



# Barreras para la descentralización en Colombia: análisis de las competencias de las entidades territoriales

Producto final del Contrato de Consultoría No. Fnd.0189.2024 celebrado entre la Federación Nacional de Departamentos y la Universidad de los Andes

Agosto, 2024

Bogotá, Colombia

Autores: González, Camilo Ignacio; Muñoz, María Alejandra; Baizer, Salma; Benavides, Tatiana



## Tabla de contenido

Resumen ejecutivo .....	4
1. Introducción.....	6
2. Metodología .....	8
<b>2.1. Componente cuantitativo</b> .....	8
<b>2.2. Revisión de hitos normativos</b> .....	9
<b>2.3. Componente cualitativo</b> .....	12
<b>2.4. Identificación de brechas</b> .....	12
2.4.1. Sector.....	13
2.4.2. Origen .....	13
2.4.3. Componente cuantitativo .....	13
3. Distribución de competencias entre los niveles de gobierno.....	16
<b>3.1. Análisis por sector</b> .....	16
<b>3.2. Análisis por competencia</b> .....	20
<b>3.3. Análisis por nivel de gobierno</b> .....	25
4. Principios de subsidiariedad, concurrencia, complementariedad y coordinación entre los niveles de gobierno.....	30
5. Análisis de brechas financieras y administrativas que enfrentan las entidades territoriales en la ejecución de competencias.....	34
<b>5.1. Educación</b> .....	34
5.1.1. Brechas financieras.....	34
5.1.2. Brechas administrativas y financieras .....	36
5.1.3. Brechas contextuales y/o jurídicas.....	38
5.1.4. Asignación jurisprudencial y requerimientos de sectores .....	39
<b>5.2. Salud</b> .....	40
5.2.1. Brechas financieras.....	40
5.2.2. Brechas administrativas y financieras .....	42
5.2.3. Brechas contextuales y/o jurídicas.....	43
5.2.4. Asignación jurisprudencial y requerimientos de sectores .....	44
<b>5.3. Agua potable y saneamiento básico</b> .....	44
5.3.1. Brechas financieras.....	44
5.3.2. Brechas administrativas y financieras .....	45



5.3.3.	Brechas contextuales y/o jurídicas.....	46
5.3.4.	Asignación jurisprudencial y requerimientos de sectores .....	47
<b>5.4.</b>	<b>Sectores adicionales al SGP o Propósito General .....</b>	<b>48</b>
5.4.1.	Ordenamiento territorial .....	48
5.4.2.	Servicios públicos .....	52
5.4.3.	Grupos de especial protección constitucional.....	55
5.4.4.	Gestión del riesgo .....	58
6.	Conclusiones y recomendaciones.....	60
<b>6.1.</b>	<b>Descentralización, la transferencia de competencias y el SGP .....</b>	<b>61</b>
6.1.1.	Complejidad del cálculo del costo asociado a la ejecución de competencias.....	62
6.1.2.	Costos de oportunidad originados por las brechas financieras.....	62
6.1.3.	Desfinanciación de las competencias dirigidas a la mejora de los servicios y la calidad.....	63
6.1.4.	Presencia de brechas administrativas asociadas a las brechas financieras.....	64
6.1.5.	Necesidades en los sectores sin asignación sectorial específica del SGP.....	64
<b>6.2.</b>	<b>Brechas financieras.....</b>	<b>65</b>
<b>6.3.</b>	<b>Redistribución de competencias, y los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad.....</b>	<b>69</b>
<b>6.4.</b>	<b>Otras necesidades de los sectores .....</b>	<b>72</b>
Anexos.....		73
<b>Anexo 1.</b>	<b>Resumen de las propuestas de redistribución de competencias identificadas en los Encuentros Regionales.....</b>	<b>73</b>
<b>Anexo 2.</b>	<b>Distribución de las competencias entre niveles de gobierno de acuerdo con las preferencias de las entidades territoriales .....</b>	<b>74</b>
<b>Anexo 2.1.</b>	<b>Preferencias de los departamentos.....</b>	<b>74</b>
<b>Anexo 2.2.</b>	<b>Preferencias de los municipios .....</b>	<b>77</b>
Referencias bibliográficas.....		80



## Tabla de ilustraciones

<b>Tabla 1.</b> Número municipios de la muestra por las regiones FND con capitales de departamento .....	9
<b>Tabla 2.</b> Número de departamentos respondientes de la encuesta .....	9
<b>Tabla 3.</b> Número de municipios respondientes de la encuesta .....	9
<b>Tabla 4.</b> Hitos normativos .....	10
<b>Tabla 5.</b> Porcentaje de departamentos según nivel de gobierno, promedio agregado por sector y promedio general de todas las competencias .....	17
<b>Tabla 6.</b> Porcentaje de municipios según nivel de gobierno, promedio agregado por sector y promedio general de todas las competencias .....	19
<b>Tabla 7.</b> Número de competencias asignadas por nivel de gobierno y sector, según los departamentos .....	20
<b>Tabla 8.</b> Competencias con preferencia significativamente mayor para asignación al nivel(es) de gobierno seleccionado(s), según los departamentos .....	21
<b>Tabla 9.</b> Número de competencias asignadas por nivel de gobierno y sector, según los departamentos .....	23
<b>Tabla 10.</b> Competencias con preferencia significativamente mayor para asignación al nivel(es) de gobierno seleccionado(s), según los municipios .....	24
<b>Tabla 11.</b> Competencias con preferencia significativamente mayor de los departamentos por nivel de gobierno .....	26
<b>Tabla 12.</b> Posibles necesidades de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad por competencia y niveles de gobierno asignados por los departamentos .....	32
<b>Tabla 13.</b> Competencias donde el 100% de los departamentos declararon necesitar recursos adicionales en 2024 para ejecutarlas de manera suficiente .....	65
<b>Tabla 14.</b> Competencias donde el 100% de los municipios declararon necesitar recursos adicionales en 2024 para ejecutarlas de manera suficiente .....	66



## Resumen ejecutivo

Este documento analiza las competencias descentralizadas y las capacidades actuales de departamentos, distritos y municipios para ejecutarlas, identificando brechas y proponiendo recomendaciones para redefinir dichas competencias y los recursos financieros necesarios para su ejecución. Utilizando un enfoque metodológico mixto, el análisis incluye una sistematización normativa, grupos focales con funcionarios y una encuesta de percepción. Los datos se analizaron para identificar brechas entre las competencias normativas y las reconocidas por los servidores públicos, abarcando principalmente sectores como educación, salud, agua potable, ordenamiento territorial y saneamiento básico.

El estudio revela que las brechas financieras son la más significativas y subyacen a las brechas administrativas. Tanto municipios como departamentos destacan la necesidad de recursos adicionales para cumplir con sus competencias en los diferentes sectores, especialmente los relacionados con infraestructura, implementación de programas, planes y proyectos, y prestación de servicios a poblaciones no cubiertas. Como respuesta, las entidades territoriales señalan acudir a otras fuentes de financiación distintas a las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones, tales como los Ingresos Corrientes de Libre Destinación o el Sistema General de Regalías. Además, implementan diversas estrategias o alternativas de solución entre las que se encuentran, la obtención de empréstitos, la promoción de la participación comunitaria, el establecimiento de alianzas público-privadas y la búsqueda de cooperación internacional.

Esto coincide con el comportamiento de sectores como educación y salud, en lo que departamentos como Valle del Cauca, Vaupés, Santander, Magdalena, Guainía, Cundinamarca y Amazonas presentaron en el sector educación la mayor concentración de inversión de recursos del Sistema General de Regalías. Por su parte, los departamentos de Antioquia, Archipiélago de San Andrés, Boyacá, Caldas, Cauca, Casanare, Cundinamarca, Huila, Quindío, Nariño, Tolima, Putumayo, Risaralda, Santander y Valle del Cauca realizaron la mayor inversión de sus recursos propios en el sector de salud y protección social (Departamento Nacional de Planeación, s.f.).

Estos hallazgos sugieren que después de más de treinta años de descentralización en Colombia, aunque ha mejorado la cobertura en servicios básicos como salud y educación, no ha logrado impactar significativamente la calidad de estos servicios, cerrar las brechas de capacidad entre entidades territoriales ni reconocer adecuadamente las diferencias regionales. La desalineación entre competencias y los recursos financieros asignados es una causa de estas deficiencias, como evidencia la insuficiencia de fondos para cumplir con las competencias descentralizadas. Esto se traduce en problemas de inversión en educación, agua potable, vías, y servicios de salud, así como en la atención de poblaciones protegidas constitucionalmente.



El estudio recomienda aumentar las transferencias del Sistema General de Participaciones, garantizando recursos adecuados para el desarrollo territorial, así como mejorar el acceso a fuentes de financiación que permitan a las entidades territoriales obtener recursos adicionales para competencias específicas según las necesidades de cada territorio. En este sentido, es fundamental considerar el costo diferencial por región, las decisiones judiciales que incrementan costos de ejecución de las competencias y la necesidad de fortalecer capacidades administrativas de las entidades territoriales.

Aumentar los recursos disponibles de los departamentos y los municipios sin mejorar sustancialmente las capacidades puede ser contraproducente. Por tanto, es esencial articular el crecimiento de recursos con la autonomía y la construcción de capacidad, además de garantizar fondos suficientes para servicios vinculados al Propósito General del Sistema General de Participaciones sin desfinanciar otros servicios. En adición, es necesario fortalecer otras fuentes de ingresos: reforzar las rentas propias de los departamentos, como el impuesto al consumo, sobre vehículos y de registro, y mejorar las tasas y contribuciones por servicios departamentales para que puedan responder adecuadamente a las necesidades locales.

Respecto a la redistribución de competencias, se sugiere que funciones de pago de operación, como el pago de la nómina docente podrían ser gestionadas por la nación o dotar a las entidades territoriales de mayor autonomía para tomar decisiones al respecto. Las competencias en gestión del riesgo, ordenamiento territorial y ambiente necesitan una mayor financiación o participación del nivel nacional. Para la atención de poblaciones con protección especial, se podrían transferir estas funciones al nivel nacional debido a su complejidad y origen. De esta forma, es posible favorecer el rol de coordinación y planeación regional de los departamentos. Es fundamental fortalecer la coordinación y cofinanciación entre los niveles de gobierno para una gestión más eficaz de las competencias.



## 1. Introducción

La distribución de competencias en Colombia, fuertemente influenciada por el Sistema General de Participaciones (SGP), ha generado una compleja interacción entre los niveles de gobierno. Si bien la descentralización ha transferido amplias competencias a las entidades territoriales, la falta de una asignación de recursos adecuada ha limitado su capacidad para ejercerlas de manera efectiva. El SGP, aunque fundamental para la financiación de servicios básicos como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, no siempre ha garantizado una correspondencia entre las competencias asignadas y las capacidades de las entidades territoriales.

Esta situación genera brechas significativas que dificultan el desarrollo efectivo de las obligaciones, la adaptación a las necesidades específicas de cada territorio y población, y limitan la autonomía de las entidades territoriales. En este contexto, el presente estudio busca analizar las competencias y capacidades actuales de departamentos, distritos y municipios, identificar las brechas existentes que dificultan su desarrollo efectivo, y proponer recomendaciones para alinear los recursos con las funciones transferidas.

Las dificultades asociadas al SGP han sido resaltadas por estudios previos. Por un lado, la Misión de Descentralización fue enfática en resaltar que el actual diseño del SGP no ha logrado cerrar brechas entre diferentes regiones, a la vez que ha mantenido un crecimiento que no logra cubrir el costo de operación de las funciones descentralizadas (DNP, 2024). Por su parte, otros estudios recientes como el de Rimisp – UrbanPro (2023) señalan que repensar un modelo de descentralización implica gradualidad y debe buscar empoderamiento territorial, lo que necesariamente debe partir del fortalecimiento de las capacidades organizacionales en las entidades territoriales. Este estudio busca contribuir al debate sobre la descentralización en Colombia al analizar la asignación de competencias, y las brechas financieras y administrativas que experimentan municipios, distritos y departamentos para cumplirlas.

Para responder a su objetivo, el análisis adoptó un enfoque metodológico mixto. En primer lugar, se realizó una sistematización de hitos normativos relacionados con el SGP, el ordenamiento territorial y otros sectores relevantes para las entidades territoriales. Después, se realizó un componente cualitativo mediante grupos focales con secretarios, funcionarios de planta y contratistas de secretarías de planeación y hacienda de los niveles departamentales y municipales, para explorar sus percepciones y experiencias sobre las competencias asignadas, y las capacidades financieras y administrativas. Finalmente, se contempló un componente cuantitativo mediante la aplicación de una encuesta de percepción que profundizó la indagación de las perspectivas de las entidades territoriales departamentales y municipales acerca de las competencias que les han sido asignadas y los recursos para ejecutarlas.



Los datos provenientes de los componentes del estudio se analizaron a través de una metodología de identificación de brechas. Con la metodología se contrastaron las competencias reconocidas en los hitos normativos y regulatorios con las que identificaron los servidores públicos de las entidades territoriales en los grupos focales y la encuesta realizados. Adicionalmente, se incorporaron los hallazgos relacionados con las capacidades territoriales y la perspectiva planteada por los servidores públicos frente al nivel al que deberían corresponder las competencias.

El documento se organiza en cinco secciones. La primera sección describe la metodología utilizada en el estudio abarcando cada componente del análisis. Luego, se presenta un análisis sobre la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, explicando, desde la perspectiva de las entidades territoriales, cuáles son los niveles de gobierno más adecuados para asumir estas competencias. En tercer lugar, se discuten los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad que sustentan la coordinación entre los niveles de gobierno, destacando las posibles necesidades que los departamentos señalaron durante el proceso de investigación.

A continuación, se presentan los resultados del análisis de brechas que comparan las competencias establecidas en los hitos normativos y regulatorios con las identificadas por los servidores públicos de las entidades territoriales tanto en el componente cuantitativo como en el cualitativo. Este análisis profundiza en los sectores con asignaciones específicas dentro del componente sectorial del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico), y un sector general denominado "otros sectores", dado que en el caso de los departamentos no existe una distribución específica con este nombre como ocurre en el caso del componente "Propósito General" del SGP. Finalmente, la última sección presenta las conclusiones y recomendaciones del estudio.



## 2. Metodología

Para desarrollar el objetivo propuesto se empleó un enfoque mixto constituido por tres componentes de análisis descritos a continuación.

### 2.1. Componente cuantitativo

El componente cuantitativo tuvo como objetivo investigar cómo los servidores públicos de los departamentos y municipios perciben las competencias descentralizadas. Para ello, se diseñó una encuesta destinada a que las entidades territoriales identificaran si consideran que las competencias les han sido efectivamente asignadas, si requieren recursos financieros adicionales en 2024 para una ejecución adecuada de dichas competencias y qué niveles de gobierno deberían asumirlas.

La población objetivo de la encuesta fueron los 32 departamentos del país y una muestra representativa a nivel regional de los 1.103 municipios del país. Esta última se realizó mediante un muestreo estratificado a nivel de las regiones que la Federación Nacional de Departamentos (FND) ha definido como sus agrupaciones territoriales<sup>1</sup>. La metodología empleada garantiza que cada una de las regiones esté representada en la muestra. Adicionalmente, permite asignar tamaños de muestra proporcionales a características de las regiones, lo que mejora la eficiencia en la estimación. En este caso, se utilizó el tamaño de la población total reportada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para 2024.

- N: Población total del estudio (1.103 municipios)
- z: Nivel de confianza (95%),  $z = 1.96$ .
- e: Margen de error (5%)
- h: Número de estratos (7 regiones)

El tamaño de la muestra se estimó considerando las cuatro características listadas previamente. Como resultado se obtuvo un tamaño de muestra de 132 municipios, los cuales se distribuyen entre las regiones dependiendo de la proporción poblacional de cada una frente al total del país. Los municipios de cada región se seleccionaron aleatoriamente y se adicionaron forzosamente las capitales de cada departamento. De esta forma, se obtuvo una muestra total de 164 municipios, distribuidos como se presenta en la Tabla 1.

---

<sup>1</sup> Información distribución regional definida por la FND: i) Región Eje Cafetero (Risaralda, Caldas, Quindío y Antioquia), ii) Región Pacífico (Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca), iii) Región Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés), iv) Región Centro (Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander y Santander), v) Región Sur (Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima) y vi) Región Amazonía y Orinoquía (Arauca, Casanare, Guaviare, Meta, Vichada, Amazonas, Guainía y Vaupés)

**Tabla 1.** Número municipios de la muestra por las regiones FND con capitales de departamento

Región	Número de municipios Muestra	Número de capitales incluidas	Total, municipios y capitales
Caribe	30	8	38
Pacífico	21	4	25
Centro	42	4	46
Orinoquia	5	5	10
Sur	9	4	13
Eje Cafetero	24	4	28
Amazonía	1	3	4
<b>Total</b>	<b>132</b>	<b>32</b>	<b>164</b>

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en la encuesta

La encuesta se realizó en línea utilizando la plataforma SurveyCTO. La Tabla 2 presenta la tasa de respuesta general y por región de la encuesta aplicada a los departamentos, que tuvo una participación de 27 respondientes, equivalentes al 84% de respuesta. La Tabla 3 indica que 18 municipios de la muestra respondieron, lo que representa el 11% de la muestra total.

**Tabla 2.** Número de departamentos respondientes de la encuesta

Región	Número dptos	Repuestas dptos	Tasa de respuesta
Amazonía	3	3	100%
Caribe	8	4	50%
Centro	4	4	100%
Eje Cafetero	4	4	100%
Orinoquia	5	5	100%
Pacífico	4	4	100%
Sur	4	3	75%
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>27</b>	<b>84%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en la encuesta

**Tabla 3.** Número de municipios respondientes de la encuesta

Región	Número mpios	Rtas mpios	Tasa de respuesta
Amazonía	4	1	25%
Caribe	38	3	8%
Centro	46	3	7%
Eje Cafetero	28	2	7%
Orinoquia	10	1	10%
Pacífico	25	5	20%
Sur	13	3	23%
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>18</b>	<b>11%</b>

## 2.2. Revisión de hitos normativos

La revisión normativa permitió identificar y sistematizar las competencias descentralizadas en sectores clave como el SGP, ordenamiento territorial, la gestión de riesgo, Sistema General de Regalías (SGR) y servicios públicos. Esta revisión proporcionó un marco de referencia para los grupos focales y delimitó las competencias concretas por las que se indagó en la encuesta. La Tabla 4.1 expone los principales instrumentos normativos revisados por cada uno de los sectores. Adicionalmente, la Tabla 4.2 presenta instrumentos normativos relacionados los cuales fueron abordados por las entidades

territoriales durante los Encuentros Regionales del componente cualitativo que, si bien no se relacionan directamente con el sector, inciden en las capacidades para la ejecución de competencias.

**Tabla 4.** Hitos normativos por sector

4.1. Relacionados directamente

4.2. Otros

Sector	Instrumento	Instrumento
Educación	Ley 115 de 1994	Ley 2200 de 2022 Ley 594 de 2000. Art 6 Ley 617 de 2000. Art 4
	Ley 715 de 2001. Art 6; Art 7; Art 15; Art 76	
	Decreto 3020 de 2002. Art 11	
	Ley 2167 de 2021. Art 2	
	Decreto 1075 de 2015	
	Decreto 1079 de 2015. Sección 10	
	CONPES 3988 del 2020	
	CONPES 4001 del 2020	
Salud	Ley 715 de 2001. Art 43; Art 44; Art 47; Art 94 (modificado por el Art. 24 de la Ley 1176 de 2007)	Ley 1819 de 2016 Ley 617 de 2000. Art 4
	Ley 1438 de 2011. Art 5; Art 31.	
	Decreto 441 de 2017 Art 2.2.8.2.4.	
Agua potable y saneamiento básico	Decreto 1898 de 2016. Art. 2.3.7.1.4.1.	Ley 617 de 2000. Art 4
	Ley 142 de 1994. Art 6; Art 89,8 (Modificado por el art. 7 de la Ley 632 de 2000)	
	Ley 1176 de 2007. Art 10	
	Decreto 1077 de 2015. Art 2.3.5.2.1; Art 2.3.7.1.4.2. (Adicionado por el Decreto 1898 de 2016, art.2); Art 2.3.7.1.4.3.; Art 2.3.7.1.2.1. (Adicionado por el Decreto 1898 de 2016, art.2); Art. 2.3.7.1.4.7 (Adicionado por el Decreto 1898 de 2016, art.2)	
	Resolución 661 de 2019	
	Resolución 754 de 2014	
Grupos de especial protección constitucional	Ley 715 de 2001. Art 76	
	Ley 1448 de 2011. Art 47; Art 174	
	Ley 1618 de 2013. Art 5	
	Ley 1996 de 2019. Art 11	
	Ley 1804 de 2016. Art 8	
	Ley 1098 de 2006. Art 19	
	Decreto 1710 de 2020. Art 23	
	Ley 1361 de 2009. Art 11	
	Sentencia T-302 de 2017	



	Resolución 1668 de 2020	
	Ley 1276 de 2009. Art 3	
	Decreto Ley 902	
	CONPES 115 del 2008	
	CONPES 123 del 2009	
	CONPES 152 del 2012	
	CONPES 162 del 2013	
	CONPES 181 del 2014	
Ordenamiento territorial	Ley 1454 de 2011. Art 28	Ley 2063 de 2020. Art. 42
	Ley 388 de 1997. Art 23	
	Decreto 150 de 1999	
	Sentencia STC- 4360 de 2018	
Servicios públicos	Ley 142 de 1994. Art 5; Art 7	Resolución 123 de 2013 Resolución 4 1066 de 2018 Ley 617 de 2000. Art 4
	Ley 1176 de 2007. Art 3	
	Decreto 1077 de 2015. Art 2.3.2.1.1; Art 2.3.2.2.3.43	
	Resolución 754 de 2014	
	Decreto Ley 028 de 2008. Art 8	
Gestión del riesgo	Ley 715 de 2001. Art 76	Decreto 549 de 2024 Ley 617 de 2000. Art 4
	Ley 2200 de 2022 Art 4	
	Ley 1523 de 2012. Art 12; Art 13; Art 14; Art 27; Art 32	
Otros sectores	Ley 715 de 2001. Art 76 (Propósito general)	
	Ley 1379 de 2010. Art 37 (cultura y educación)	
	Ley 1381 de 2010. Art 10 (cultura y educación)	
	Ley 181 de 1995. Art 40; Art 56; Art 66 (recreación y deporte)	
	Ley 2068 de 2011	
	Ley 99 de 1993 Art 31; Art 64 (ambiente)	
	Decreto 1076 de 2015 Art 2.2.5.1.6.3 (ambiente)	
	Decreto 1077 de 2015. Art 2.1.1.1.2.1.24 (Decreto 0951 de 2001, art. 25; Modificado por el Decreto 4911 de 2009, art. 7) (vivienda)	
	Decreto 555 de 2003. Art 3 (vivienda)	
	Ley 2200 de 2022. Art 4 (vías)	
	Sentencia T-041 de 2015	

Fuente: Elaboración propia

### 2.3. Componente cualitativo

El enfoque cualitativo profundizó en el análisis de capacidades para la ejecución de competencias por parte de las entidades territoriales colombianas. En este componente, se realizaron grupos focales con representantes de entidades territoriales, los cuales se definieron a nivel regional, seleccionando departamentos, capitales y la muestra representativa de municipios. En total se realizaron seis Encuentros Regionales (14 grupos focales diferenciados entre departamentos y municipios) con una duración de dos horas cada uno. Participaron 127 funcionarios de las secretarías de planeación y hacienda, quienes compartieron sus percepciones y experiencias sobre la ejecución de competencias, sus capacidades institucionales y sus propuestas para la redistribución de competencias.

Durante estos Encuentros Regionales, se realizaron preguntas orientadoras agrupadas en tres categorías: identificación de competencias, capacidades institucionales y redistribución de competencias. Además, se empleó un tablero digital para sistematizar en tiempo real las competencias mencionadas por los participantes en sectores clave como agua potable y saneamiento básico, educación, salud, ordenamiento territorial y servicios públicos. La información recopilada en los grupos focales se analizó utilizando el software Nvivo, lo que permitió identificar categorías de análisis, tendencias y relaciones entre los datos.

El análisis abarcó múltiples dimensiones. En cada sector considerado, se evaluaron las capacidades financieras, entendiendo por estas la disponibilidad de recursos económicos para ejecutar las competencias asignadas. Asimismo, se examinaron las capacidades administrativas y financieras en conjunto, en las que se incluyen tanto los aspectos organizacionales o de conocimientos técnicos como los relacionados con la gestión de los recursos económicos vinculados al desarrollo de estos aspectos los cuales suelen estar estrechamente interrelacionadas.

Además, se identificaron los obstáculos contextuales y jurídicos que pueden limitar la acción de las entidades tales como factores geográficos, sociales y políticos. Finalmente, se consideró el impacto de las decisiones judiciales y los requerimientos específicos de cada sector, que pueden derivar en nuevas obligaciones y demandas sobre las entidades territoriales o la concentración de acciones en las competencias ya existentes. Todo lo anterior a partir de las competencias señaladas por los representantes de las entidades territoriales a lo largo del desarrollo de los Encuentros Regionales anteriormente enunciados.

### 2.4. Identificación de brechas

Los datos provenientes de los tres componentes del estudio se analizaron a través de una metodología de identificación de brechas. Con esta metodología se contrastaron las competencias reconocidas en los hitos normativos y regulatorios con las que identificaron los servidores públicos de las entidades territoriales en los grupos focales, la encuesta y los tableros digitales o Padlets. Adicionalmente, se



incorporaron los hallazgos relacionados con las capacidades territoriales y la perspectiva planteada por los servidores frente al nivel al que deberían corresponder las competencias. La metodología se instrumentalizó a través de una matriz que relaciona y analiza cada competencia *i* con las variables descritas a continuación.

#### 2.4.1. Sector

Clasifica a la competencia *i* en uno de los siguientes sectores: i) educación, ii) salud, iii) agua potable y saneamiento básico, iv) ordenamiento territorial, v) atención de poblaciones, vi) gestión de riesgo, vii) medio ambiente, viii) atención a la primera infancia, infancia y adolescencia, entre otros.

#### 2.4.2. Origen

Distingue si la competencia *i* tiene un origen normativo o regulatorio o, por el contrario, si corresponde a aquellas competencias que provienen de la experiencia en ejecución de los servidores públicos capturada a través de los Encuentros Regionales. Estas últimas pueden incluir acciones que deban desarrollarse por parte de las entidades territoriales a raíz de las necesidades de las comunidades o los territorios, sentencias o decisiones judiciales, entre otros.

#### 2.4.3. Componente cuantitativo

Describe la competencia *i* en clave de las dimensiones exploradas en la encuesta:

- a. Porcentaje de entidades territoriales que identifican que tienen asignada la competencia.
- b. Porcentaje de entidades territoriales necesitan recursos adicionales para ejecutar la competencia de manera suficiente en 2024.
- c. Porcentaje de entidades territoriales según el o los niveles de gobierno a los que consideran debería corresponder la competencia.

#### 2.4.4. Componente cualitativo

Analiza el resultado cualitativo asociado a la competencia *i* a la luz de los hallazgos obtenidos en el desarrollo de los Encuentros Regionales:

- a. Interpretación cualitativa de la barrera: explora interpretaciones de los resultados relativos a las barreras financieras o administrativas que impiden el desarrollo efectivo de las competencias por parte de las entidades territoriales.
- b. Tipo de brecha: categoriza los hallazgos cualitativos identificando si en la competencia *i* se evidenciaron brechas por:
  - Barreras financieras: los municipios o departamentos no cuentan con una fuente específica de recursos para cumplir con la obligación o los recursos con los que cuentan no son suficientes para cubrir la demanda o lograr los objetivos de la política pública.



- Barreras administrativas y financieras: los municipios y departamentos carecen del talento humano, la infraestructura, y la tecnología necesarios para ejecutar sus competencias. Esta brecha también está ligada a la dimensión financiera, ya que la falta de recursos económicos y de capacidad administrativa reduce la capacidad de las entidades territoriales para cumplir eficazmente con sus responsabilidades.
- c. Correspondencia con un obstáculo contextual y jurídico y/o una asignación adicional jurisprudencial y requerimientos de sectores: factores geográficos, sociales y políticos que inciden en la ejecución de la competencia, o decisiones judiciales y requerimientos específicos de colectividades o grupos de presión que pueden derivar en nuevas obligaciones y demandas sobre las entidades territoriales o la concentración de acciones en las competencias ya existentes.
- d. Detalle: aborda los hallazgos relativos a los obstáculos contextuales y jurídicos o las asignaciones adicionales jurisprudenciales y requerimientos de sectores obtenidos en el desarrollo de los Encuentros Regionales
- e. Consideración redistribución de la competencia: aborda los hallazgos obtenidos en el desarrollo de los Encuentros Regionales respecto a las referencias de las entidades territoriales sobre la necesidad de trasladar la obligación a otros niveles de gobierno
- f. ¿Cómo afrontan las barreras?: señala las alternativas de solución o los mecanismos utilizados por las entidades territoriales para ejecutar las competencias de acuerdo con lo señalado en los Encuentros Regionales
- g. Propuesta: aborda estrategias administrativas y/o financieras señaladas por las entidades territoriales en los Encuentros Regionales para superar las barreras presentadas

#### 2.4.5. Instrumentos

Analiza los instrumentos cualitativos mediante a los cuales las entidades territoriales identificaron y abordaron la competencia i:

- a. Identificación grupos focales: señala si la competencia fue abordada por las entidades territoriales en los Encuentros Regionales
- b. Principales regiones donde se manifestó la brecha en los grupos focales: señala que entidades territoriales abordaron la competencia en los Encuentros Regionales
- c. Identificación Padlet: señala si la competencia i fue enunciada por las entidades territoriales a en los tableros digitales o Padlet

Es importante mencionar que, dependiendo de los hallazgos cualitativos sobre las competencias listadas, es posible que algunas competencias investigadas en la encuesta, que cuentan con resultados cuantitativos, no tengan interpretaciones cualitativas pues no fueron abordadas por los



participantes en los Encuentros Regionales. De igual manera, las competencias que se sistematizan por haber sido mencionadas en el componente cualitativo no tienen hallazgos cuantitativos vinculados, ya que no fueron incluidas en la encuesta.

### 3. Distribución de competencias entre los niveles de gobierno

#### 3.1. Análisis por sector

La encuesta realizada incluyó tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) y cuatro posibles combinaciones entre ellos (nacional y departamental; nacional, departamental y municipal; departamental y municipal; y nacional y municipal). Las Tablas 5 y 6 ofrecen un panorama de las respuestas de las entidades territoriales sobre la asignación de competencias entre estos niveles para cada sector, presentando el promedio del porcentaje de departamentos o municipios que atribuyeron dichas competencias a cada opción.

Además, a lo largo del apartado se incorporan las percepciones expresadas por las entidades territoriales en los Encuentros Regionales, destacando casos en los que sugirieron que una redistribución de competencias entre los niveles de gobierno podría ser una solución para superar barreras financieras y/o administrativas (ver Anexo 1: *Resumen de las propuestas de redistribución de competencias identificadas en los Encuentros Regionales*).

En la Tabla 5 se observa que una mayor proporción de los departamentos encuestados (36%), considera que las competencias deberían ser exclusivas de su nivel de gobierno. Comparativamente entre los sectores, este porcentaje es más elevado en gestión de riesgo (49%), salud (42%) y vías (41%), Mientras que turismo, deporte y cultura (31%), atención de poblaciones (28%) y vivienda (22%) son los que menor preferencia evidencian por asumir las competencias de manera exclusivamente departamental.

Aunque el sector de agua potable y saneamiento básico no sobresale en comparación con el promedio general, con un 36% de los departamentos sugiriendo que las competencias deberían ser exclusivamente departamentales, en los Encuentros Regionales, algunos departamentos del Eje Cafetero manifestaron que poseen capacidades y avances significativos en organización y gestión, especialmente en la ejecución de los Planes Departamentales del Agua (PDA). Por ello, consideran que pueden asumir completamente estas competencias y, con una adecuada asignación de recursos, desarrollar proyectos de gran impacto. Esta propuesta, de acuerdo con los participantes, surge como respuesta a las barreras administrativas y financieras que enfrentan los municipios para formular e implementar programas de fortalecimiento para prestadores de servicios de acueducto, alcantarillado o aseo, lo que genera retrasos o dificultades en el acompañamiento de los departamentos a dichas actividades.

Tras el nivel departamental, un promedio del 24% de los departamentos encuestados apoya la combinación de los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal). Esta combinación es especialmente relevante en los sectores de servicios públicos (39%), vías (34%) y atención de poblaciones (32%). Otro 13% de los departamentos en la encuesta sugirió que prefiere la combinación

departamental y municipal, opción que es más común en competencias relacionadas con la vivienda (18%) y ordenamiento territorial (18%).

**Tabla 5.** Porcentaje de departamentos según nivel de gobierno, promedio agregado por sector y promedio general de todas las competencias

Sector	N	D	M	ND	NDM	DM	NM
<b>Promedio general</b>	<b>12%</b>	<b>36%</b>	<b>2%</b>	<b>12%</b>	<b>24%</b>	<b>13%</b>	<b>1%</b>
Ordenamiento territorial	12%	41%	5%	11%	12%	18%	1%
Agua potable y saneamiento básico	15%	36%	2%	11%	24%	11%	0%
Servicios públicos	18%	32%	0%	0%	39%	11%	0%
Educación	16%	35%	3%	15%	17%	14%	0%
Salud	15%	42%	1%	16%	16%	11%	0%
Gestión de riesgo	10%	49%	1%	8%	21%	11%	0%
Atención de poblaciones	12%	28%	8%	6%	32%	12%	2%
Primera infancia, infancia y adolescencia	8%	36%	0%	14%	26%	16%	0%
Vías	0%	41%	0%	19%	30%	7%	4%
Vivienda	13%	22%	2%	18%	24%	18%	3%
Turismo, deporte y cultura	9%	31%	0%	14%	29%	16%	0%
Ambiente	11%	33%	0%	13%	34%	9%	2%

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en la encuesta. Convenciones: N (nacional), D (departamental), M (municipal), ND (nacional y departamental), NDM (nacional, departamental y municipal), DM (departamental y municipal), NM (Nacional, municipal).

Por otro lado, el 12% de los departamentos prefiere delegar las competencias al nivel nacional, y un porcentaje igual opta por una combinación entre los niveles nacional y departamental. Específicamente, la opción de asignar las competencias exclusivamente al nivel nacional presenta una frecuencia promedio ligeramente superior en los sectores del SGP, con un 16% en educación, un 15% en agua potable y saneamiento básico, y un 15% en salud. Además, durante los Encuentros Regionales, se resaltó el papel del gobierno nacional en los sectores de atención a poblaciones, ordenamiento territorial y educación, aunque según la encuesta, en los dos primeros no predominó la opinión de que las competencias debieran ejecutarse exclusivamente a nivel nacional.

En cuanto al ordenamiento territorial, los Encuentros Regionales revelaron que los municipios enfrentan limitaciones en sus capacidades institucionales para tomar decisiones, y los departamentos se ven afectados por barreras financieras que dificultan la ejecución de estas responsabilidades debido a los requisitos tecnológicos y de contratación de personal. Esta situación ha llevado a que departamentos de las regiones Centro y Pacífico sugieran que la gestión catastral y, en general, la

prestación del servicio público catastral, sean asumidas por la Nación, específicamente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

A dicha propuesta se suma como argumento la responsabilidad por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) en coordinación con el IGAC de realizar la interoperabilidad entre el registro de la propiedad y el catastro, razón por la cual los departamentos aluden que la centralización de esta competencia podría optimizar su desarrollo. Acorde a lo señalado, municipios de la región Eje cafetero manifestaron que al encontrar múltiples barreras en sus capacidades para la actualización catastral y en la formulación de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), debería ser la nación la encargada de llevar a cabo esta función.

En cuanto a la atención de poblaciones, los departamentos y municipios de las regiones Amazonía y Orinoquía junto a municipios de la región Eje cafetero coinciden en señalar que las entidades del orden nacional deberían asumir las competencias en materia de reparación a las víctimas del conflicto armado colombiano. De acuerdo con las entidades, las competencias asociadas a la atención de esta población fueron asignadas sin la garantía de sostenibilidad fiscal consagrada en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se erigen como una barrera adicional para la ejecución de otras de sus competencias.

A pesar de que en dichas competencias concurren entidades de nivel nacional tales como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la obligación de los entes territoriales de definir recursos específicos para cumplir con las garantías para la participación efectiva de las víctimas y con ello prestar diversas atenciones, genera un desbordamiento de sus capacidades y el planteamiento de una posible redistribución para su efectivo cumplimiento.

Adicionalmente, algunos departamentos en las regiones Caribe, Centro, Eje cafetero y Pacífico sugirieron la redistribución en la competencia relacionada con la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Para estas entidades territoriales la conjunción de la insuficiencia de recursos asignados a través del SGP, los esfuerzos administrativos que requiere la formulación de proyectos de inversión recurrentemente para suplir las necesidades financieras a través del SGR y la amplia inversión de sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para ejecutar esta competencia conlleva a un reconocimiento del desborde de sus capacidades y a exponer la posibilidad de que este programa sea asumido por el gobierno nacional.

Finalmente, en la Tabla 5 también se presenta que las opciones exclusivamente municipal o nacional-municipal recibieron menos del 2% de apoyo en promedio. Esto evidencia que los departamentos en la encuesta destacaron su rol como nivel intermedio de gobierno, el cual implica la coordinación efectiva con los niveles nacional y municipal.



La Tabla 6 presenta el porcentaje promedio de municipios que asignaron las competencias de cada sector a un nivel de gobierno específico o a una combinación de niveles de gobierno. Similar a los departamentos, la mayoría de las entidades municipales señalaron que las competencias debían pertenecer a su nivel de gobierno (35%) y, en este caso, exactamente la misma proporción de encuestados sugirieron que las competencias deben corresponder a la combinación de los tres niveles (nacional-departamental-municipal).

**Tabla 6.** Porcentaje de municipios según nivel de gobierno, promedio agregado por sector y promedio general de todas las competencias

Sector	N	D	M	ND	NDM	DM	NM
<b>Promedio general</b>	<b>12%</b>	<b>2%</b>	<b>35%</b>	<b>9%</b>	<b>35%</b>	<b>7%</b>	<b>1%</b>
Ordenamiento territorial	8%	8%	56%	6%	19%	4%	0%
Agua potable y saneamiento básico	18%	0%	32%	5%	39%	6%	0%
Servicios públicos	1%	5%	50%	10%	25%	7%	1%
Educación	20%	1%	47%	4%	24%	3%	2%
Salud	12%	5%	28%	16%	32%	8%	0%
Gestión de riesgo	6%	0%	17%	11%	61%	6%	0%
Atención de poblaciones	6%	0%	17%	17%	56%	6%	0%
Turismo, deporte y cultura	6%	0%	17%	11%	61%	6%	0%
Ambiente	12%	0%	28%	6%	41%	14%	0%
Otros sectores	7%	0%	24%	15%	44%	10%	0%

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en la encuesta. Convenciones: N (nacional), D (departamental), M (municipal), ND (nacional y departamental), NDM (nacional, departamental y municipal), DM (departamental y municipal), NM (Nacional, municipal).

Los sectores donde mayor proporción de municipios sugirieron que las competencias deben ser exclusivamente municipales fueron ordenamiento territorial (56%), servicios públicos (50%) y educación (47%). Mientras tanto, los sectores de agua potable y saneamiento básico (39%), salud (32%), gestión de riesgo (61%), atención a poblaciones (56%), turismo, deporte y cultura (61%), y ambiente (41%) evidenciaron una mayor proporción de municipios que identificaron que las competencias deben compartirse entre los tres niveles de gobierno.

El 12% de los municipios señaló que las competencias indagadas debían ser exclusivamente del nivel nacional. Similar a los departamentos, esta tendencia es más evidente en sectores con asignaciones sectoriales específicas del SGP, como educación y agua potable y saneamiento básico, cuyos promedios son 20% y 18% de los municipios encuestados, respectivamente. Por otro lado, la combinación nacional y departamental recibió un 9% en promedio, y la combinación departamental y municipal un 7%. En última instancia, las opciones que involucran exclusivamente departamental, o la combinación nacional y municipal fueron las menos comunes, con 2% y 1%, respectivamente.



### 3.2. Análisis por competencia

Este apartado profundiza en el análisis de las preferencias de las entidades territoriales, identificando el nivel de gobierno que consideran más adecuado para gestionar cada competencia. Para ello, se seleccionaron los niveles de gobierno con el mayor porcentaje de asignación según la percepción de las entidades territoriales evidenciada en la encuesta (nivel asignado) y se identificaron las competencias para las que el porcentaje de entidades que asignó ese nivel está una desviación estándar o más por encima del promedio del nivel de gobierno (preferencia fuerte). El Anexo 2 detalla el nivel de gobierno asignado a cada competencia y resalta aquellas con una preferencia mayor.

Según los departamentos, como se muestra en la Tabla 7, 33 de las 51 competencias incluidas en la encuesta deberían ser gestionadas únicamente por los gobiernos departamentales, con entre el 26% y el 74% de los encuestados opinando que estas responsabilidades deberían estar a cargo de los departamentos. Además, la Tabla 8 presenta siete de las competencias, en las cuales el porcentaje de departamentos que las asignaron al nivel departamental fue significativamente mayor al promedio, lo que indica una preferencia más fuerte para que permanezcan a nivel departamental en comparación con el resto de las competencias.

**Tabla 7.** Número de competencias asignadas por nivel de gobierno y sector, según los departamentos

Sector	D	NDM	N	ND	DM
Agua potable y saneamiento básico	4				
Ambiente	1	3			
Atención de poblaciones	1	4			
Educación	4	1	1		
Gestión de riesgo	5	1			
Ordenamiento territorial	4				
Primera infancia, infancia y adolescencia	2	1			1
Salud	6				
Servicios públicos	1	1			
Turismo, deporte y cultura	3	2			
Vías	1				
Vivienda	1	2		1	
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en la encuesta. Convenciones: N (nacional), D (departamental), M (municipal), ND (nacional y departamental), NDM (nacional, departamental y municipal), DM (departamental y municipal), NM (Nacional, municipal).

Los departamentos destacaron la importancia de gestionar competencias clave relacionadas con la coordinación, articulación y formulación de planes de alcance departamental. Esto incluye la formulación y ejecución del Plan de Atención Básica en Salud y la asistencia técnica a los municipios para la prestación de servicios de salud, así como la coordinación intersectorial necesaria para la atención de la primera infancia. Además, también cobran relevancia la gestión del riesgo de desastres, refiriéndose a la responsabilidad de liderar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a nivel departamental y presidir el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres.

**Tabla 8.** Competencias con preferencia significativamente mayor para asignación al nivel(es) de gobierno seleccionado(s), según los departamentos

Nivel asignado	Sector	Competencia
Departamental	Educación	Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos
		Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos
	Gestión de riesgo	Conducir el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres en el nivel departamental
		Dirigir y liderar el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres – CDGRD.
	Primera infancia, infancia y adolescencia	Prestar asistencia técnica a los municipios para crear y formalizar los espacios de articulación intersectorial para la atención de la primera infancia
	Salud	Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud
Formular y ejecutar el Plan de Atención Básica departamental.		
Nacional, departamental y municipal	Ambiente	Ejercer funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales, en coordinación con las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y según la distribución legal de competencias, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales del Estado y particulares, y proteger el derecho a un ambiente sano.
		Promover, cofinanciar o ejecutar obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra inundaciones y regulación de cauces, en coordinación con el Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y las Corporaciones Autónomas Regionales, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas.
	Atención de poblaciones	Prestar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas cubriendo sus necesidades alimentarias, artículos de aseo personal, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia, y alojamientos transitorios.

Nivel asignado	Sector	Competencia
	Primera infancia, infancia y adolescencia	Ampliar la atención integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, buscando que accedan a educación, nutrición, atención en salud, formación a familias y protección.
	Servicios públicos	Apoyar financiera, técnica (ejemplo, en la estratificación) y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.
Nacional	Educación	Pagar del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.
Nacional y departamental	Vivienda	Desarrollar programas con Fonvivienda, aportar recursos del subsidio familiar de vivienda, y firmar alianzas estratégicas para proporcionar soluciones de vivienda de interés social urbana a las poblaciones definidas por la política del Gobierno Nacional.
Departamental y municipal	Primera infancia, infancia y adolescencia	Diseñar, implementar y hacer seguimiento de la Ruta Integral de Atenciones (RIA)

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en la encuesta.

Los departamentos también indicaron que 15 competencias deberían ser gestionadas conjuntamente por los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal). En estos casos, entre el 26% y el 44% de los encuestados apoyaron esta idea. Estas competencias evidencian que los departamentos destacan su rol como nivel intermedio de gobierno, cuya actuación según los principios de la Ley 2200 de 2022 se basa en la coordinación efectiva con otros niveles de gobierno, la concurrencia en asuntos comunes, y la complementariedad para fortalecer a las entidades territoriales con menos capacidad, principios que se discutirán en la sección 4.

Para cinco de estas obligaciones, la distribución de las respuestas mostró una preferencia más fuerte por un enfoque compartido entre los diferentes niveles de gobierno. Estas reflejan el papel de los departamentos en la gestión y coordinación de funciones para el bienestar y desarrollo territorial. Las obligaciones incluyen la protección ambiental y la gestión de recursos naturales, la promoción y ejecución de proyectos de infraestructura para la prevención de desastres, y la provisión de ayuda humanitaria en situaciones de crisis. Además, se enfatiza la atención integral a la niñez y adolescencia para garantizar su acceso a servicios básicos como educación y salud, así como el apoyo a empresas de servicios públicos.

Para finalizar, se presentaron tres competencias donde la preferencia de los departamentos evidenciada en la encuesta se inclinó por otros niveles de gobierno. En el caso del nivel nacional, el 33% de los encuestados sugirió pagar del personal docente y administrativo de las instituciones

educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales debía ser una obligación de la nación.

Por su parte, en el nivel compartido entre la nación y los departamentos, la obligación con un 29% de acuerdo entre los departamentos encuestados fue la de desarrollar programas con Fonvivienda, aportar recursos del subsidio familiar de vivienda, y firmar alianzas estratégicas para proporcionar soluciones de vivienda de interés social urbana a las poblaciones definidas por la política del gobierno nacional. Por último, la obligación departamental y municipal con un 35% de acuerdo fue la de diseñar, implementar y hacer seguimiento de la Ruta Integral de Atenciones (RIA).

La Tabla 9 presenta los resultados obtenidos de la encuesta dirigida a los municipios. Estos mostraron una tendencia a distribuir las competencias consultadas en dos niveles principales: por un lado, la combinación de nación, departamentos y municipios, que fue preferida para 25 de las 41 competencias incluidas; por otro, la gestión exclusivamente municipal, seleccionada para 16 competencias. Las demás combinaciones que involucraban a los departamentos no reflejaron los porcentajes más elevados entre los municipios que participaron en la encuesta.

**Tabla 9.** Número de competencias asignadas por nivel de gobierno y sector, según los departamentos

Sector	NDM	M
Agua potable y saneamiento básico	3	2
Ambiente	3	
Atención de poblaciones	1	
Educación	3	6
Gestión de riesgo	2	
Ordenamiento territorial		3
Otros sectores	7	
Salud	3	2
Servicios públicos	1	3
Turismo, deporte y cultura	2	
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>16</b>

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en la encuesta. Convenciones: N (nacional), D (departamental), M (municipal), ND (nacional y departamental), NDM (nacional, departamental y municipal), DM (departamental y municipal), NM (Nacional, municipal).

Entre las competencias que, según los municipios, deberían ser compartidas por los tres niveles de gobierno, seis destacan al situarse más de una desviación estándar por encima del promedio, lo que indica una marcada preferencia por esta combinación. Como se presenta en la Tabla 10, estas

competencias incluyen la gestión de riesgos y desastres, la adecuación y reubicación de asentamientos en zonas de alto riesgo, y el apoyo integral a grupos vulnerables.

Otras competencias que los municipios señalaron como que deberían ser propias de los tres niveles de gobierno se encuentran la construcción y mantenimiento de infraestructuras esenciales, como escenarios deportivos y culturales, y la promoción del desarrollo rural. Así mismo, la obligación de ofrecer un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo oficial a través del PAE. Frente a este programa, el 47% de los municipios encuestados coincidieron en que debía ser una competencia de los tres niveles de gobierno, y en los Encuentros Regionales municipios de las regiones Eje cafetero y Caribe señalaron la necesidad de que la competencia fuese asumida en su totalidad por los departamentos.

**Tabla 10.** Competencias con preferencia significativamente mayor para asignación al nivel(es) de gobierno seleccionado(s), según los municipios

Nivel asignado	Sector	Competencia	
Municipal	Ordenamiento territorial	Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT)	
		Reglamentar los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales	
	Servicios públicos	Pagar el servicio de recolección y transporte de elementos (árboles caídos, animales muertos, etc.) abandonados en las vías y áreas públicas	
		Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.	
	Educación	Pagar del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.	
		Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas	
		Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos	
		Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.	
	Nacional, departamental y municipal	Gestión de riesgo	Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.
			Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.
Atención de poblaciones		Establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable (población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar)	
		Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.	



Nivel asignado	Sector	Competencia
	Turismo, deporte y cultura	Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana.
	Otros sectores	Promover, participar y financiar proyectos de desarrollo del área rural.

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en la encuesta.

Otras ocho competencias que los municipios identificaron como inherentes a su nivel de gobierno muestran una preferencia más destacada. Entre estas competencias se encuentran la formulación y adopción de planes de ordenamiento territorial, tales como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), así como la regulación de usos del suelo.

Adicionalmente, como competencias propias del nivel municipal se encuentran los relacionados con la asignación de recursos para la recolección de residuos en áreas públicas y la estratificación de inmuebles. En el ámbito educativo, aparecen la gestión de la nómina docente, la provisión de asistencia técnica a las instituciones educativas y la evaluación del desempeño de directivos docentes y docentes.

### 3.3. Análisis por nivel de gobierno

Como complemento al análisis anterior, en esta sección se comparan las preferencias de los departamentos para los tres niveles de gobierno y sus combinaciones. Específicamente, se identificaron aquellas competencias en las que el porcentaje de asignación a un nivel específico se desviaba de manera significativa y positiva del promedio general de ese nivel (una desviación estándar o más). Las 37 competencias seleccionadas bajo esta lógica, listadas en la Tabla 11, representan casos en los que las preferencias se inclinaron notablemente hacia un nivel de gobierno particular, aunque no necesariamente este nivel fuera el preferido por las entidades encuestadas frente a la competencia.

Las competencias destacadas por los departamentos en su nivel de gobierno reflejan el reconocimiento y preferencia por su rol de coordinación, articulación y planificación regional. Las obligaciones que más frecuentemente asignan a su propio nivel incluyen la gestión del riesgo de desastres, específicamente la conducción del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la dirección del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres. En el ámbito de la salud, se destacan la formulación y ejecución del Plan de Atención Básica, así como la asistencia técnica a los municipios y a las instituciones públicas de salud.



En este mismo sentido, los departamentos encuestados resaltan la importancia de su rol en la gestión coordinada con los municipios en competencias que incluyen aprovechar las ventajas regionales para promover el desarrollo municipal y la equidad, implementar la RIA, y fomentar el deporte y la recreación. Esta coordinación se justifica por la naturaleza transversal de estas competencias, su complejidad y la necesidad de complementariedad de roles entre ambos niveles de gobierno.

Por otro lado, aunque los departamentos no priorizaron mayoritariamente el nivel municipal para la ejecución de las competencias evaluadas, con porcentajes de encuestados entre 0% y 15%, en algunas áreas mostraron una mayor inclinación a asignarlas a los municipios. Estas áreas incluyen la definición de políticas de asentamiento, la gestión de servicios básicos y la atención a poblaciones vulnerables, las cuales se caracterizan por su proximidad a la ciudadanía y requieren un conocimiento profundo del territorio. Los municipios pueden ser considerados mejor posicionados para abordar estas cuestiones dada su cercanía a las necesidades y realidades locales.

En relación con el nivel nacional, los departamentos destacan competencias que se caracterizan por su amplio alcance y cobertura, la necesidad de significativos recursos financieros y técnicos, y la demanda de coordinación entre instituciones. Ejemplos claros de estas competencias, evidenciados en la Tabla 11, incluyen la atención a víctimas del conflicto armado que requiere una estrategia nacional coordinada para garantizar la reparación integral, y la financiación y gestión de servicios de salud para la población vulnerable.

**Tabla 11.** Competencias con preferencia significativamente mayor de los departamentos por nivel de gobierno

Nivel asignado	Sector	Competencia	Desviaciones estándar del promedio
Departamental	Educación	Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos	1,1
	Gestión de riesgo	Conducir el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres en el nivel departamental	2,7
		Dirigir y liderar el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres – CDGRD.	3,5
	Salud	Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud	1,1
		Formular y ejecutar el Plan de Atención Básica departamental.	1,8
Municipal	Agua potable y saneamiento básico	Recopilar la información necesaria para orientar la dotación de infraestructura básica de agua y saneamiento básico o de las soluciones alternativas en zonas rurales	1,6



Nivel asignado	Sector	Competencia	Desviaciones estándar del promedio
	Atención de poblaciones	Formular e implementar políticas para la inclusión y el acceso efectivo de las personas con discapacidad.	1,5
		Prestar el servicio de valoración de apoyos a las personas mayores de edad, de manera gratuita	3,5
		Prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a población víctima y desplazada	1,9
	Educación	Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos	1,7
	Ordenamiento territorial	Definir políticas de asentamientos poblaciones y centros urbanos en armonía con las políticas nacionales.	3,3
Nacional	Atención de poblaciones	Elaborar e implementar programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas del conflicto armado	1,6
	Educación	Pagar del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.	3,4
	Salud	Financiar y gestionar la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.	3,0
		Garantizar la financiación y la prestación de los servicios de laboratorio de salud pública directamente o por contratación.	1,6
	Servicios públicos	Reportar la información al Sistema Único de Información de Servicios Públicos, SUI, o el que haga sus veces, con la oportunidad y calidad que determine la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.	2,4
Departamental y municipal	Ordenamiento territorial	Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.	2,2
	Primera infancia, infancia y adolescencia	Diseñar, implementar y hacer seguimiento de la Ruta Integral de Atenciones (RIA)	3,3
	Turismo, deporte y cultura	Elaborar anualmente un plan de inversiones destinado al fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física	1,9
Nacional y departamental	Educación	Proveer la canasta educativa necesaria para la prestación del servicio educativo.	1,7
		Mantener, evaluar y promover la calidad educativa.	1,5



Nivel asignado	Sector	Competencia	Desviaciones estándar del promedio
	Primera infancia, infancia y adolescencia	Prestar asistencia técnica a los municipios para crear y formalizar los espacios de articulación intersectorial para la atención de la primera infancia	1,5
		Ampliar la atención integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, buscando que accedan a educación, nutrición, atención en salud, formación a familias y protección.	1,5
	Turismo, deporte y cultura	Asignar recursos que permitan planear y ejecutar programas para la protección y el fortalecimiento de las lenguas nativas	1,3
		Dar oportunidades laborales a los deportistas colombianos reconocidos	1,3
	Vivienda	Desarrollar programas con FONVIVIENDA, aportar recursos del subsidio familiar de vivienda, y firmar alianzas estratégicas para proporcionar soluciones de vivienda de interés social urbana a las poblaciones definidas por la política del Gobierno Nacional.	2,5
Nacional y municipal	Ambiente	Ejercer funciones de control y vigilancia de la contaminación atmosférica ocasionada por fuentes fijas y móviles.	3,3
	Atención de poblaciones	Prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a población víctima y desplazada	2,1
	Ordenamiento territorial	Apoyar financiera, técnica y administrativamente a los municipios que asuman su gestión catastral y promover la coordinación asociaciones de municipios para la prestación del servicio público catastral	2,7
	Vías	Construir, intervenir, mantener y recuperar la red vial departamental, vías secundarias y terciarias asociadas a esquemas productivos.	1,8
	Vivienda	Gestionar la habilitación de terrenos para la construcción de nuevas viviendas, apoyar los programas de mejoramiento de vivienda o titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, e implementar mecanismos subsidiarios encaminado a dignificar las condiciones de vivienda.	1,9
		Contratar la construcción del urbanismo y de las viviendas donde se aplicarán los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional	2,1
		Coordinar con Min Vivienda el desarrollo de los procesos de convocatoria y postulación de los hogares aspirantes al subsidio familiar de vivienda para migrantes	2,1

Nivel asignado	Sector	Competencia	Desviaciones estándar del promedio
Nacional, departamental y municipal	Ambiente	Ejercer funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales, en coordinación con las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y según la distribución legal de competencias, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales del Estado y particulares, y proteger el derecho a un ambiente sano.	1,8
		Promover, cofinanciar o ejecutar obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra inundaciones y regulación de cauces, en coordinación con el Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y las Corporaciones Autónomas Regionales, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas.	1,2
	Atención de poblaciones	Prestar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas cubriendo sus necesidades alimentarias, artículos de aseo personal, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia, y alojamientos transitorios.	1,9
	Servicios públicos	Apoyar financiera, técnica (ejemplo, en la estratificación) y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.	1,6

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en la encuesta.

La combinación nacional-departamental se vincula con competencias que demandan recursos significativos, como el financiamiento para canastas educativas, la atención integral a la primera infancia, y la promoción del deporte y la cultura, los cuales suelen exceder las capacidades de los departamentos y requerir apoyo del nivel nacional. También se trata de funciones que requieren inversiones a gran escala en infraestructura, coordinación interinstitucional compleja, y conocimientos técnicos especializados.

Por último, la ejecución conjunta entre los tres niveles de gobierno se destaca en los sectores de medio ambiente, atención a poblaciones y servicios públicos. De acuerdo con las preferencias de los departamentos, las competencias más prevalentes en este tipo de colaboración tienen una naturaleza que afecta a múltiples regiones y requiere la coordinación de diversos sectores, como el ambiental,

social y económico. Debido a su complejidad, es esencial la articulación de recursos financieros, técnicos y humanos entre los tres niveles de gobierno para llevarlas a cabo de manera efectiva.

#### **4. Principios de subsidiariedad, concurrencia, complementariedad y coordinación entre los niveles de gobierno**

La distribución de competencias en Colombia se rige por los principios de subsidiariedad, concurrencia, coordinación y complementariedad, establecidos en el artículo 288 de la Constitución Política de 1991. La legislación colombiana, especialmente la Ley 715 de 2001 y la Ley 1454 de 2011, ha profundizado en la reglamentación de estos principios, fortaleciendo el marco normativo de la descentralización administrativa y promoviendo la colaboración entre los distintos niveles de gobierno. La Ley 2200 de 2002, por su parte, ha introducido normas para modernizar la gestión departamental.

En términos generales, la coordinación exige una actuación armónica y coherente entre las distintas entidades territoriales, asegurando que sus acciones se complementen y sean eficientes. La subsidiariedad asigna a los municipios las competencias, pero permite que, ante la falta de capacidad, recurran a los departamentos o la nación para su ejercicio. La concurrencia, por su parte, promueve la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno en el desarrollo de competencias compartidas, a través de mecanismos como la cofinanciación o la delegación. Por último, la complementariedad busca fortalecer las capacidades de los municipios para cumplir sus competencias exclusivas, brindando apoyo cuando sea necesario.

Frente a estos principios, el análisis de las competencias que los departamentos proponen compartir con el nivel nacional, abordado en la sección 3.2, revela dos patrones principales. Por un lado, se observa una tendencia a solicitar la participación subsidiaria o concurrente de la nación en temas como la atención a poblaciones vulnerables, donde las necesidades superan la capacidad de respuesta local. Por otro lado, se identifica la necesidad de fortalecer los mecanismos de complementariedad entre los diferentes niveles de gobierno, especialmente en aquellas áreas que requieren una acción coordinada. Un ejemplo de esto es el ejercicio de funciones de vigilancia y control ambiental, que requiere de la colaboración de distintas entidades para su efectiva implementación.

Estos patrones también se identifican en algunos casos planteados por las entidades territoriales durante los Encuentros Regionales. Durante estos espacios, los municipios participantes en el estudio manifestaron limitaciones en términos administrativos, presupuestales y/o institucionales que dificultan el adecuado ejercicio de sus competencias. De manera recurrente, indicaron la necesidad de solicitar apoyo de las entidades territoriales de mayor nivel, especialmente de los departamentos, para poder llevar a cabo sus responsabilidades. De acuerdo con lo anterior, los participantes expusieron una concentración en el apoyo por parte de los departamentos a los municipios en las competencias de





los sectores educación, ordenamiento territorial, atención a poblaciones de especial protección constitucional, agua potable y saneamiento, y salud.

A pesar de que el PAE es una responsabilidad compartida entre ambos niveles de gobierno, los participantes destacaron la necesidad de un apoyo continuo por parte de los departamentos para garantizar su cumplimiento efectivo. Las entidades territoriales de ambos niveles de gobierno, específicamente en las regiones Caribe, Eje Cafetero, Pacífico, Amazonía y Orinoquía señalaron la necesidad de concurrencia constante por parte de los departamentos de sus jurisdicciones para garantizar el cumplimiento del programa a pesar de señalar las limitaciones en términos de cobertura

En materia de ordenamiento territorial, los departamentos de las regiones Centro y Eje cafetero, por su parte, reconocieron la importancia de su rol en la cofinanciación de proyectos específicos como la actualización catastral y la gestión del catastro multipropósito. En particular, se señaló la importancia de esta colaboración en municipios con menores capacidades administrativas y presupuestales como municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, información corroborada específicamente por municipios del Eje cafetero de sexta categoría.

Otro aspecto relevante abordado fue la atención a grupos de especial protección constitucional. Los participantes coincidieron en que la subsidiariedad y la concurrencia son fundamentales en este ámbito. De acuerdo con la señalado por los representantes de las entidades territoriales, existe un desequilibrio en la asignación de responsabilidades ya que los departamentos suelen asumir cargas adicionales en la atención a poblaciones vulnerables como víctimas del conflicto armado y estudiantes con capacidades diferenciales, sin contar con los recursos suficientes, debido a las limitadas capacidades de los municipios en términos administrativos, presupuestales o institucionales para ejercer debidamente dichas competencias.

Para finalizar en lo que respecta al sector salud, un departamento del Eje Cafetero destacó la significativa carga que representa la atención a personas habitantes de calle. Debido a la carencia de un fondo de financiamiento específico a nivel municipal para este tipo de atención, la entidad territorial ha tenido que destinar recursos propios para garantizar la atención integral de este grupo poblacional, asumiendo así los costos asociados a servicios médicos, tratamientos, y programas de rehabilitación. Esta situación ha generado una presión adicional sobre los presupuestos departamentales, limitando la capacidad de inversión en otros sectores prioritarios

Así las cosas, la Tabla 12 presenta los mecanismos de coordinación sugeridos para aquellas competencias que, de acuerdo con las propuestas de los departamentos, requieren de la participación de múltiples niveles de gobierno.



**Tabla 12.** Posibles necesidades de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad por competencia y niveles de gobierno asignados por los departamentos

Competencias	Nivel asignado	Posible necesidad
Ejercer funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales, en coordinación con las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y según la distribución legal de competencias, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales del Estado y particulares, y proteger el derecho a un ambiente sano.	Nacional, departamental y municipal	Complementariedad entre niveles de gobierno
Promover, cofinanciar o ejecutar obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra inundaciones y regulación de cauces, en coordinación con el Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y las Corporaciones Autónomas Regionales, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas.	Nacional, departamental y municipal	Concurrencia y subsidiariedad
Coordinar y dirigir, con asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales y apoyo de la fuerza pública, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales en el departamento, relacionadas con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de recursos naturales renovables.	Nacional, departamental y municipal	Complementariedad entre niveles de gobierno
Formular e implementar políticas para la inclusión y el acceso efectivo de las personas con discapacidad.	Nacional, departamental y municipal	Complementariedad entre niveles de gobierno
Prestar el servicio de valoración de apoyos a las personas mayores de edad, de manera gratuita	Nacional, departamental y municipal	Concurrencia y subsidiariedad
Elaborar e implementar programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas del conflicto armado	Nacional, departamental y municipal	Concurrencia y subsidiariedad
Prestar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas cubriendo sus necesidades alimentarias, artículos de aseo personal, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia, y alojamientos transitorios.	Nacional, departamental y municipal	Concurrencia y subsidiariedad
Construcción de la infraestructura, mantenimiento, vigilancia, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.	Nacional, departamental y municipal	Concurrencia y subsidiariedad
Apoyar la creación y dotación de las instituciones o cuerpos de bomberos de su jurisdicción.	Nacional, departamental y municipal	Concurrencia y subsidiariedad
Diseñar, implementar y hacer seguimiento de la Ruta Integral de Atenciones (RIA)	Departamental y municipal	Complementariedad entre niveles de gobierno



Ampliar la atención integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, buscando que accedan a educación, nutrición, atención en salud, formación a familias y protección.	Nacional, departamental y municipal	Complementariedad entre niveles de gobierno
Apoyar financiera, técnica (ejemplo, en la estratificación) y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.	Nacional, departamental y municipal	Concurrencia y subsidiaridad
Asignar recursos que permitan planear y ejecutar programas para la protección y el fortalecimiento de las lenguas nativas	Nacional, departamental y municipal	Concurrencia y subsidiaridad
Dar oportunidades laborales a los deportistas colombianos reconocidos	Nacional, departamental y municipal	Concurrencia y subsidiaridad
Desarrollar programas con FONVIVIENDA, aportar recursos del subsidio familiar de vivienda, y firmar alianzas estratégicas para proporcionar soluciones de vivienda de interés social urbana a las poblaciones definidas por la política del Gobierno Nacional.	Nacional y departamental	Complementariedad entre niveles de gobierno
Gestionar la habilitación de terrenos para la construcción de nuevas viviendas, apoyar los programas de mejoramiento de vivienda o titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, e implementar mecanismos subsidiarios encaminado a dignificar las condiciones de vivienda.	Nacional, departamental y municipal	Concurrencia y subsidiaridad
Coordinar con Min Vivienda el desarrollo de los procesos de convocatoria y postulación de los hogares aspirantes al subsidio familiar de vivienda para migrantes	Nacional, departamental y municipal	Complementariedad entre niveles de gobierno

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en la encuesta.

## 5. Análisis de brechas financieras y administrativas que enfrentan las entidades territoriales en la ejecución de competencias

Este apartado presenta un análisis de las capacidades de las entidades territoriales para ejecutar las competencias descentralizadas, profundizando en las brechas financieras y/o administrativas a partir de los hallazgos provenientes de los componentes cuantitativos y cualitativos del estudio. La sección se enfoca en los sectores del SGP, incluyendo educación, salud, agua potable y saneamiento básico y, adicionalmente, se abordan los sectores de ordenamiento territorial, servicios públicos, atención a grupos de especial protección constitucional, y gestión del riesgo.

Para entender a fondo las capacidades y las brechas que dificultan el cumplimiento de las competencias de las entidades territoriales, se realizó un análisis exhaustivo que abarca diversas dimensiones. En cada sector, se evaluaron las capacidades financieras, es decir, la disponibilidad de recursos económicos para ejecutar las competencias asignadas. Además, se analizaron las capacidades administrativas y financieras de manera conjunta, considerando tanto los aspectos organizacionales y técnicos como la gestión de los recursos económicos, que suelen estar estrechamente interrelacionados.

También se identificaron las barreras contextuales y/o jurídicas que pueden limitar la acción de las entidades territoriales, tales como factores geográficos, sociales y políticos. Finalmente, se examinó el impacto de las decisiones judiciales y los requerimientos específicos de cada sector que pueden generar nuevas obligaciones o intensificar las demandas sobre las competencias ya existentes.

### 5.1. Educación

Esta sección examina los resultados de las competencias asignadas a las entidades territoriales en materia educativa, especialmente aquellas que se desarrollan en el marco de las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001, y otros instrumentos normativos posteriores tales como el Decreto 3020 de 2002 y los Decretos 1075 y 1079 de 2015. Los resultados evidencian coincidencias y preocupaciones en tres temas principales: permanencia escolar, la infraestructura educativa y gastos administrativos.

#### 5.1.1. Brechas financieras

Entre 93% y 100% de los departamentos encuestados confirmaron su responsabilidad en las seis competencias incluidas en la encuesta para ellos, las cuales provienen de la Ley 715 de 2001. En contraste, solo el 33% de los municipios encuestados reconocieron competencias como la evaluación de directivos, la distribución de las plantas docentes y el pago del personal. Esta diferencia se atribuye principalmente a que la mayoría de los municipios encuestados no cuentan con la certificación en educación, considerando que en Colombia, hay 97 Entidades Territoriales Certificadas (ETC) en educación, divididas en 65 municipios y los 32 departamentos.



Todas las entidades departamentales que reconocieron como propias las competencias listadas en la encuesta señalaron la necesidad de recursos adicionales para la adecuación, construcción y dotación de la infraestructura educativa. Esta demanda coincide con lo expresado en el 100% de los grupos focales, donde los participantes mencionaron enfrentar restricciones financieras constantes. Un representante de un municipio en la región del Eje Cafetero destacó que, debido a estas limitaciones, una institución educativa en su territorio no puede garantizar la asistencia regular de todos los estudiantes matriculados debido a riesgos y deficiencias en la infraestructura. Además, departamentos de las regiones Amazonía y Orinoquía señalaron que algunas de sus escuelas aún tienen "techos de palma, paredes de tabla y pisos de tierra". De manera similar, un municipio de la región Caribe reportó que la falta de mobiliario adecuado, como pupitres, ha obligado a los estudiantes a recibir clases sentados en el piso.

En relación con lo anterior, algunos municipios no certificados mencionaron que deben aportar recursos propios para financiar inversiones en dotación e infraestructura, considerándolos parte del mantenimiento y mejoramiento de la calidad educativa, lo cual está considerado por el artículo 8 de la Ley 715 de 2001. Sin embargo, debido a que estos recursos son insuficientes, indicaron que recurren a los departamentos para la cofinanciación de estos proyectos.

Frente a la vigilancia, los servicios públicos y los elementos de aseo en las instituciones educativas, el 60% de los espacios de diálogo desarrollados reflejaron que las entidades territoriales enfrentan limitaciones para cubrir estos gastos. Un municipio de la región Caribe destacó cómo las restricciones presupuestales que impiden la contratación de personal de vigilancia en las sedes educativas afectan el cumplimiento de otras metas del sector, como las establecidas en los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3988 y 4001 del año 2020, especialmente en cuanto a conectividad escolar y fortalecimiento de la infraestructura tecnológica. Según el municipio, aproximadamente el 15% de las sedes educativas del departamento cuentan con vigilancia continua, lo que ha demostrado ser un medio disuasivo ante posibles hurtos de dotación tecnológica.

Por otra parte, de acuerdo con lo manifestado en los grupos focales, la principal barrera financiera que enfrentan los entes territoriales a la hora de ejecutar sus competencias en el sector educativo se relaciona con el cumplimiento de las estrategias de permanencia escolar, especialmente el PAE y el transporte escolar. Los representantes de las entidades territoriales tanto departamentales como municipales señalaron la necesidad de recurrir al uso de otras fuentes de financiación distintas al SGP y/o estrategias para suplir ambas competencias, sin alcanzar la cobertura estimada. Dentro de estas fuentes mencionaron el empleo de sus ICLD, operaciones de crédito público y asignaciones procedentes del SGR.

Aunque las entidades territoriales pueden destinar la asignación del SGP al componente de alimentación escolar para financiar los costos asociados al transporte de alimentos hacia las instituciones educativas, las entidades territoriales destacaron los elevados costos y la insuficiencia de recursos para el transporte y la logística requerida para el traslado de alimentos hacia las zonas rurales. Municipios de las regiones Eje Cafetero, Sur y Pacífico señalaron presentar esta dificultad relacionada principalmente con la dispersión geográfica, las condiciones viales y la compleja topografía de sus territorios.

En línea con lo ya descrito, el 88% de los municipios encuestados respondieron requerir de recursos financieros adicionales para ofrecer de manera suficiente en la vigencia 2024 un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo oficial. Al respecto, al indagar en los Encuentros Regionales sobre el aporte de las entidades territoriales para la financiación del PAE y el transporte escolar, los departamentos y municipios de las regiones Centro, Caribe, Sur, Amazonía y Orinoquía afirmaron tener que destinar entre el 60% y el 80% del costo total de las inversiones proyectadas con ICLD. Por su parte, departamentos de las regiones Centro, Amazonía y Orinoquía señalaron recurrir, junto a los recursos de sus ICLD, a la destinación de recursos del SGR; información manifestada también por municipios de las regiones Caribe y Pacífico.

De acuerdo con estas múltiples barreras enunciadas, la insuficiencia en la asignación de los recursos del SGP junto a la amplia destinación de los recursos propios por parte de las entidades territoriales tanto departamentales como municipales en el pago de los servicios administrativos de las instituciones educativas y en los programas de permanencia escolar restringen la posibilidad de inversión de recursos en componentes tales como la dotación de material pedagógico y la infraestructura educativa. Esta situación no solo limita la realización de avances en los componentes ligados a la calidad de la educación, sino que a su vez imposibilita la instauración paulatina de la jornada única en las instituciones educativas.

#### 5.1.2. Brechas administrativas y financieras

Las características de la certificación en el sector educativo delimitada por la Ley 715 de 2001, junto con el principio de concurrencia promulgado en el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia y en artículo 4 de la Ley 2200 de 2022, establecen diversas implicaciones en cuanto a las competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, incluyendo las entidades territoriales departamentales, los municipios certificados y los no certificados. Esto en la práctica requiere una compleja interacción entre los niveles de gobierno para la ejecución de las competencias correspondientes al sector.

En el caso de los departamentos, se observa que, para todas las competencias excepto el pago del personal docente, más del 80% de los departamentos encuestados indicaron que ellos deben





involucrarse ya sea de forma exclusiva o en colaboración con otros niveles de gobierno. En contraste, la distribución de las competencias según los municipios encuestados tiende a involucrar menor participación de otros niveles de gobierno en la ejecución. El pago de los docentes, directivos y el personal administrativo, por ejemplo, según el 67% de las entidades municipales encuestadas debería ser exclusivamente su responsabilidad. No obstante, la competencia relacionada con la construcción de infraestructura y la ejecución de PAE reflejan que los municipios demandan mayor participación de otros niveles de gobierno.

En cuanto la construcción y el mantenimiento de la infraestructura, como se ha mencionado antes, tanto en la encuesta como los grupos focales se evidenciaron considerables barreras financieras para su ejecución. Según los departamentos, la ejecución de esta obligación ha requerido su asistencia recurrente para los municipios y diversas estrategias para lograr la financiación; sin embargo, ninguno de los municipios encuestados indicó que esta debería ser una responsabilidad compartida únicamente por los niveles departamental y municipal. La mayoría de los encuestados en el nivel municipal señalaron que la infraestructura educativa debería corresponder a los tres niveles de gobierno (44%), una perspectiva que compartió el 29% de los departamentos encuestados.

Otras de las obligaciones para los departamentos derivadas del artículo 151 de la Ley 115 de 1994, en línea con el artículo 6 de la Ley 715 de 2001 es la de brindar asistencia administrativa y financiera a los municipios no certificados de su jurisdicción territorial. Dicha competencia incluye la planificación y ejecución conjunta sobre políticas y programas especiales de educación. De acuerdo con estas responsabilidades, el 85% de los departamentos encuestados indicaron que necesitarán recursos adicionales en 2024 para desarrollar estrategias de calidad educativa. Además, el 96% destacó la necesidad de recursos para proveer la canasta educativa, un aspecto fundamental para garantizar la calidad.

Las entidades departamentales, principalmente de las regiones Pacífico, Centro, Amazonía y Orinoquía, manifestaron barreras en su capacidad financiera y administrativa que generan insuficiencia de personal para brindar de manera efectiva el apoyo y la coordinación requerida por los municipios no certificados en materia de fortalecimiento educativo. Dichos departamentos enfatizaron en la necesidad de contar con profesionales para dar respuesta a los requerimientos de los municipios en las estrategias enmarcadas en las políticas educativas departamentales de bilingüismo, procesos de innovación y ambientes tecnopedagógicos del aprendizaje, además de la atención de población educativa con capacidades diferenciales.

Adicional a esta problemática, en los Encuentros Regionales, los departamentos señalaron barreras financieras y administrativas para brindar asistencia a los municipios en plataformas e instrumentos para la gestión administrativa establecidos desde las entidades del gobierno nacional. La principal

plataforma resaltada fue el *Sistema Humano* creado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) para la gestión del recurso humano, así como la liquidación de la nómina para el personal docente y administrativo de las secretarías de educación (Mineducación, s.f.). En línea con la información brindada por los participantes, las dificultades técnicas, de asequibilidad e integración con otros sistemas de gestión educativa, obstaculiza la conciliación de la información y los cálculos actuariales frente a las hojas de vida del personal. De igual manera, fueron subrayadas estas limitaciones en las obligaciones de las entidades en la elaboración de las Tablas de Retención Documental (TRD) del Formulario Único de Reporte de Avance de la Gestión (FURAG) establecidas en la Ley 594 de 2000 y los lineamientos del MEN para la gestión documental en el sector educativo.

Estas limitaciones se acentúan, de acuerdo con los participantes, dados los topes en los gastos de funcionamiento para las entidades territoriales en Colombia que limitan la posibilidad de ampliar la nómina con personal cualificado para realizar estas funciones. Dichos topes, promulgados por el artículo 4 de la Ley 617 de 2000, señalan que los municipios de quinta y sexta categoría no pueden destinar más del 90% de sus ICLD; los municipios de tercera y cuarta no pueden superar el 85% de dichos ingresos y los municipios de primera y segunda no pueden exceder el 80% de los mismos.

Por último, teniendo en cuenta que, como fue señalado previamente, en el 65% de los Encuentros Regionales las entidades territoriales participantes mencionaron recurrir a sus recursos del SGR para financiar estrategias de permanencia educativa, surge un tercer elemento que se erige como parte de las limitaciones financieras y administrativas: el personal encargado de formular los proyectos de inversión. La dedicación recurrente de tiempo por parte de este personal afecta negativamente la gestión de otras funciones públicas. Además, los participantes en los Encuentros resaltaron que, a raíz de la última reforma del SGR, departamentos, municipios y ciudades capitales deben competir por los recursos de regalías en los Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD). Esta situación se agrava por la falta de personal idóneo para la formulación de proyectos y el exceso de burocracia, lo cual dificulta el acceso a estos recursos y retrasa la inversión en los territorios.

### 5.1.3. Brechas contextuales y/o jurídicas

En las regiones Pacífico, Eje Cafetero, Sur, Orinoquía y Amazonía, los participantes señalaron que las dificultades para cumplir con el programa de transporte escolar y el PAE se agravan debido a los elevados costos asociados a garantizar estos servicios en zonas rurales o en municipios donde el transporte debe ser fluvial. La ubicación geográfica y la falta de infraestructura terrestre generan desafíos significativos en la movilidad, lo que aumenta considerablemente los costos de transportar los alimentos necesarios para el PAE.

Igualmente, las afectaciones en vías terrestres o la infraestructura vial inadecuada, insuficiente y escasa en municipios, principalmente de categoría sexta, atañan mayores riesgos y costos al

transportar a los estudiantes a sus colegios. Municipios del Eje Cafetero aluden la necesidad de recurrir a vehículos de tracción 4x4 que efectivamente pueden transitar por vías en mal estado para garantizar la asistencia de los estudiantes a las instituciones educativas. Las necesidades de los vehículos para las condiciones viales dificultan el cumplimiento de los requisitos exigidos por el MEN sobre los vehículos de transporte escolar establecidos en la sección 10 del Decreto 1079 de 2015.

El 72% de los departamentos encuestados señalaron requerir mayores recursos para distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos. A esta barrera de orden financiero se suman las condiciones propias de contextos geográficos, que se profundizan cuando hay actores armados en el territorio. En municipios de las regiones Pacífico y Sur, estas situaciones constituyen un desafío adicional en cumplir las competencias para aumentar o sostener la planta docente en distintas comunidades rurales. Ante este tema, las entidades señalan falta de personal idóneo, dificultades para cumplir con el parámetro de estudiantes por docente para las zonas rurales definido en el artículo 11 del Decreto 3020 de 2002 (que establece una relación de 22 estudiantes por docente en primaria) y la insuficiencia de recursos para atraer a docentes, directivos docentes y otros en instituciones educativas ubicadas en áreas rurales distantes y/o afectadas por el conflicto armado.

#### 5.1.4. Asignación jurisprudencial y requerimientos de sectores

Los municipios y departamentos señalan que, al enfrentarse a las limitaciones que impiden cumplir efectivamente con sus obligaciones, deben responder a acciones populares o demandas de las comunidades que no ven garantizado su derecho a la educación y servicios conexos, como la alimentación, el transporte escolar o una infraestructura educativa de calidad. Departamentos de las regiones Centro, Caribe, Sur y Pacífico son enfáticos en señalar que, con frecuencia, deben acatar fallos judiciales para cumplir con sus competencias en el sector educativo. No obstante, destacan que estos fallos a menudo se originan en rezagos de administraciones anteriores, la insuficiencia de recursos para asumir dichas obligaciones, e incluso las limitaciones para cumplir con especificaciones técnicas establecidas por entidades nacionales como el MEN.

En línea con esta afirmación, un municipio de la región Sur señaló que, mediante un fallo judicial, está obligado a intervenir la infraestructura de una institución educativa por deterioro, pero para cumplir el fallo se encuentran con dos grandes limitaciones. El predio donde se encuentra la institución no está a nombre del municipio, departamento o nación, tal como establece el Decreto 1075 de 2015 y otras normativas relacionadas con infraestructura y recursos educativos. Por el contrario, dicho predio pertenece a un tercero que facilitó en décadas previas la propiedad para el uso por parte de la comunidad.

Un municipio de la región Sur señaló que, mediante un fallo judicial, está obligado a intervenir la infraestructura de una institución educativa por deterioro, pero para cumplir con dicho fallo se enfrenta a dos grandes limitaciones. En primer lugar, el predio donde se encuentra la institución no está a nombre del municipio, departamento o nación, tal como establece el Decreto 1075 de 2015 y otras normativas relacionadas con infraestructura y recursos educativos. Por el contrario, dicho predio pertenece a un tercero que, décadas atrás, lo cedió para el uso por parte de la comunidad.

La situación que enfrenta el municipio señala una dificultad para la ejecución de las competencias que les han sido asignadas a las entidades territoriales relacionada con las trabas normativas que imponen procesos engorrosos o lineamientos específicos, dificultando la intervención oportuna y efectiva de, en este caso, la infraestructura educativa. Estas restricciones normativas no solo complican los trámites, sino que también ralentizan la capacidad de respuesta de las entidades territoriales ante las demandas judiciales y las necesidades de las comunidades. Otra barrera identificada que debe enfrentar la entidad territorial se relaciona con los elevados costos para transportar los materiales y llevar al personal especializado para intervenir, ya que al casco urbano del municipio donde está la institución educativa solo se puede acceder por vía fluvial.

Adicionalmente, los Encuentros Regionales permitieron identificar que los acuerdos entre el gobierno nacional con actores como la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), según las intervenciones de representantes departamentales de las regiones Eje Cafetero, Amazonía y Orinoquía, constituyen una carga y responsabilidad financiera y administrativa adicional para sus entidades territoriales. Entre estas responsabilidades señalan la exigencia de la nación de realizar contratación permanente de los docentes que garantice estabilidad y bienestar laboral en lugar de contratos temporales o de prestación de servicios. No obstante, la asignación de esta obligación no se encuentra acompañada de mayores recursos humanos o capital para su ejercicio. De acuerdo con los resultados de la encuesta, el 70% de los departamentos requiere fondos adicionales para el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas, y en el caso de los municipios este porcentaje asciende a 100%.

## 5.2. Salud

El análisis de este sector examina dos temas recurrentes: la prestación de servicios de salud, y la infraestructura y equipamiento de las instituciones de salud. Todo lo anterior a partir de las competencias asignadas en la Ley 715 de 2001 y en otras disposiciones normativas tales como la Ley 1438 de 2011 y el Decreto 441 de 2017

### 5.2.1. Brechas financieras

Los resultados de la encuesta mostraron que, en términos generales, las entidades territoriales tanto departamentales como municipales identifican las competencias seleccionadas de la Ley 715 de 2001





en el sector salud. Esto se acompaña de una evidente necesidad de recursos adicionales para la ejecución de estas obligaciones en 2024. En el caso de los departamentos, por ejemplo, para todas las competencias incluidas, cerca del 90% de los respondientes indicaron mayor necesidad de recursos adicionales. En particular, para la competencia relacionada financiar y gestionar la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda el 100% de los departamentos presenta necesidad de recursos adicionales en 2024.

Sobre esta última obligación resaltada en la encuesta, los grupos focales mostraron que tanto municipios como departamentos aluden barreras financieras para la atención de la población no asegurada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y, con ello, un incremento en el déficit fiscal de sus Empresas Sociales del Estado (ESE), llegando incluso a recibir la categorización de riesgo financiero alto por parte del Ministerio de Salud y Protección Social o el surgimiento de medidas cautelares por carteras morosas. Si bien el SGP distribuye recursos a las entidades territoriales para la financiación de servicios de atención primaria, secundaria y terciaria en salud, por asignación directa o por referenciación y contratación, los recursos de esta asignación son insuficientes. Según aludieron las entidades en seis encuentros regionales con departamentos, en la mayoría de los casos esta situación relacionada con la atención de población migrante.

A pesar del llamado Acuerdo de Punto Final, la política del gobierno nacional destinada a aliviar y preservar la sostenibilidad financiera del sistema de salud, los problemas de desfinanciamiento en el sector continúan. Un departamento de la región Caribe reportó una deuda cercana a los \$86.000 millones de pesos con las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) y se encuentra en riesgo de embargos debido a la falta de pago de los recursos aprobados en el acuerdo por parte del Ministerio de Salud. De manera similar, representantes de departamentos de las regiones Pacífico y Eje Cafetero indicaron que, a pesar de haber recibido cofinanciación nacional en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 para aliviar la carga financiera del sistema de salud, la atención a la población no asegurada ha generado nuevas deudas con los prestadores de servicios de salud.

Adicionalmente, los departamentos en todos los Encuentros Regionales y los municipios de las regiones Centro, Pacífico, Amazonía y Orinoquía señalaron recibir insuficientes recursos por parte del Ministerio de Salud en la asignación de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) debido a la subestimación de los costos reales de las atenciones y un aumento en la población afiliada al régimen subsidiado. Aunado a esta situación, departamentos de las regiones Eje Cafetero, Amazonía y Orinoquía hicieron énfasis en un agravamiento de la situación financiera de los departamentos en lo relacionado con las rentas cedidas dada la alteración del criterio de distribución de los recursos del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado desde la adopción de la Ley 1819 de 2016 la cual favorece a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) e impacta negativamente los ICLD de las entidades territoriales departamentales.



### 5.2.2. Brechas administrativas y financieras

Cerca del 90% de los departamentos encuestados señalaron necesitar recursos adicionales para formular y ejecutar el Plan de Atención Básica (PAB) departamental y el 94% de los municipios para gestionar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población. Estos déficits en los recursos se pueden manifestar en aspectos como la infraestructura y operación de los servicios de salud. En este sentido, las entidades territoriales señalaron principalmente dos brechas que combinan las capacidades financieras y administrativas. La primera de ellas se relaciona con las afectaciones en la prestación de los servicios de salud bien sea por baja vinculación o desvinculación del personal de salud especializado, y/o por la falta de mantenimiento y adecuación de las infraestructuras y equipamientos de salud.

Lo anterior ha conllevado, de acuerdo con lo que se manifestó en las regiones Eje Cafetero, Pacífico y Sur, al cierre de diversos servicios médicos instalados en las instituciones de salud. Además, los representantes de dos departamentos de distintas regiones en el país señalaron contar cada uno con un hospital (uno de primer nivel y el otro de segundo nivel) para brindar atención a los habitantes de municipios de su jurisdicción territorial, sin embargo, cada hospital tiene hasta cuatro servicios clausurados y deudas con los profesionales de la salud de hasta siete meses de salario.

La segunda brecha que combina dificultades financieras con otras de orden administrativo tiene que ver con dificultades en la focalización de poblaciones para su atención en salud. De acuerdo con los entes territoriales, estas dificultades surgen por la falta de incidencia de sus gobernantes municipales en las juntas directivas de las ESE departamentales o por falencias en el proceso de identificación y clasificación de la población al interior del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) y, con ello, en la administración y actualización del sistema definido en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 2.2.8.2.4 del Decreto 441 de 2017, entre otros.

Frente al primer ámbito, los alcaldes municipales aluden dificultades en la priorización de poblaciones que realizan las ESE departamentales para implementar en sus municipios la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS) establecida en la Ley 1438 de 2011. Estas dificultades surgen debido a la reglamentación o los acuerdos que detallan los procedimientos específicos para la elección de los representantes municipales que participan en las juntas directivas la cual puede dejar sin participación directa a algunos alcaldes de la jurisdicción departamental en la que opera la ESE. Dado lo anterior, enfrentan dificultades para responder a las necesidades específicas de su población con los recursos del Ministerio de Salud y Protección Social para implementar protocolos, contratar personal y fortalecer infraestructura en la estrategia.

Adicionalmente, los entes territoriales señalaron dificultades para caracterizar a los beneficiarios o actualizar la información al interior de este sistema, ocasionando con ello una menor transferencia de

recursos de financiación del SGP correspondientes al sector, es así como la identificación y selección de beneficiados en el régimen subsidiado fue señalada por el 94% de los municipios como una competencia que requiere recursos adicionales en 2024. Esta situación se evidenció puntualmente en los grupos de discusión con municipios de las regiones Eje Cafetero, Sur y Pacífico donde se señalaron las restricciones para contratar personal idóneo dedicado a la caracterización o actualización de información señalada debido a los toques en los gastos de funcionamiento establecidos en la Ley 617 de 2000.

### 5.2.3. Brechas contextuales y/o jurídicas

Los artículos 5 y 31 de la Ley 1438 de 2011 establecen que las entidades territoriales deben cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable, permitiendo el uso de recursos provenientes del esfuerzo propio territorial y las rentas cedidas. Estos recursos se girarán a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) para afiliar a las personas que no han sido cubiertas. Sin embargo, en el 100% de los Encuentros Regionales se mencionaron limitaciones financieras y la falta de asignación de recursos para la atención de la población no asegurada en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Las entidades territoriales en zonas de frontera son las que enfrentan mayores dificultades, debido a la llegada de población migrante. Un departamento de la región Amazonía y Orinoquía, por ejemplo, reportó la atención de más de siete mil refugiados y migrantes no afiliados al SGSSS, lo que ha exacerbado sus desafíos en la prestación de servicios de salud.

A esta dificultad, relacionada con la ubicación geográfica de las entidades territoriales que experimentan un flujo migratorio mixto, con población venezolana tanto de vocación de permanencia como pendular (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes - R4V, 2022), se suma la limitada conectividad vial de las zonas fronterizas, agravada por el deterioro de las carreteras y las restricciones en términos de transporte. Este problema crea barreras significativas para el acceso a servicios médicos, incluyendo el traslado de pacientes, el transporte de suministros, la atención de emergencias y los altos costos asociados con el traslado de pacientes a instituciones que ofrecen los servicios médicos necesarios. Esta situación fue destacada por los departamentos de las regiones Eje Cafetero, Caribe y Sur.

Por último, la articulación con otros niveles de gobierno y con las entidades de orden nacional se erigen, según la percepción de los participantes, como uno de los obstáculos para avanzar en la ejecución adecuada de las competencias de las entidades territoriales. En el caso un departamento de la región Eje Cafetero, a pesar de la autorización para despignorar los recursos del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado durante la vigencia presupuestal del 2023, el Ministerio de Salud negó la solicitud por lo cual las finanzas departamentales en materia de salud no pudieron ser subsanadas.

#### 5.2.4. Asignación jurisprudencial y requerimientos de sectores

Además de las limitaciones en cuanto a capacidades expresadas por las entidades, estas señalaron la aparición de fallos judiciales como respuesta a las acciones interpuestas por las comunidades para la prestación de servicios de salud. Esta situación fue expuesta principalmente en las regiones Caribe y Centro, destacando la necesidad de realizar acuerdos de conciliaciones cercanas a los treinta mil millones de pesos o a un billón de pesos, respectivamente. Por su parte, departamentos de las regiones Sur y Pacífico destacaron la interposición de múltiples acciones de tutela por parte de comunidades indígenas presentes dentro de sus jurisdicciones territoriales.

De manera específica, un departamento del Eje Cafetero destacó la obligación de una Acción Popular interpuesta por la Defensoría del Pueblo para caracterizar, poner en funcionamiento hogares de paso y centros de atención y diseñar una ruta integral para los habitantes de calle. Ante esta obligación, el departamento señaló un desbordamiento financiero de sus capacidades.

### 5.3. Agua potable y saneamiento básico

Este apartado expone el análisis de las competencias en tres temas principales: gestión de aguas residuales, disposición de residuos y sistemas de acueductos. Lo anterior en el marco de las obligaciones establecidas a las entidades territoriales en la Ley 715 de 2001, la Ley 142 de 1994, en los Decretos 1077 de 2015 y 596 de 2016 y en las Resoluciones 661 de 2019 y 754 de 2014.

#### 5.3.1. Brechas financieras

Los hallazgos de la encuesta revelaron que tanto municipios como departamentos requieren mayores recursos financieros en 2024 para ejecutar sus competencias del sector de agua potable y saneamiento básico. Para el nivel departamental, más del 90% de las entidades encuestadas indicaron la necesidad de recursos adicionales en todas las obligaciones; mientras que, en el caso de los municipios, este porcentaje supera el 80% en todas las competencias.

En particular, todos los departamentos requieren recursos financieros adicionales para cofinanciar las inversiones de los distritos y municipios en el desarrollo de proyectos del PDA. Asimismo, todos los municipios señalaron la necesidad de más recursos para asegurar la atención básica de las necesidades de agua para consumo humano y doméstico y para prestar directamente el servicio en los casos en que han asumido esta obligación (en la encuesta, la mitad de los municipios identificaron esta responsabilidad como asignada).

Lo anterior coincide con la información analizada y recolectada de los Encuentros Regionales. Dentro de las competencias que constituyen el sector de agua potable y saneamiento básico, la gestión de aguas residuales se presenta como la obligación que enfrenta mayores limitaciones para su ejecución en términos financieros. Distintos municipios que conforman las jurisdicciones de departamentos de las regiones Caribe, Centro, Eje Cafetero y Sur señalaron que se encuentran desprovistos de Plantas

de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) y alcantarillados, especialmente en las áreas rurales. Los participantes de los grupos focales manifestaron que estas restricciones se deben a los elevados costos y la insuficiencia de recursos de inversión en el sector de agua y saneamiento tras cubrir las obligaciones de salud y educación y los subsidios a familias de bajos ingresos.

Un departamento de la región Centro que en la vigencia fiscal 2022 recaudó ingresos por \$2.13 billones señaló que tan solo el costo de una PTAR metropolitana ascendía a \$1.2 billones. Un municipio de categoría sexta de la región Eje Cafetero manifestó haber realizado estudios de viabilidad para construir una PTAR en su territorio identificando costos superiores a los \$5.000 millones de pesos. Teniendo en cuenta los valores enunciados, las entidades territoriales recurren a créditos o la creación de “estampillas pro-desarrollo”, dadas las limitaciones de articulación institucional con entidades del gobierno nacional.

Junto a esta limitación, en el 50% de los grupos de discusión adelantados, las entidades señalaron dificultades para financiar la gestión de residuos sólidos y la construcción o el mantenimiento de la infraestructura de acueducto. En cuanto a esta problemática, entidades territoriales de la región Sur señalaron recibir la calificación de “riesgo medio” por parte del Instituto Nacional de Salud (INS) a través del Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano (SIVICAP). Este riesgo, interpuesto en varios centros poblados campesinas e indígenas según fue señalado, se asocia a la presencia de contaminantes que pueden afectar la calidad del agua y con ella, la salud pública de las comunidades donde es consumida.

A partir de lo anterior, se puede concluir que la insuficiencia de recursos financieros que enfrentan las entidades territoriales no solo limita la ejecución de proyectos críticos de infraestructura, como la construcción de las PTAR y el mantenimiento de acueductos, sino que también tiene un impacto en la salud pública especialmente en áreas rurales. Esto representa un desafío adicional para los municipios y departamentos, que deben buscar soluciones alternativas, como créditos o mecanismos de financiamiento propios, para cumplir con sus obligaciones y garantizar el bienestar de sus habitantes.

### 5.3.2. Brechas administrativas y financieras

En promedio, el 36% de los departamentos considera que deben asumir exclusivamente las competencias del sector, destacándose que el 44% considera que el acompañamiento en la formulación e implementación de programas de fortalecimiento para prestadores de servicios en zonas rurales debería ser su responsabilidad exclusiva. De igual forma, el 32% de los municipios consideran que deben asumir las competencias del sector sin coordinación con otros niveles de gobierno, destacando con mayor porcentaje la prestación directa del servicio en los casos asignados a esta competencia.

Tanto para departamentos como para los municipios, la segunda opción más frecuente después de la responsabilidad exclusiva mencionada arriba es la combinación de los tres niveles, especialmente entre los municipios, donde entre el 38% y el 61% de los encuestados consideran que las responsabilidades deben ser compartidas. En tercer lugar, se encuentra seleccionar solo el nivel nacional para asumir la competencia, la cual promedia un 15% entre los departamentos y un 18% entre los municipios.

En cuanto a la cofinanciación de las inversiones para desarrollar proyectos en el marco del PDA, solo el 15% de los departamentos consideraron que no debían tener participación en esta competencia y fueron quienes señalaron que esta competencia debería ser del nivel nacional. Por el contrario, el 33% opinó que la cofinanciación debía recaer exclusivamente en los departamentos. Otros departamentos señalaron que la responsabilidad debería compartirse entre los tres niveles de gobierno (26%), entre el nivel nacional y departamental (19%), o entre el nivel departamental y municipal (7%).

En el contexto de estas posiciones, los representantes de entidades territoriales departamentales y municipales de las regiones Caribe, Centro, Eje Cafetero y Pacífico destacaron los elevados requerimientos técnicos, administrativos y financieros que han enfrentado para solicitar apoyo financiero de la nación en proyectos del sector, conforme a los requisitos establecidos por la Resolución 661 de 2019 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Indicaron que estos proyectos a menudo no cumplen con las definiciones y procedimientos establecidos por las entidades nacionales, lo que impide que lleguen a la etapa de priorización y aprobación.

Ante estas dificultades, tanto departamentos como municipios señalaron las limitaciones técnicas de los municipios para presentar proyectos que puedan financiarse con recursos del Fondo de Compensación Regional (FCR), el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y el Fondo Nacional de Prestación de Servicios Públicos Domiciliarios (FNP). Esto fue especialmente notable en municipios de sexta categoría, aunque municipios de primera y segunda categoría también reportaron problemas similares.

Para abordar estas deficiencias, los departamentos de las regiones especificadas mencionaron que planean contratar personal cualificado para brindar asistencia técnica a los municipios. Sin embargo, los recursos limitados que pueden destinar a esta actividad, junto con las solicitudes de los municipios y los topes presupuestales de funcionamiento, reducen la eficacia del proceso de apoyo.

### 5.3.3. Brechas contextuales y/o jurídicas

Según los participantes de los Encuentros Regionales, la extensión territorial de varios departamentos de las regiones Sur y Amazonía y Orinoquía causa altos costos operativos frente a la disposición de los residuos sólidos. La dispersión geográfica de los centros poblados, junto a las condiciones de la malla vial en distintos departamentos de estas regiones, genera repercusiones no sólo frente a la



recolección y transporte de los residuos en sus jurisdicciones, sino que conlleva a restricciones económicas para la disposición final de los residuos debido a la ausencia de plantas de tratamiento, rellenos sanitarios y demás infraestructuras necesarias del sector.

Intervenciones de representantes departamentales de la región Sur señalaron que los elevados costos operativos que deben incurrir limitan la disposición final de los residuos sólidos imposibilitando estrategias delimitadas en los Decretos 1077 de 2015 y 596 de 2016 como la separación y el aprovechamiento en la fuente.

De igual manera, los participantes de uno de los departamentos participantes en la región Pacífico manifestaron que fenómenos como el conflicto armado interno y la presencia de actores armados en distintas zonas, sumados a las limitaciones en infraestructura vial, generan mayores obstáculos para garantizar los servicios de agua potable y saneamiento básico en sus comunidades. Aunque se ha priorizado a ciertos grupos poblacionales para avanzar en la prestación de estos servicios, las barreras mencionadas dificultan que dicha prestación sea efectiva.

#### 5.3.4. Asignación jurisprudencial y requerimientos de sectores

En la región Centro, la Procuraduría General de la Nación (PGN) instó a que el relleno sanitario de uno de los municipios siga recibiendo los residuos sólidos de 123 municipios de su departamento y otros tres de departamentos colindantes. Esta situación, según lo manifestado por los representantes municipales, genera mayor presión frente a las obligaciones ambientales del municipio y del departamento, y exige formular e implementar nuevos planes para asegurar la gestión integral y sostenible por la magnitud en la carga de residuos.

A esta situación se añade la necesidad de las entidades territoriales afectadas de generar un plan de contingencia porque varios municipios con residuos sólidos en el relleno sanitario no cuentan con un Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) pese a las disposiciones de formulación y actualización establecidas en la Resolución 754 de 2014 del Ministerio de Vivienda.

De igual manera, un departamento de la región Eje Cafetero señaló la ocurrencia de una acción de tutela en su contra relacionada con la inadecuada gestión de las aguas residuales, específicamente, por la operación ineficiente de las PTAR existentes. La tutela ordenó a las autoridades departamentales y municipales mejorar la infraestructura de las plantas, establecer planes de contingencia, realizar actividades de monitoreo y seguimiento además de generar mayores espacios de participación de las comunidades frente a la supervisión de las acciones emprendidas. El departamento señaló tener que acceder a empréstitos para poder asegurar una gestión adecuada y sostenible de las aguas residuales en el departamento y darle cumplimiento a la obligación señalada.

#### 5.4. Sectores adicionales al SGP o Propósito General

Este apartado analiza la percepción de las entidades territoriales en la ejecución de competencias vinculadas al ordenamiento territorial, los servicios públicos, la atención a grupos de especial protección constitucional (población víctima del conflicto armado, adulto mayor, niños y niñas de primera infancia, pueblos indígenas y población en proceso de reincorporación a la vida civil) y la gestión del riesgo en el marco de las competencias relacionadas con estos sectores establecidas en las leyes 1448 de 2011, 1251 de 2008, 1523 de 2012, 1819 de 2016 y 550 de 1999 junto a otros actos administrativos e instrumentos normativos.

##### 5.4.1. Ordenamiento territorial

###### a. Brechas financieras

En materia de ordenamiento territorial, la mayoría de las entidades encuestadas identificaron requerir recursos adicionales para la ejecución en 2024, destacando que el 96% de los departamentos encuestados resaltaron la necesidad de recursos para integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas; 95% para apoyar financiera, técnica y administrativamente a los municipios que asuman su gestión catastral, y este mismo porcentaje reporta necesidad de recursos para apoyar a los municipios en la formación, actualización, conservación y difusión del Catastro multipropósito. Por otro lado, el 94% de los municipios subrayan la necesidad de recursos para optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Estas necesidades encuentran algunas coincidencias con los hallazgos de los Encuentros Regionales adelantados. En orden de mayor a menor mención dentro de los espacios de diálogo, las entidades territoriales manifestaron no contar con los recursos suficientes para realizar i) la actualización catastral, ii) la implementación del catastro multipropósito y iii) la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) o Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) correspondientes a su entidad territorial. Esta situación fue abordada principalmente por los municipios de las regiones Centro y Eje Cafetero y los departamentos de las regiones Eje Cafetero y Caribe.

De acuerdo con las intervenciones de los municipios de sexta categoría, la realización de las actualizaciones de sus instrumentos de ordenamiento territorial oscila entre los \$1.200 y \$1.500 millones de pesos y presenta amplios retrasos para la gestión de los territorios debido a que cuentan, en promedio, con una desactualización de 15 años. A pesar de ser los municipios los titulares de esta competencia, la Ley 1454 de 2011 contempla en su artículo 28 que cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la nación. Asimismo, la Ley 388 de 1997 en su artículo 23, reglamentado por el Decreto 150 de 1999



señala que las oficinas de planeación de los departamentos acometerán la elaboración de los EOT municipales y sus actualizaciones catastrales.

Dicho lo anterior, los departamentos participantes señalaron que recurren a la asignación de los escasos recursos propios y a la priorización de distintos municipios dentro de su jurisdicción para otorgar el apoyo financiero necesario, avanzando por etapas en los procesos de ordenamiento territorial debido a las frecuentes barreras presupuestales de las entidades territoriales municipales. En este aspecto, los participantes de los grupos focales señalaron que la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Unidad de Restitución de Tierras (URT), el IGAC y las entidades territoriales son las entidades públicas encargadas de la gestión catastral. No obstante, las entidades nacionales solo se encargan de los procedimientos del enfoque catastral multipropósito cuando no se ha designado una entidad territorial como gestora.

Lo anterior implica que las entidades territoriales son responsables de la formación, actualización, conservación y difusión del catastro. De las entidades departamentales encuestadas que reconocieron tener competencia en el catastro de los municipios, el 95% indicó necesitar recursos financieros adicionales para el año 2024 para ejecutarla de manera adecuada. Según lo indicado en los encuentros regionales, actualmente deben utilizar sus recursos propios para cumplir con esta responsabilidad. En el caso de los municipios, estos señalaron que deben recurrir a sus ICLD o a líneas de crédito aprobadas para esta competencia.

En los Encuentros Regionales, departamentos de las regiones del Eje Cafetero y Centro mencionaron enfrentar mayores limitaciones para financiar proyectos de catastro multipropósito en áreas urbanas. Esto se debe a que en estas zonas no existen los mismos convenios de cofinanciación con el gobierno nacional, a través de aportes del IGAC o del Fondo Nacional de Regalías, que sí se establecen en áreas rurales.

Ante las brechas señaladas, las entidades territoriales departamentales informaron que recurrieron a la reorientación de recursos autorizados por el artículo 42 de la Ley 2063 de 2020, provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Además, señalaron que emplean sus ICLD y establecen convenios de cooperación internacional. Sin embargo, estas estrategias han resultado insuficientes para superar las barreras financieras. Como se mencionó previamente, los departamentos optan por seleccionar un número reducido de municipios para apoyar financieramente, mientras que instan a los demás interesados en avanzar con la gestión catastral a acceder a créditos y empréstitos.

*b. Brechas administrativas y financieras*

La percepción de los departamentos participantes revela que el 41% considera que las competencias en este sector deberían ser exclusivas de los departamentos, mientras que el 18% cree que deberían



ser compartidas entre departamentos y municipios. Solo el 12% de los departamentos opina que estas competencias deberían ser exclusivas de la nación, y una minoría señala que deberían ser responsabilidad de los tres niveles de gobierno, siendo esta la opción menos frecuente en comparación con otros sectores.

Por su parte, más de la mitad de los municipios indicaron que las competencias asociadas al sector deberían ser exclusivamente suyas, y otro 19% cree que deberían ser compartidas entre los tres niveles de gobierno, siendo éstas las respuestas más frecuentes. En contraste, solo el 4% de los municipios considera que la combinación departamental y municipal es la opción adecuada

Estos hallazgos contrastan con las capacidades financieras y administrativas de los municipios en materia de ordenamiento territorial que señalaron los departamentos de las regiones Centro, Eje Cafetero, Amazonía y Orinoquía y Pacífico. Estos manifestaron encontrar limitaciones en las capacidades institucionales de los municipios para tomar decisiones en función del ordenamiento territorial, como la actualización catastral, debido a debilidades en los conocimientos técnicos de los equipos y la multiplicidad de funciones que desarrollan. Esta barrera también fue manifestada por los municipios de las regiones Eje Cafetero, Sur, Pacífico, Amazonía y Orinoquía, haciendo especial énfasis en las limitaciones presupuestales para contratar especialistas en el sector para llevar a cabo los procesos administrativos sobre los cuales presentan falencias.

Como se señaló en un municipio del Eje Cafetero, el equipo de la Secretaría de Planeación e Infraestructura cuenta únicamente con tres funcionarios de planta y un reducido número de contratistas quienes en conjunto son los encargados de realizar la gestión de la infraestructura, la planificación urbana y rural, el desarrollo de proyectos, la promoción de iniciativas ligadas al Sisbén, entre otros temas. La elevada carga de funciones junto al desconocimiento de los procedimientos a seguir para determinar la base gravable, las tarifas del impuesto predial e incluso la fiscalización y recuperación de cartera no permite que los municipios puedan avanzar en la ejecución de los cobros coactivos o la realización de otras medidas administrativas.

Esta brecha se agrava, según representantes de los municipios en los Encuentros Regionales, debido a que en ocasiones las notarías aprueban la compra o venta de bienes inmuebles sin verificar previamente que no existan deudas pendientes por el pago del impuesto predial. Esta omisión provoca que los compradores hereden las obligaciones financieras del vendedor, lo que a menudo deriva en litigios legales que dificultan la recaudación oportuna del impuesto predial.

Teniendo en cuenta los principios de concurrencia y subsidiariedad, los municipios enfrentan limitaciones para la ejecución de ciertas competencias, como la actualización catastral y la actualización de los EOT o PBOT según corresponda. Estas limitaciones obligan a los departamentos a asumir dichas competencias sin recibir mayores recursos asignados para este propósito. En

consecuencia, el 95% de los departamentos requiere recursos adicionales en 2024 para apoyar financiera, técnica y administrativamente a los municipios que asuman su gestión catastral y promover la coordinación de asociaciones de municipios para la prestación del servicio público catastral.

*c. Brechas contextuales y/o jurídicos*

De acuerdo con lo expuesto en los encuentros regionales, la existencia de conflictos limítrofes entre algunos departamentos de Colombia es el principal obstáculo contextual en materia de planificación y desarrollo de políticas de ordenamiento territorial, entre ellas, el cobro del impuesto catastral o la actualización de los POT.

Si bien esta brecha contextual fue señalada por un departamento de la región Amazonía y Orinoquía, de acuerdo con el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP, 2011), esta situación se ha presentado y se presenta actualmente en otras entidades territoriales del país; recientemente, los departamentos Antioquía y Chocó dirimieron un diferendo limítrofe frente al municipio Nuevo Belén de Bajirá, reconocido por el DANE en el 2024. Así mismo, otras entidades territoriales de las regiones Eje Cafetero y Caribe presentarían dificultades respecto a sus fronteras departamentales generando con ello diversas afectaciones en la administración pública y la prestación de servicios.

*d. Asignación jurisprudencial*

La Sentencia STC- 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia fue señalada por los departamentos de la región Amazonía como un marco normativo que les confiere más responsabilidades y competencias al reconocer a la Amazonía colombiana como entidad sujeta de derechos, titular de protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019). Según los departamentos participantes en los Encuentros Regionales, dicha sentencia les exige revisar, actualizar e implementar en sus POT varios planes de acción que contemplen las determinantes ambientales (reducción a cero de la deforestación y adaptación al cambio climático).

Si bien las cuatro órdenes de la Sentencia involucran la participación de otras entidades del Estado como los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la orden tres señala la obligación de todos los municipios de la Amazonía de incorporar en sus instrumentos de ordenamiento estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y, pedagógico, dirigidas a la adaptación al cambio climático. No obstante, como fue mencionado previamente, a pesar de que esta Sentencia define obligaciones específicas para los municipios, al no poder estos asumir las competencias, por los principios de concurrencia y subsidiariedad, éstos pueden realizar la delegación de funciones a los departamentos.



#### 5.4.2. Servicios públicos

##### a. Barreras financieras

Las competencias de los departamentos en materia de servicios públicos se enfocan en apoyar a los municipios para proyectos de electrificación y gasificación, estas entidades asumen, según señalaron en los encuentros regionales, a través de sus Planes de Desarrollo y destinación de sus ICLD, competencias en la planificación y gestión de los servicios debido a las amplias necesidades de sus comunidades. En la encuesta el 81% de los departamentos indicaron que tienen la obligación de apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operan en su jurisdicción o a los municipios que hayan asumido la prestación directa. Esta obligación también se extiende a las empresas organizadas con participación de la nación o de los departamentos, conforme a lo establecido por el artículo 7 de la Ley 142 de 1994.

Por otra parte, en el caso de los municipios, la mayoría de los encuestados reconocen como propias las competencias asignadas por las leyes 142 de 1994, 1176 de 2007, el Decreto Ley 028 de 2008 y el Decreto 1077 de 2015, con un consenso superior al 80%. Además, tanto los departamentos como los municipios requieren recursos adicionales para ejecutar las competencias que han reconocido. Por ejemplo, el 91% de los departamentos necesita recursos para apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operan en su jurisdicción o a los municipios que han asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los departamentos para desarrollar sus funciones en materia de servicios públicos. Asimismo, el 88% de los municipios informaron necesitar recursos financieros adicionales para garantizar la prestación de los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica, ya sea a través de empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o mediante la prestación directa.

Lo anterior coincide con lo expresado en los grupos focales por las entidades territoriales, tanto municipales como departamentales, de las regiones Caribe, Centro, y Sur en relación con la electrificación. En estas regiones, se enfrentan a múltiples brechas financieras que limitan la ejecución de los planes de cobertura. La primera brecha se refiere a la prestación del servicio básico domiciliario. Aunque los participantes señalaron la existencia de empresas prestadoras de energía eléctrica en sus territorios, también indicaron que conectar áreas rurales éstas requieren un apoyo financiero considerable para cubrir los costos de instalación de acometidas eléctricas desde la red de distribución hasta las viviendas. Ante esta situación, las entidades territoriales se ven obligadas a subsidiar tanto la infraestructura eléctrica como las conexiones y el servicio para usuarios de bajos ingresos. En consecuencia, deben desviar recursos que no cuentan con una fuente específica, desfinanciando otros sectores o proyectos para poder ejecutar estas obras.



La segunda brecha se relaciona con la garantía de acceso y la calidad en la prestación del servicio de alumbrado público. Entidades territoriales de las regiones señaladas aluden insuficiencias en cobertura por la baja infraestructura en luminarias, postes, cableados, transformadores y otros equipos necesarios para ampliar la red. En línea con estas deficiencias deben invertir cuantiosas sumas de dinero de sus ICLD y de erogaciones a cargo de los contribuyentes como “estampillas pro-electricificación”, para ampliar y modernizar la infraestructura. Incluso, un municipio de la región Sur señaló tener que destinar recursos para implementar contadores eléctricos que permitan cuantificar y medir de manera efectiva la prestación que se está realizando y con ello, realizar los pagos y las proyecciones de costos ante las empresas prestadoras.

En cuanto a los proyectos de gasificación, departamentos de la región Centro y municipios capitales de las regiones Caribe y Pacífico señalaron enfrentar barreras financieras para ejecutar la expansión de redes de gas en zonas no interconectadas. Al igual que ocurre con la infraestructura de la red eléctrica, las entidades territoriales señalaron insuficiencia de recursos de sus ICLD para ampliar las redes de distribución urbana y rural, especialmente la infraestructura que transporta el gas desde las redes de distribución secundaria hasta las viviendas de la población.

Tal como se evidenció en este apartado, los desafíos señalados en los Encuentros Regionales y en la encuesta reflejan las amplias brechas financieras y administrativas que enfrentan las entidades territoriales en la prestación de servicios públicos esenciales. A pesar de que los departamentos y municipios reconocen sus competencias, la falta de recursos específicos limita su capacidad para garantizar una cobertura adecuada y de calidad de estos servicios. Este escenario subraya la importancia de fortalecer el apoyo financiero y técnico a las entidades territoriales para que puedan cumplir con su responsabilidad de proveer servicios públicos vitales para la población en sus territorios.

#### *b. Brechas administrativas y financieras*

Las competencias de los municipios en la prestación de servicios públicos y el apoyo financiero, técnico y administrativo que los departamentos deben brindarles son aspectos en los que la mayoría de las entidades territoriales encuestas coinciden en que deberían ser responsabilidades compartidas entre ellos y la Nación. Esto supone que, a pesar del rol crucial que desempeñan los departamentos en el apoyo a los municipios, la planificación y gestión de estos servicios, las funciones propias de este sector requieren mayor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Asimismo, es esencial disponer de recursos financieros adicionales para superar las barreras financieras mencionadas en la sección anterior.

Las dificultades de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno pueden complicar la implementación de nuevas regulaciones y la actualización de tarifas. Un caso específico, evidenciado en los grupos focales, destaca como la principal barrera administrativa y financiera en el sector de

servicios públicos se identificó, a partir de la Resolución 123 de 2013 emitida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), y el título VI de la Ley 142 de 1994 y sus desarrollos normativos posteriores, en los que se determinó que los municipios deben fijar y actualizar de manera periódica las tarifas del servicio de alumbrado público. No obstante, no fue sino hasta 2018, mediante la Resolución 4 1066 de 2018, que el Ministerio de Minas y Energía delegó en la CREG la elaboración de la metodología para la determinación de los costos por la prestación del servicio de alumbrado público. Finalmente, en 2022, esta Comisión publicó la metodología.

De acuerdo con el municipio, la reciente aparición de la metodología implica la destinación de personal cualificado para adaptar los cálculos tarifarios que reflejen todos los costos de inversión, operación, mantenimiento y administración del servicio de alumbrado público. En línea con lo que también ha sido mencionado en los otros sectores, las limitaciones presupuestales y los topes en los gastos de funcionamiento para la contratación de personal que permita llevar a cabo los requerimientos administrativos, en este caso de actualización tarifaria, se erigen como una barrera en la ejecución de la competencia de la entidad territorial.

Junto a esta barrera, la aplicación de la metodología genera un aumento significativo en las tarifas que deben pagar los usuarios quienes, según fue señalado en el grupo de diálogo, no cuentan con los recursos suficientes para asumir la carga tributaria reduciendo de esta manera la viabilidad financiera del servicio de alumbrado público y en él los costos asociados a la actualización periódica tarifaria. A pesar de que, como fue mencionado previamente, esta brecha fue manifestada únicamente por un municipio de la región Sur, dadas las cifras de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema en el país en donde departamentos como Chocó, La Guajira y Sucre presentan cifras de incidencia monetaria del 66.7%, el 65.4% y el 60.4% respectivamente (DANE, 2022), es posible suponer que esta situación se extrapola a otras entidades territoriales.

### *c. Brechas contextuales y/o jurídicas*

En las regiones Sur, Pacífico y Caribe las extensiones territoriales junto a las limitaciones en accesibilidad se erigen como los principales obstáculos de contexto para instalar y operar distintos servicios públicos. La dispersión de los centros poblados para el caso de algunos municipios de las dos primeras regiones y la existencia de terrenos insulares para el caso de la región Caribe dificultan el transporte de equipos, materiales y personal necesario para la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras de servicios. Además de esto, las islas e islotes requieren instalaciones específicas que se adapten a las necesidades geográficas y ambientales generando con ello mayores costos.



### 5.4.3. Grupos de especial protección constitucional

#### a. Brechas financieras

De acuerdo con los Encuentros Regionales, la principal brecha en las capacidades financieras de los departamentos y municipios, en relación con la atención a los grupos de especial protección constitucional, radica en la ejecución de competencias para la población beneficiaria establecidos por el Acuerdo de Paz de La Habana (incluyendo a las víctimas del conflicto armado y personas en proceso de reincorporación).

Al respecto, todos los departamentos que participaron en la encuesta manifestaron que es su responsabilidad elaborar e implementar programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral para las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, el 93% de ellos indicó que necesitan recursos adicionales para lograr una ejecución adecuada de estas actividades. Además, todos los municipios manifestaron necesitar recursos adicionales para establecer programas de apoyo integral para población vulnerable, entre la que se encuentran desplazados y víctimas del conflicto, entre otras poblaciones.

En concreto, los grupos focales de las seis regiones y en los municipios de las regiones Caribe, Eje Cafetero, Amazonía y Orinoquía evidenciaron que las obligaciones establecidas para la atención a la población víctima del conflicto armado, conforme a la Ley 1448 de 2011 y a actos administrativos posteriores como la Resolución 1668 de 2020, enfrentan importantes restricciones presupuestales para su correcta ejecución.

En tal sentido, los costos de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas, en donde figuran gastos de transporte, logística y organización de los eventos, entre otros, y la Atención Humanitaria Inmediata y de Emergencia dentro de la cual se encuentra el alojamiento temporal y la asistencia humanitaria inmediata a las víctimas a través de la entrega de recursos económicos, suponen para las entidades territoriales un esfuerzo financiero que por limitaciones económicas restringe no solo la ejecución de estas iniciativas sino también la ejecución de otros programas de desarrollo económico e incluso de necesidades básicas de sus habitantes.

A su vez, la implementación de programas y proyectos dirigidos específicamente a la reincorporación económica, social y política de los excombatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP) y la garantía de acceso a servicios básicos en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) o en las zonas que han sido priorizadas por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para esta población y sus familias exigen que las entidades territoriales destinen recursos propios.

Si bien la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) asumen responsabilidades financieras en las competencias



señaladas frente a la población destinataria del Acuerdo de Paz, las especificidades frente los Planes de Acción Territorial (PAT) establecen la obligación de los entes territoriales de definir recursos específicos para promover la inclusión efectiva los excombatientes de las FARC-EP y cumplir con las garantías para la participación efectiva de las víctimas, respectivamente. En línea con esta situación, departamentos de las regiones Pacífico y Amazonía y Orinoquía, expresaron especial preocupación frente a sus limitaciones financieras para dar cumplimiento a estas obligaciones dada la elevada afectación que sus poblaciones han tenido por causa del conflicto armado interno.

Al respecto de las competencias enfocadas en la atención de la población en los ciclos de vida de primera infancia y adulto mayor, la necesidad de recursos adicionales para ejecutar competencias asociadas a estas poblaciones fue manifestada por las entidades territoriales en la encuesta. Para la atención de la primera infancia, el 100% de los departamentos encuestados requiere más recursos para ampliar la atención integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, buscando que accedan a educación, nutrición, atención en salud, formación a familias y protección. Asimismo, el 96% los requiere para diseñar, implementar y hacer seguimiento de la RIA.

Según los grupos focales, la falta actual de un fondo específico para garantizar la implementación de programas y estrategias dirigidos a estas poblaciones fue destacada por departamentos de todas las regiones y por municipios de las regiones Caribe, Eje Cafetero, Amazonía y Orinoquía. Los participantes de los grupos focales también señalaron que no disponen de los recursos necesarios para brindar la atención integral requerida por estas poblaciones, especialmente en los casos de primera infancia donde sugirieron que los CONPES Sociales 115 de 2008, 123 de 2009, 152 de 2012, 162 de 2013 y 181 de 2014 redireccionaron los fondos que tenían asignados.

De acuerdo con lo señalado por los municipios, a pesar de que muchos de ellos cuentan con Centros de Desarrollo Infantil (CDI) construidos con los recursos de los CONPES, en la actualidad no tienen cómo realizar obras de mantenimiento, adquisición de materiales o la financiación de los programas y las estrategias de atención a la primera infancia.

Por su parte, la atención de adultos mayores es reconocida como una responsabilidad en el 78% de los departamentos, y la necesidad de recursos adicionales ocurre en un 86% de las entidades. Esto pese a la existencia de la Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, que de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 es un recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad.

#### *b. Brechas administrativas y financieras*

Las principales brechas administrativas y financieras señaladas por los participantes de los Encuentros Regionales en la ejecución de las competencias vinculadas con la atención de los grupos de especial





protección constitucional se relacionan con el acceso a los recursos dispuestos en las diferentes fuentes de financiación y la articulación con las entidades de gobierno del nivel nacional.

La primera brecha, manifestada por los municipios de la región Caribe, Amazonía, Orinoquía y Eje Cafetero da cuenta de las limitaciones en términos de capacidades técnicas, administrativas y financieras para la presentación de proyectos que permitan el acceso a los fondos nacionales y sectoriales específicos para la atención de poblaciones. Los representantes de las entidades territoriales municipales señalaron que, a pesar de la presentación de múltiples proyectos ante las entidades nacionales encargadas, estos no son aprobados debido a que no superan los estudios de prefactibilidad o factibilidad. En línea con esta afirmación, un municipio de la región Caribe indicó la priorización de 11 iniciativas PDET en su territorio, con estas la presentación de siete ante la ART y ninguna aprobación.

A la brecha descrita se suman las limitaciones presupuestales para contratar personal especializado en Metodología General Ajustada (MGA) para la formulación de proyectos de inversión pública y los cambios en las metodologías establecidas por el gobierno nacional tal y como ocurrió con el Órgano Colegiado de Administración y Decisión relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz (OCAD-Paz) que fueron señaladas tanto por los municipios anteriormente enunciados como por los departamentos de las regiones Caribe, Amazonía y Orinoquía.

La segunda brecha, relacionada con la articulación con las entidades de gobierno del nivel nacional, fue descrita por los municipios de la región Eje cafetero y los departamentos de las regiones Amazonía y Orinoquía. De acuerdo con estas entidades territoriales, encuentran dificultades para llevar a cabo programas dirigidos la implementación de los compromisos del Acuerdo de Paz, especialmente en materia de acceso y formalización de tierras reglamentado por el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017. Si bien es competencia de las entidades territoriales el trabajo conjunto con la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para la identificación y caracterización de las tierras dentro de sus jurisdicciones, las entidades territoriales señalan que la ANT realiza la asignación de diversos predios ubicados en zonas de riesgo frente a los cuales ellas no pueden facilitar los trámites administrativos necesarios para la formalización de las tierras ni viabilizar la prestación de servicios públicos en ellas.

### *c. Brechas contextuales y/o jurídicas*

En el Encuentro de la región Sur, los representantes departamentales señalaron presentar una problemática de desplazamiento forzado al interior de su jurisdicción territorial debido a enfrentamientos o reclutamiento por parte de grupos armados al margen de la ley. Este desplazamiento forzado ha conllevado a que la entidad territorial deba aumentar sus acciones para la atención de los grupos de especial protección constitucional ya que dentro de la población desplazada se encuentran niños, niñas, campesinos e indígenas.

Junto a esta problemática, la entidad territorial manifestó un debilitamiento en sus rentas departamentales, especialmente en el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares debido a una disminución en el consumo de éstos ya sea por la ocurrencia del desplazamiento forzado de sus pobladores o por el cobro de extorsiones a los comerciantes y distribuidores de licor por parte de los grupos armados.

*d. Asignación adicional jurisprudencial*

En la región Caribe fueron destacadas, por parte de uno de los departamentos participantes, las obligaciones y medidas conferidas por la Corte Constitucional sobre la garantía de los derechos fundamentales de los niños y las niñas de la comunidad Wayuu a través de la Sentencia T-302 de 2017. Las distintas limitaciones del departamento, y de los cuatro municipios citados en la Sentencia, en materia de agua potable y saneamiento básico, servicios de salud y oportunidades educativas para los niños Wayúu ha derivado en la declaración del estado de cosas inconstitucionales frente a lo cual la Corte determinó la adopción de medidas urgentes y coordinadas por parte de los distintos niveles de gobierno sobre las poblaciones afectadas.

La entidad territorial participante del encuentro regional y fijada en la Sentencia señala encontrarse enfocando todos sus esfuerzos en superar los hechos que dieron lugar a la tutela y, por consiguiente, en fortalecer sus capacidades administrativas y financieras limitadas para ejecutar a cabalidad otras competencias frente a las demás poblaciones de especial protección constitucional.

5.4.4. Gestión del riesgo

*a. Brechas financieras*

Las competencias relacionadas con la gestión del riesgo presentan importantes brechas financieras. La encuesta mostró que, para la mayoría de las competencias evaluadas en este sector, una proporción significativa de las entidades territoriales necesita recursos adicionales para garantizar una ejecución adecuada en 2024, con un rango que varía entre el 74% y el 100% de las entidades, dependiendo de la competencia específica.

Por mencionar uno de los casos, el 93% de los departamentos que participaron en la encuesta afirmaron que es su responsabilidad promover, asistir y facilitar la formulación, adopción y coordinación de los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres para Entidades Públicas y Privadas (PGRDEPP). Sin embargo, el 92% indicaron que necesitan recursos financieros adicionales para cumplir adecuadamente con esta obligación, lo que evidencia barreras financieras para su ejecución.

Estas limitaciones también se manifestaron en los grupos focales, especialmente en los municipios de las regiones Eje Cafetero, Caribe, Amazonas y Orinoquía, donde mencionaron que la principal brecha financiera está relacionada con los procesos de intervención prospectiva, adaptación y reducción del riesgo, es decir, las acciones contempladas en la Ley 1523 de 2012 dirigidas a la prevención y

reducción de la vulnerabilidad. A pesar de que, según los participantes, sus entidades cuentan con un Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD), la mayoría de los recursos municipales se destinan al manejo de desastres y emergencias, resultando en una inversión insuficiente para la prevención.

Además de esta brecha, todos los departamentos señalaron que requieren más recursos para apoyar la creación y dotación de las instituciones o cuerpos de bomberos en su jurisdicción. Al respecto, los municipios, especialmente en la región Pacífico, expresaron que los ingresos provenientes de la Sobretasa Bomberil, establecida sobre el valor total del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), son insuficientes. Como resultado, sus cuerpos de bomberos y otros organismos de emergencias y socorro no cuentan con el equipamiento y la maquinaria necesarios para desempeñar adecuadamente sus funciones. En este contexto, los municipios indicaron que necesitan un apoyo constante de los departamentos para cubrir los gastos asociados con la atención de incendios, incidentes, rescates y otros riesgos y desastres.

En línea con esta situación, los departamentos de las regiones Orinoquía y Pacífico señalaron que su principal fuente de financiación para este sector proviene del SGR razón por la cual, al ser ajustadas las asignaciones directas del presupuesto del bienio por cambios en el recaudo efectivo, tal y como sucede con la declaratoria del Decreto 549 de 2024, ven afectada la financiación de las acciones y el apoyo que brindan a los municipios relacionado con la gestión del riesgo.

#### *b. Brechas administrativas y financieras*

La encuesta reveló que todos los departamentos necesitan recursos financieros adicionales para implementar los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres. Así mismo, cerca del 90% señalaron limitaciones financieras para concurrir con la Nación y los municipios para la elaboración, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Departamental para la Atención y Prevención de Desastres. Además, ocho de cada diez entidades departamentales requieren estos recursos para conducir el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) a nivel departamental.

Estas dificultades financieras están relacionadas con brechas administrativas que aparecen en el contexto de la participación entre los niveles de gobierno para las actividades de gestión de riesgo de desastres. Las entidades destacan las limitaciones en la coordinación efectiva con el SNGRD. Al respecto, en la encuesta el 65% de los departamentos respondió que la conducción del SNGRD debía ser una competencia exclusivamente departamental, y otro 12% que debía incluir a la nación y los departamentos. Esta es la segunda competencia en la que mayor porcentaje de departamentos respondieron que debía ser exclusivamente su labor, después del liderazgo del Consejo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres (CDGRD).

Adicionalmente, las entidades destacan las limitaciones en la recolección y análisis de datos sobre los riesgos en sus territorios, la elaboración de informes periódicos para rastrear variaciones en las vulnerabilidades, y la actualización, comunicación, información y gestión documental vinculadas a sus PMGRD y a la gestión del riesgo en general. Según las intervenciones de los municipios en los grupos focales, estas dificultades surgen debido a la falta de personal capacitado en sus administraciones municipales o a las limitaciones presupuestales y legales para contratar al personal necesario.

A esta brecha presupuestal se suman las limitaciones legales para la contratación, tal como lo señalaron los departamentos de las regiones Caribe y Pacífico. Estos departamentos indicaron que no logran satisfacer todas las demandas de los municipios en la atención de desastres y emergencias, especialmente aquellas que aumentan debido a eventos hidrometeorológicos o, por el contrario, a la ocurrencia de sequías. Según lo expuesto por los departamentos, que pertenecen principalmente a las categorías segunda y especial (Contaduría General de la Nación, 2024), los toques máximos de funcionamiento, establecidos en la Ley 617 de 2000, que limitan al 55% y 50% del ICLD respectivamente, representan una brecha significativa.

#### *c. Brechas contextuales y/o jurídicas*

Los departamentos de la región Caribe destacaron el incremento de acciones relacionadas con sus competencias en gestión del riesgo debido a la presencia de la subregión "La Mojana" en sus jurisdicciones y en algunas entidades territoriales del departamento de Antioquia. Según los representantes departamentales, La Mojana es una zona altamente vulnerable a inundaciones recurrentes, lo que demanda la implementación de medidas estructurales, así como de rehabilitación y asistencia a las comunidades afectadas, superando así sus capacidades administrativas y financieras.

A pesar de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), ha destinado diversos recursos para avanzar en las intervenciones necesarias en La Mojana, incluida la construcción del dique "Caregato", las entidades territoriales enfatizan la necesidad de una mayor articulación y coordinación entre los actores involucrados para atender las prioridades locales identificadas por los departamentos y municipios.

## **6. Conclusiones y recomendaciones**

En esta sección, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del estudio, estableciendo conexiones con las propuestas actuales de la FND, la Misión de descentralización del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y otros estudios como Rimisp – UrbanPro (2023). El análisis se estructura en cuatro partes: primero, se examinan los aspectos relacionados con el proceso de descentralización, la transferencia de competencias y la distribución del SGP; segundo, se abordan las brechas financieras identificadas; tercero, se profundiza en la redistribución de competencias y el



fortalecimiento de los mecanismos de coordinación intergubernamental; y cuarto, se presentan algunas reflexiones adicionales específicas de los sectores analizados por el estudio.

### **6.1. Descentralización, la transferencia de competencias y el SGP**

A más de treinta años del inicio del proceso de descentralización en Colombia, se puede extraer una conclusión clara: la descentralización ha tenido un impacto significativo en la mejora de la cobertura de algunos servicios básicos, como salud y educación. Sin embargo, aún enfrenta grandes retos. Entre ellos, asegurar un impacto sustancial en la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos mediante una adecuada asignación de recursos de inversión; cerrar las brechas de capacidad entre las diferentes entidades territoriales; y reconocer las diferencias regionales y necesidades específicas para garantizar que las competencias descentralizadas contribuyan efectivamente a reducir las disparidades en cobertura y calidad entre las regiones.

Aunque estas deficiencias en el proceso de descentralización tienen varias causas, una de las principales es la forma en que se transfieren las competencias a las entidades territoriales. Específicamente, debido a la desalineación entre las competencias descentralizadas y los recursos para cumplirlas. Tanto la Federación Nacional de Departamentos (FND) como la Misión de Descentralización han evidenciado cómo los recursos asignados para el cumplimiento de las obligaciones son insuficientes y cómo esta situación impacta en la posibilidad de mejorar la calidad de los servicios presentados a nivel local, tener recursos para realizar nuevas inversiones y garantizar el cubrimiento de los costos adicionales asociados a las necesidades de sectores como salud y educación.

Los resultados de este estudio confirman la ocurrencia de estos fenómenos. En particular, revelan que el compromiso de no transferir competencias sin los recursos correspondientes, consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política de 1991 y en el principio de sostenibilidad fiscal territorial establecido en la Ley 2200 de 2022, no se está cumpliendo. Los hallazgos cualitativos y cuantitativos evidenciaron las brechas financieras que enfrentan los departamentos y municipios, dificultando el cumplimiento de las funciones asignadas. Estas brechas se manifiestan más significativamente en áreas que requieren inversión de recursos, como la educación, el acceso a agua potable, la infraestructura vial, la calidad y aseguramiento de la prestación de servicios de salud, y la atención a poblaciones con especial protección constitucional.

Además, esta investigación reveló que las brechas financieras se perciben más profundas en los sectores y competencias que no cuentan con una asignación específica en el SGP o que, en el caso de los municipios, forman parte del componente de Propósito General del sistema. Este fenómeno impone un alto costo de oportunidad a las entidades territoriales, ya que se ven obligadas a recurrir a los ICLD, regalías, empréstitos, o a la creación de estampillas para cumplir con las obligaciones que





les han sido transferidas. Esto genera una mayor carga administrativa, reduce la competitividad, y compromete tanto los recursos de inversión como los destinados a financiar sus planes de desarrollo.

En este contexto, uno de los resultados más importantes evidenciado con el estudio es la necesidad de aumentar las transferencias del nivel nacional a las entidades territoriales vía SGP con el objetivo de garantizar recursos suficientes para el cumplimiento de las obligaciones en los diferentes sectores. Esto se alinea a las propuestas de la FND y de la Misión de Descentralización de modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991 para aumentar las transferencias del nivel nacional a las entidades territoriales a través del SGP. A pesar de que ambas propuestas difieren en el porcentaje establecido dado que la Misión propone un piso de 30.5 % de los ICLD, mientras la propuesta de la Federación busca lograr un máximo de 46.5 % en 10 años, ambos coinciden en la importancia de aumentar y garantizar recursos adecuados para que las entidades territoriales puedan desempeñar sus funciones y lograr un adecuado desarrollo para su territorio.

Aunque este estudio no tiene como objetivo calcular un porcentaje ideal para las transferencias de la nación a las entidades territoriales, sí puede ofrecer algunas consideraciones basadas en los hallazgos sobre la transferencia de competencias y el SGP. A continuación, se presentan estas consideraciones.

#### 6.1.1. Complejidad del cálculo del costo asociado a la ejecución de competencias

El cálculo del costo asociado a la ejecución de las competencias descentralizadas no es sencillo. Los hallazgos revelaron que garantizar la cobertura de programas como el PAE o el transporte escolar, así como la prestación de servicios de salud a población no asegurada y la gestión del riesgo de desastres, varía significativamente entre las regiones. Estas disparidades en el costo de ejecución de responsabilidades pueden originarse en deficiencias diferenciadas en infraestructura, pero también en factores contextuales y cambiantes, como el conflicto armado, la presencia de población migrante o las condiciones climáticas.

Además, los hallazgos de este estudio revelaron que las decisiones judiciales y de los organismos de control desempeñan un papel crucial al incrementar la presión financiera para cumplir con las competencias descentralizadas. Aunque estas decisiones no crean competencias nuevas, pueden imponer a las entidades territoriales requisitos adicionales que van más allá de la normativa establecida, tales como alcances específicos y plazos de ejecución. Estos requisitos adicionales tienen implicaciones significativas en los costos asociados al cumplimiento de las obligaciones.

#### 6.1.2. Costos de oportunidad originados por las brechas financieras

Las brechas financieras para cumplir con las competencias traen consigo costos de oportunidad elevados. En el caso de los departamentos, por las dificultades que experimentan los municipios en su jurisdicción para cumplir las competencias asignadas hacen que gran parte de sus esfuerzos



administrativos e ingresos se destinen a apoyarlos de manera concurrente y subsidiaria. Esto hace que se reduzca la oportunidad que tienen los departamentos para lograr inversiones de carácter regional y cumplir la función estratégica de coordinación de desarrollo y la inversión que deben tener los niveles intermedios de gobierno.

Por otro lado, la brecha financiera que enfrentan los departamentos y municipios para cumplir con las competencias asignadas, especialmente aquellos sin una fuente de financiación específica, los obliga a recurrir a regalías, créditos o al uso de estampillas e ICLD. En consecuencia, el uso de estas fuentes adicionales de recursos no se dirige a la inversión en proyectos estratégicos de alto impacto en los territorios. Además, el uso de estampillas para financiar políticas y obligaciones, como la atención al adulto mayor, el deporte o la gestión de desastres, impone una carga administrativa considerable para municipios y departamentos. Esto no solo complica la compra pública, sino que también suscita dudas en la sociedad civil debido al aumento en los costos contratados por las entidades territoriales.

#### 6.1.3. Desfinanciación de las competencias dirigidas a la mejora de los servicios y la calidad

Los Encuentros Regionales y la encuesta realizados en este estudio evidenciaron una fuerte desfinanciación de las competencias relacionadas con la mejora de los servicios y la promoción de la calidad. La inversión en infraestructura educativa y el aseguramiento de la canasta educativa, así como las competencias necesarias para proporcionar un servicio de salud adecuado, fueron identificadas como áreas con las mayores brechas en los sectores de educación y salud. Esto sugiere que, en la actualidad, el SGP únicamente asegura la cobertura de los servicios, sin abordar de manera efectiva la mejora de su calidad.

Por estas razones, es crucial que el aumento en los recursos transferidos a municipios y departamentos a través del SGP considere costos diferenciales por región, así como los costos adicionales derivados de decisiones judiciales y de los organismos de control. Es esencial que los recursos adicionales sean suficientes tanto para inversión como para asegurar la calidad de los servicios. De esta manera, los departamentos podrían desempeñar un papel más estratégico, y las fuentes adicionales de financiación podrían destinarse a inversiones clave para el desarrollo de los territorios.

Además, es fundamental que el nivel nacional mantenga un monitoreo constante de las responsabilidades asignadas a nivel territorial mediante normas, o modificaciones a través de sentencias o requerimientos sectoriales. Esto permitiría ajustar y revisar los montos asignados según sea necesario.

#### 6.1.4. Presencia de brechas administrativas asociadas a las brechas financieras

Los Encuentros Regionales evidenciaron que, aunque la brecha financiera en la mayoría de los sectores es clara, las falencias administrativas y las limitaciones de capacidad de muchos municipios y algunos departamentos también son latentes. En ese sentido, considerar aumentar los recursos disponibles y la autonomía en su uso sin lograr una mejora sustancial en la capacidad de entidades territoriales puede resultar contraproducente. Esto va de la mano de la propuesta de Rimisp – UrbanPro (2023) sobre fortalecer la capacidad organizacional de las entidades territoriales como precondition para lograr sus objetivos misionales.

Lo anterior requiere evaluar el porcentaje de recursos del SGP que puede ser usado para Propósito General, incluyendo mecanismos de monitoreo y control al uso de estos recursos. Esto articularlo con una revisión de las restricciones que trae la Ley 617 del 2000 a los gastos de funcionamiento de municipios y departamentos en relación con sus ICLD. En suma, se considera importante articular el crecimiento de recursos con la autonomía y la construcción de capacidad. En ese sentido, la propuesta de Rimisp – UrbanPro (2023) resulta interesante ya que propone empezar por el fortalecimiento de variables como la calidad de la gestión, la automatización de los procesos, el uso de tecnologías, la relación con los ciudadanos, la cualificación del talento humano, la capacidad de ahorro, la sostenibilidad de los gastos de funcionamiento, la planeación y ejecución presupuestal, la tasa de recaudo entre otras.

#### 6.1.5. Necesidades en los sectores sin asignación sectorial específica del SGP

Esta investigación también mostró que hay una fuerte brecha financiera para cubrir aquellos servicios y sectores vinculados al Propósito General de SGP, generando dificultades especiales para poder cumplir con aquellas competencias que no están cubiertas por la asignación sectorial del Sistema. Por lo tanto, es importante considerar la necesidad de crear una bolsa territorial flexible de recursos en el sistema que no desfinancie los otros servicios que se prestan a nivel local.

Lo anterior respalda la necesidad de una distribución más flexible del SGP, en lugar de una definida a nivel constitucional. Esta perspectiva coincide con la propuesta de la FND de reformar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, con el objetivo de evitar una distribución específica establecida constitucionalmente. La FND sugiere que esta distribución se realice a través de otros instrumentos normativos.

Así las cosas, considerando los hallazgos del estudio y con el objetivo de garantizar flexibilidad, se podría diseñar un sistema que asegure mínimos de financiación para ciertos sectores y propósitos, pero que permita ajustar los criterios de distribución en función de las realidades y coyunturas específicas de cada territorio. Por ejemplo, el estudio reveló que las presiones sobre el ejercicio de las competencias, como el aumento de la población migrante y el incremento de grupos poblacionales

con especial protección, no pueden ser adecuadamente abordadas con los recursos actuales ni con la rigidez de los criterios de distribución vigentes en el sistema.

## 6.2. Brechas financieras

Este estudio sobre las competencias descentralizadas reveló la existencia de significativas brechas financieras que limitan su ejecución. Tanto municipios como departamentos señalaron de manera contundente la necesidad de recursos adicionales para cumplir con las competencias asignadas a su nivel de gobierno. Los resultados de la encuesta mostraron que, en promedio, el 93% de los departamentos y el 94% de los municipios expresaron la necesidad de recursos adicionales para poder cumplir con sus competencias en 2024.

Las dificultades financieras de los departamentos, de acuerdo con los hallazgos del estudio, se agravan en competencias relacionadas con la inversión en infraestructura, la implementación de planes, programas y proyectos, y la garantía de prestación de servicios a poblaciones no cubiertas. La Tabla 13 detalla en particular las competencias donde los departamentos reportaron los mayores déficits financieros.

**Tabla 13.** Competencias donde el 100% de los departamentos declararon necesitar recursos adicionales en 2024 para ejecutarlas de manera suficiente

Sectores	Competencias
Agua potable y saneamiento básico	Cofinanciar las inversiones que se realicen en los distritos y municipios para desarrollar proyectos en el marco del Plan Departamental de Agua y Saneamiento
Servicios públicos	Reportar la información al Sistema Único de Información de Servicios Públicos, SUI, o el que haga sus veces, con la oportunidad y calidad que determine la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
Educación	Construcción de la infraestructura, mantenimiento, vigilancia, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
Salud	Financiar y gestionar la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.
Vías	Construir, intervenir, mantener y recuperar la red vial departamental, vías secundarias y terciarias asociadas a esquemas productivos.
Gestión de riesgo	Responder y poner en marcha los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres Apoyar la creación y dotación de las instituciones o cuerpos de bomberos de su jurisdicción.
Vivienda	Desarrollar programas con FONVIVIENDA, aportar recursos del subsidio familiar de vivienda, y firmar alianzas estratégicas para proporcionar soluciones de vivienda de interés social urbana a las poblaciones definidas por la política del Gobierno Nacional.

Sectores	Competencias
Turismo, deporte y cultura	Organizar una Red Departamental de Bibliotecas Públicas con la coordinación de la biblioteca departamental, si existe, o por una biblioteca de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.
	Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que fomenten la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre
Primera infancia, infancia y adolescencia	Implementar proyectos y programas para la rehabilitación y resocialización de niños, niñas y adolescentes infractores de la ley penal, a través de instituciones y organizaciones.
	Ampliar la atención integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, buscando que accedan a educación, nutrición, atención en salud, formación a familias y protección.
Ambiente	Ejercer funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales, en coordinación con las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y según la distribución legal de competencias, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales del Estado y particulares, y proteger el derecho a un ambiente sano.
	Promover, cofinanciar o ejecutar obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra inundaciones y regulación de cauces, en coordinación con el Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y las Corporaciones Autónomas Regionales, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas.
	Ejercer funciones de control y vigilancia de la contaminación atmosférica ocasionada por fuentes fijas y móviles.

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en la encuesta.

En los municipios, se identificó que los sectores de educación, gestión del riesgo, turismo, deporte, cultura y ambiente, así como las obligaciones relacionadas con infraestructura y la implementación de planes y proyectos, presentan las mayores brechas financieras. La Tabla 14 destaca, entre otros aspectos, que en el sector educativo las entidades territoriales reportaron no contar con recursos suficientes para cumplir con obligaciones como la construcción de infraestructura y la contratación, evaluación y coordinación del personal docente.

**Tabla 14.** Competencias donde el 100% de los municipios declararon necesitar recursos adicionales en 2024 para ejecutarlas de manera suficiente

Sector	Competencia
Agua potable y saneamiento básico	Prestar de forma directa de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado (municipios de categoría 5 o 6 que hayan asumido la prestación directa).
	Asegurar la atención básica de las necesidades de agua para consumo humano y doméstico y las de saneamiento básico en zonas rurales, con soluciones



Sector	Competencia
	alternativas colectivas o individuales, donde no exista disponibilidad de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado o aseo.
Educación	Pagar del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.
	Construir infraestructura, y garantizar el mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
	Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas
	Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos
	Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.
Salud	Adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar el Plan de Atención Básica municipal.
	Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.
Gestión de riesgo	Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.
	Establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable (población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar)
Atención de poblaciones	Establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable (población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar)
	Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.
Turismo, deporte y cultura	Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana.
	Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.
Ambiente	Promover, cofinanciar y ejecutar obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua.
	Apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles. en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)
Otros sectores	Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre.

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en la encuesta.



En términos generales, estos resultados muestran que las mayores dificultades financieras de las entidades territoriales se presentan para la ejecución de competencias que requieren la construcción de infraestructura, la atención de poblaciones, y la garantía de cobertura universal de ciertos servicios, especialmente en los sectores del Propósito general del SGP o sin una asignación sectorial específica. Estos resultados refuerzan la necesidad de aumentar las transferencias que reciben las entidades territoriales a través del SGP, así como de fortalecer y facilitar el acceso a otras fuentes de ingresos. Además, es crucial revisar los criterios de distribución del SGP para garantizar que las funciones de los sectores con mayores dificultades puedan cumplirse adecuadamente.

Sobre esta base, y en relación con los principios de concurrencia y subsidiariedad que les permiten a los municipios solicitar apoyo o el traslado de competencias a los departamentos cuando carecen de capacidades financieras y administrativas para asumirlas, resulta fundamental fortalecer las rentas propias departamentales, como el impuesto al consumo, el impuesto sobre vehículos, y el impuesto de registro, así como las tasas y contribuciones por la prestación de servicios departamentales. Esto garantizará que los departamentos cuenten con las herramientas necesarias en sus presupuestos para responder adecuadamente a estas necesidades.

Para fortalecer las finanzas territoriales, se plantean dos líneas de acción principales. En primer lugar, fortalecer la autonomía financiera de los departamentos, simplificar la tributación, y destinar ingresos adicionales a cerrar brechas financieras territoriales. Para ello, podrían retomarse algunas de las propuestas de Rimisp – UrbanPro (2023). En particular, se destacan medidas como: i) ceder el 100% del impuesto nacional al consumo a los departamentos, ii) liberar el impuesto al consumo de cerveza, cigarrillos y licores de destinaciones específicas y extenderlo a sus derivados, iii) reemplazar el impuesto al Degüello Mayor por un impuesto sobre la renta a actividades ganaderas, iv) ceder la sobretasa al ACPM a los departamentos, y v) sustituir las estampillas por un Impuesto Único Unificado a la Contratación Pública, que simplifique y reduzca la carga administrativa. De este modo, varios de estos ingresos podrían destinarse a cerrar brechas financieras relevadas por los territorios.

En segundo lugar, es necesario mejorar el acceso a fuentes de financiación que permitan a las entidades territoriales obtener recursos adicionales para competencias específicas según las necesidades de cada territorio. Algunos de estos mecanismos, actualmente subutilizados en Colombia, tienen el potencial de convertirse en fuentes clave para atender de manera efectiva las competencias a nivel territorial. La primera estrategia en este sentido es ampliar el uso de los instrumentos ya establecidos en la normativa colombiana, tales como los Pactos Territoriales, antes denominados los Contratos Plan y los Contratos Paz. Según el artículo 279 de la Ley 2294 de 2023, estos permiten a departamentos, municipios, Esquemas Asociativos Territoriales y la Nación suscribir acuerdos para la concertación de inversiones estratégicas de alto impacto que contribuyan al desarrollo regional. Asimismo, la Ley 2082 de 2021 que creó la categoría municipal de ciudades

capitales, en el artículo 10 contempla la opción de suscribir convenios institucionales entre la Nación y estas entidades, mientras que la Ley 2200 de 2022 ofrece una opción similar para los departamentos.

La segunda estrategia consiste en optimizar el acceso de las entidades territoriales a recursos y fuentes de financiación del nivel nacional. Esto incluye permitir que las entidades territoriales gestionen fondos actualmente administrados a nivel nacional pero destinados a competencias locales, como los recursos para la atención de la primera infancia o el ordenamiento territorial. Esta medida alinearía la ejecución de recursos financieros con el nivel donde se ejerce la competencia. Además, es necesario simplificar el proceso mediante el cual las entidades territoriales solicitan fondos del SGR o del mecanismo de Obras por Impuestos, ya que las dificultades para la aprobación de proyectos de inversión constituyen una barrera administrativa y financiera significativa identificada en el estudio.

### **6.3. Redistribución de competencias, y los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad**

La encuesta reveló la percepción de las entidades territoriales sobre la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. A partir de estos resultados, es posible inferir que los sectores con un menor porcentaje de entidades que eligieron su propio nivel de gobierno, en comparación con el promedio general, enfrentan mayores dificultades para ejecutar sus funciones. En cambio, los sectores con un mayor porcentaje de entidades que optaron por su propio nivel de gobierno se consideran más adecuados para esas competencias. Además, los sectores en los que se sugiere que más de un nivel de gobierno debería intervenir podrían señalar la necesidad de una mayor coordinación o recursos adicionales provenientes de los otros niveles de gobierno.

En este sentido, la forma en que las entidades territoriales respondieron a las preguntas sobre la redistribución de competencias sugiere que los departamentos identifican como propias las competencias en gestión del riesgo y ordenamiento territorial, pero consideran más ajenas las relacionadas con servicios públicos y atención a poblaciones. Por otro lado, los municipios favorecen el ordenamiento territorial y los servicios públicos, pero encuentran menos favorable para su nivel las competencias en salud, atención a poblaciones y gestión del riesgo.

Al analizar detalladamente los resultados por sector, se identifican tres hallazgos principales para los departamentos. Primero, en los sectores cubiertos por las asignaciones del SGP, los departamentos prefieren que las competencias relacionadas con el pago de la operación de dichos servicios, como la nómina docente o la atención de población no asegurada en salud, sean asumidas por la nación. Esta preferencia también se presenta en competencias relacionadas con la atención de poblaciones y obligaciones que requieren grandes inversiones, como el desarrollo de programas de vivienda. Segundo, los departamentos destacan entre las competencias que deberían asumir solo el nivel departamental aquellas que implican coordinación, concurrencia, articulación o formulación de planes



de alcance regional. Esto sugiere que los departamentos valoran su rol como nivel intermedio de gobierno, así que, en un escenario de redistribución de competencias, esta vocación debería ser considerada. En tercer lugar, hay muy pocas competencias que los departamentos consideran adecuadas para ser desempeñadas exclusivamente por los municipios.

En el caso de los municipios, los hallazgos muestran que la mayoría consideran que las competencias deberían asignarse principalmente a su nivel de gobierno o compartirse entre los tres niveles: nacional, departamental y municipal. Los municipios prefieren que las competencias relacionadas con el ordenamiento territorial, servicios públicos y educación sean de su exclusiva responsabilidad. En contraste, sectores como salud, gestión de riesgo, atención a poblaciones, y turismo, deporte y cultura, se perciben mejor gestionados cuando las competencias se comparten entre los tres niveles. Solo una minoría de municipios cree que ciertas competencias deben ser exclusivamente nacionales, especialmente en sectores con asignaciones específicas del SGP. Finalmente, las combinaciones entre los niveles nacional-departamental o departamental-municipal, fueron menos comunes, y las asignaciones exclusivamente departamentales o nacional-municipales no fueron sugeridas.

Bajo este escenario, sobre la reasignación de competencias entre niveles de gobierno, de los hallazgos se pueden inferir tres grandes tendencias. Primero, el componente cualitativo evidenció que la motivación para reasignar competencias está vinculada a dificultades financieras y administrativas de los niveles departamental o municipal para cumplir con las competencias específicas, aunque puede que éstas correspondan a necesidades de sus jurisdicciones. Este fue el caso del PAE, la construcción de acueductos, o la elaboración de los POT. Para los departamentos, estas tendencias reflejan dificultades para cumplir su papel de subsidiariedad ante las barreras financieras y de capacidad institucional de los municipios.

En segundo lugar, los resultados de la encuesta revelan que algunas entidades territoriales consideran centralizar competencias en las que carecen de la autonomía necesaria para ejercerlas de manera efectiva. Por ejemplo, el 33% de los departamentos propuso que el pago de nómina docente sea asumido por el nivel nacional. De manera similar, se observó una tendencia a centralizar competencias relacionadas con la atención a víctimas, la salud pública y la gestión de la información en salud.

En tercer lugar, las propuestas de redistribución de competencias vinculadas a la atención a poblaciones vulnerables como víctimas, desplazados, personas con discapacidad y la primera infancia no solo responden a consideraciones financieras y de capacidad institucional de las entidades territoriales, sino también a la naturaleza transversal y multiterritorial de las necesidades de estas poblaciones. Por ejemplo, los desplazamientos y las migraciones suelen implicar el cruce de múltiples jurisdicciones y la atención por parte de diferentes sectores.



Considerando lo anterior, un proceso de redistribución de competencias entre niveles de gobierno debe considerar tres criterios. En primer lugar, es necesario garantizar la financiación adecuada de aquellas competencias que estén directamente relacionadas con las realidades y necesidades del nivel de gobierno al que le han sido asignadas, antes de considerar su redistribución. Un ejemplo de este tipo de consideraciones es el caso del PAE, algunos municipios han expresado que su gestión debería transferirse a los departamentos, mientras que algunos departamentos han propuesto su redistribución al nivel nacional debido a la insuficiencia de recursos del SGP, las dificultades para presentar proyectos de inversión asociados al SGR, y la alta inversión de recursos propios. Sin embargo, dada su naturaleza, la descentralización del PAE puede garantizar una mayor pertinencia y eficiencia en su ejecución, al permitir una mejor adaptación a las realidades locales, fomentar la participación ciudadana, fortalecer el control social, y contribuir al desarrollo económico local.

En segundo lugar, es fundamental priorizar la redistribución o el incremento de la autonomía en la gestión de competencias que actualmente no gozan de un nivel adecuado de independencia. Este enfoque es especialmente relevante para competencias como el pago de nómina de docentes y personal administrativo, que los departamentos han señalado como una obligación que debería ser gestionada directamente por la nación.

Estos dos primeros criterios señalan la necesidad de revisar las competencias derivadas del SGP. Por una parte, el SGP debe garantizar recursos suficientes para las obligaciones que requieren inversión, de lo contrario, las entidades territoriales encontrarán costoso mantener la ejecución estas competencias. Por otra parte, considerar transferir directamente al nivel nacional las competencias relacionadas con el pago de la operación de servicios o dotar a las entidades territoriales de más autonomía para su ejecución. Esto porque la forma en que operan estas competencias actualmente impone una carga a departamentos y municipios sin un campo de acción claro en el marco de la descentralización.

El tercer criterio se relaciona con la necesidad fortalecer los mecanismos de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad entre los diferentes niveles de gobierno. Los resultados muestran que las entidades territoriales consideran que varias de las competencias son mejor gestionadas con la concurrencia de varios niveles de gobierno. Por ello, es importante fortalecer los mecanismos de coordinación, cofinanciación y asistencia técnica entre la nación, los municipios y los departamentos. Particularmente, se sugiere priorizar la concurrencia y la subsidiariedad en aquellas competencias que trascienden los límites territoriales, como la atención a poblaciones vulnerables o víctimas del conflicto armado. Además, impulsar la complementariedad en aquellos ámbitos que requieren de una mayor coordinación, como la gestión ambiental, donde la colaboración entre las Corporaciones Autónomas Regionales y otros actores es fundamental para garantizar la protección de los recursos naturales.





#### 6.4. Otras necesidades de los sectores

- En el ámbito de la infraestructura, se requiere fortalecer los mecanismos que permitan a las entidades territoriales acceder a los fondos existentes y a la cofinanciación a través del SGR. Los hallazgos del estudio mostraron que los elevados costos de construcción y las limitaciones técnicas en las entidades han generado importantes barreras administrativas y/ financieras para la ejecución de proyectos en los diversos sectores, como transporte, saneamiento básico y educación.
- A pesar de que los departamentos no manifestaron una intención generalizada de transferir las competencias relacionadas con la gestión del riesgo, el ordenamiento territorial y el ambiente al nivel nacional, se evidenciaron significativas brechas financieras que obstaculizan su efectiva ejecución. Esto sugiere que, si bien existe confianza en la capacidad de los departamentos para ejercer estas funciones, se requiere una fuente de financiación más clara para ejercerlas o una mayor participación del gobierno nacional.
- La atención a poblaciones con protección constitucional especial representa un desafío significativo tanto para departamentos como para municipios. Ambos niveles de gobierno han expresado la necesidad de una mayor coordinación o incluso de transferir estas competencias al nivel nacional, debido a la complejidad de abordar problemáticas que suelen trascender los límites territoriales.

## Anexos

### Anexo 1. Resumen de las propuestas de redistribución de competencias identificadas en los Encuentros Regionales

Nivel entidad territorial que señala la posible redistribución	Región(es) en donde se señaló la posible redistribución	Sector de la competencia	Competencia	Responsable actual de la competencia	Nivel de gobierno propuesto para la posible redistribución
Departamento	Caribe, Centro, Eje cafetero, Pacífico	Educación	Ofrecer un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo oficial a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE)	Departamento	Nación
	Centro, Pacífico	Ordenamiento Territorial	Apoyar financiera, técnica y administrativamente a los municipios que asuman su gestión catastral y promover la coordinación asociaciones de municipios para la prestación del servicio público catastral	Departamento	Nación
	Amazonía y Orinoquía	Otros – Grupos de especial protección constitucional	Elaborar e implementar programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas del conflicto armado	Departamento	Nación
	Eje cafetero	Agua potable y saneamiento básico	Acompañar a los municipios en la formulación e implementación de los programas de fortalecimiento para prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo que atiendan zonas rurales	Departamento	Departamento
Municipio/Distrito	Eje cafetero, Caribe	Educación	Ofrecer un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo oficial a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE)	Municipio/Distrito	Departamento
	Eje cafetero	Ordenamiento Territorial	Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT)	Municipio/Distrito	Nación
	Eje cafetero, Amazonía y Orinoquía	Otros – Grupos de especial protección constitucional	Prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a población víctima y desplazada	Municipio/Distrito	Nación

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en los grupos focales

## Anexo 2. Distribución de las competencias entre niveles de gobierno de acuerdo con las preferencias de las entidades territoriales

### Anexo 2.1. Preferencias de los departamentos

Sector	Competencia	Nivel de gobierno asignado	Porcentaje de departamentos que seleccionan el nivel	Preferencia fuerte
Agua potable y saneamiento básico	Recopilar la información necesaria para orientar la dotación de infraestructura básica de agua y saneamiento básico o de las soluciones alternativas en zonas rurales	Departamental	34,6%	No
	Acompañar a los municipios en la formulación e implementación de los programas de fortalecimiento para prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo que atiendan zonas rurales.	Departamental	44,4%	No
	Cofinanciar las inversiones que se realicen en los distritos y municipios para desarrollar proyectos en el marco del Plan Departamental de Agua y Saneamiento	Departamental	33,3%	No
	Participar en la prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico a través de la promoción, creación e implementación de planes regionales.	Departamental	32,0%	No
Ambiente	Ejercer funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales, en coordinación con las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y según la distribución legal de competencias, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales del Estado y particulares, y proteger el derecho a un ambiente sano.	Nacional, departamental y municipal	42,9%	Sí
	Promover, cofinanciar o ejecutar obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra inundaciones y regulación de cauces, en coordinación con el Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y las Corporaciones Autónomas Regionales, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas.	Nacional, departamental y municipal	36,0%	Sí
	Coordinar y dirigir, con asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales y apoyo de la fuerza pública, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales en el departamento, relacionadas con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de recursos naturales renovables.	Nacional, departamental y municipal	32,0%	No
	Ejercer funciones de control y vigilancia de la contaminación atmosférica ocasionada por fuentes fijas y móviles.	Departamental	37,5%	No
Atención de poblaciones	Formular e implementar políticas para la inclusión y el acceso efectivo de las personas con discapacidad.	Nacional, departamental y municipal	33,3%	No
	Prestar el servicio de valoración de apoyos a las personas mayores de edad, de manera gratuita	Nacional, departamental y municipal	28,6%	No
	Elaborar e implementar programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas del conflicto armado	Nacional, departamental y municipal	33,3%	No
	Prestar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas cubriendo sus necesidades alimentarias, artículos de aseo personal, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia, y alojamientos transitorios.	Nacional, departamental y municipal	44,0%	Sí
	Prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a población víctima y desplazada	Departamental	30,4%	No
Educación	Construcción de la infraestructura, mantenimiento, vigilancia, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.	Nacional, departamental y municipal	28,0%	No
	Pagar del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.	Nacional	33,3%	Sí
	Proveer la canasta educativa necesaria para la prestación del servicio educativo.	Departamental	28,0%	No



Sector	Competencia	Nivel de gobierno asignado	Porcentaje de departamentos que seleccionan el nivel	Preferencia fuerte
	Mantener, evaluar y promover la calidad educativa.	Departamental	29,6%	No
	Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos	Departamental	52,0%	Sí
	Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos	Departamental	48,0%	Sí
Gestión de riesgo	Apoyar la creación y dotación de las instituciones o cuerpos de bomberos de su jurisdicción.	Nacional, departamental y municipal	33,3%	No
	Concurrir con la Nación y los municipios en forma coordinada para la elaboración, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Departamental para la Atención y Prevención de Desastres.	Departamental	40,7%	No
	Conducir el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres en el nivel departamental	Departamental	65,4%	Sí
	Responder y poner en marcha los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres	Departamental	37,0%	No
	Dirigir y liderar el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres – CDGRD.	Departamental	74,1%	Sí
	Promover, asistir y facilitar la formulación, adopción y articulación de los PGRDEPP (Planes de Gestión del Riesgo de Desastres para Entidades Públicas y Privadas).	Departamental	44,0%	No
Ordenamiento territorial	Definir políticas de asentamientos poblaciones y centros urbanos en armonía con las políticas nacionales.	Departamental	36,4%	No
	Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.	Departamental	40,0%	No
	Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas, en concordancia con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales.	Departamental	44,4%	No
	Apoyar financiera, técnica y administrativamente a los municipios que asuman su gestión catastral y promover la coordinación asociaciones de municipios para la prestación del servicio público catastral	Departamental	42,1%	No
Primera infancia, infancia y adolescencia	Ampliar la atención integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, buscando que accedan a educación, nutrición, atención en salud, formación a familias y protección.	Nacional, departamental y municipal	37,0%	Sí
	Diseñar, implementar y hacer seguimiento de la Ruta Integral de Atenciones (RIA)	Departamental y municipal	34,6%	Sí
	Implementar proyectos y programas para la rehabilitación y resocialización de niños, niñas y adolescentes infractores de la ley penal, a través de instituciones y organizaciones.	Departamental	39,1%	No
	Prestar asistencia técnica a los municipios para crear y formalizar los espacios de articulación intersectorial para la atención de la primera infancia	Departamental	48,1%	Sí
Salud	Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud	Departamental	48,1%	Sí
	Financiar y gestionar la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.	Departamental	38,5%	No
	Garantizar la financiación y la prestación de los servicios de laboratorio de salud pública directamente o por contratación.	Departamental	44,4%	No
	Formular y ejecutar el Plan de Atención Básica departamental.	Departamental	56,0%	Sí
	Ejercer la vigilancia y control del aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud	Departamental	29,6%	No
	Realizar inspección y control de riesgos ambientales y de vectores y zoonosis en coordinación con autoridades ambiental	Departamental	34,6%	No
Servicios públicos	Apoyar financiera, técnica (ejemplo, en la estratificación) y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas	Nacional, departamental y municipal	40,9%	Sí

Sector	Competencia	Nivel de gobierno asignado	Porcentaje de departamentos que seleccionan el nivel	Preferencia fuerte
	organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.			
	Reportar la información al Sistema Único de Información de Servicios Públicos, SUÍ, o el que haga sus veces, con la oportunidad y calidad que determine la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.	Departamental	36,4%	No
Turismo, deporte y cultura	Asignar recursos que permitan planear y ejecutar programas para la protección y el fortalecimiento de las lenguas nativas	Nacional, departamental y municipal	29,2%	No
	Dar oportunidades laborales a los deportistas colombianos reconocidos	Nacional, departamental y municipal	33,3%	No
	Organizar una Red Departamental de Bibliotecas Públicas con la coordinación de la biblioteca departamental, si existe, o por una biblioteca de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.	Departamental	34,6%	No
	Elaborar anualmente un plan de inversiones destinado al fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física	Departamental	29,6%	No
	Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que fomenten la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre	Departamental	40,7%	No
Vías	Construir, intervenir, mantener y recuperar la red vial departamental, vías secundarias y terciarias asociadas a esquemas productivos.	Departamental	40,7%	No
Vivienda	Gestionar la habilitación de terrenos para la construcción de nuevas viviendas, apoyar los programas de mejoramiento de vivienda o titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, e implementar mecanismos subsidiarios encaminado a dignificar las condiciones de vivienda.	Nacional, departamental y municipal	28,0%	No
	Coordinar con Min Vivienda el desarrollo de los procesos de convocatoria y postulación de los hogares aspirantes al subsidio familiar de vivienda para migrantes	Nacional, departamental y municipal	26,1%	No
	Desarrollar programas con FONVIVIENDA, aportar recursos del subsidio familiar de vivienda, y firmar alianzas estratégicas para proporcionar soluciones de vivienda de interés social urbana a las poblaciones definidas por la política del Gobierno Nacional.	Nacional y departamental	29,2%	Sí
	Contratar la construcción del urbanismo y de las viviendas donde se aplicarán los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional	Departamental	26,1%	No

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en la encuesta



## Anexo 2.2. Preferencias de los municipios

Sector	Competencia	Nivel de gobierno asignado	Porcentaje de municipios que seleccionan el nivel	Preferencia fuerte
Ordenamiento territorial	Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT)	Municipal	55,6%	Si
	Reglamentar los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales	Municipal	72,2%	Si
	Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos	Municipal	41,2%	No
Agua potable y saneamiento básico	Prestar de forma directa de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado (municipios de categoría 5 o 6 que hayan asumido la prestación directa).	Municipal	44,4%	No
	Apropiar recursos en el presupuesto para el pago de subsidios de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, acorde con la metodología para determinar el balance entre subsidios y contribuciones (municipios de categoría 5 o 6 que hayan asumido la prestación directa).	Nacional, departamental y municipal	46,7%	No
	Estructurar e implementar un programa de fortalecimiento para las personas prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo que atiendan zonas rurales	Municipal	33,3%	No
	Asegurar la atención básica de las necesidades de agua para consumo humano y doméstico y las de saneamiento básico en zonas rurales, con soluciones alternativas colectivas o individuales, donde no exista disponibilidad de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado o aseo.	Nacional, departamental y municipal	47,1%	No
	Asignar recursos de su presupuesto como entidad para cubrir la totalidad de los subsidios asignados por los 'Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos' para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.	Nacional, departamental y municipal	38,9%	No
Servicios públicos	Formular, implementar, evaluar, realizar seguimiento y control y actualización del Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS).	Municipal	41,2%	No
	Pagar el servicio de recolección y transporte de elementos (árboles caídos, animales muertos, etc.) abandonados en las vías y áreas públicas	Municipal	68,8%	Si
	Asegurar la prestación de los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o realizar la prestación directa	Nacional, departamental y municipal	41,2%	No
	Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.	Municipal	55,6%	Si
Educación	Pagar del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.	Municipal	66,7%	Si
	Construir infraestructura, y garantizar el mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.	Nacional, departamental y municipal	44,4%	No
	Proveer la canasta educativa necesaria para la prestación del servicio educativo.	Municipal	41,7%	No
	Mantener, evaluar y promover la calidad educativa	Nacional, departamental y municipal	46,7%	No
	Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas	Municipal	55,6%	Si
	Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos	Municipal	66,7%	Si
	Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.	Municipal	66,7%	Si
	Ofrecer un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo oficial a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE)	Nacional, departamental y municipal	47,1%	No



Sector	Competencia	Nivel de gobierno asignado	Porcentaje de municipios que seleccionan el nivel	Preferencia fuerte
	Administrar el Sistema de Información Educativa y suministrar la información al departamento y a la Nación	Municipal	40,0%	No
Salud	Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud	Nacional, departamental y municipal	26,7%	No
	Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población.	Nacional, departamental y municipal	41,2%	No
	Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado	Municipal	38,9%	No
	Promover en su jurisdicción la afiliación al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud de las personas con capacidad de pago y evitar la evasión y elusión de aportes	Municipal	40,0%	No
	Adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar el Plan de Atención Básica municipal.	Nacional, departamental y municipal	38,9%	No
Gestión de riesgo	Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.	Nacional, departamental y municipal	61,1%	Si
	Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.	Nacional, departamental y municipal	61,1%	Si
Atención de poblaciones	Establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable (población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar)	Nacional, departamental y municipal	55,6%	Si
Turismo, deporte y cultura	Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.	Nacional, departamental y municipal	61,1%	Si
	Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana.	Nacional, departamental y municipal	61,1%	Si
Ambiente	Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales.	Nacional, departamental y municipal	41,2%	No
	Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.	Nacional, departamental y municipal	44,4%	No
	Promover, cofinanciar y ejecutar obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua.	Nacional, departamental y municipal	37,5%	No
Otros sectores	Apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles. en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec	Nacional, departamental y municipal	41,7%	No
	Promover, participar y financiar proyectos de desarrollo del área rural.	Nacional, departamental y municipal	55,6%	Si
	Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre.	Nacional, departamental y municipal	50,0%	No
	Promover mecanismos de participación comunitaria para lo cual podrá convocar, reunir y capacitar a la comunidad.	Nacional, departamental y municipal	33,3%	No



Sector	Competencia	Nivel de gobierno asignado	Porcentaje de municipios que seleccionan el nivel	Preferencia fuerte
	Financiar las inspecciones de policía para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía de competencia municipal.	Nacional, departamental y municipal	37,5%	No
	Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción, atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.	Nacional, departamental y municipal	44,4%	No
	Promover el empleo y la protección a los desempleados.	Nacional, departamental y municipal	47,1%	No

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados en la encuesta

## Referencias bibliográficas

- Contaduría General de la Nación. (2024). *Categorización de Departamentos, distritos y municipios*. Obtenido de <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>
- DANE. (2022). *Pobreza y desigualdad*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Mapa Inversiones*. Obtenido de <https://mapainversiones.dnp.gov.co/Home/Index>
- DNP. (2024). *Misión de Descentralización*.
- ICP. (2011). *Diferendos limítrofes*. Obtenido de [https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/BelenBajira\\_Resumen.pdf](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/BelenBajira_Resumen.pdf)
- Mineducación. (s.f.). *Humano*. Obtenido de [https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-258402.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-258402.html?_noredirect=1)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2019). *Lineamientos para la actualización de las determinantes ambientales*. Obtenido de Tercera orden de la Sentencia STC 4360 de 2018. Amazonía sujeto de derechos: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/3.-Lineamientos-para-la-actualizacion-de-las-Determinantes-Ambientales.-Tercera-Orden-de-la-Sentencia-STC-4360-de-2018-Amazonia-sujeto-de-derechos.pdf>
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes - R4V. (2022). *Múltiples afectación Vichada. Situación de Salud*. Obtenido de [https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-12/multiple\\_afectacion\\_vichada\\_-\\_situacion\\_salud\\_2022.pdf](https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-12/multiple_afectacion_vichada_-_situacion_salud_2022.pdf)
- Rimisp - UrbanPro, (2023). *Rediseñando la descentralización*. Bogotá. Obtenido de <https://rimisp.org/redisenando-la-descentralizacion/>