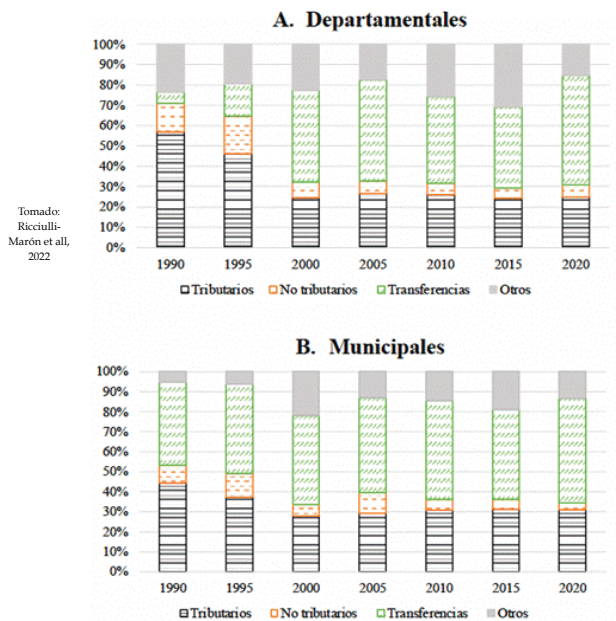


Como se expuso previamente, el aporte de los tributos departamentales a los ingresos tributarios nacionales ha sido mínimo a través de los años, fluctuando entre un 3 y 7% en el aporte total del recaudo. De este, el 83% del recaudo tributario departamental se concentra en 5 tributos, entre los cuales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

Estos tributos en su mayoría tienen una destinación específica, tal como se evidencia en la gráfica.

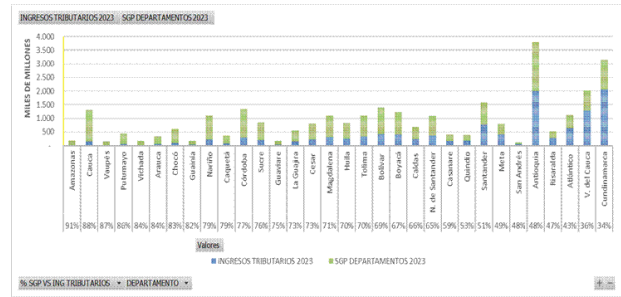
En los municipios, también hay dependencia, incluso mayor que la observada en los departamentos. No obstante, los ingresos tributarios municipales tienen una pérdida de participación menor que los departamentales y representaron un poco más del 30% de los ingresos totales en 2020.

Gráfica 5. Composición de ingresos departamentales y municipales, 1990- 2020



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

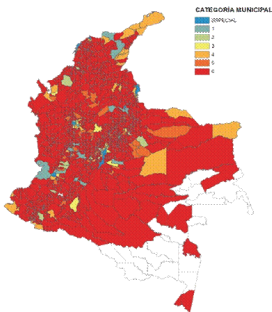
Gráfica 6: Composición de ingresos fiscales y SGP a departamentos 2023



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

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

Gráfica 7: Municipios de Colombia por categoría



Fuente: Elaboración propia con datos del DNP

De acuerdo con los datos de la Contaduría General de la Nación, en Colombia hay 1.102 municipios, de los cuales 952, es decir, el 86,4% son categoría 6, tienen el 30% de la población

y el 78% de la extensión del país, pero representan poco menos de la mitad de los ingresos tributarios del país.

Por su parte, sólo 6 municipios que representan el 0,5% del total cuentan con categoría especial, contienen otro 30% de la población y únicamente abarcan el 0,4% de la geografía nacional, pero son responsables del 55% de los ingresos tributarios de Colombia, es decir, más de la mitad.

Gráfica 8: Municipios de Colombia por categoría

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

Fuente: CGR

En el proceso de categorización (con datos de la vigencia 2022) se establecieron criterios como (i) los límites definidos de población e Ingresos Corrientes de Libre Destinación para cada categoría de departamento, distrito y municipio; así como (ii) el valor máximo definido de los gastos de funcionamiento como proporción de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación para las diferentes entidades territoriales. Por lo tanto, se puede inferir que el 91% de los municipios del país tienen niveles mínimos de Ingresos Corrientes de Libre Destinación. Lo que demuestra que el modelo se está quedando corto y Colombia no cuenta con un reparto adecuado para cubrir las necesidades de millones. De ahí los elevados niveles de desigualdad y la disparidad de oportunidades.

Al respecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su investigación Pilares del Desarrollo Humano en Colombia, ha sostenido que “Colombia tiene una de las distribuciones de ingresos más desiguales en el mundo y la desigualdad ha sido persistente. Por esta razón la baja productividad del país no ha superado la condición de pobreza y vulnerabilidad que afecta al 60% de su población”²⁰ evidenciando la inequidad y desigualdad que existe en las entidades territoriales y que a la fecha no se ha podido disminuir a pesar de las transferencias del sector central.

En virtud de lo expuesto y ante la limitada autonomía de los departamentos en Colombia, se hace necesario pensar en una reforma al sistema tributario territorial con el objetivo de

²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2023)

obtener nuevas fuentes de financiación, reducir ineficiencias, eliminar tributos distorsivos, simplificar el sistema tributario y adoptar nuevos tributos. Es preciso permitirles a los departamentos tener mayores recursos y discrecionalidad en el gasto, a fin de desatar un mayor desarrollo territorial y una mejor capacidad institucional subnacional. Sólo así se podrá disminuir la profunda dependencia de las transferencias de la Nación, que también se ha visto asociada a una mayor probabilidad de corrupción²¹.

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

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

“Tanto una garantía para los contribuyentes, en el sentido de que su derecho de propiedad, en cuanto a inmuebles se refiere, no será objeto de varios y simultáneos gravámenes por parte de distintas entidades territoriales, como una salvaguarda para los municipios, cuyas rentas se derivan en buena parte del impuesto predial con el fin de reservar para ellos esta fuente de ingresos.”²²

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

Por lo tanto, la propuesta que se sustenta consiste en introducir una norma análoga al inciso primero del artículo 317 Constitucional y establecer un ingreso protegido constitucionalmente y de titularidad exclusiva para los Departamentos y el Distrito Capital.

²¹ Álvarez, D., Caputo, J., Quintana, A. y Sánchez, F. (2019). Factores políticos e institucionales asociados a la corrupción en gobiernos subnacionales en Colombia.
²² Corte Constitucional Sentencia C-876/02.

En este sentido, se propone adicionar un inciso y un párrafo al artículo 298 de la Constitución Política con el siguiente tenor:

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

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

Como justificación al texto propuesto se destacan los siguientes puntos. Sobre la redacción del inciso primero, se opta por adaptar la que dispone el mencionado artículo 317 constitucional, minimizando con ello los riesgos de vicios competenciales con la reforma y adoptando la doctrina que en su interpretación se ha desarrollado sobre aquella norma por parte de la Corte Constitucional frente a los municipios²³. En segundo lugar, se precisa que los impuestos sobre la renta y el patrimonio dejarán de ser impuestos nacionales y pasarán a ser departamentales y del Distrito Capital por mandato constitucional, los cuales serían administrados de manera conjunta.

Se trata entonces de una fuente propia de financiación de las entidades territoriales implicando que el derecho al crédito fiscal nacional se transfiera a los Departamentos y al Distrito Capital conjuntamente y con ello, que ese valor no se incorpore al presupuesto nacional para atender el gasto público ocasionado por la ejecución de los programas y proyectos adoptados en el plan de inversiones de entidades públicas del orden nacional, sino a los presupuestos de las distintas entidades territoriales.

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

Sobre la conveniencia de seleccionar a los impuestos de renta y patrimonio como aquellos que se reservarán de forma exclusiva y excluyente a los Departamentos estos son los únicos

²³ Corte Constitucional Sentencias C-876 de 2002; C-990 de 2004; C-257 de 2022 y C-393 de 2023.

ingresos tributarios significativos que garantizarían la autonomía fiscal de los Departamentos y del Distrito Capital, además que ambas son rentas que se producen en los territorios y que, por tanto, deberían permanecer en él, a la luz de la teoría de la descentralización fiscal. De igual forma, atendiendo a razones técnicas y como lo ha reseñado el Banco Interamericano de Desarrollo, los tributos directos son los que deben quedar en manos de gobiernos subnacionales, atendiendo a que la base gravable de estos es de poca movilidad, como es el caso del impuesto predial para los municipios y sería de renta y patrimonio para los departamentos.

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

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

h. Conveniencia e impacto fiscal de la propuesta para los departamentos de país

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

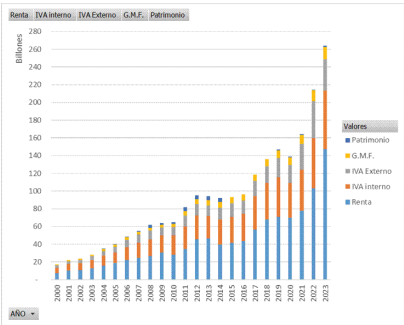
Sin embargo, la Constitución bajo el esquema de país unitario y descentralizado con autonomía de las entidades territoriales, impulsó tanto la descentralización política como la fiscal, creando un nuevo esquema de competencias para los municipios y departamentos, así como un sistema de transferencias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

1. El situado fiscal llegaría a constituir el 24,5%, destinado a los Departamentos, Distrito Capital y a los Distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, con el fin de financiar la salud y la educación;

suficiencia, valga simplemente destacar que para la vigencia 2021 y 2022, renta y patrimonio significó el 45% de los Ingresos Corrientes de la Nación, y para 2023 el 53% lo que muestra ser una renta adecuada y suficiente para garantizar la autonomía fiscal de las entidades territoriales en cuestión y romper con la dependencia que hasta el momento han tenido de recursos de la Nación. Precisando además que el monto recaudado por concepto de renta y patrimonio obedece en proporción a lo destinado como situado fiscal y/o transferencias, que según la Constitución se debía transferir a las entidades territoriales.

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

Gráfica 10: Ingresos Corrientes de la Nación 1994-2023



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

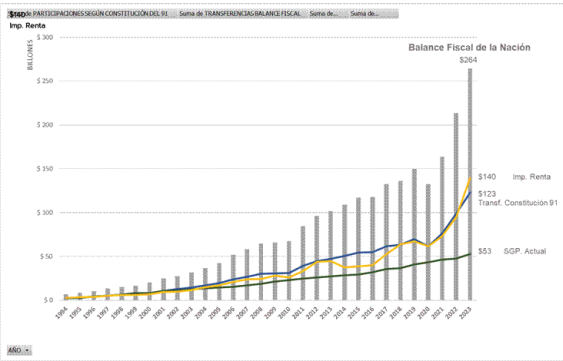
En relación con la conveniencia de la reforma para las finanzas de los Departamentos y el Distrito Capital resulta claro que atendiendo a la cuantía que representan dichos impuestos, los ingresos ahora propios de estas entidades territoriales se verían incrementados significativamente y, por ende, los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

2. Las participaciones municipales el 22%, destinados a sectores específicos como educación, salud y agua potable y saneamiento básico. En síntesis, implicaba que el 46,5% de los ingresos corrientes de la Nación debía ser trasladado a los departamentos, municipios y distritos.

En la gráfica podemos observar, como el modelo mencionado en el párrafo anterior se comportaría sin incluir las modificaciones adoptadas por los actos legislativos 01 del 2001 y 04 del 2007, en comparación a lo que reciben los departamentos, municipios y distritos a través del SGP actualmente. Las entidades territoriales están dejando de recibir el 120% de los ingresos corrientes de la Nación, aproximadamente.

Se puede concluir entonces que los recursos subnacionales vienen siendo restringidos desde el primer Acto Legislativo donde el crecimiento del SGP estaba definido en función de la inflación; y desde el segundo Acto Legislativo donde quedó atado al promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación en los últimos cuatro años, además de las limitaciones establecidas para las destinaciones específicas que consagran estos actos legislativos, lo que impide el desarrollo e inversión para los departamentos, distritos y municipios por su reducido espacio fiscal.

Gráfica 9: Balance fiscal de la Nación, transferencias a través del SGP VS Impuesto de Renta

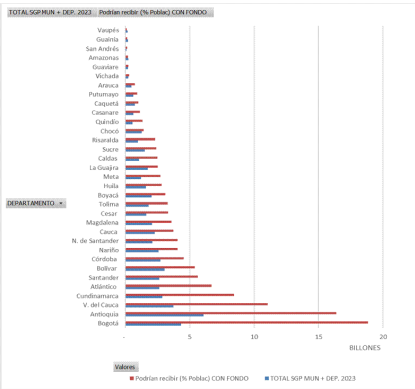


Fuente: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgr/balancefiscalgobiernocentral

Con este propósito y como lo ilustra el gráfico 9, del análisis de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) de carácter tributario, se colige que las únicas rentas tributarias que serían suficientes, además de coherentes con la teoría de la autonomía fiscal de los Departamentos y el Distrito Capital serían las que se originan sobre la renta y el patrimonio. Sobre su

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

Gráfica 11: SGP VS Renta y Patrimonio distribuido a los departamentos per cápita

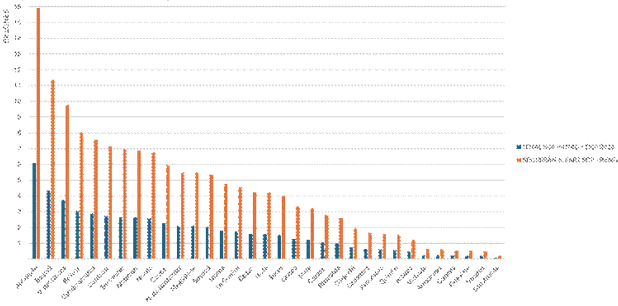


Fuente: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>

Con el gráfico 11 se observa lo que actualmente vienen recibiendo los Departamentos (con sus municipios y distritos) y el Distrito Capital por el actual Sistema General de Participaciones (SGP) y se compara con lo que recibirán los Departamentos y el Distrito Capital de mantenerse los actuales criterios que hoy trae el Sistema General de Participaciones (SGP). Como puede verse, los efectos de este modelo se reflejan en un aumento equivalente al ingreso adicional que se percibirá por el mayor recurso de renta y patrimonio que se distribuiría a los departamentos, y en concurrencia a los municipios y Distrito Capital. Es importante aclarar que, si bien dentro de las variables utilizadas en el Sistema General de Participaciones están inmersas algunas como necesidades básicas insatisfechas, porcentaje de miseria, población, PIB, entre otras macroeconómicas, se puede

indicar que a este modelo aún le es preciso incluir algunas de carácter ambiental, acceso a vivienda, distribución equitativa del ingreso. Esto, sin desfinanciar ni desatender, y mejor potencializar, los componentes de Salud y Educación que hacen parte del modelo de contrato social de la Nación.

Gráfica 12: SGP VS Renta y Patrimonio distribuido con criterios actuales al SGP 2023



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

Llegados a este punto, se reitera que, si bien los criterios de distribución de los recursos se podrán ajustar en la reglamentación posterior y así cerrar definitivamente las brechas que siguen existiendo entre las distintas regiones del país, los dos ejercicios que ilustran las gráficas se evidencian cómo la reforma propuesta resulta a todas luces favorable y conveniente para las finanzas de los Departamentos y del Distrito Capital. De esta manera, se garantiza su autonomía fiscal, administrativa y política; se rompe con la dependencia asfixiante de la Nación, con el exacerbado centralismo de las últimas décadas; y se materializa finalmente el ideal previsto en la Constitución de descentralizar el Estado Unitario, generando autonomías en las entidades territoriales.

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

VII. IMPACTO FISCAL (COSTO DEL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN)

Se estima que el costo de realizar la elección del referendo a nivel nacional podría costar entre \$700.000 y \$750.000 millones de pesos, de acuerdo a lo expresado por el Registrador Nacional, con respecto a elecciones de consultas partidistas y consulta popular en el territorio nacional. Teniendo en cuenta que son elecciones análogas, se toma como referencia este mismo valor.

VIII. CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que establece la obligación de mencionar claramente posibles causales de conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, cabe mencionar que este proyecto no genera causal alguna para que se configure un conflicto de interés ya que el contenido del mismo es de carácter general y no genera ningún beneficio particular, actual y directo.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con el propósito de dar mayor claridad al texto, se proponen las siguientes modificaciones:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Proyecto de Ley No. 412 de 2025 Senado <i>“Por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional de Iniciativa Popular y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”.</i>	Sin modificaciones
ARTÍCULO 1. CONVOCATORIA. Convóquese al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto por los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante un Referendo Constitucional Aprobatorio de Iniciativa Popular decida si aprueba el siguiente: PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO EL PUEBLO DE COLOMBIA Decreta:	ARTÍCULO 1. CONVOCATORIA. Convóquese al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto por los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante un Referendo Constitucional Aprobatorio de Iniciativa Popular decida si aprueba el siguiente: PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO EL PUEBLO DE COLOMBIA Decreta:

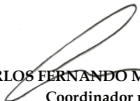
TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Adiciónese un inciso y un párrafo al artículo 298 de la Constitución Política con el siguiente tenor: <i>“Sólo los departamentos y el Distrito Capital podrán gravar la renta y el patrimonio de las personas naturales y jurídicas que allí residan. El recaudo de estos impuestos será de propiedad exclusiva de ellos en su conjunto. Su distribución se hará atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, equidad social, solidaridad territorial, eficiencia y demás criterios que establezca la Ley”.</i> PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para la implementación de esta reforma se dispondrá de un régimen de transición que no podrá superar dos vigencias fiscales contadas desde su promulgación” Aprueba Usted el anterior texto: Sí () No ()	Adiciónese un inciso y un párrafo <u>transitorio</u> al artículo 298 de la Constitución Política con el siguiente tenor: <i>“Sólo los departamentos y el Distrito Capital podrán gravar la renta y el patrimonio de las personas naturales y jurídicas que allí residan. <u>Los recursos recaudados por concepto de estos impuestos serán de propiedad exclusiva y conjunta de dichas entidades territoriales</u> El recaudo de estos impuestos <u>será de propiedad exclusiva de ellos en su conjunto</u>. Su distribución se hará atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, equidad social, solidaridad territorial, eficiencia y demás criterios que establezca la Ley”.</i> PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para la implementación de esta reforma se dispondrá de un régimen de transición que no podrá superar dos vigencias fiscales contadas desde su promulgación”. <u>¿Aprueba Usted el anterior texto?:</u> Sí() No ()
ARTÍCULO 2. VIGENCIA. La presente Ley regirá a partir de la fecha de su promulgación.	Sin modificaciones

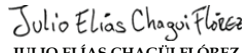
X. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa, solicitamos a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley No. 412 de 2025 Senado *“Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional de iniciativa popular*

y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional” de acuerdo con el texto propuesto en el pliego de modificaciones.

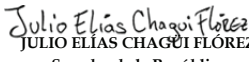
Cordialmente,


CARLOS FERNANDO MOTA SOLARTE
Coordinador ponente
Senador de la República


JULIO ELÍAS CHAGÜI FLÓREZ
Senador de la República


MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República


OSCAR BARRETO QUIROGA
Senador de la República

XI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY No. 412 DE 2025 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE CONVOCA A UN REFERENDO CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA POPULAR Y SE SOMETE A CONSIDERACIÓN DEL PUEBLO UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL". EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA ARTÍCULO 1. CONVOCATORIA. Convóquese al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto por los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante un Referendo Constitucional Aprobatorio de Iniciativa Popular decida si aprueba el siguiente: PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO EL PUEBLO DE COLOMBIA DECRETA: Adiciónese un inciso y un párrafo transitorio al artículo 298 de la Constitución Política con el siguiente tenor: <i>"Sólo los departamentos y el Distrito Capital podrán gravar la renta y el patrimonio de las personas naturales y jurídicas que allí residan. Los recursos recaudados por concepto de estos impuestos serán de propiedad exclusiva y conjunta de dichas entidades territoriales. Su distribución se hará atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, equidad social, solidaridad territorial, eficiencia y demás criterios que establezca la Ley.</i> <i>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para la implementación de esta reforma se dispondrá de un régimen de transición que no podrá superar dos vigencias fiscales contadas desde su promulgación".</i> ¿Aprueba Usted el anterior texto? Sí () No ()	ARTÍCULO 2. VIGENCIA. La presente Ley regirá a partir de la fecha de su promulgación. Cordialmente,  CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE Coordinador ponente Senador de la República  JULIO ELÍAS CHAGÜÍ FLÓREZ Senador de la República  MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA Senadora de la República  OSCAR BARRETO QUIROGA Senador de la República
---	--