# POSTURA TÉCNICA DE LAS CIUDADES CAPITALES AL PROYECTO DE LEY DE COMPETENCIAS Y RECURSOS

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES
ASOCAPITALES

Septiembre de 2025

# Tabla de contenido


INTRODUCCIÓN

a. El Acto legislativo y la Ley de Competencias
b. Estado actual del Sistema General de Participaciones- SGP
c. Características del desarrollo territorial de las ciudades capitales y asociadas
*Condición costera*
*Condición fronteriza*
*Municipios ZOMAC y PDET*

1. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POSICIÓN TÉCNICA DE LAS CIUDADES CAPITALES

a. Principio de confianza
b. Categoría de ciudades capitales
c. Dinámicas de aglomeración
d. Esquemas asociativos territoriales de liderazgo capital
e. Autonomía y flexibilidad territorial capital
f. Compensación de cargas
g. Transición ordenada para el fortalecimiento y desarrollo de capacidades

2. ANÁLISIS SECTORIALES PREVIOS

a. Educación
*Posición técnica*
b. Salud
*Posición técnica*
c. Agua Potable y Saneamiento Básico
*Posición técnica*
d. Propósito General
*Posición técnica*

3. REACCIONES AL ANTEPROYECTO COMPARTIDO

a. Puntos trascendentales del anteproyecto
b. Anexos particulares de las ciudades al articulado
Alcaldía de Bogotá
Alcaldía de Barranquilla
Alcaldía de Medellín
Alcaldía de Cali

# INTRODUCCIÓN

## a. El Acto legislativo y la Ley de Competencias

El Acto legislativo 03 promulgado por el gobierno nacional el 27 de diciembre de 2024, busca convertirse en un instrumento fundamental para avanzar en la autonomía de departamentos, distritos y municipios, entre otras, a través del fortalecimiento del Sistema General de Participaciones – SGP, y supeditado a la expedición de una Ley de Competencias, así:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así:

*"ARTÍCULO 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley orgánica, a iniciativa del Gobierno, fijará las competencias a cargo de la Nación, de los Departamentos, Distritos, Municipios y entidades territoriales indígenas. Para efectos de atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones del que serán beneficiarios los Departamentos, Distritos, Municipios y las entidades territoriales indígenas.*

*Así mismo, la ley establecerá a los resguardos indígenas como beneficiarios, siempre que estos no se hayan constituido en entidades territoriales indígenas.*

*La ley establecerá la organización y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones y la distribución de competencias entre niveles de gobierno. No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes. para atenderlas, y no se podrán asignar recursos a las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones sin la previa descentralización de competencias.*

*El Gobierno Nacional, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá presentar el proyecto de ley orgánica tendiente a efectuar los ajustes necesarios a la estructura de la administración pública, en razón de la transferencia de competencias de la que trata el presente artículo, garantizando la eficiencia del gasto público y evitando la duplicidad de funciones entre los distintos niveles de gobierno.*

*La transferencia de recursos fiscales, responsabilidades de gasto y competencias adicionales entre la Nación y las entidades beneficiarias, incluyendo las asignadas para el cierre de brechas económicas, sectoriales y territoriales, que resulte en virtud de la modificación del Sistema General de Participaciones y del régimen de competencias, se hará de manera gradual, simultánea y equivalente, de modo tal que no comprometa el marco constitucional de la sostenibilidad fiscal del Estado y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla Fiscal.*

*[.....]*

***PARÁGRAFO TRANSITORIO 1.** El Gobierno Nacional presentará ante el Congreso de la República, en el término de hasta doce (12) meses contados a partir de la promulgación del presente acto legislativo, el proyecto de ley de qué trata este artículo."*

ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 357 de la Constitución Política, el cual quedará así:

***ARTÍCULO 357.** El Sistema General de Participaciones crecerá como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación hasta llegar a ser el 39,5 por ciento de estos. Para este fin, se tendrá un periodo de transición de 12 años contados a partir del año siguiente en que se expida la ley de qué trata el*

*artículo 356 constitucional, particularmente en su parágrafo 3. En todo caso, el incremento no podrá empezar a aplicarse antes del año 2027.*

*Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.*

*Los municipios de menores categorías y población, según la clasificación que determine el Gobierno nacional, podrán destinar libremente el porcentaje que defina la ley, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General.*

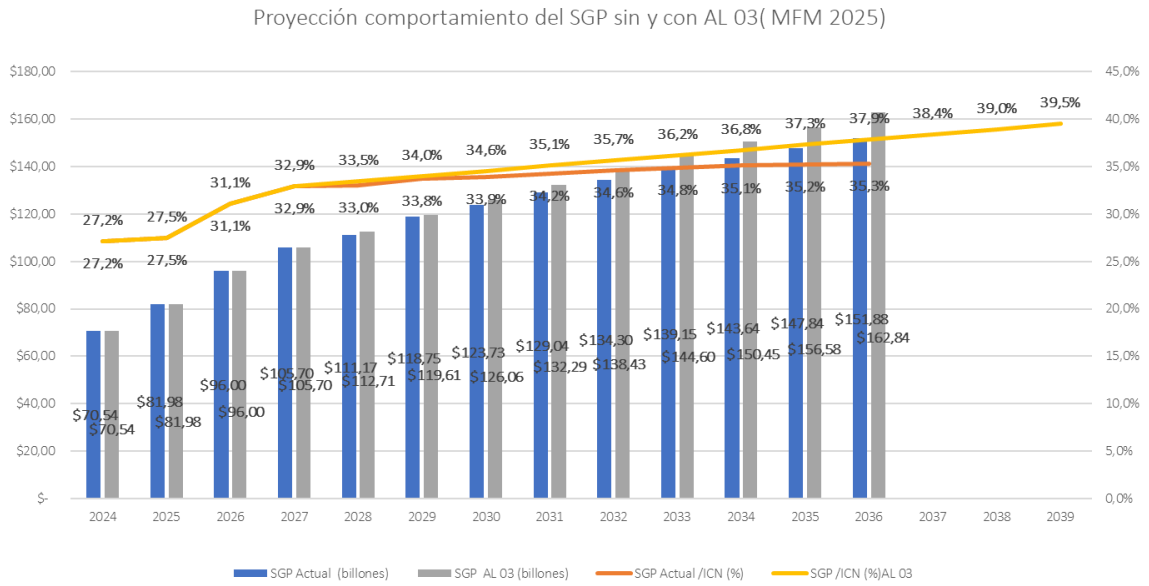
*PARÁGRAFO 1. El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones.*

*PARÁGRAFO TRANSITORIO 1. El Sistema General de Participaciones como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación, se incrementará anualmente, a partir del año siguiente en que se expida la ley orgánica de competencias de que trata el artículo 356 constitucional.*

*El incremento anual será un porcentaje igual a la duodécima parte de la diferencia entre el 39,5 por ciento establecido como meta y el porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación destinado al Sistema General de Participaciones correspondiente al año de entrada en vigencia de la ley de competencias contemplada en el artículo 356 constitucional.*

*PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. A partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo y hasta el año en que se expida la ley de organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones y la distribución de competencias al interior del Estado que trata el artículo 356 constitucional, particularmente en su parágrafo 3, el Sistema General de Participaciones se seguirá calculando de acuerdo con la fórmula que establece que el incremento anual será un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución."*

En este sentido, a continuación, se presenta (desde el punto de vista financiero) la distribución actual de los recursos del Sistema General de Participaciones y el cálculo de cómo se distribuirían, según lo registrado con la reforma propuesta por el Proyecto de Acto Legislativo N°03 de 2024, anotando que las estimaciones están calculadas con base en los datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP 2024 elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este el comportamiento previsto:




Fuente: Cálculos propios Asocapitales / Base MFMP 2024
Nota: Las proyecciones serán ajustadas una vez se expida el MFMP 2025.

En la misma medida, desde el punto de vista de arquitectura institucional de la administración pública y el funcionamiento óptimo del gobierno, a continuación, una representación gráfica desde donde se prevé se van a dar las discusiones en la delimitación de competencias entre niveles de gobierno. Esto es, discusiones desde las funciones principales de **ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas**, o, dicho de otra manera, desde la delimitación de responsabilidades para la **prestación de los diferentes servicios**. Tal situación, deberá soportar los ajustes necesarios en la ampliación de opciones de prestación de servicios por institucionalidad reconocida y, de igual forma, formalizar lo que hoy no tiene tal formalidad. Esto deberá incluir los roles de los tres niveles de gobierno:

Fuente: Elaboración propia

## b. Estado actual del Sistema General de Participaciones – SGP

El Sistema General de Participaciones se compone de los recursos provenientes de los ingresos corrientes de la Nación que se transfieren a las entidades territoriales para financiar los servicios de "salud", "educación", "agua potable y saneamiento básico", y los demás sectores definidos dentro de lo que se denomina "propósito general".

Tal como se proyectó en el gráfico de arriba, de acuerdo con el artículo 357 de la Constitución Política, el Sistema General de Participaciones – SGP se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En 2024 los recursos del sistema representaron el 27,2% de los ingresos corrientes de la nación, y se distribuyeron de la siguiente manera:

| Distribución de Recursos | Porcentaje |
|---|---|
| **Total** | **100%** |
| **Asignaciones Sectoriales** | **96%** |
| - Educación | 58.5% |
| - Salud | 24.5% |
| - Agua potable y saneamiento básico | 5.4% |
| - Propósito general | 11.6% |
| **Asignaciones Especiales** | **4%** |
| - Alimentación escolar | 0.5% |
| - Resguardos indígenas | 0.52% |
| - Municipios ribereños | 0.08% |
| - FONPET | 2.9% |

Fuente: elaboración propia con información de SICODIS- DNP.

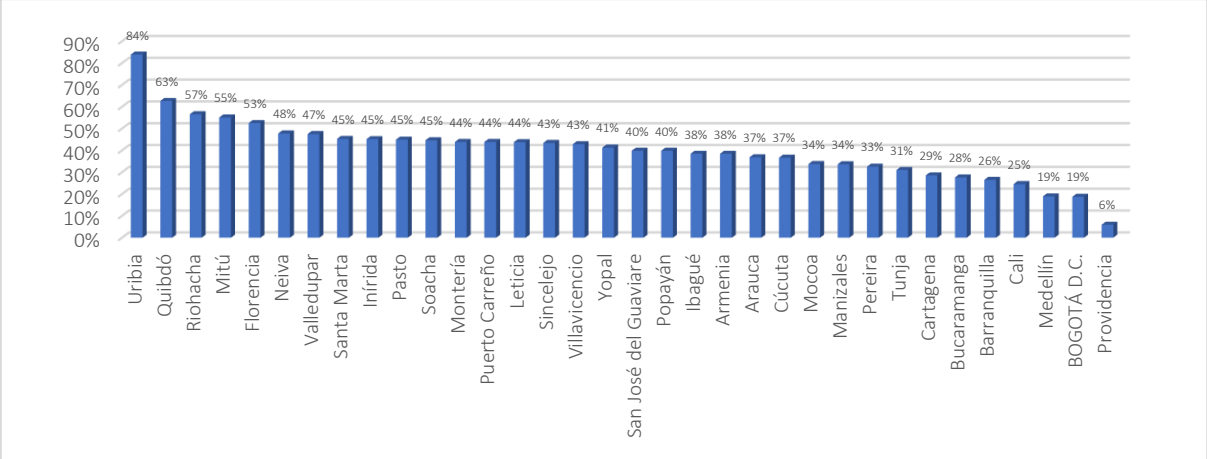
De igual forma, según el artículo 2 de la Ley 1176 de 2007, modificación del artículo 4 de la Ley 715 de 2001; los recursos de la participación del propósito general corresponden al **11,6%** de la transferencia total del Sistema General de Participaciones – SGP (previo descuento del 4% para las asignaciones especiales). La distribución de recursos para 2024 fue:

| Concepto | Total |
|---|---|
| Educación | $ 39.685.898.906.154 |
| Prestación Servicios | $ 38.297.406.750.892 |
| Calidad | $ 1.388.492.155.262 |
| Calidad (Gratuidad) | $ 725.347.240.347 |
| Calidad (Matrícula) | $ 663.144.914.915 |
| Salud | $ 16.394.199.837.551 |
| Régimen Subsidiado | $ 14.256.453.858.670 |
| Salud Pública | $ 1.644.419.983.755 |
| Subsidio a la Oferta | $ 493.325.995.126 |
| Agua Potable | $ 3.624.435.882.562 |
| Propósito General | $ 7.785.825.229.209 |
| Libre Destinación | $ 2.528.490.849.751 |
| Deporte | $ 314.699.527.231 |
| Cultura | $ 236.024.645.463 |
| Libre Inversión | $ 4.372.652.449.711 |
| Fonpet | $ 333.957.757.053 |
| Alimentación Escolar | $ 349.579.078.179 |
| Ribereños | $ 55.932.652.509 |
| Resguardos Indígenas | $ 363.562.241.306 |
| Fonpet Asignaciones Especiales | $ 2.281.446.083.719 |
| Primera Infancia | $ 0 |
| Total SGP | $ 70.540.879.911.189 |

Fuente: SICODIS 2024- DNP

Actualmente, los criterios de distribución por concepto son los siguientes:

De esta distribución, se puede representar la actual dependencia del SGP por parte de cada una de las ciudades capitales y asociadas, frente al total de recursos de inversión pública anual. Esta es:




Fuente: elaboración propia con información reportada en el CUIPO.

## c. Características del desarrollo territorial de las ciudades capitales y asociadas

Las ciudades capitales y asociadas poseen una serie de características dinamizadoras del desarrollo sostenible territorial, que las hacen únicas frente a los demás entes territoriales. Esto se explica por su funcionalidad urbano- rural, dinámica económica, contribuciones al mejoramiento de condiciones de calidad de vida, así como a los componentes ambiental, de seguridad y de desempeño fiscal municipal, entre otros atributos propios que se enmarcan en los entornos del desarrollo territorial, tal y como lo sugiere OCDE (2019) y lo estableció DNP (2019).

De forma particular es pertinente señalar que, el conjunto de ciudades capitales y asociadas contribuyen al desarrollo territorial sostenible del país, bajo la comprensión de lo que significa ser ciudades que responden a lo establecido en las *tipologías robustas e intermedias de desarrollo*, que se caracterizan por:

1. estándares de calidad de vida elevados en términos relativos,

2. participación alta en la generación del valor agregado del país,

3. concentración de población y empresas conectadas a los circuitos económicos nacionales e internacionales, así como por

4. su incidencia en la economía regional y subregional consolidándose como capitales departamentales y epicentros subregionales en la mayoría de los casos DNP (2015).

Aquí algunas de estas características particulares son:

Elaboración propia con información de DANE 2008
Caracterización de las ciudades capitales y asociados

### *Condición costera*

Las seis ciudades asociadas costeras: Distrito Especial Industrial y Portuario de **Barranquilla**, Distrito Especial Turístico y Cultural de **Cartagena, Riohacha**, Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico de **Santa Marta, Uribia y Providencia**, cuentan con una ubicación geográfica estratégica que, además de ventajas competitivas, conlleva desafíos estructurales particulares. **Su condición costera las posiciona como nodos de desarrollo para el comercio exterior, el turismo y la conectividad marítima y fluvial**, lo que puede implicar mayores exigencias en infraestructura portuaria, servicios públicos, gestión ambiental y logística.

Por su naturaleza territorial, estas ciudades enfrentan riesgos crecientes por fenómenos de origen natural asociados al cambio climático, como la erosión costera, la elevación del nivel del mar y el aumento de eventos extremos. **Esto exige capacidades locales especializadas** como lo establece la Ley 1523 de 2012, **en gestión del riesgo, planificación urbana resiliente, adaptación al cambio climático, entre otros retos propios del desarrollo sostenible territorial.**

La descentralización efectiva en Colombia requiere reconocer que estas ciudades **tienen un rol nacional e internacional que va más allá de su población residente**. Los instrumentos de planificación del gasto y la distribución de competencias deben reconocer esta función estratégica y a su alta exposición a riesgos de diversa índole.

### *Condición fronteriza*

Las 11 ciudades capitales fronterizas: **Arauca, Cúcuta, Inírida, Leticia, Mitú, Pasto, Puerto Carreño, Riohacha, Uribia, Providencia y Valledupar**, operan como puertas de entrada y salida del país. En estas entidades territoriales, los límites políticos no detienen los flujos de personas, mercados e información. **La dinámica fronteriza impone retos significativos en materia de seguridad, salud pública, educación, atención a población migrante y control de economías informales principalmente**. A modo de ejemplo, la ciudad de **Pasto** dinamiza el Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador Colombia - PBIFEC - que, desde 2012, cuenta con respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo – BID y que avanza en la concertación y ejecución de proyectos de alto impacto, para zona de integración fronteriza, en los sectores de infraestructura, seguridad, desarrollo económico, desarrollo social y medio ambiente.

Muchas de estas ciudades enfrentan una presión desproporcionada sobre sus sistemas de salud y protección social, particularmente por la atención de población migrante que no está formalmente asegurada y cuya atención recae sobre los recursos locales. Adicionalmente, la complejidad de la gestión en zonas fronterizas exige a los entes territoriales capacidades adicionales para atender este tipo de dinámicas particulares.

Por ello, el proceso de descentralización debe reconocer las funciones geopolíticas y sociales que cumplen estas ciudades. Esto implica no solo una mayor asignación de recursos, sino también mecanismos especiales de coordinación entre niveles de gobierno, que permitan responder con eficacia a su complejidad territorial.

### *Municipios ZOMAC y PDET*

Por su parte, las ciudades capitales: **Arauca, Quibdó y Riohacha** son **ZOMAC**, el distrito Especial de **Santa Marta y Valledupar** son **PDET**, y **Florencia, Mocoa y San José del Guaviare** presentan una doble condición **PDET- ZOMAC**, lo que acentúa su nivel de vulnerabilidad y los desafíos operativos para garantizar derechos básicos.

| ZOMAC | PDET |
|---|---|
| Arauca | Santa Marta |
| Quibdó | Valledupar |
| Riohacha | |
| Florencia | |
| Mocoa | |
| San José del Guaviare | |

Estas ciudades enfrentan graves restricciones de acceso y comunicación terrestre, dispersión geográfica, riesgos persistentes de seguridad y debilidad estructural en la infraestructura pública, factores que incrementan brechas en el desarrollo territorial y, de igual forma, aumentos significativos en los costos de operación de servicios sociales como salud, educación y saneamiento. A su vez, albergan poblaciones con significativos niveles de pobreza, presencia de comunidades étnicas y alta dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones- SGP.

Para avanzar en el cierre de brechas de desarrollo territorial estipulado en el Acto Legislativo 03 de 2024, la iniciativa de descentralización de competencias debe reconocer estas condiciones como criterios diferenciales en la asignación de responsabilidades con recursos para su ejecución.

Fuente: Elaboración propia con base en información DANE e IGAC

Adicional a estas condiciones particulares descritas, se le suman otras de vital relevancia, como por ejemplo que **concentran cerca del 47% de la población nacional** y **generan aproximadamente el 55% del Producto Interno Bruto – PIB del país**, lo que evidencia su papel central en la dinámica demográfica y económica de Colombia. Aunque su **extensión territorial representa apenas el 10% del territorio nacional**, de ese 10%, **el 98% de su superficie "es rural"**, lo que refleja una complejidad adicional en la gestión del territorio, a la vez que un potencial de desarrollo que debe ser proyectado y controlado.

Esta desproporción entre extensión, población y funciones urbanas resalta un fenómeno clave: **la demanda sobre las ciudades capitales no proviene únicamente de su población residente, sino también de una población flotante significativa, y de su capacidad de atracción regional.** Esto las posiciona como verdaderos nodos territoriales de provisión de bienes y

servicios de escala nacional, cuya responsabilidad supera muchas veces, su base fiscal y administrativa. En este sentido, cualquier política de descentralización o reasignación de competencias debe reconocer su peso estratégico y las presiones estructurales que enfrentan en la provisión de servicios públicos, planificación del desarrollo del territorio y dinamización económica regional.

## 1. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POSICIÓN TÉCNICA DE LAS CIUDADES CAPITALES

### a. Principio de confianza

Las ciudades capitales, en su condición de entidades territoriales que han liderado la implementación de competencias descentralizadas bajo el marco constitucional y legal vigente, requieren que el proceso de definición y redistribución de competencias preserve el principio de confianza legítima. **Este principio implica el reconocimiento de los compromisos, responsabilidades y estructuras institucionales y fiscales que los gobiernos locales han construido a lo largo del tiempo, conforme a normas, directrices nacionales, y prácticas administrativas previas**.

En este sentido, toda redistribución de competencias o rediseño del Sistema General de Participaciones- SGP y demás fuentes de financiación que apoyan la prestación de servicios, deberá garantizar transiciones graduales, mecanismos de compensación adecuados y reglas claras que no generen rupturas abruptas en la planeación, operación y/o sostenibilidad de servicios públicos y de las funciones a cargo de las ciudades capitales.

**El principio de confianza legítima exige que las reglas del juego institucional entre niveles de gobierno sean estables, previsibles y coherentes con el mandato del Estado Social de Derecho**, salvaguardando las expectativas legítimas de los gobiernos locales que han actuado de buena fe en el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Así, este principio opera como garantía de seguridad jurídica y estabilidad institucional, claves para proteger la continuidad del servicio público, la planeación territorial de largo plazo y los derechos de la ciudadanía.

Vale la pena destacar que el principio de confianza se potencia con lo establecido en el principio de concurrencia, concebido como una herramienta de coordinación entre niveles de gobierno y que, por tanto, tiene que integrar mecanismos óptimos para las decisiones nacionales con las prioridades locales. En otras palabras, optimizar mecanismos para la ejecución de proyectos de alto impacto para el desarrollo territorial, lo que significa, por supuesto, la implementación de políticas ajustadas a las realidades territoriales bajo la dinamización del desarrollo que ejercen las ciudades capitales. Por lo anterior, se requieren clarificar roles y responsabilidades, estableciendo criterios que permitan a las capitales tomar decisiones alineadas con sus capacidades y prioridades sobre el desarrollo territorial del país.

## b. Categoría de ciudades capitales

Con ocasión de la expedición de la Ley 2082 de 2021 *"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"*, se hace necesario resaltar los Artículo 1 y 2, así:

> ***ARTÍCULO 1. Objeto.*** *La presente ley tiene por objeto crear la categoría de municipios "ciudades capitales", adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.*
>
> ***ARTÍCULO 2. Categoría de municipios ciudades capitales.*** *De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales".*
>
> *El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica.*
>
> *No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2013 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital.*
>
> *Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos.*
>
> *Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las leyes especiales que se dictan para definir su organización, funcionamiento, recursos y competencias, y, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, a las normas vigentes que rigen para los demás municipios.*
>
> *El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades.*
>
> ***PARÁGRAFO 1.*** *Para los fines de la ley 617 del 2000, aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.*

*PARÁGRAFO 2. Para el caso del Distrito Capital, el régimen especial de las ciudades capitales deberá armonizarse con el Decreto 1421 de 1993 o las normas que lo modifiquen o adicionen.*

Cabe señalar que, las políticas públicas nacionales deben incluir dentro de los criterios de asignación de recursos y focalización, reglas y acciones diferenciadas dirigidas a reducir las desigualdades en la calidad de vida de los habitantes en las distintas ciudades capitales.

En este sentido, es muy importante que el proyecto de ley de competencias reconozca esta condición de las ciudades capitales, y establezca reglas de distribución de recursos diferenciadas que de seguro tendrán alto impacto social, ambiental y económico.

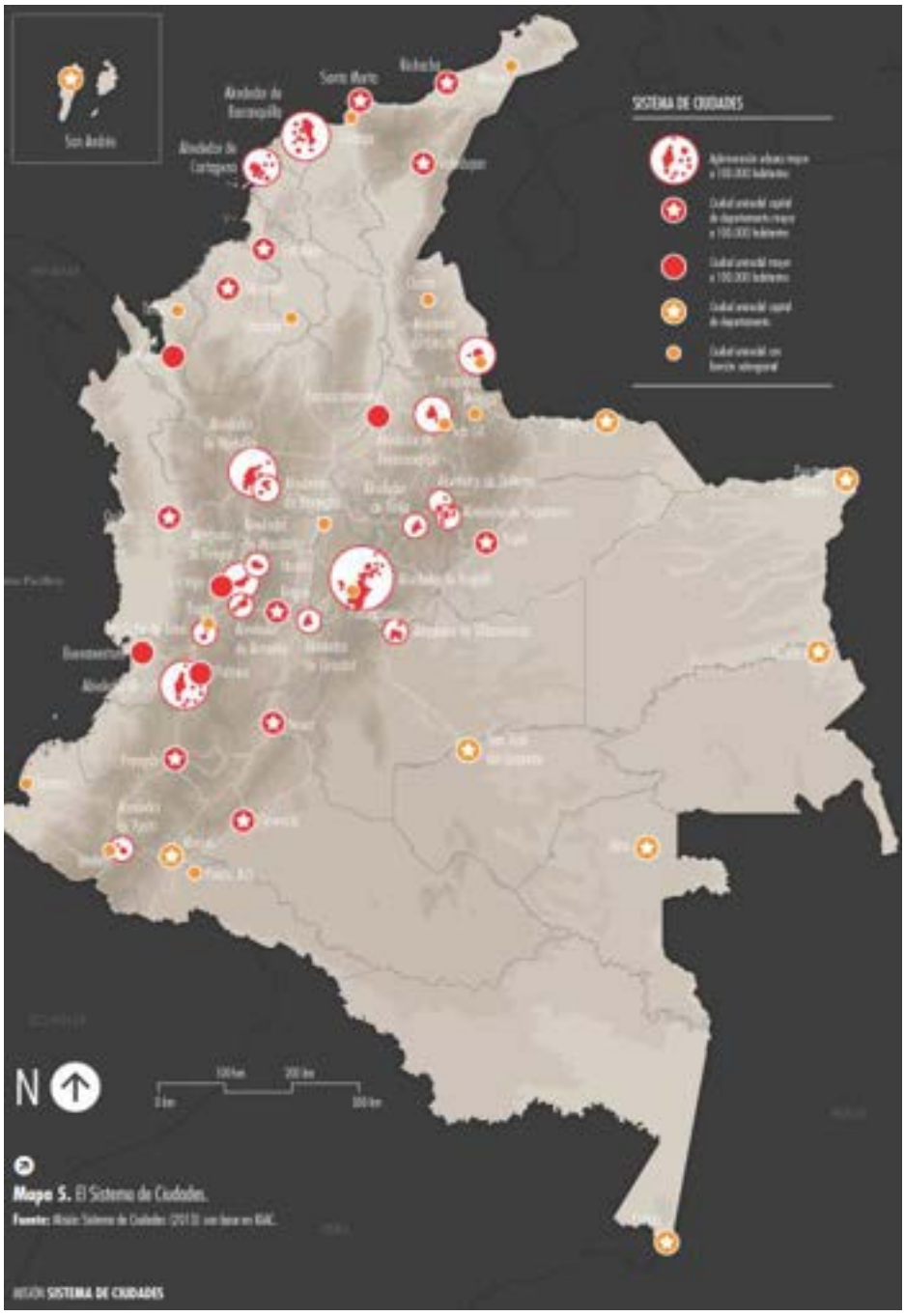
## c. Dinámicas de aglomeración

Si bien la organización territorial de Colombia y la Constitución vigente regulan el país mediante la figura administrativa municipal, el Departamento Nacional de Planeación - DNP utiliza alternativamente el sistema de ciudades para diversificar diferentes políticas de desarrollo.

En este sentido, se traen a colación apartes del estudio elaborado en el 2012 por el DNP, donde se menciona que:

> (…) *el criterio inicial para definir el Sistema de Ciudades fue el* ***tamaño poblacional****. La literatura internacional reconoce que las ciudades con poblaciones superiores a 100.000 habitantes cuentan con una mayor capacidad para prestar servicios más completos y diversos, así como mayores posibilidades de aprovechar las* ***economías de aglomeración****.*
>
> De igual manera, el estudio *incluye como parte del sistema, las ciudades mayores de 100.000 habitantes al 2010, bien fueran* ***aglomeraciones urbanas o ciudades uninodales****. Es decir, todas las ciudades uninodales mayores a 100.000 habitantes y las aglomeraciones urbanas cuya población, sumados los habitantes urbanos de todos los municipios que la conforman, es mayor a 100.000 habitantes. Esto formó un conjunto de* ***18 aglomeraciones*** *y 16 ciudades uninodales. A este grupo de ciudades se agregaron 22 ciudades menores de 100.000 habitantes que tienen una importancia sobresaliente político – administrativa o de prestación de servicios a nivel regional. Se incluyeron las* ***8 capitales de departamento*** *no consideradas en las categorías anteriores y 14 ciudades identificadas en un estudio del antiguo Ministerio de Desarrollo Económico como centros subregionales funcionalmente sobresalientes por la diversidad de servicios que le prestan a su región (Molina y Moreno, 2001).*
>
> *En total, el sistema se conforma por* ***56 núcleos urbanos*** *(18 aglomeraciones; 38 ciudades uninodales) que albergan alrededor de* ***30 millones de personas****: un* ***65% de la población total de país*** *y un* ***80% de la población urbana****. Las aglomeraciones urbanas suman una población total que representa el 52% de la población del país y el 65% de la población urbana. En conjunto, las ciudades uninodales suman una población total que representa el 13% de la población total del país y alrededor del 15% de la población urbana.*

El siguiente esquema permite identificar y visualizar geográficamente, como hay población urbana mayor a 100.000 habitantes tanto en ***aglomeraciones urbanas*** con una ciudad capital como nodo, como en ***ciudades uninodales*** capitales de departamento, como en ciudades caracterizadas como *uninodales*, pero no capitales de departamento.




Fuente: Misión Sistema de Ciudades – DNP 2010

El mismo estudio permite evidenciar la población urbana del Sistema de Ciudades a 2010:

| SISTEMA DE CIUDADES | MUNICIPIOS | POBLACIÓN TOTAL 2010 | POBLACIÓN URBANA 2010 | POBLACIÓN RURAL 2010 |
|---|---|---|---|---|
| Ciudades Mayores a 100.000 habitantes | | | | |
| Aglomeraciones Urbanas (18) | 113 | 23.722.031 | 22.440.037 | 1.281.994 |
| Ciudades Uninodales (16) | 16 | 4.379.178 | 3.901.539 | 477.639 |
| Ciudades menores de 100.000 habitantes | | | | |
| Ciudades Capitales de Departamento (8) | 8 | 351.411 | 254.625 | 96.786 |
| Ciudades con funciones subregionales (14) | 14 | 1.320.236 | 962.103 | 358.133 |
| Total Sistema de Ciudades (56) | 151 | 29.772.856 | 27.558.304 | 2.214.552 |
| % Con Respecto a Colombia | 13,71% | 65,54% | 79,35% | 20,70% |
| Total Colombia | 1.101 | 45.427.989 | 34.728.900 | 10.699.089 |

Fuente: Misión Sistema de Ciudades con base en las proyecciones de población de Álvaro Pachón y Asociados (2012), con base en DANE para la Misión del Sistema de Ciudades.

Tal dinámica poblacional, denota el rol, la importancia y el nivel de incidencia de las ciudades capitales tanto en aglomeraciones, como en ciudades uninodales. Es así como el estudio denota además que cerca del 75% de la población colombiana vive en centros urbanos, áreas predominantemente urbanas y ciudades intermedias según categorías OCDE (2019) y DNP (2019), y estima que esta proporción aumentará al 85% en el año 2050.

Durante las próximas cuatro décadas cerca de 20 millones de personas llegarán a las ciudades, con las correspondientes demandas de vivienda, transporte, servicios públicos y sociales, entre otras cargas que deberían ser compensadas particularmente a las ciudades capitales. El número de ciudades mayores de 1 millón de habitantes aumentará de 4 en 2010 a 7 en 2050, y las mayores de 100 mil, de 41 a 69, lo cual implica mayores retos en materia de conectividad y coordinación.

De esta manera, la tipología de las ciudades según lo establecido en el Sistema de Ciudades en las conclusiones de la Misión en 2012 es la siguiente:

- **Aglomeración capital:** Conjunto urbano de municipios con una población total mayor a 100.000 habitantes cuyo núcleo sea capital de departamento.
- **Aglomeración:** Conjunto urbano de municipios con una población total mayor a 100.000 habitantes.

- **Aglomeración menor:** Conjunto de dos o más municipios cuyas cabeceras urbanas chocan entre sí con el municipio central de la aglomeración Ejem: Funza-Mosquera.
- **Ciudad capital mayor:** Municipio capital de departamento con una población mayor a 100.000 habitantes.
- **Ciudad mayor**: Municipio con una población mayor a 100.000 habitantes.
- **Ciudad capital**: Municipio capital de departamento con una población menor a 100.000 habitantes.
- **Ciudad:** Municipio con una población menor a 100.000 habitantes de relevancia subregional.

El documento concluye entre otras, que la **prospectiva del Sistema de Ciudades** va en la lógica de ***conformar redes de ciudades que fomenten la complementariedad y la especialización de sus economías urbanas, como un punto importante para aumentar los efectos positivos del proceso de urbanización en el país***, y prevé además que, ***entre las aglomeraciones y algunas ciudades uninodales se conformen ejes regionales***, que conlleven a la formulación de lo que ONU Hábitat define como **Operaciones territoriales estratégicas** que favorezcan la política urbana nacional y la convergencia regional.

Con estas referencias, los criterios de distribución para ciudades capitales consideradas en aglomeraciones urbanas o como ciudades uninodales, deberán incluir en sus variables esta condición descrita como un factor que reconozca su incidencia en el per cápita asignado en todos los sectores, en una subcategoría de la de ciudad capital.

## d. Esquemas asociativos territoriales de liderazgo capital

Algunas de las visiones teóricas recogidas por **ONU Hábitat** sobre la **gobernanza metropolitana** en el mundo, (…) describen en Hábitat III ***la consolidación de la visión de la urbanización como un tema estratégico para el desarrollo sostenible***. *Esta nueva visión se basa en el poder transformador de la urbanización como fuente endógena de prosperidad y crecimiento, y de cómo la urbanización contribuye a la economía nacional y a generar empleo. Describe además como las metrópolis se han convertido en actores clave en este proceso, como verdaderos motores de innovación, crecimiento económico y desarrollo.*

*Sin embargo, hace una alerta frente a que la* ***urbanización*** *se produce a un ritmo muy rápido, y muchos gobiernos nacionales, metropolitanos y locales* ***ya no pueden controlar el proceso****. En muchos casos, los gobiernos metropolitanos y locales no han recibido los medios para abordar estos desafíos, allanando el camino para los problemas disfuncionales de la metrópoli. Si los desafíos de nuestras metrópolis no son dirigidos y gobernados adecuadamente, la urbanización podría convertirse en un serio riesgo estratégico para la humanidad, profundizando las actuales desigualdades sociales, la pobreza, la inseguridad y la falta de sistemas de transporte eficientes, entre otros problemas.*

De esta manera, y en razón a que el 80% de los ciudadanos de América Latina y el Caribe recibe servicios solo a través de los gobiernos municipales, se hace esencial mejorar la capacidad de atención de los gobiernos locales a través de ***figuras asociativas de coordinación metropolitana*** (Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible- BID 2019).

La Oficina del director ejecutivo de ONU Hábitat menciona en el mismo libro que, *la gobernanza metropolitana tiende a ser un problema políticamente controvertido que se introduce en los modelos de gobernanza existentes, entre la capa de instancias subnacionales y locales. A medida que las ciudades crecen y las áreas metropolitanas se vuelven más complejas, surge la necesidad de encontrar una solución específica para la gobernanza de esa realidad.*

*Este proceso tiende a entrar en conflicto con las estructuras gubernamentales existentes. En muchos lugares del mundo, esto confluye en una falta de acción, aplazamiento y prolongadas negociaciones políticas entre los diferentes niveles de poder* (…) (Joan Clos 2011-2017; Maimunah Mohd Sharif 2018).

Es en este contexto, en donde figuras como la de **los Esquemas Asociativos Territoriales- EAT, y en especial los que se constituyen desde el liderazgo de una ciudad capital**, se constituyen y surgen como una estrategia innovadora que *presta atención a las necesidades de las personas y trata de resolver la arquitectura política para lograr una gobernanza metropolitana eficaz*.

Por su parte, Juan Pablo Bonilla, Gerente Sectorial, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, dice que, ***si bien el desarrollo metropolitano está***

***expandiendo el tamaño de los mercados laborales y de consumo en muchas ciudades, está creando nuevas demandas para la gestión eficaz de servicios básicos, movilidad, inversión, interacción social y un entorno compartido.*** *En América Latina y el Caribe, estos desafíos son especialmente graves debido a los niveles de urbanización en rápido aumento en la segunda mitad del siglo XX y al débil crecimiento de la productividad.*

De otro lado, CAF – Banco de Desarrollo de América Latina plantea que, es bien sabido que a los estados de las economías emergentes les resulta difícil participar efectivamente en una red de competitividad global en su lucha por mantener políticas nacionales eficaces; al mismo tiempo, los gobiernos locales de estos países a pesar de los avances en los procesos de descentralización no cuentan con las capacidades estatales para coordinar el desarrollo urbano integral, particularmente en América Latina, en donde, según el informe de ONU-Hábitat, se registra las mayores tasas de urbanización y, al mismo tiempo, los niveles más altos de desigualdad social y violencia en el mundo. Para CAF, esta paradoja plantea dos preguntas:

- ¿Cómo gobernar esta complejidad territorial desde una perspectiva local inclusiva?
- ¿Es el ámbito de las áreas metropolitanas el nuevo espacio de oportunidad para promover el desarrollo sostenible de las economías emergentes?

Imagen de elaboración propia, con fotos suministradas por las ciudades capitales

En este contexto global de la gobernanza metropolitana, según el DNP, un **Esquema Asociativo Territorial- EAT** *es la unión de libre y voluntaria de dos o más entidades territoriales para atender un propósito común (necesidades o potencialidades) que han identificado previamente y que podrían impulsar el desarrollo autónomo y autosostenible de sus comunidades*. Esta unión, deriva en una entidad administrativa de derecho público, con autonomía administrativa, personería jurídica propia, patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

En resumen, **según el DNP: un esquema asociativo es una entidad pública**. *"Una aseveración que deberá ser pertinentemente aclarada en el proyecto de ley de competencias".*

Existen varios tipos de EAT y varían según sus funciones y escala:

- **EAT entre entidades territoriales del nivel departamental:** Asociación de Departamentos, Regiones Administrativas de Planificación RAP / RAPE.
- **EAT entre entidades territoriales del nivel municipal:** Asociación de Municipios, Áreas Metropolitanas y Provincias Administrativas de Planificación– PAP.
- **EAT entre entidades territoriales del nivel municipal y/o departamental:** Regiones de Planeación y Gestión – RPG.
- **Otros tipos:** Asociación de Distritos Especiales, asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR (particularmente para diseñar y ejecutar programas conjuntos y hacer inversión por fuera de su jurisdicción en cumplimiento de los convenios que definan).

Actualmente, las ciudades capitales hacen parte de **8 esquemas asociativos, tipo Áreas Metropolitanas**, así:

| Ciudad capital | Nombre del Área Metropolitana |
|---|---|
| Barranquilla | Área Metropolitana de Barranquilla |
| Bogotá | Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca |
| Bucaramanga | Área Metropolitana de Bucaramanga |
| Cali | Área Metropolitana del Suroccidente |
| Cúcuta | Área Metropolitana de Cúcuta |
| Medellín | Área Metropolitana del Valle de Aburrá |
| Pereira | Área Metropolitana de Centro Occidente |
| Valledupar | Área Metropolitana de Valledupar |

De igual manera, las ciudades capitales hacen parte de **9 esquemas asociativos tipo RAP y/o RAPE**, así:

| N°. | RAP constituidas | Integrantes | Participación ciudades capitales |
|---|---|---|---|
| 1. | RAP-E Centro. | Boyacá, Cundinamarca, Meta, Huila, Tolima y Bogotá D.C. | Tunja<br>Bogotá D.C.<br>Villavicencio<br>Neiva<br>Ibagué |
| 2. | RAP Pacífico. | Cauca, Chocó, Nariño, Valle del Cauca. | Popayán<br>Quibdó<br>Pasto<br>Cali |

| N°. | RAP constituidas | Integrantes | Participación ciudades capitales |
|---|---|---|---|
| 3. | RAP Caribe. | Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre. | Barranquilla<br>Cartagena<br>Valledupar<br>Montería<br>Riohacha<br>Santa Marta<br>Sincelejo |
| 4. | RAP Eje Cafetero. | Caldas, Quindío, Tolima, Risaralda. | Manizales<br>Armenia<br>Ibagué<br>Pereira |
| 5. | RAP Amazonía. | Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Amazonas. | Florencia<br>Puerto Inírida<br>San José del Guaviare<br>Mocoa<br>Leticia |
| 6. | RAP El Gran Santander. | Santander, Norte de Santander | Bucaramanga<br>Cúcuta |
| 7. | RAP Llanos Orientales. | Casanare, Arauca, Vichada. | Yopal<br>Arauca<br>Puerto Carreño |
| 8. | RAP del Agua y la Montaña. | Caldas, Antioquia. | Manizales<br>Medellín |
| 9. | RAP de los Dos Mares. | Antioquia, Chocó. | Medellín<br>Quibdó |

Fuente: Elaboración propia

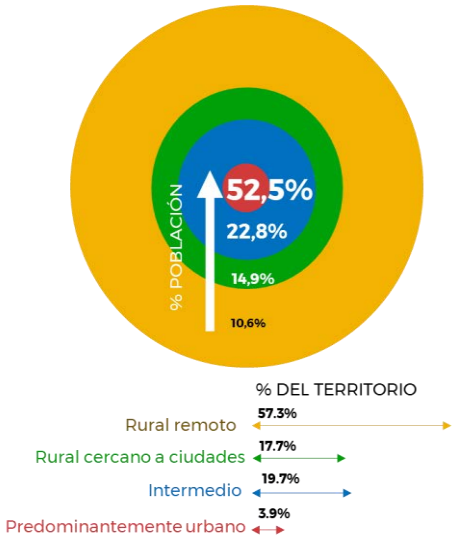
- 30 de las 33 ciudades asociadas se encuentran dentro de una RAP / 91% de las ciudades asociadas.
- Únicamente Uribia, Providencia y Mitú no lo están.
- Ibagué (Tolima), Medellín (Antioquia) y Manizales (Caldas) se encuentran en al menos 2 RAP.

Es importante reiterar entonces, como lo demuestra el DNP (2018), OCDE (2019) y Arroyo, J.S. y Benedetti, A. (2019), que las ciudades capitales son el dinamizador del desarrollo regional, dadas las conexiones territoriales que fomentan y que parten de considerar sus capacidades en:

- El impulso a la competitividad y la equidad regional a través de la conexión a mercados (Sistema de Ciudades y vínculos urbano-rurales),

- La formulación de políticas diferenciadas según particularidades y vocación de las regiones,
- La proyección de una Visión funcional del territorio, y
- El desarrollo de las oportunidades de crecimiento según las potencialidades productivas de cada región.

Adicionalmente, son las ciudades capitales las que aprovechan todas las potencialidades territoriales para el desarrollo de las distintas regiones del país. Para una fácil comprensión de este análisis, como lo demostró DNP (2019), es cuestión de comprender que el crecimiento económico ha sido jalonado por las ciudades (76% del PIB), tanto en la categoría de áreas predominantemente urbanas o como a nivel intermedio (OCDE, 2019), y las brechas territoriales del desarrollo, en cualquier soporte de medición que se quiera analizar (IPM, NBI, Mercado Laboral, ICV, etc.), se incrementan entre más se desconecte la entidad territorial de menor tamaño (áreas rurales cercanas o remotas (OCDE, 2019)), de las ciudades que conforman el sistema de ciudades.




Conexiones Territoriales de las Ciudades Capitales: Análisis de la distribución de la población según tipologías funcionales

Fuente: Tomado de DNP 2018 y OCDE 2019.

DNP (2019), las ciudades capitales son el soporte de la conexión entre territorios, gobiernos y poblaciones y, por tanto, es fundamental que el proyecto de ley pueda responder a lineamientos estratégicos como:

- Fortalecer políticas e inversiones para el desarrollo regional:
  1. Coordinación y articulación del Gobierno Nacional Central (GNC) para el desarrollo territorial;
  2. Alineación entre desarrollo y ordenamiento territorial y
  3. Fortalecer nivel intermedio de planeación.

- Conectar territorios (Sistema de Ciudades, nodos dinamizadores del desarrollo y fortalecer vínculos urbano-rurales):
  4. Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo, y
  5. Sistema de ciudades: motor para el desarrollo regional.

- Promover mayor autonomía de las entidades territoriales fortaleciendo capacidades fiscales e institucionales:
    6. Fortalecimiento fiscal e institucional,
    7. Mayor eficiencia en el gasto público territorial, y
    8. Asistencia técnica a los entes territoriales, énfasis en fortalecer competencias en la estructuración de proyectos de impacto regional.

- Rediseñar instrumentos e información para fortalecer políticas de desarrollo regional:
    9. Más y mejor información,
    10. Modelo de administración de datos de suelo georreferenciados (catastro y ordenamiento territorial), y
    11. Promover uso de nuevas tecnologías para el fortalecimiento a entidades territoriales."

Es muy importante que el proyecto de ley de competencias reconozca que es pertinente diseñar *mecanismos que fortalezcan los esquemas asociativos territoriales para la prestación de servicios*, lo cual implica superar las restricciones propias de la falta de flexibilidad del SGP que, a su vez, impiden destinar recursos a estos modelos de gobernanza regional y, por tanto, frena el nivel dinamizador del desarrollo territorial que generan las capitales como nodo articulador de esfuerzos intermunicipales para atender demandas conjuntas.

## e. Autonomía y flexibilidad territorial capital

La Constitución Política de Colombia de 1991, fundamentó la organización territorial en la descentralización y la autonomía. Por esta razón, en la asignación de competencias y recursos, deben primar estos principios.

En este contexto, las leyes que han desarrollado la asignación de recursos para cumplir con ciertas competencias han definido ciertos tipos de **inflexibilidades que han dificultado la toma de decisiones autónoma por parte de los mandatarios locales**. Entre estas:

- **Inflexibilidad en la destinación de recursos de los diferentes sectores.**
  Esta se caracteriza por tener un porcentaje cerrado para el cumplimiento de una competencia específica, por ejemplo, los porcentajes del 3% y el 4% correspondientes a Deporte y Recreación, y Cultura en la participación de propósito general.

- **Inflexibilidad en el uso de recursos de los diferentes sectores por falta de competencias.**
  Esta hace referencia a posibles acciones o funciones que en el marco de la gestión de la entidad territorial no se encuentran habilitadas para ser ejecutadas por ella y requieren de realizar gestión a otros niveles de gobierno para poder tener acceso a bienes y/o servicios, por ejemplo, soluciones alternativas de agua potable y saneamiento básico tales como la compra de agua en bloque, no son susceptibles de adquirir con recursos del SGP.

Cabe señalar que las barreras para acceder al Sistema General de Regalías - SGR (otra importante fuente de recursos para los territorios) agravan este tipo de restricciones, dejando a las ciudades capitales limitadas a un modelo de finanzas públicas que no responde a sus necesidades y dinamismo particular. Asimismo, evidenciar que la imposibilidad de incrementar el gasto de funcionamiento condiciona el fortalecimiento de los equipos técnicos y profesionales locales, afectando la calidad de la gestión pública. En otras palabras, el actual modelo presenta una brecha crítica entre las competencias asignadas a las capitales y los recursos disponibles para cumplirlas.

Por su parte, la Ley 715 de 2001 y la Ley 617 de 2000, principalmente, restringen el uso de los recursos, situación que, en la práctica, evidencia una tendencia recentralizadora de las decisiones fiscales y, por tanto, profundización de la dependencia del nivel nacional.

En la misma lógica, el eventual proyecto de ley de competencias, tampoco podría plantear la idea de pasar el centralismo del orden nacional al orden departamental, para que sean los municipios y distritos lo que deban seguir prestando de manera directa los servicios y atendiendo a los ciudadanos, con alta dependencia de

acceso a fuentes de financiamiento y sin la suficiencia de los recursos necesarios para ello.

Si en las ciudades capitales, se logran coberturas y calidades de como mínimo el 98%, debería ser posible descentralizar completamente las competencias asociadas, y abrir la posibilidad de redirigir tales destinaciones a otros sectores con demandas mayores.

## f. Compensación de cargas adicionales

En concordancia con lo dispuesto por la **Ley 2082 de 2021**, *"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"*, se destaca lo previsto en su **Artículo 4**, el cual establece en su artículo 4° que:

> ***ARTÍCULO 4. Compensación de cargas adicionales.*** *Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas.*

Se hace evidente la necesidad de adoptar criterios diferenciados en la distribución de recursos para **compensar las cargas adicionales** que enfrentan las ciudades capitales, especialmente aquellas derivadas de **fenómenos de concentración poblacional, movilidad humana y limitaciones estructurales para el desarrollo**.

Estas **cargas adicionales**, recaen de forma desproporcionada sobre las ciudades capitales y los municipios integrantes de aglomeraciones urbanas, y se manifiestan en mayores exigencias para la atención de población flotante y/o desplazada, migrante, en situación de pobreza, así como en el sostenimiento de bienes públicos de escala regional o nacional. Esta realidad demanda de las capitales esfuerzos complementarios de alto enfoque social, **una respuesta institucional robusta**, acompañada de **sobrecostos en recursos de inversión que no son compensados por el SGP** por demanda en servicios, en sectores como agua potable y saneamiento básico, vivienda y hábitat, salud, educación, movilidad, incidencias ambientales, desarrollo de infraestructuras particulares (rellenos sanitarios, cárceles, …) y servicios públicos domiciliarios entre otros aspectos centrales del desarrollo territorial.

En consecuencia, la Ley de Competencias debe desarrollar este principio mediante mecanismos técnicos y fiscales concretos, que reconozcan y compensen tales desigualdades que enfrentan las ciudades capitales, garantizando una asignación justa, diferenciada y sostenible de las competencias y los recursos, acorde a las realidades periódicas en estos municipios y distritos del país.

## g. Transición ordenada para el fortalecimiento y desarrollo de capacidades locales

La dinámica de las ciudades capitales hace que estas deban responder de manera diferenciada a los diferentes retos que se presentan en sus territorios y regiones de influencia, acorde con sus capacidades y/o limitaciones particulares, pero siempre afrontando el creciente aumento de la demanda, ya no particular, sino regional, cada vez más asentada en las dinámicas y necesidades de convergencia.

Índices como el de Desempeño Institucional (IDI), el de Desempeño fiscal, o el de Competitividad de Ciudades (ICC), entre muchos otros a los que abajo se hace referencia, hacen visible tras sus mediciones, la profunda asimetría entre unas y otras ciudades. Con ellos, se da un amplio abanico de lineamientos de captura de datos para posteriores mediciones que, principalmente desde el orden nacional se emiten, y que expresan sin darse cuenta, la profunda concepción centralista que se tiene en el Estado colombiano frente al desarrollo de capacidades. Si a estos se les suman otros índices que se originan en organismos autónomos como la Contraloría General de la República o la misma Procuraduría General de la Nación, o las mediciones que periódicamente sacan organizaciones no gubernamentales, e incluso desde organismos multilaterales; aun así siguen expresando la buena pero desarticulada intención de tratar de ver la medición de lo que cada uno entiende por capacidades del Estado, como algo referente para saber si los lineamientos emitidos están dando resultado o no un lapso de tiempo determinado. Desafortunadamente, cada actor se ha encargado de posicionar desde su posición independiente pero igualmente incidente, tales lineamientos, sin que exista un control crítico constructivo o unificado alrededor.

El hecho es que, aun cuando los resultados realmente no deben ser vistos como un ranking comparativo entre ciudades, algunas lo perciben así, y otras tratan de ver en tal sinnúmero de datos, cifras, porcentajes y gráficas lecturas integrales de sus realidades. Lo cierto es que la posibilidad de hacer dichas lecturas, debería permitir identificar y confirmar cuáles son las causas reales de la posibilidad e imposibilidad de entregar mejores bienes y servicios a la población, acotado en la cantidad y calidad de capacidades requeridas para ello.

Es tan amplio el tema de capacidades y se han dado tantas discusiones al respecto que, se han planteado igualmente múltiples modelos de gestión que dan cuenta de **"cómo fortalecer una u otra capacidad dependiendo de quién la lidere y proponga desde su propio sesgo y liderazgo (suponiendo que hubiera claridad al respecto)"**. No obstante, lo cierto es que tanta creatividad por dar lineamientos frente a las posibilidades de su implementación y control posterior para su fortalecimiento, han llevado a la administración pública a desbordar el concepto mismo de capacidad, hasta el punto de complejizarlo de tal manera que las

organizaciones han tenido que dedicarse no a fortalecer capacidades, sino a responder a cuanto modelo de seguimiento particular y aparentemente integrado existe en el Estado colombiano.

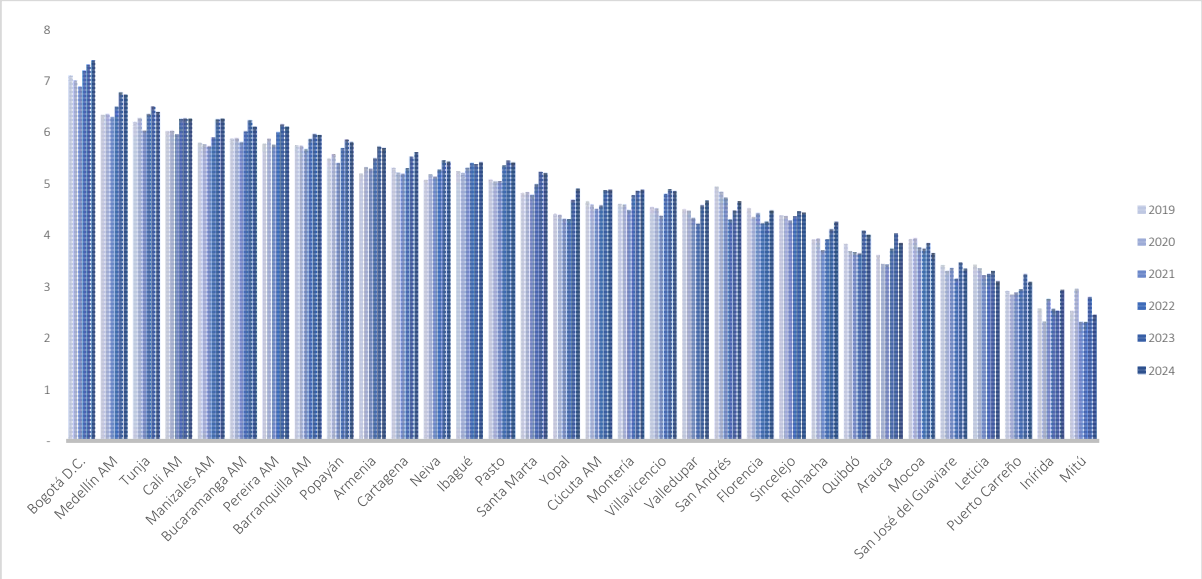
Algunos de los índices vigentes de referencia (sin perjuicio que se esté creando otro en este momento), son:

| N° | Índice | Promotor | Iniciativa |
|---|---|---|---|
| 1 | Índice de Desempeño institucional | Departamento Administrativo de la Función Pública- DAFP | Pública- Orden Nacional |
| 2 | Índice de Gestión Estratégica del Talento Humano | Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP | Pública- Orden Nacional |
| 3 | Índice de Integridad | Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP | Pública- Orden Nacional |
| 4 | Índice de Planeación Institucional | Departamento Nacional de Planeación – DNP | Pública- Orden Nacional |
| 5 | Índice de Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público | Departamento Nacional de Planeación – DNP Ministerio de Hacienda y Crédito Público | Pública- Orden Nacional |
| 6 | Índice de Compras y Contratación Pública | Colombia Compra Eficiente | Pública- Orden Nacional |
| 7 | Índice de Fortalecimiento Organizacional y Simplificación de Procesos | Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP | Pública- Orden Nacional |
| 8 | Índice de Gobierno digital | Ministerio TIC | Pública- Orden Nacional |
| 9 | Índice de Seguridad digital | Ministerio TIC | Pública- Orden Nacional |
| 10 | Índice de Defensa Jurídica | Agencia de Defensa Jurídica del Estado- ADJE | Pública- Orden Nacional |
| 11 | Índice de Mejora Normativa | Departamento Nacional de Planeación – DNP | Pública- Orden Nacional |
| 12 | Índice de Servicio a las ciudadanías | Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP | Pública- Orden Nacional |
| 13 | Índice de Racionalización de Trámites | Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP | Pública- Orden Nacional |
| 14 | Índice de Participación Ciudadana en la Gestión Pública | Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP | Pública- Orden Nacional |

| N° | Índice | Promotor | Iniciativa |
|---|---|---|---|
| 15 | Índice de Seguimiento y Evaluación del Desempeño Institucional | Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP | Pública- Orden Nacional |
| 16 | Índice Transparencia, Acceso a la Información y lucha contra la Corrupción | Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP | Pública- Orden Nacional |
| 17 | Índice de Gestión Documental | Archivo General de la Nación | Pública- Orden Nacional |
| 18 | Índice de Gestión Información Estadística | Departamento Nacional de estadística – DANE | Pública- Orden Nacional |
| 19 | Índice de Gestión del Conocimiento | Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP | Pública- Orden Nacional |
| 20 | Índice de Control Interno | Departamento Administrativo de la Función Pública- DAFP | Pública- Orden Nacional |
| 21 | Índice de Desempeño fiscal | Departamento Nacional de Planeación – DNP | Pública- Orden Nacional |
| 22 | Índice de Innovación | Ministerio TIC | Pública- Orden Nacional |
| 23 | Índice de Capacidades para la Innovación Pública | Departamento Nacional de Planeación- DNP | Pública- Orden Nacional |
| 24 | Índice de Desempeño Municipal | Departamento Nacional de Planeación- DNP | Pública- Orden Nacional |
| 25 | Índice de Control fiscal / Corrupción | Contraloría General de la República- CGR | Pública- Organismo de control |
| 26 | Índice de Transparencia y Acceso a la Información ITA | Procuraduría General de la Nación- PGN | Pública- Organismo de control- Ministerio público |
| 27 | Índice de Competitividad de ciudades | Consejo Privado de Competitividad- CPC | Privada- empresariado |
| 28 | Índice Subnacional de Emprendimiento | Consejo Privado de Competitividad- CPC | Privada- empresariado |
| 29 | Índice de Transparencia | Transparencia por Colombia | Privada- universidades, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas |

Con este panorama, a continuación, se hacen algunas referencias de los índices arriba mencionados. Por ejemplo, el **Índice de Competitividad de Ciudades – ICC**, que destaca a **Bogotá** como líder nacional, seguido por **Medellín** y **Tunja**. Este indicador mide el desempeño en pilares clave como infraestructura, mercado laboral e innovación principalmente. No obstante, las dinámicas entre estas 3 ciudades son relativamente diferentes, y las lecturas deben verse como propias, sin que esto limite a posibilidad de compartir experiencias y buenas prácticas.

La siguiente ilustración revela una tendencia sostenida de desempeño entre las principales ciudades. Bogotá lidera consistentemente con los puntajes más altos, seguida por Medellín y Tunja en el segundo y tercer lugar respectivamente, destacándose como los principales centros de desarrollo urbano y territorial del país.



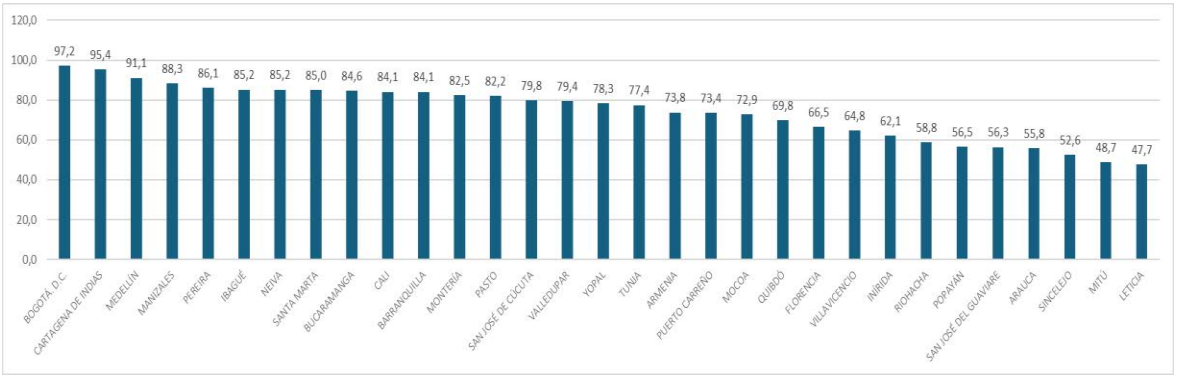

Evolución de puntaje ICC por ciudad y por año.
Fuente: Base de datos ICC, 2024.

En contraste, ciudades como **Mitú, Puerto Carreño e Inírida** presentan los puntajes más bajos a lo largo del período 2019 - 2024, reflejando retos persistentes en aspectos como instituciones, desarrollo económico, entre otros. Es notable la estabilidad relativa en el rango de puntajes en la mayoría de las ciudades, lo cual sugiere una ausencia de cambios significativos en sus posiciones relativas a lo largo de estos años.

La diferencia entre los puntajes más altos y los más bajos subraya las disparidades territoriales o la asimetría previamente descrita entre las ciudades capitales, que pueden responder a factores estructurales como la densidad poblacional, la inversión pública y privada, o las capacidades institucionales de cada ciudad. Este tipo de análisis puede servir como insumo

para priorizar estrategias de intervención que busquen cerrar las brechas entre las ciudades con mayores y menores índices de desempeño institucional- IDI.

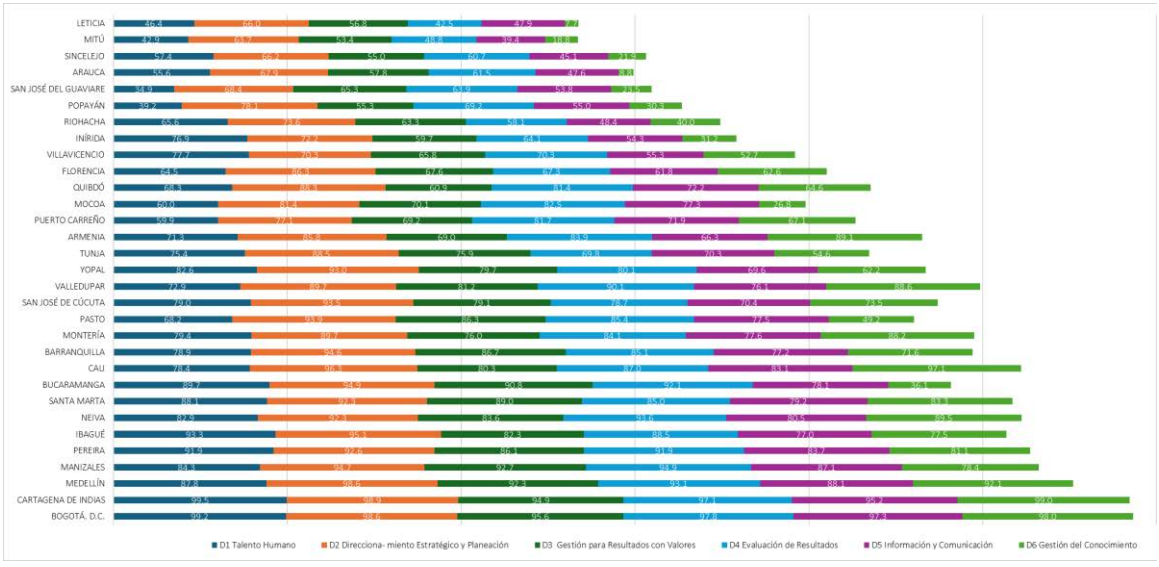
A propósito del **Índice de Desempeño Institucional- IDI**, los resultados para la vigencia 2024 evidencian variaciones significativas en el desempeño de las ciudades. **Bogotá** lidera con un puntaje destacado de 97,2, reflejando una gestión institucional sobresaliente en comparación con las demás capitales. Lo sigue **Cartagena** (95,4) y **Medellín** (91,1) quienes también presentan altos niveles de desempeño. No obstante, por otro lado, municipios como **Sincelejo** (52,6), **Mitú** (48,7) y **Leticia** (47,7) muestran los puntajes más bajos, destacando desafíos importantes en términos de fortalecimiento organizacional, planeación y transparencia.




Fuente: Elaboración propia a partir de información DAFP, 2025 de los resultados del Índice de Desempeño Institucional 2024.

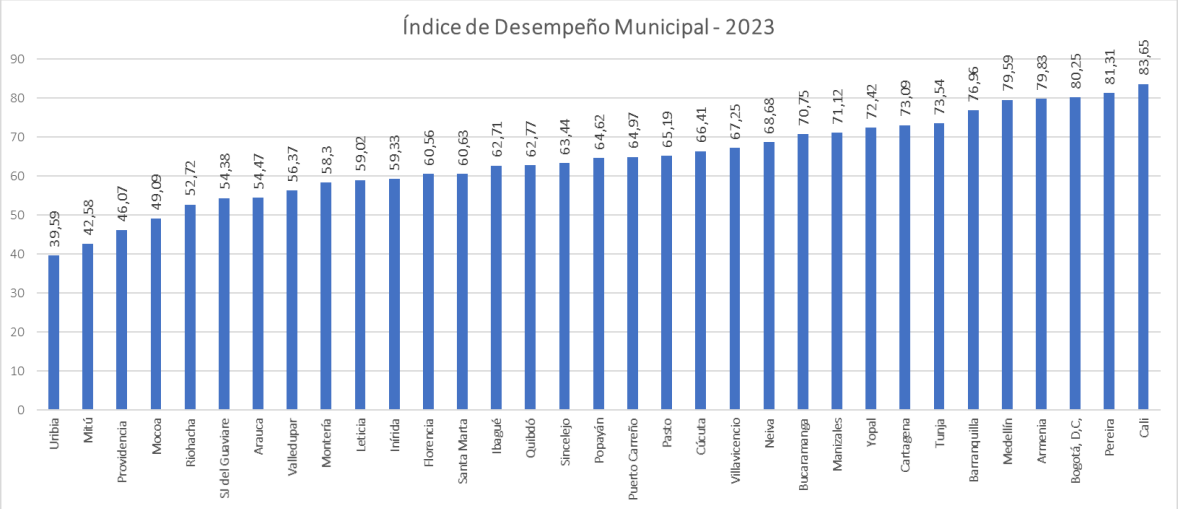
.

Este mismo índice, a nivel de cada una de las políticas que lo componen, muestra el siguiente comportamiento para las ciudades capitales:

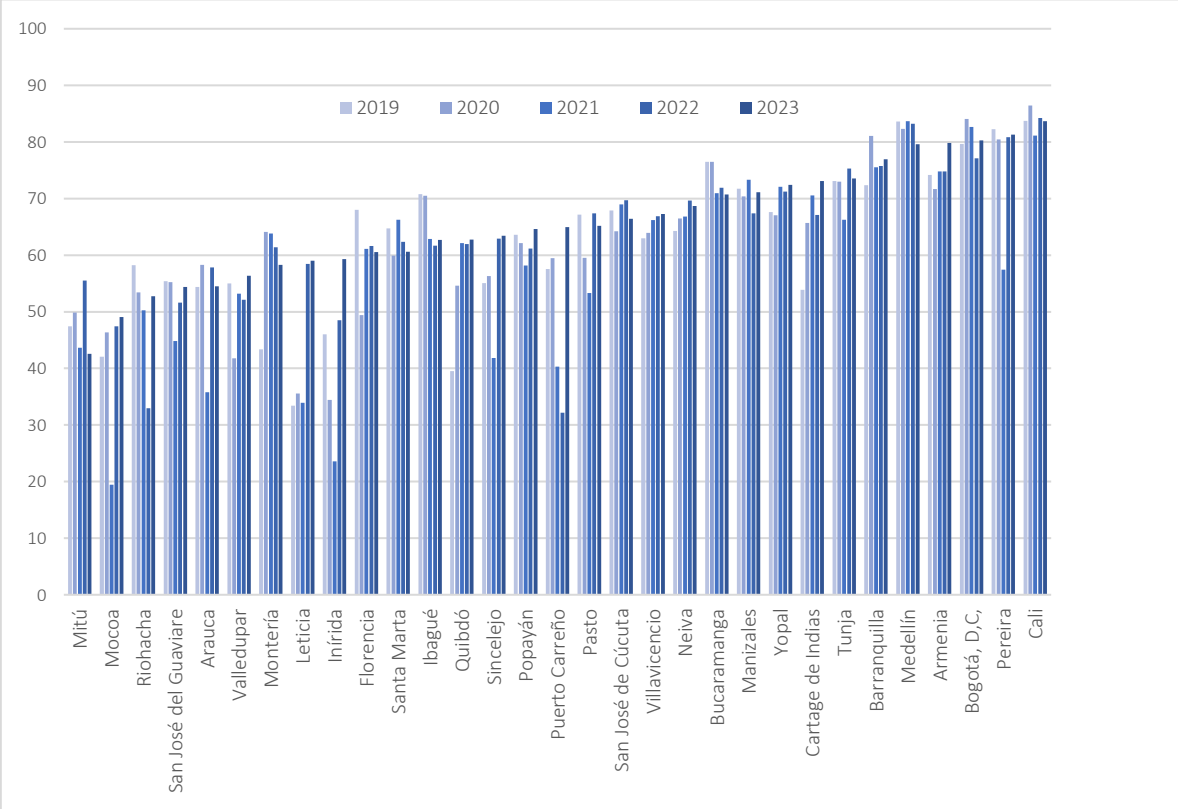



Fuente: Elaboración propia a partir de información DAFP, 2025.
Resultados Índice de Desempeño Institucional 2024 por políticas de gestión.

Otro referente de los índices arriba mencionados es el **índice de Desempeño Municipal- IDM** que, para el 2023 en las ciudades capitales detalla el siguiente comportamiento:

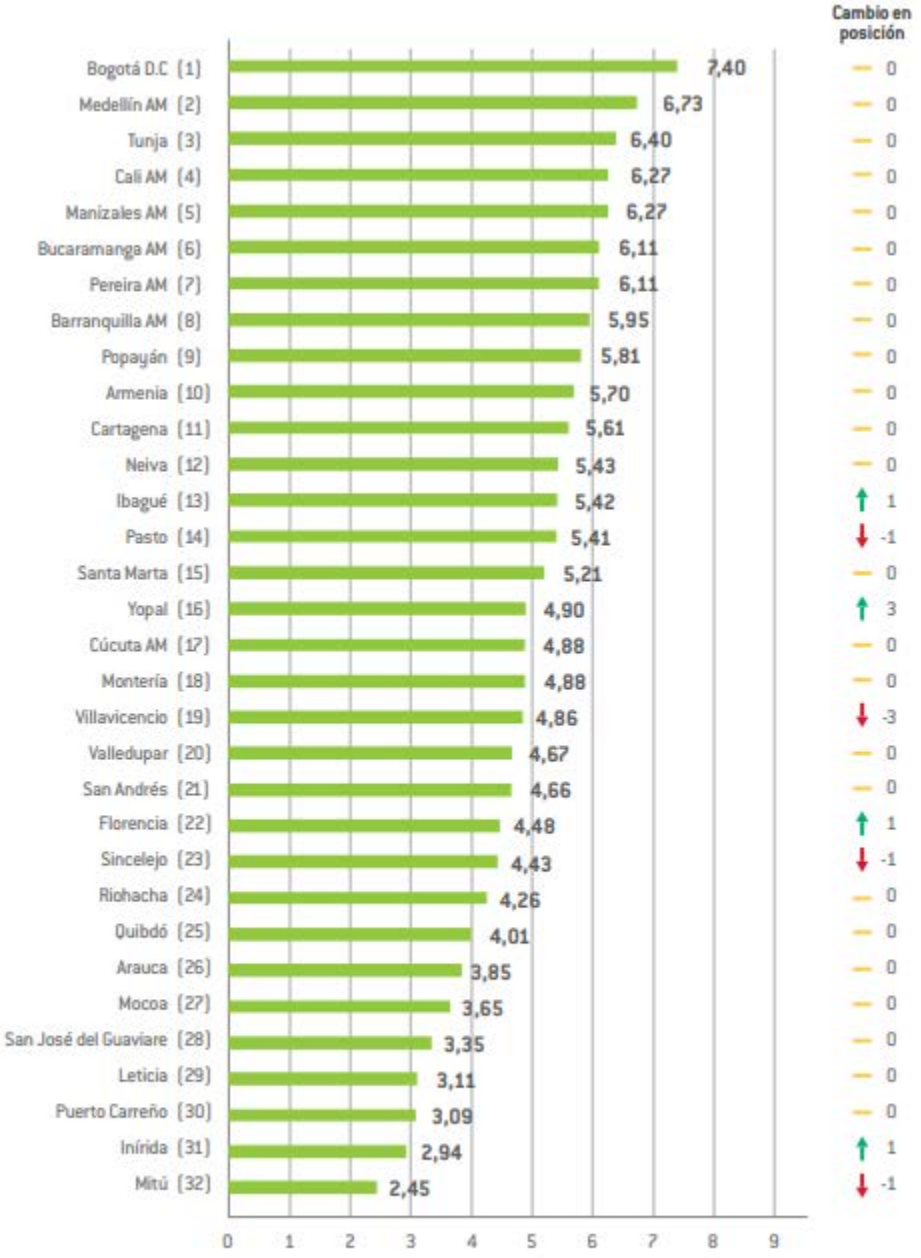



Resultados Índice de Desempeño Municipal 2023.
Fuente: Elaboración propia a partir de información DNP, 2025.




Resultados Índice de Desempeño Municipal 2019- 2023.
Fuente: Elaboración propia a partir de información DNP, 2025.

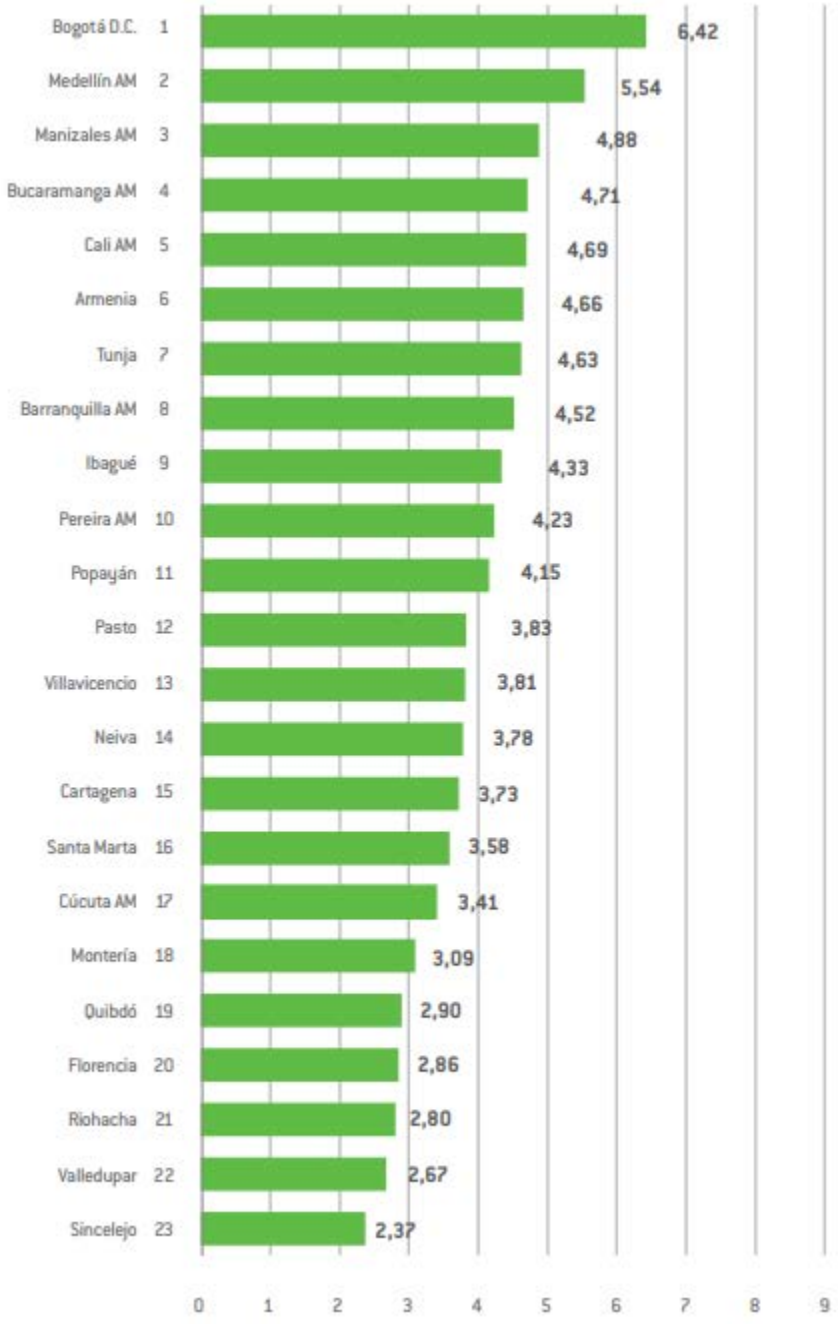
Por su parte, el **Índice de Competitividad de Ciudades – ICC** refleja los resultados de competitividad de las ciudades a 2024, así:




**Fuente:** CPC y Centro de Estudios en Competitividad Regional-Universidad del Rosario.

Puntaje y posición en el Índice de Competitividad de Ciudades 2024.
Fuente: CPC y Centro de Estudios en Competitividad Regional-Universidad del Rosario.

De igual forma, el Índice Subnacional de Emprendimiento, el primero en su alcance particular y emitido para 2024 por el Consejo Privado de Competitividad, denota los siguientes resultados:




Puntaje y posición en el Índice de Competitividad de Ciudades 2024.
Fuente: CPC y Centro de Estudios en Competitividad Regional-Universidad del Rosario.

Todos estos resultados analizados conjuntamente, no hacen otra cosa que reflejar **la heterogeneidad entre las ciudades capitales,** y permiten identificar que ***las capacidades y condiciones administrativas o institucionales*** que cada uno mide ***se ven influenciadas entre otras por factores de tipo presupuestal, técnico, talento humano y conocimiento o aprendizaje organizacional***, como los más notorios. En todos ellos, *las capitales con puntajes más altos han logrado implementar prácticas de gestión más efectivas, mientras que aquellas con menores resultados parece, requieren mayor experticia técnica y recursos para mejorar la propia.*

Pensar en el fortalecimiento y desarrollo de capacidades territoriales, debe estar acompañado sí o sí de mecanismos y estrategias de transición ordenada para desarrollarlas y establecerlas formalmente en las administraciones locales, al igual que de mecanismos diferenciados de acompañamiento y asignación de recursos. De otra manera, se corre el riesgo de profundizar las desigualdades en la gestión territorial y en la limitación de la eficacia de un eventual nuevo modelo de descentralización.

## 2. ANÁLISIS SECTORIALES

Antes de resaltar la situación actual y las posiciones técnicas de las ciudades capitales frente a cada sector, vale la pena destacar un par de variables clave que hacen diferencial la situación actual de las capitales frente a los demás entes territoriales.

Por ejemplo, dentro de las recomendaciones del cierre de la misión de descentralización y en los espacios de socialización que ha tenido el gobierno nacional, se estableció la pretensión de asignar a la variable **extensión territorial**, relevante dentro de los criterios para distribución de recursos del SGP en la búsqueda de cierre de brechas económicas y sociales principalmente, lo que implica que, para el caso de las ciudades capitales, debe prevalecer el **factor poblacional**.

### *Posiciones técnicas generales*

1. **Oportunidad de la información para la focalización de políticas públicas y la asignación de recursos.**

   **Unificar los mecanismos de focalización de política pública hacia el Registro Universal de Ingresos y Catastro multipropósito**, que permitan la prestación de servicios que respondan a la realidad poblacional de los territorios.

   - El **factor poblacional** del DANE debe seguir teniéndose en cuenta, y **continuar siendo la variable predominante en la distribución de recursos** en los sectores de salud, agua para el consumo humano y propósito general, dada la condición de las ciudades capitales que las convierten en aglomeraciones urbanas a través de las relaciones funcionales que se generan en su entorno, y por tanto, receptoras permanentes de las necesidades de atención a servicios sociales que, por supuesto, revierte en una mayor prestación que refleja incrementos de oferta para satisfacer la demanda de la población interna y flotante.
   - Para la prestación de servicios públicos domiciliarios, la **Nación tendrá que garantizar la actualización de la metodología para la estratificación socioeconómica elaborada por el DANE o quien haga sus veces**, incluyendo variables que permitan capturar la **realidad poblacional** de los territorios. Esto implicará que la Nación deberá **garantizar los recursos** para que los municipios lleven a cabo la **actualización de la estratificación**, **mínimo cada 5 años**.

   - Desligar la definición de las políticas públicas de la categorización presupuestal de las entidades territoriales, previstas en la Ley 617 de 2000.

2. La ley debe considerar los ***principios rectores*** para el establecimiento de nuevos criterios en la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP.

3. En la distribución de recursos del Sistema General de Participaciones- SGP, debe incluirse el criterio que reconozca la connotación del Distrito Capital y de las ciudades capitales dentro de una aglomeración urbana y/o un esquema asociativo territorial- EAT, con la finalidad de generar sinergias y optimizar recursos a través de hechos interjurisdiccionales, regionales y metropolitanos (convergencia regional), que permitan la concurrencia y un mayor beneficio para la comunidad.
4. Todas las competencias otorgadas en cada uno de los sectores objeto de la ley deberán tener garantizados los recursos necesarios para su cumplimiento.
5. Únicamente para los municipios de capacidades más bajas, el rol de los departamentos deberá garantizar la concurrencia en la prestación de servicios, en paralelo al fomento del fortalecimiento y desarrollo de capacidades.

***Posiciones técnicas sectoriales***

## a. Educación

Educación Preescolar, Básica y Media

6. La ley debe considerar los principios rectores para el establecimiento de nuevos criterios en la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP.

7. Que la ley considere la financiación con recursos adicionales a los actuales, para componentes correspondientes a *cierre de brechas* (actual calidad educativa) y la prestación del servicio de los tres grados adicionales de educación preescolar, que estableció el acto legislativo.
8. Que se otorgue a las entidades territoriales certificadas en educación, autonomía para restructurar (modificar o suprimir) cargos de la planta docente, con la finalidad de responder a las demandas reales del sistema educativo y generar eficiencia en la administración de los recursos asignados. Únicamente será solicitado al Ministerio de Educación Nacional autorización, cuando las modificaciones a realizarse impliquen incremento de costos de la estructura de financiación con cargo a recursos del SGP Educación (creación de nuevos cargos).

9. Con la finalidad de salvaguardar y privilegiar la calidad educativa, que debería ser el enfoque principal para el cierre de brechas en el sector, es necesario establecer un porcentaje mínimo que permita su financiación. Para ello, se propone fortalecer la calidad educativa, por lo tanto, destinar como mínimo un 40% (progresivamente en el término de crecimiento del SGP hasta el 39.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación- ICN) de los recursos de la bolsa de educación para calidad educativa (en adelante, cierre de brechas), con ello se garantiza que este componente no pierda espacio por la presión que ejerce la prestación del servicio sobre los recursos del sector y que el componente crezca en la misma magnitud del porcentaje de participación del sector Educación.

    - En el sector educativo, los costos del servicio docente, deben corresponder a los resultados de la calidad educativa.
    - Para la discusión salarial, el Gobierno Nacional debe hacer partícipe a los entes territoriales para la fijación del mismo.

10. Los recursos correspondientes a *cierre de brechas* (actual calidad educativa) seguirán beneficiando únicamente a los municipios, distritos y Distrito Capital, certificados y no certificados.

11. Los conceptos para financiar con los recursos del componente de *cierre de brechas* (actual calidad educativa), corresponderán a:

- Construcción, ampliación, adecuación y mantenimiento de infraestructura educativa.
- Dotación institucional de infraestructura educativa.
- Dotación institucional de material y medios pedagógicos para el aprendizaje.
- Dotación de elementos para el desarrollo de actividades extracurriculares propias de la institución educativa.
- Capacitación a docentes y directivos docentes para fortalecimiento de actividades y procesos en aula.
- Financiar el programa de alimentación escolar.
- Reconocimiento de costos académicos y complementarios asociados a la gratuidad educativa (directamente para las IE de los Municipios)
- Financiación de servicio de transporte escolar.
- Promoción e implementación de programas pedagógicos en el marco de los PEI de la institución educativa y las políticas del gobierno nacional (ejemplo: Bilingüismo).

12. Los conceptos para financiar con recursos del componente prestación del servicio:

- Costos asociados al funcionamiento de los establecimientos educativos:

    - Servicios Públicos Básicos
    - Acceso a TIC (conectividad)
    - Gastos de funcionamiento básicos de los establecimientos educativos.
    - Arrendamiento de sedes cuando sea necesario y de manera temporal.
    - Pago de pólizas y seguros.
    - Financiación de los costos de funcionamiento de la secretaría de educación certificada (antigua cuota de administración)
    - Contratación de personal de vigilancia o celaduría para los establecimientos educativos, siempre y cuando se encuentre demostrada la necesidad del servicio y no se encuentre cubierto con planta administrativa.
    - Instrumentos, medios y contratación de personal especializado para garantizar procesos de inclusión al sistema educativo en casos como discapacidad, capacidades excepcionales y acciones en el marco de la política de responsabilidad penal adolescente, entre otros.
- Todos los conceptos asociados con la nómina de docentes, directivos docentes, administrativos, más los costos de funcionamiento y contratación del servicio educativo (en los casos que sea necesaria la contratación con privados) de los establecimientos educativos; no deberán superar el 60% del total de los recursos de la participación de educación. Este proceso deberá ser gradual durante los años de transición, hasta llegar al 39,5% de la participación de los ICN.

En el caso en que los recursos correspondientes a este componente no se encuentren cubiertos en su totalidad con los recursos del SGP, la nación deberá concurrir con recursos del PGN para su financiación.

- La nación continuará cubriendo con recursos del Presupuesto General de la Nación – PGN, el 12% del costo de los aportes patronales correspondiente a nómina docentes y directivos docentes.

13. La Asignación Especial de Alimentación Escolar que a la fecha asciende al 0.5 % debe hacer parte del sector educación, conservando su destinación.

14. La Nación deberá garantizar la financiación del Programa de Alimentación Escolar. Deberá ser considerado por la nación, el reconocimiento de recursos adicionales para la atención de la jornada única o extendida, en las cuales se requiere garantizar una doble ración de alimentos a los estudiantes que tengan este tipo de atención.

Educación superior

15. En materia de educación superior y atendiendo lo establecido en el acto legislativo 03 de 2024, después de que el sistema general de participaciones alcance el 39,5% de participación en los ingresos corrientes de la nación, y una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, incluyendo el componente de *cierre de brechas* (actual calidad), en Preescolar, Básica y Media, cada vigencia, los departamentos, distritos y municipios podrán destinar recursos del sistema para financiar acciones que promuevan la permanencia en la educación superior pública hasta por dos años.

## b. Salud

*Posición técnica*

Las siguientes propuestas buscan mayor autonomía en la gestión de recursos, partidas específicas y ajustes normativos para atender necesidades particulares del territorio.

16. La ley debe considerar los ***principios rectores*** para el establecimiento de nuevos criterios en la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP.
17. Reforma al Sistema General de Participaciones (SGP)

Es necesario modificar las destinaciones de los recursos del sector salud del SGP para incluir partidas presupuestales específicas que respondan a las realidades actuales de salud pública en los territorios. Esta reforma debería garantizar recursos directos para:

- El reconocimiento oportuno de la carga financiera que representa para las ciudades la alta recepción migratoria y concentración de población flotante. (Aseg)
- El componente de salud pública deberá priorizar la promoción y financiación de programas de prevención y autocuidado, la creación de redes de atención y la

contratación de profesionales especializados para la atención de patologías en tendencia (como la salud mental). (SPub)

- Cuando haya recursos del balance del componente de *salud pública (10%),* habilitar su uso para financiar acciones de salud pública (sanitarias, epidemiológicas, preventivas, entre otras) identificadas a nivel local. (SPub)
- Se propone la creación de una partida dentro del componente de salud pública destinada a financiar un fondo de emergencia sanitaria cofinanciado por el gobierno nacional que puedan ser activados de manera ágil ante la ocurrencia de crisis sanitarias, tales como pandemias, epidemias o brotes de enfermedades transmisibles como la fiebre amarilla. Estos fondos deben contar con procedimientos simplificados para su asignación y ejecución, permitiendo a las ciudades responder de forma oportuna y efectiva ante situaciones de alto riesgo para la salud pública. (SPub)

18. Flexibilizar el uso de los recursos del componente de *subsidio a la oferta* (3% del 24.5%) para el fortalecimiento de unidades móviles, atención extramural, infraestructura tecnológica y las demás que sean acordes con las necesidades de cada territorio, que permita prestar atención en sitio a la población rural. (PServ)
19. Participar en la definición de la UPC del régimen subsidiado. (Aseg)
20. Flexibilizar la fórmula actual de destinación de recursos de salud pública entre gestión de salud e intervenciones colectivas, para que cada entidad pueda disponer de los recursos para la atención, de sus necesidades particulares. (SPub)
21. Permitir la contratación directa con proveedores externos, como universidades o instituciones hospitalarias de mayor complejidad, lo que facilitará la ejecución de proyectos técnicos y programas de atención especializada en zonas donde no existen las capacidades suficientes en términos de infraestructura, equipo y talento humano. (Aseg)
22. Reactivar el Fondo de Solidaridad y Garantía (FONSAET)

    Garantizar, por parte del Gobierno Nacional, los recursos para el pago de deudas hospitalarias y el sostenimiento y continuidad en servicios críticos. (PServ)
23. Incorporar como criterio de distribución destinado a municipios, distritos, áreas no municipalizadas y Distrito Capital, el reconocimiento de las aglomeraciones urbanas, entendidas como zonas donde la prestación de servicios públicos de salud, trasciende los límites de un solo municipio. (Todos)
24. La nación garantizará el saneamiento del déficit estructural del sistema de aseguramiento, durante el periodo de transición. Lo anterior, tomando en consideración el Auto 007 de la Corte Constitucional. (Aseg)

## c. Agua Potable y Saneamiento Básico

*Posición técnica*

25. La ley debe considerar los principios rectores para el establecimiento de nuevos criterios en la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP.
26. Flexibilización en el uso de recursos del SGP- APSB:

Los municipios enfrentan grandes **restricciones que les impiden utilizar estos fondos para necesidades clave** como la compra de materiales básicos, el mantenimiento de la infraestructura existente o la contratación de personal técnico especializado, lo cual es crucial para el funcionamiento adecuado de los acueductos rurales. Para ello, se hace necesario:

- Flexibilizar el gasto para realizar inversiones que permitan ***intervenciones especiales en zonas rurales con condiciones geográficas y logísticas de mayor complejidad***. Esta flexibilización aumentaría la capacidad de respuesta local y fomentaría soluciones alternativas, sostenibles y adaptadas al contexto de cada comunidad. Frente a los criterios de distribución, incluir variables que reconozcan los impactos del cambio climático y otros fenómenos socioambientales.

- **Eximir del pago de tasas retributivas por vertimientos a los acueductos comunitarios**, dado que en la mayoría de los casos su impacto ambiental es mínimo y su capacidad de pago es reducida.

- **Incorporar como criterio de distribución** destinado a municipios, distritos, áreas no municipalizadas y Distrito Capital, el **reconocimiento de las aglomeraciones urbanas**, entendidas como **zonas donde la prestación de servicios públicos** de agua potable y saneamiento básico, **trasciende los límites de un solo municipio**.

- **Establecer un mínimo de recursos con destinación ambiental**, por concepto de **sobretasa ambiental** o **porcentaje del impuesto predial recaudado**, para que sea reinvertido directamente en los municipios de origen, para disminuir la presión del gasto con recursos del propósito general.

## d. Propósito General

*Posición técnica:*

Aun cuando **cada sector** establecido en el marco del **artículo 76 de la Ley 715 de 2001** tiene su **propia dinámica territorial**, desde las ciudades capitales se considera de **vital relevancia**

que, en el proyecto de ley de competencias se consideren e incluyan las siguientes proposiciones:

27. Hacer explícito que, los recursos asignados al propósito general continúen teniendo **a los municipios y distritos** como **únicos beneficiarios**.

28. La asimetría de las necesidades en cada municipio o distrito, es igualmente equiparable a su posibilidad de uso de recursos para fortalecer la capacidad de prestación de servicios en calidad (en el menor tiempo posible, y al costo más favorable). Por lo anterior, se propone:

    - **Modificar el artículo 76 de la Ley 715 de 2001** así: "corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y/o supramunicipal en los sectores de inversión, considerando que la inversión debe guardar coherencia con los Planes de Desarrollo Territorial y demás instrumentos de planeación de su jurisdicción".

    - **Eliminar las inflexibilidades** de uso de recursos de Deporte y Cultura, a fin de que, estos **puedan hacer parte integral de "componente de libre inversión"**.

    - Del restante incremento (delta) previsto del SGP en el acto legislativo, una vez se hayan distribuido los recursos a los 3 sectores básicos; el total del excedente sea destinado al propósito general para promoción de la inversión de manera 100% flexible.

29. De acuerdo con el acto legislativo 03 de 2024, en el cual se establecen unos incentivos, **se propone crear un nuevo criterio en la distribución** que tenga en cuenta **factores de eficiencia en la gestión territorial** que reemplacen los existentes. Dicho criterio deberá incluir aspectos como:

    - **El incremento per cápita de la inversión,**
    - **La promoción de proyectos regionales, y/o**
    - **La capacidad** de generación de recursos propios.

30. En busca del cierre de brechas **deberá reconocerse** los municipios PDET y ZOMAC en todos los sectores y condiciones de carácter de ordenamiento (tales como municipios en zona costera y fronteriza y proporción de áreas protegidas por extensión territorial), **como una condición en la asignación per cápita**, para ser incluidos en el componente de propósito general, considerando que este tipo de municipios **tienen condiciones especiales locales** (como inseguridad y dispersión) **que dificultan la prestación de los servicios sociales e incrementan los costos de operación.**

Las anteriores posiciones, deben considerar la inclusión y aplicación del principio de "Fortalecimiento y desarrollo de capacidades locales" arriba mencionado.

La proyección de este principio, **regiría transversalmente a todos los sectores a los que se refiera el alcance del proyecto de ley de competencias (todos los del SGP)**, y deberá dirigirse a la implementación de medidas alternas y complementarias para el rediseño de una Arquitectura de Estado más racional, eficiente y productiva, que dé cuenta de un real proceso de Modernización Institucional, pero acompañado de las bondades de la Transformación digital, y que sobre todo reconozca la necesidad de contar con un modelo de medición de las capacidades locales.

Dado que este principio resalta la necesidad de una transición para lograr fortalecer adecuadamente las capacidades locales, también hace relevante la necesidad que, el proyecto de ley incluya como mínimo:

31. El diseño e implementación de un programa de **adelgazamiento en la rama ejecutiva del orden nacional, incluyendo entre otras:**

    - El de sus actuales modelos de desconcentración.
    - La eliminación definitiva de la duplicidad de funciones y coalición de competencias entre entidades y sectores del orden nacional (ejemplo: competencias de formulación de política en Unidades de Planeación, Viceministerios, y Subdirección de Prospectiva, con sus Direcciones técnicas como espejos sectoriales).
    - La racionalización de naturalezas jurídicas acorde con las funciones principales mínimas de cada sector.
    - El diseño e implementación de un **programa integral de transformación digital** que incluya elementos como:
        Racionalización de trámites
        Descentralización de los datos

      Esto con el fin de **flexibilizar e incrementar la destinación de recursos para fortalecer las capacidades locales, y no las de asistencia técnica desde el orden nacional.**

      El mismo razonamiento **es aplicable para el nivel departamental**.

32. El diseño e implementación de un programa de entrega de competencias y recursos de la nación a las ciudades capitales, a través de la figura de **delegación** establecida en el artículo 7 de la Ley 2082 de 2021 – Estatuto de ciudades capitales ya referenciado previamente, de la cual **Asocapitales ya tiene desarrollados instrumentos técnicos para su implementación.**

33. El diseño e implementación de un programa de seguimiento que en paralelo evalúe imparcialmente los compromisos adquiridos por las ciudades capitales, en medio del uso flexible de los recursos, vía “libre inversión”.

    Ello haría necesario hacer explícito en cada caso, la necesidad de concertar los criterios y mecanismos de seguimiento durante la transición, hasta llegar a descentralizar totalmente una competencia, e incluso para ser retomada por otro nivel de gobierno, cuando no se cumplan las expectativas de los criterios y condiciones acordados.

34. El diseño e implementación de un modelo único de medición de capacidades locales que permita disminuir la dispersión de criterios particulares, y logre unificarlos y organizarlos integralmente, para ser aplicados a cualquier forma institucional, y permita lecturas objetivas y procesos reales de toma de decisiones para el mejoramiento oportuno de la gestión.

## 3. REACCIONES AL ANTEPROYECTO COMPARTIDO

### a. Puntos trascendentales del anteproyecto

El despliegue explicativo de los puntos establecidos a continuación, se desagregarán en la presentación realizada al Gobierno Nacional en la reunión presencial del 19 de septiembre.

- Falta de integralidad.
- Mayor presión fiscal sobre el SGP.
- Concentración del poder en el nivel central.
- Exceso de reglamentación futura.
- Desconocimiento del rol regional de las capitales.
- Incorporación de una reforma a la salud.

### b. Anexos particulares de las ciudades al articulado

- Anexo 1. Alcaldía de Bogotá
- Anexo 2. Alcaldía de Barranquilla
- Anexo 3. Alcaldía de Medellín
- Anexo 4. Alcaldía de Cali