

# INFORME SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES 2024

En este informe presentaremos las cifras correspondientes a los ingresos de los municipios en el 2024, así como un análisis sobre la situación fiscal de este tipo de entidades territoriales.





## ÍNDICE

Introducción.....	03
Resumen general .....	04
Los recursos propios.....	05
Ingresos tributarios .....	07
Ingresos no tributarios .....	09
Las transferencias .....	11
Los recursos de capital .....	15
Conclusiones .....	18
Bibliografía.....	20
Anexo .....	21

# INTRODUCCIÓN

Las entidades territoriales comprendidas por los municipios y los departamentos de Colombia son responsables de una parte fundamental en la provisión de bienes y servicios públicos. Para cumplir estas funciones, disponen de ingresos propios, transferencias de la Nación y recursos de capital. La composición y el uso de estas fuentes determinan en gran medida su capacidad para planificar, invertir y responder a las necesidades de la población.

En 2024, los ingresos de las entidades territoriales ascendieron a \$197,5 billones, de los cuales \$146,5 billones correspondieron a los municipios y los \$51 billones restantes a los departamentos. La principal fuente de ingresos de las entidades territoriales fueron las transferencias de la Nación, que ascendieron a \$97,1 billones, equivalentes al 49% del total. En segundo lugar, se encuentran los recursos propios, con \$66,2 billones, equivalentes al 34% del total. Los restantes \$34,1 billones (17%) corresponden a los recursos de capital.

Pese a la marcada dependencia de las entidades territoriales frente a las transferencias nacionales, es importante destacar que hay una profunda heterogeneidad en la composición de los ingresos propios tanto entre niveles de gobierno (municipios y departamentos), así como al interior de cada nivel (por ejemplo, según categoría administrativa).

En el presente informe presentamos una descripción de los ingresos de los municipios durante el último año y un análisis de la situación fiscal municipal. Este documento permite identificar disparidades entre los municipios, niveles de esfuerzo fiscal, así como los principales retos para fortalecer su autonomía financiera.

La información fiscal y financiera de los entes territoriales está disponible en el Consolidador de Información Fiscal y Financiera Territorial (CIFFIT) de la Subdirección de Fortalecimiento Fiscal Territorial y en el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

# RESUMEN GENERAL

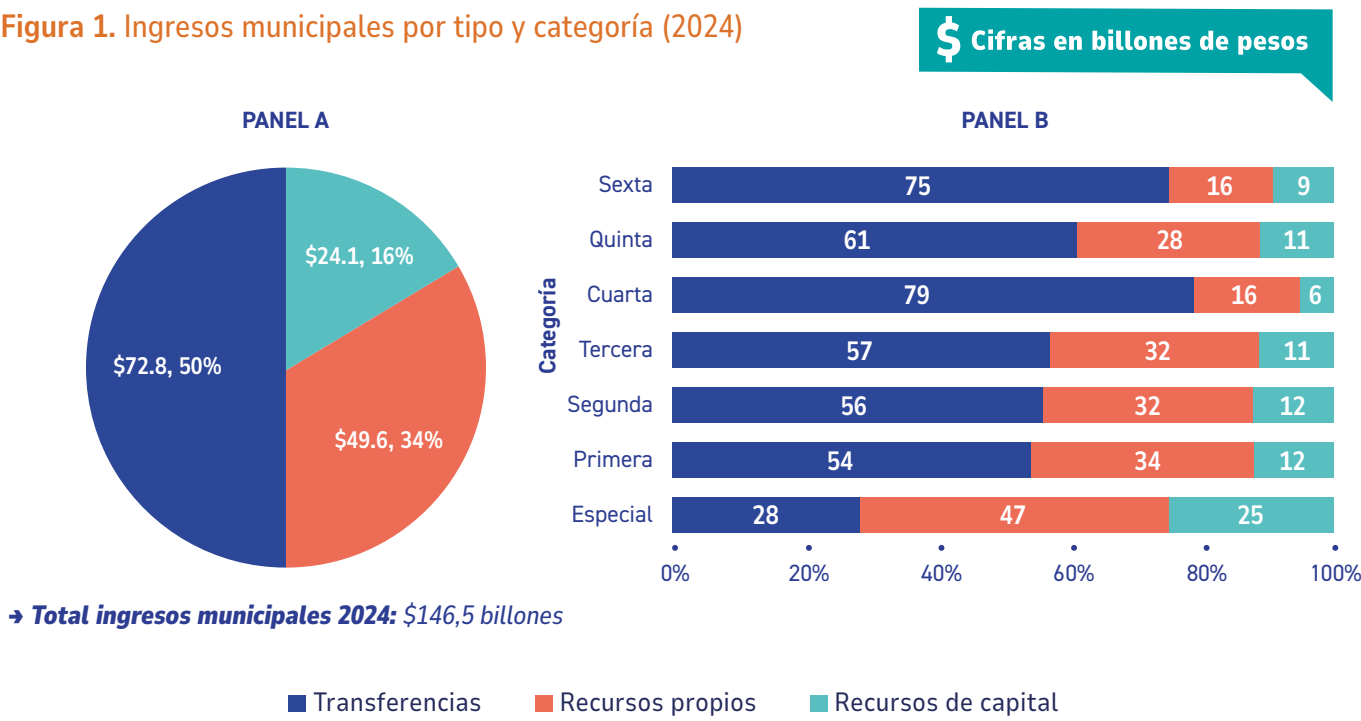
Los municipios tienen tres tipos de ingresos:

- 1. Los recursos propios, generados por el municipio, como el impuesto Predial o el impuesto de Industria y Comercio (ICA).
- 2. Transferencias, es decir, recursos provenientes de la participación en los ingresos del Gobierno Nacional.
- 3. Los recursos de capital, provenientes de las operaciones de crédito, es decir, la deuda que contraen, o de otras fuentes como recursos sin ejecutar en la vigencia anterior.

Adicionalmente, existen los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR), los cuales también financian la inversión municipal. Sn embargo, no están incluidos en los presupuestos ordinarios aprobados por los concejos, por lo que se excluyen de este análisis.

Actualmente, Colombia cuenta con 1.103 municipios, los cuales en 2024 recibieron ingresos por un total de \$146,5 billones. La principal fuente fueron las transferencias de la Nación, seguidas por los recursos propios, y en menor medida, por los recursos de capital.

Figura 1. Ingresos municipales por tipo y categoría (2024)



**Fuente:** elaboración propia con base en la información fiscal y financiera disponible en el Consolidador de Información Fiscal y Financiera Territorial (CIFFIT) de la Subdirección de Fortalecimiento Fiscal Territorial y en el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Pontificia Universidad JAVERIANA Bogotá  
Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana  
[ VIGILADA MINEDUCACIÓN ]

Estos municipios se clasifican en siete categorías (Especial, Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta), de acuerdo con criterios como la población, los ingresos corrientes de libre destinación, la importancia económica y la ubicación geográfica. Esta categorización debe ser determinada anualmente por el alcalde, mediante decreto, antes de finalizar el mes de octubre. Si el alcalde no lo hace, la Contaduría General de la Nación expide la certificación correspondiente en el mes de noviembre. Esta clasificación permite agrupar a los municipios según su capacidad fiscal y administrativa, y tiene impactos en aspectos clave como las asignaciones de las transferencias nacionales.

La Figura 1 (página 04) presenta la distribución de los ingresos municipales, según su origen, para 2024. El Panel A muestra que la principal fuente de ingresos municipales fueron las transferencias de la Nación, con un total de \$72,8 billones, equivalentes al 50% del total. En segundo lugar, se encuentran los recursos propios, con \$49,6 billones, equivalentes al 34% del total. Por último, los recursos de capital representaron \$24,1 billones, equivalentes al 16% restante.

El Panel B muestra la composición porcentual de los distintos tipos de ingresos municipales según su categoría, es decir, la proporción que representa cada fuente de ingreso dentro del total de ingresos. La participación mayoritaria de los recursos propios (47%) solo se observa en los municipios de categoría especial, que concentran el mayor dinamismo económico y la mejor capacidad de recaudo local. En los municipios de primera, segunda y tercera categoría este tipo de ingresos representa entre el 32% y 34% del total.

Por otro lado, a medida que se descende en la clasificación, la dependencia de las transferencias nacionales se incrementa. Este tipo de ingresos representa el 28% del total de los recursos en municipios de categoría especial, llegando a representar hasta el 79% en los de cuarta categoría y el 75% en los de sexta categoría, reflejando una relación inversa entre capacidad fiscal y dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP): a medida que se avanza hacia municipios de menor categoría, la autonomía fiscal disminuye y la proporción de recursos condicionados por normas nacionales aumenta.

Los recursos de capital tienen una baja participación en todas las categorías, y solo en los municipios de categoría especial esta fuente alcanza el 25% del ingreso total, lo que evidencia las restricciones institucionales de acceso al crédito o a excedentes financieros que hay en los demás niveles.

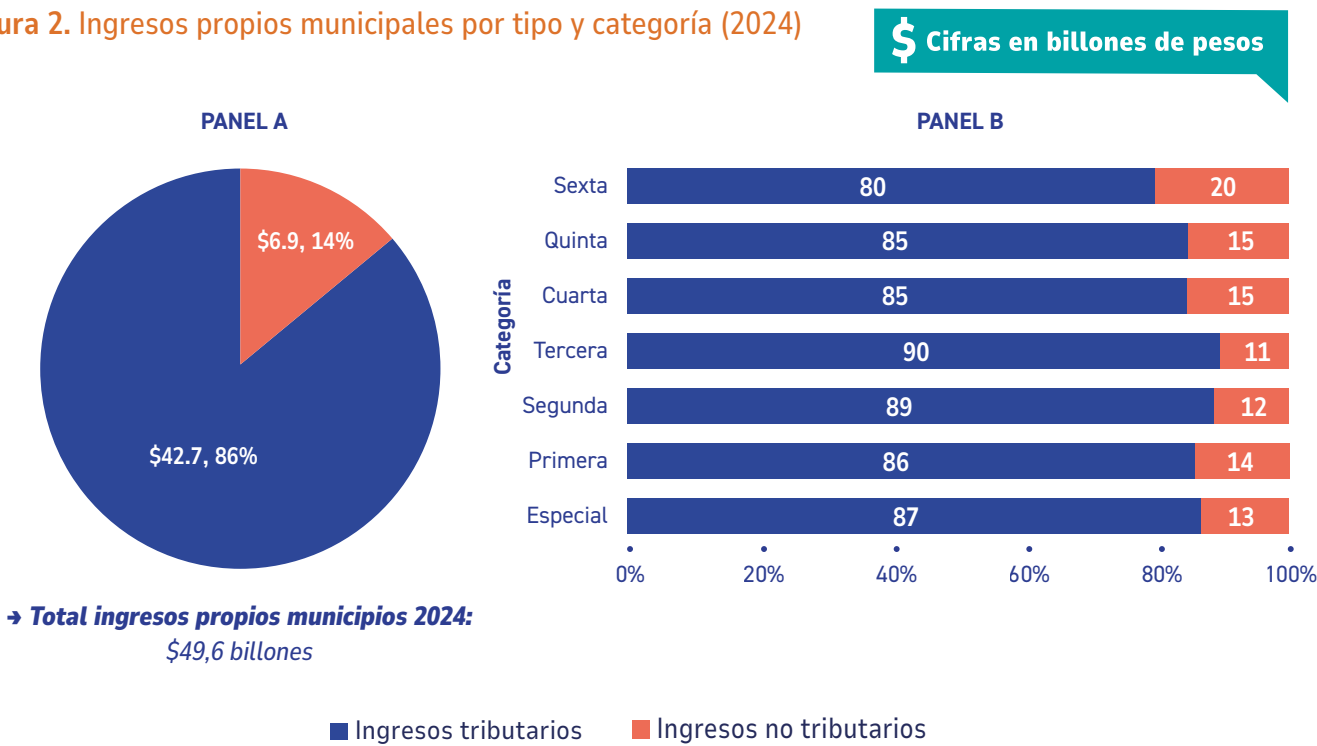
## LOS RECURSOS PROPIOS

El componente determinante en el grado de autonomía fiscal en cada municipio es su capacidad de generar ingresos propios. Estos recursos, generados directamente por las

administraciones locales, reflejan la capacidad de recaudo, la fortaleza de la base económica y la eficiencia en la gestión tributaria de cada municipio. Estos se pueden obtener de diferentes formas:

- 1. Ingresos tributarios: representan el 29% de los ingresos totales y el 86% de los ingresos propios de los municipios del país y son los que se obtienen por cuenta de los impuestos locales que están contemplados en el estatuto tributario y otras normas que regulan la materia. Estos ingresos se catalogan dentro de los de libre destinación, dado que la administración territorial puede disponer de ellos orientándolos a los sectores que considere, de acuerdo con sus prioridades.
- 2. Ingresos no tributarios: constituyen el 5% de los ingresos totales y el 14% de los ingresos propios de los municipios del país, y son aquellos ingresos que se perciben por cuenta, bien sea de pagos por un servicio prestado por el Estado (tasas), pagos por infracciones cometidas (multas) o contribuciones especiales aprobadas por acuerdos del Concejo Municipal (contribuciones que son pagos que realizan los ciudadanos para beneficio individual o para un grupo en particular. Por ejemplo la contribución de valorización que beneficia al grupo de habitantes de las zonas en las que se realizan las obras objeto del cobro.

Figura 2. Ingresos propios municipales por tipo y categoría (2024)



Fuente: elaboración propia con base en la información fiscal y financiera disponible en el Consolidador de Información Fiscal y Financiera Territorial (CIFFIT) de la Subdirección de Fortalecimiento Fiscal Territorial.



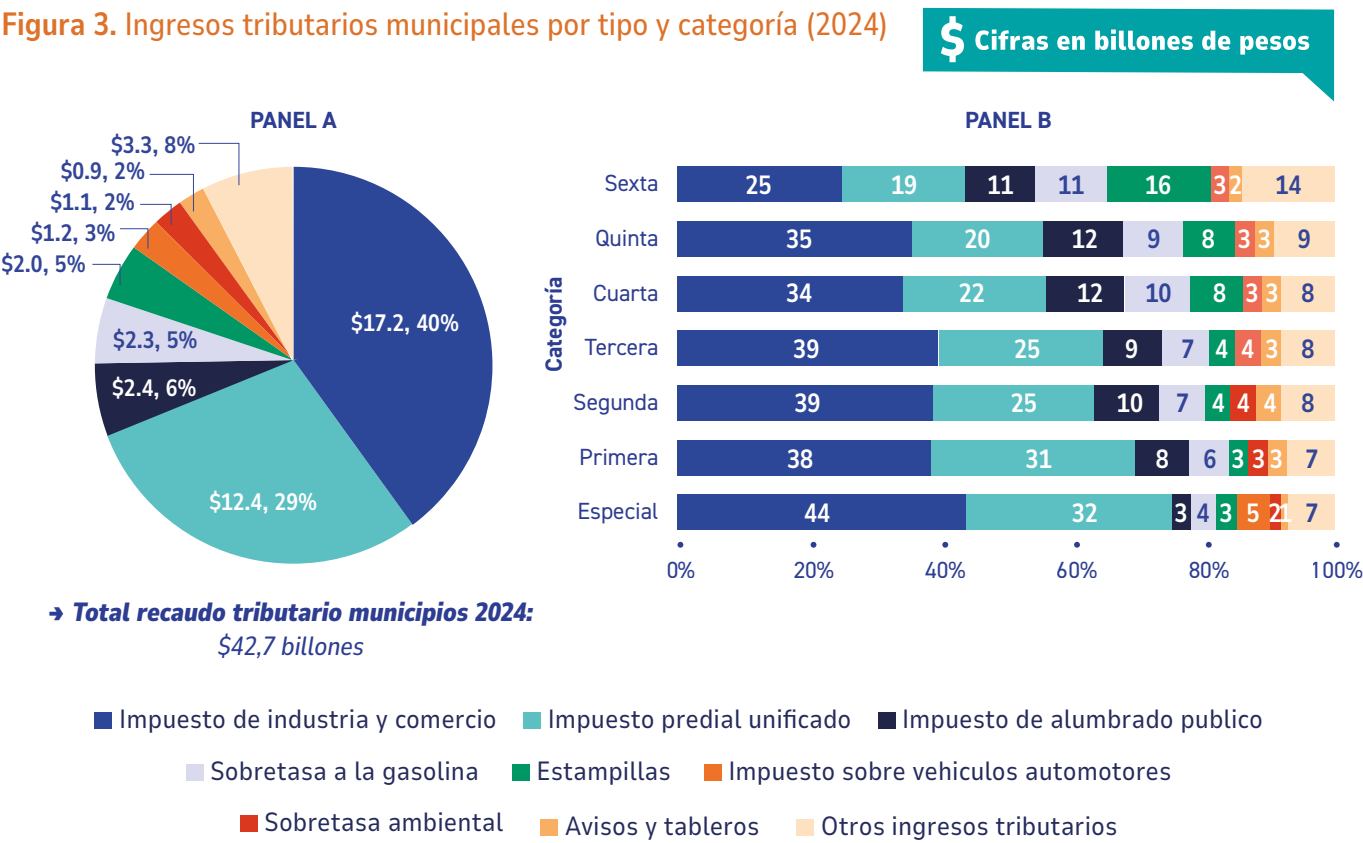
Observatorio fiscal  
de la Pontificia Universidad Javeriana

La Figura 2 presenta la distribución de los ingresos propios de los municipios según su origen en 2024. El Panel A muestra que la principal fuente de ingresos propios municipales fueron los tributarios con un total de \$42,7 billones, mientras que los


ingresos no tributarios alcanzaron la suma de \$6,9 billones. El Panel B evidencia que en los municipios de categorías de cuarta a sexta los ingresos no tributarios representan entre el 15% y el 20% de los ingresos propios mientras que los municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera el recaudo de ingresos no tributarios representa entre el 10% y el 14% de los ingresos propios.

# INGRESOS TRIBUTARIOS

En Colombia, el ordenamiento jurídico de los impuestos municipales parte de la Constitución Política de 1991, que reconoce la autonomía territorial ([artículo 287](#)), pero también establece que los municipios solo pueden crear y cobrar tributos cuando una ley nacional los autorice y defina sus elementos ([artículo 338](#)). En este marco, los concejos municipales expiden los acuerdos que fijan tarifas, procedimientos y aspectos operativos de los impuestos autorizados por la ley, mientras que los alcaldes reglamentan su recaudo, y la administración tributaria local los ejecuta.



**Fuente:** elaboración propia con base en la información fiscal y financiera disponible en el Consolidador de Información Fiscal y Financiera Territorial (CIFFIT) de la Subdirección de Fortalecimiento Fiscal Territorial.

 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá

**Observatorio fiscal**  
de la Pontificia Universidad Javeriana

[VIGILADA MINEDUCACIÓN]

La Figura 3 muestra el recaudo de impuestos municipales durante la vigencia fiscal 2024. El Panel A presenta un recaudo total de \$42,7 billones. El Impuesto de Industria

y Comercio (ICA) es la principal fuente, con \$17,2 billones (40%), seguido por el Impuesto Predial Unificado, que aporta \$12,4 billones (29%).

En un segundo grupo se encuentran el impuesto de alumbrado público con \$2,4 billones (6%), la sobretasa a la gasolina con \$2,3 billones (5%), las estampillas con \$2 billones (5%), el impuesto a vehículos con \$1,2 billones (3%), la sobretasa ambiental con \$1,1 billones (2%) y el impuesto de avisos y tableros con \$900.000 (2%). La categoría otros ingresos tributarios agrupa múltiples fuentes menores, sumando \$3,3 billones (8%).

El Panel B presenta la composición porcentual de los distintos tipos de impuestos municipales según su categoría, es decir, muestra qué tan importante es cada impuesto dentro del total que recauda cada tipo de municipio. En ese orden de ideas, el ICA y el Predial son los más relevantes en las categorías especial, primera, segunda y tercera, representando, en conjunto, entre el 76% y el 64% del recaudo tributario total. A medida que se baja en las categorías su relevancia disminuye, pero sigue siendo significativa, llegando a representar entre el 56% y el 44% del recaudo en municipios de cuarta, quinta y sexta categoría. En estos municipios, los impuestos de sobretasa a la gasolina y las estampillas adquieren mayor peso en el recaudo. Por ejemplo, las estampillas representan el 16% del ingreso tributario total en los municipios de sexta categoría.

El ICA, junto con su complementario de avisos y tableros ([Ley 14 de 1983](#) y normas concordantes), grava el ejercicio de actividades industriales, comerciales y de servicios dentro de la jurisdicción. Por su parte, el Impuesto Predial Unificado ([Ley 44 de 1990](#)) es el principal gravamen inmobiliario local, sustentado en el avalúo catastral, con tarifas fijadas por los concejos dentro de los rangos definidos por la ley.

Según la [Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial \(CESTT\)](#), tanto el ICA como el Predial son fundamentales para el recaudo municipal, pero presentan desafíos importantes. El ICA grava los ingresos brutos, lo que genera inequidades entre empresas y altos costos de cumplimiento debido a la diversidad de normas locales (CESTT, 2020).

El Predial, por su parte, necesita fortalecerse mediante actualizaciones catastrales periódicas y límites al crecimiento del impuesto. En este sentido, se han definido hojas de ruta para la transición hacia un catastro multipropósito, a través de documentos como el [CONPES 3859 de 2018](#) y el [CONPES 3958 de 2019](#), así como el Decreto 148 de 2020 (habilitación de gestores catastrales) y el [Decreto 1609 de 2024](#) (criterios de reajuste general). En la actualidad, de acuerdo con el [DANE](#), 209 municipios del país cuentan con catastro al día, lo que equivale a solo el 27% del territorio nacional y 8 millones de predios.



La sobretasa a la gasolina es un tributo territorial de destinación específica, autorizado por la **Ley 488 de 1998**, y distribuido entre municipios, distritos y departamentos según la jurisdicción de consumo del combustible. La ley nacional define el hecho generador (venta para consumo), la base gravable y los rangos de tarifa. Las tarifas concretas son fijadas por los concejos o asambleas mediante acuerdo u ordenanza. Sus recursos se destinan prioritariamente a la infraestructura vial y al transporte.

Las estampillas territoriales son tributos que requieren una ley habilitante a nivel nacional. En su mayoría estas gravan actos y contratos con entidades públicas del orden territorial (como el valor de ciertos documentos o contratos), y sus ingresos se asignan a fines sociales, como universidades públicas, hospitales o programas para el adulto mayor. Entre las más comunes se encuentran las estampillas Pro Bienestar del Adulto Mayor, Pro Cultura y Justicia Familiar, que en 2024 generaron para los municipios ingresos de \$1 billón, \$500.000 millones y \$200.000 millones, respectivamente.

No obstante, la CESTT recomienda su eliminación gradual, debido a la opacidad normativa y al riesgo de que encarezcan la provisión de bienes públicos al gravar la contratación estatal. Esta transición requeriría especial atención ya que 364 municipios tienen las estampillas como su principal fuente de ingreso tributario (mientras 329 tienen al ICA y 235 al Predial en esa posición). Además, para 732 municipios, las estampillas están entre las tres principales fuentes tributarias (comparado con 907 que tienen al ICA y 691 al Predial) (CESTT, 2020).

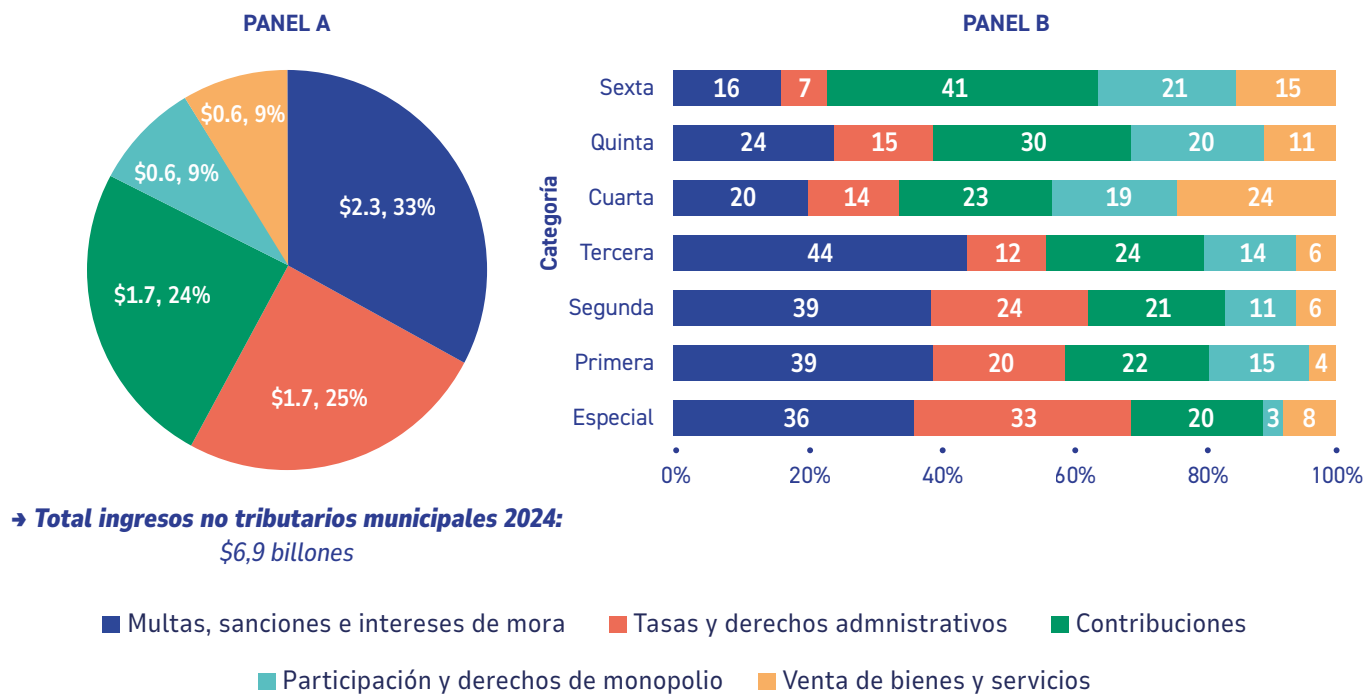
## INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Si bien los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de recursos propios para los municipios, en 2024 los ingresos no tributarios recaudaron \$6,9 billones provenientes de multas, tasas, contribuciones, participación y derechos por monopolio y venta de bienes y servicios.

En Colombia, la Constitución establece qué tasas y contribuciones solo proceden cuando una ley nacional las habilita. Las tasas exigen un servicio prestado o puesto a disposición, mientras que las contribuciones capturan beneficios particulares. La participación y derechos por monopolio son ingresos no tributarios derivados de actividades que, por ley, están reservadas al Estado para su explotación exclusiva (monopolios rentísticos, como juegos de suerte y azar y licores). Este ingreso se compone de los pagos directos que las empresas concesionarias hacen a la entidad territorial a cambio del derecho exclusivo para operar la actividad, y de la participación que la misma recibe sobre las rentas generadas. Dichos monopolios solo pueden crearse por ley y tienen un fin específico de interés público (como financiar la salud, el deporte o la educación).

Figura 4. Ingresos no tributarios municipales por tipo y categoría (2024)

\$ Cifras en billones de pesos



Fuente: elaboración propia con base en la información fiscal y financiera disponible en el Consolidador de Información Fiscal y Financiera Territorial (CIFFIT) de la Subdirección de Fortalecimiento Fiscal Territorial.



Observatorio fiscal  
de la Pontificia Universidad Javeriana

La Figura 4 presenta los ingresos no tributarios municipales durante la vigencia fiscal 2024. El Panel A muestra un recaudo total de \$6,9 billones. Las multas, sanciones e intereses de mora alcanzaron \$2,3 billones (33%). En segundo lugar, se encuentran las tasas y derechos administrativos \$1,7 billones (25%). En tercer lugar, las contribuciones que aportan otros \$1,7 billones (24%), seguido de la participación y derechos por monopolios con \$600.000 millones (9%), así como la venta de bienes y servicios con \$600.000 millones (9%).

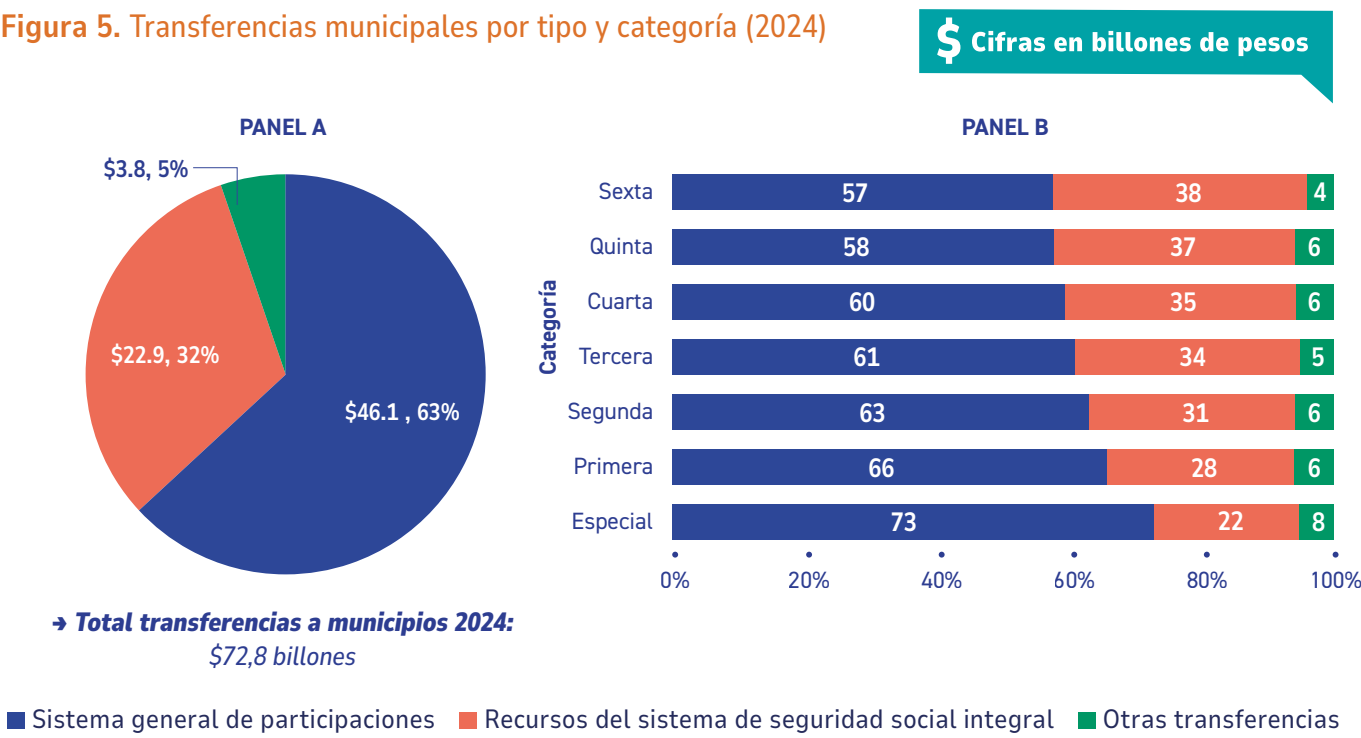
El Panel B presenta la composición porcentual de los distintos tipos de ingresos no tributarios municipales según su categoría. Se observa que tanto las contribuciones como la participación y derechos por monopolio ganan relevancia en municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, mientras que la participación de multas, sanciones e intereses de mora y de tasas y derechos administrativos se reduce después de ser más importante entre las categorías especial a tercera.

Aunque la participación de los ingresos no tributarios dentro del total de recursos propios es reducida (14%), su importancia varía entre municipios. Para 55 municipios, las contribuciones son la principal fuente de ingreso propio; para 37, ese lugar lo ocupa la venta de bienes y servicios. Además, en 259 municipios las contribuciones figuran entre las tres principales fuentes de ingresos propios; en 151, la venta de bienes y servicios; y en 61, la participación y derechos por monopolio.

# LAS TRANSFERENCIAS

La fuente de recursos más significativa de los municipios son las transferencias o participaciones provenientes del Gobierno Nacional. Estas transferencias son cruciales para complementar la capacidad de recaudo local y asegurar la provisión de servicios esenciales, abarcando distintos tipos de asignaciones destinadas a sectores específicos (como la salud y la educación) o a la libre inversión, y se rigen por marcos normativos establecidos en la Constitución y algunas leyes que definen su distribución y destinación.

Figura 5. Transferencias municipales por tipo y categoría (2024)



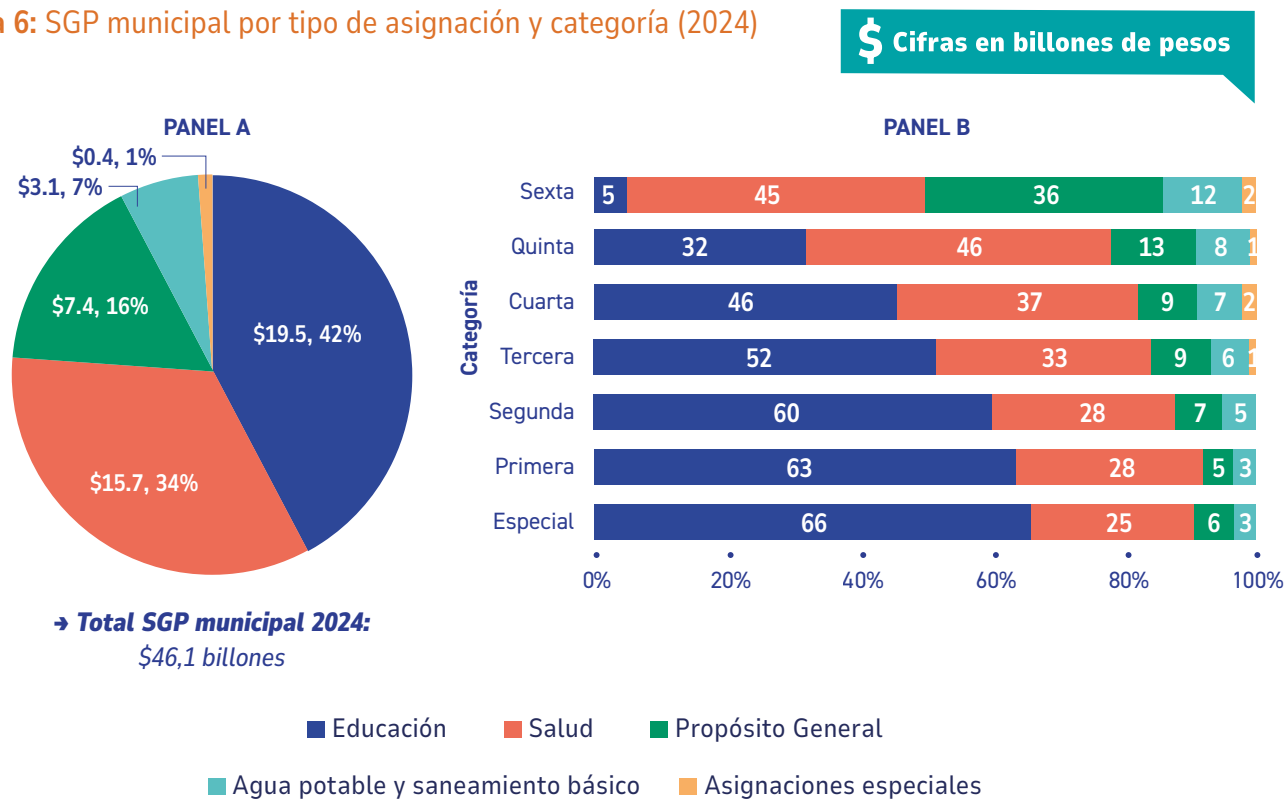
servicios públicos de educación, salud, y agua potable y saneamiento básico, además de otras destinaciones. Este mecanismo se rige por los artículos [356](#) y [357](#) de la Constitución Política, desarrollados por la [Ley 715 de 2001](#) y la [Ley 1176 de 2007](#).

El monto global se calcula por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) con base en la vigencia anterior y, desde 2017, crece anualmente según el promedio de la variación de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) de los cuatro años previos.

El DNP es responsable de calcular la distribución específica de los recursos con base en las fórmulas y criterios establecidos en la Ley (población, pobreza, eficiencia, etc.) y la información proporcionada por el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y el Ministerio de Vivienda para determinar el monto exacto que le corresponde a cada departamento, distrito y municipio en cada asignación sectorial (Educación, Salud, Agua Potable, Propósito General, etc.).

Finalmente, el MHCP es la entidad que, a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN), realiza el giro efectivo mensual de los recursos (en doceavas partes) desde la cuenta única nacional hacia las cuentas maestras bancarias de las entidades territoriales. Antes del reparto se aplican deducciones para asignaciones especiales (resguardos indígenas, municipios ribereños del Magdalena, PAE y FONPET).

Figura 6: SGP municipal por tipo de asignación y categoría (2024)



Fuente: elaboración propia con base en la información fiscal y financiera disponible en el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

La Figura 6 (página 12) muestra la distribución del SGP municipal por tipo de asignación durante la vigencia fiscal 2024. El Panel A muestra un total de \$46,1 billones en transferencias del Gobierno Nacional a los municipios a través de este mecanismo, de los cuales \$19,5 billones se destinaron a educación (42%), salud se llevó \$15,7 billones (34%), seguido de la participación para propósito general con \$7,4 billones (16%), el componente de agua potable y saneamiento básico \$3,1 billones (7%), y los \$400.000 millones restantes (1%) para las asignaciones especiales.

El Panel B muestra que en las categorías especial, primera, segunda y tercera la mayor parte de los recursos del SGP se destinan a educación, con participaciones de entre el 52% y el 66%. El sector salud es el segundo en importancia, con porcentajes entre el 25% y el 46%, mientras que los rubros de propósito general y agua potable tienen una participación menor (entre el 9% y el 3%).

En las categorías cuarta y quinta, la participación de educación disminuye (46% y 32%, respectivamente), mientras que salud gana peso (37% y 46%). Los recursos para propósito general alcanzan entre el 9% y el 13%, y agua potable llega hasta el 8%. En los municipios de sexta categoría, la distribución cambia de forma más marcada. Salud concentra el 45% del SGP, educación baja al 5% y propósito general sube al 36%, con una mayor presencia de agua potable (12%) y asignaciones especiales (2%) frente a las demás categorías.

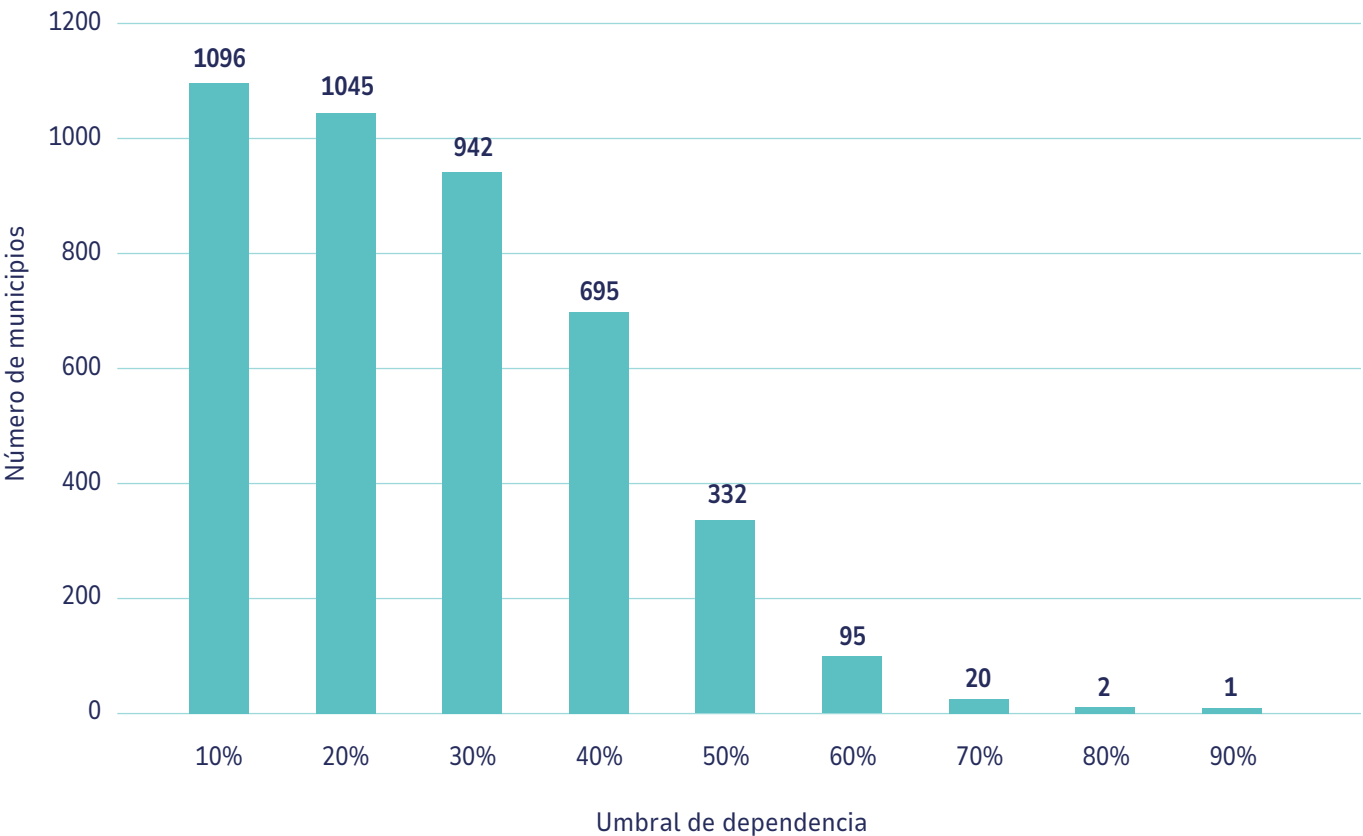
Estos resultados reflejan que, a medida que se desciende en la clasificación municipal, el SGP tiende a destinar una proporción menor a educación y mayor a sectores como salud y propósito general, lo que puede responder a diferencias en la infraestructura existente, la cobertura de servicios y las prioridades de gasto en municipios con menor capacidad fiscal.

La Figura 7 (página 14) presenta la dependencia de los municipios al SGP explicada como porcentaje de sus ingresos totales. El SGP representa al menos 40% de los ingresos fiscales de 695 municipios, el 50% de 332 el 60% de 95 municipios. Para la mayoría de las municipalidades, las transferencias de la Nación para salud, educación, saneamiento básico y agua potable representan \$4 de cada \$10 pesos en sus presupuestos. El SGP responde a un esfuerzo histórico por descentralizar competencias y recursos hacia las entidades territoriales. Sin embargo, dadas las brechas institucionales, políticas, económicas y sociales, algunos municipios han consolidado una dependencia del sistema sin fortalecer sus fuentes propias de ingreso.

Producto de estas brechas, en 2022 se instaló una **Misión de Descentralización** con una duración de 18 meses. Al concluir, esta propuso reformar el SGP para darle mayor flexibilidad territorial y mayor tamaño. Planteó, entre otras cosas, fijar un piso mínimo de 30,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación para el tamaño del sistema y liberar en mayor medida la Participación de Propósito General para que se oriente

a prioridades locales. El objetivo es que las entidades territoriales cuenten con más participación en los ingresos de la Nación y mayor autonomía en su uso. (Misión, 2024)

**Figura 7** Número de municipios con dependencia a SGP mayor al umbral (% de sus ingresos totales)



Fuente: elaboración propia con base en la información fiscal y financiera disponible en el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP).



**Observatorio fiscal**  
de la Pontificia Universidad Javeriana

El SGP fue finalmente reformado (de forma diferente a la propuesta de la Misión) mediante el **Acto Legislativo 03 de 2024**, una reforma constitucional cuyo principal objetivo fue incrementar el monto de estas transferencias hasta que representen el 39,5% de los ICN con una transición de 12 años y aportarle equidad al sistema, favoreciendo a los municipios de categorías 4, 5 y 6 con mayores participaciones en las asignaciones de Propósito General y la Asignación para Inversión Regional.

Sin embargo, la implementación de esta reforma presenta desafíos críticos pues dependerá de la reglamentación de una nueva ley que transfiera competencias del gobierno central a los territorios para que su efecto fiscal sea compatible con la sostenibilidad de las finanzas públicas; de que los municipios más pequeños fortalezcan su capacidad técnica y administrativa para la planeación y ejecución del gasto, con el fin de evitar la subejecución de los recursos incrementales; así como de mecanismos de monitoreo y

transparencia que aseguren que el aumento de recursos se traduzca efectivamente en el cierre de brechas territoriales y mejoras tangibles en la calidad de vida de sus habitantes.

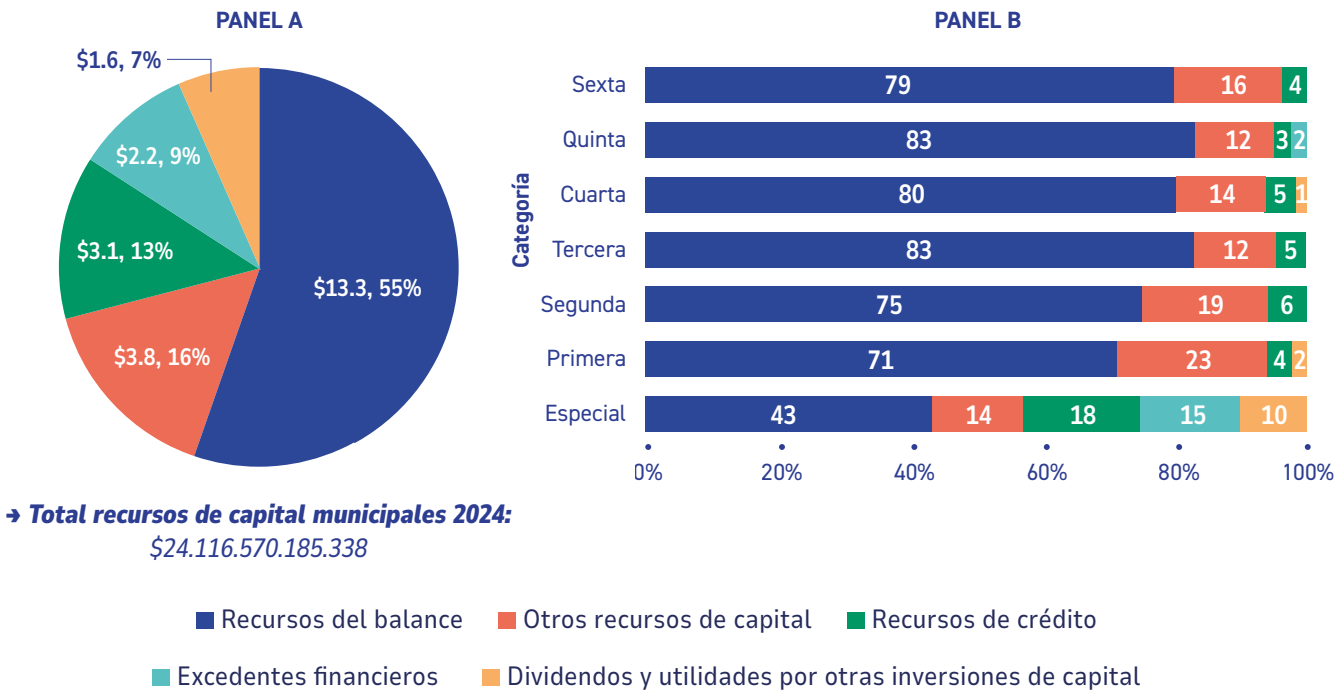
## LOS RECURSOS DE CAPITAL

Los recursos de capital constituyen el tercer y último componente de los ingresos municipales. Estos se consideran ingresos ocasionales y se distinguen fundamentalmente de los primeros dos tipos de ingresos (propios y transferencias) en su regularidad.

Mientras que los ingresos corrientes (tributarios, no tributarios y transferencias de la Nación) ofrecen una determinada certeza sobre su monto al momento de la programación presupuestal, los recursos de capital son más bien ocasionales y volátiles. Este rubro se compone esencialmente de recursos extraordinarios como los saldos no ejecutados de vigencias fiscales anteriores, el producto de la venta de activos municipales o, los recursos obtenidos a través de operaciones de crédito público (endeudamiento).

Figura 8 Ingresos de capital municipales por tipo y categoría (2024)

\$ Cifras en billones de pesos



Fuente: elaboración propia con base en la información fiscal y financiera disponible en el Consolidador de Información Fiscal y Financiera Territorial (CIFFT) de la Subdirección de Fortalecimiento Fiscal Territorial.



Observatorio fiscal  
de la Pontificia Universidad Javeriana

La Figura 8 muestra los ingresos de capital municipales durante la vigencia fiscal 2024. El Panel A muestra que para 2024 los municipios reportaron en total \$24,1 billones por este rubro. La mayoría de estos ingresos provienen de recursos del balance que son saldos no ejecutados en vigencias anteriores con \$13,3 billones (55%), otros recursos de capital con



\$3,8 billones (16%), recursos de crédito con \$3,1 billones (13%), excedentes financieros con \$2,2 billones (9%), dividendos y utilidades con \$1,6 billones (7%).

El Panel B presenta la distribución porcentual por tipo de ingreso de capital en las diferentes categorías municipales. Los recursos del balance son la fuente predominante de ingresos de capital. Su participación es particularmente alta en las categorías tercera y quinta (83%), cuarta (80%), y sexta (79%) mientras que en la categoría especial representan el 43%, la proporción más baja del grupo.

Esta alta dependencia de los saldos de caja no ejecutados en vigencias anteriores es un síntoma crítico de la escasa capacidad institucional y de gestión de los gobiernos locales. Si los municipios evidencian esta debilidad en la ejecución con sus recursos actuales, la preocupación se intensifica al proyectar qué sucedería con mayores transferencias (por ejemplo, tras la reforma al SGP). La implementación del Acto Legislativo sobre SGP debe ir acompañada además de un incremento en las capacidades institucionales a nivel local.

En los municipios de mayor tamaño (categoría especial), se observa una mayor diversificación de las fuentes, pues los dividendos y utilidades alcanzan el 10%, los recursos de crédito representan el 18%, los excedentes financieros el 15% y otros recursos de capital el 14%. En cambio, en las categorías restantes, el peso de los excedentes financieros, los créditos y las utilidades es mucho menor, lo que indica un uso más limitado de estas herramientas financieras.

Los municipios de categoría especial cuentan con un acceso significativamente mayor al crédito (18% de sus ingresos de capital), lo que les permite financiar proyectos de inversión más allá de sus saldos de caja. En contraste, en el resto de las categorías la participación del crédito es marginal (entre el 4% y el 6%), reflejando una alta dependencia de los recursos del balance y de otras fuentes no recurrentes.

Esta diferencia es producto de las restricciones legales que regulan el endeudamiento subnacional en Colombia, orientadas a preservar la sostenibilidad fiscal de los municipios y a garantizar que estos recursos se utilicen para proyectos productivos y no para gastos de funcionamiento. Algunas de estas restricciones fueron creadas después de una severa crisis fiscal subnacional que se dio a principios de los 2000.

Estas limitaciones pueden agruparse de la siguiente manera. Primero, la Constitución y la **Ley 358 de 1997** exigen demostrar capacidad de pago antes de contratar crédito, el municipio debe superar un “semáforo” de solvencia, el cual mide la relación entre los intereses de la deuda y el Ahorro Operacional Neto (servicio de la deuda no puede superar el 40% del Ahorro Operacional) y entre el saldo de la deuda y los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD).



Segundo, posterior a la crisis fiscal subnacional, la [\*\*Ley 819 de 2003\*\*](#) obliga a que toda operación crediticia sea coherente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), se destine exclusivamente a inversión y cuente con la autorización previa del concejo municipal. Adicionalmente, la [\*\*Ley 617 de 2000\*\*](#) impone techos al Gasto de Funcionamiento que, aunque no limitan directamente el crédito, sí aseguran que la capacidad de pago del municipio no se comprometa en gastos administrativos recurrentes.

En la práctica, estas restricciones legales han resultado más efectivas para contener los niveles de endeudamiento público en los entes territoriales y son más estrictas que la misma regla fiscal para el caso del Gobierno Nacional Central (GNC) establecida en la [\*\*Ley 1473 de 2011\*\*](#) y modificada por la [\*\*Ley 2155 de 2021\*\*](#). De esta manera, ciudades que se han endeudado fuertemente en los últimos años como Bogotá, Barranquilla, Medellín y Cali concentran la mayor parte (69%) de la deuda regional del país mientras que el resto de los municipios no puede acceder al mercado de deuda pública para financiar sus inversiones públicas.

# CONCLUSIONES

El municipio promedio de Colombia recibe el 50% de su financiamiento de transferencias, así se observa una alta dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional, especialmente de aquellas provenientes del SGP. La tendencia muestra que, a mayor categoría, se reduce la participación del SGP sobre los ingresos municipales. Los municipios de categoría especial son los únicos que generan más recursos propios que transferencias de la nación. Las transferencias del SGP se destinan en su mayoría a garantizar derechos sociales fundamentales, como la educación, la salud y el acceso al agua potable y al saneamiento básico; no pueden ser utilizadas libremente por las entidades receptoras.

Por otra parte, muy pocos municipios financian su funcionamiento e inversión con ingresos propios de manera significativa. Esto se concentra casi exclusivamente en las entidades de categoría especial, como Bogotá o Medellín, que cuentan con un mayor dinamismo económico y capacidad de gestión fiscal logran que la mayor fuente de sus ingresos sea de recursos propios. Para los municipios, y en especial los de mayor categoría, los principales ingresos propios provienen de fuentes tributarias, como el ICA, el Impuesto Predial Unificado y las estampillas. Llama la atención que los municipios de categorías de menor desarrollo, los impuestos de sobretasa a la gasolina

y las estampillas adquieren mayor peso en el recaudo, reduciendo la importancia de ICA y predial.

Entre los ingresos no tributarios, los de mayor importancia son las tasas administrativas, multas y contribuciones. Se observa que tanto las contribuciones como la participación y derechos por monopolio ganan relevancia en municipios de cuarta, quinta y sexta categoría. Esta diferencia en el portafolio de recaudo y de ingresos no tributarios entre categorías muestra quizá una ruta de aprender entre capacidades municipales de pares en el territorio y en el tiempo, para que los municipios adopten estas prácticas y recauden más y puedan darles mejores servicios a los ciudadanos.

En tercer lugar, los municipios enfrentan restricciones normativas claras al endeudamiento, definidas por dos leyes clave. La Ley 358 de 1997 exige demostrar capacidad de pago, a través de indicadores de sostenibilidad de la deuda (relación deuda/ingresos y servicio de la deuda/ahorro operacional); por su parte, la Ley 819 de 2003 impone que toda operación de crédito esté alineada con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), tenga un uso exclusivo en inversión pública, y cuente con autorización previa del concejo o la asamblea. Como consecuencia de estas limitaciones, los Recursos de crédito sólo representan una proporción

significativa del presupuesto en algunos municipios de categoría especial. En contraste, la principal fuente dentro de los Recursos de capital son los llamados Recursos de balance, que corresponden a saldos no ejecutados y excedentes de vigencias anteriores. La existencia de estos saldos puede mostrar debilidades de ejecución y pone en tela de juicio la capacidad municipal de ejecutar mayores recursos en el tiempo.

En síntesis, la combinación de una alta dependencia de transferencias nacionales

con destinación específica, la concentración del dinamismo económico en pocas ciudades, y las restricciones estructurales al endeudamiento, limita la capacidad fiscal autónoma de buena parte de los municipios del país. Esto restringe el margen de acción territorial y dificulta un proceso sostenido de fortalecimiento de la descentralización fiscal, salvo en aquellos casos donde confluyen condiciones excepcionales de capacidad institucional, autonomía financiera y escala económica.

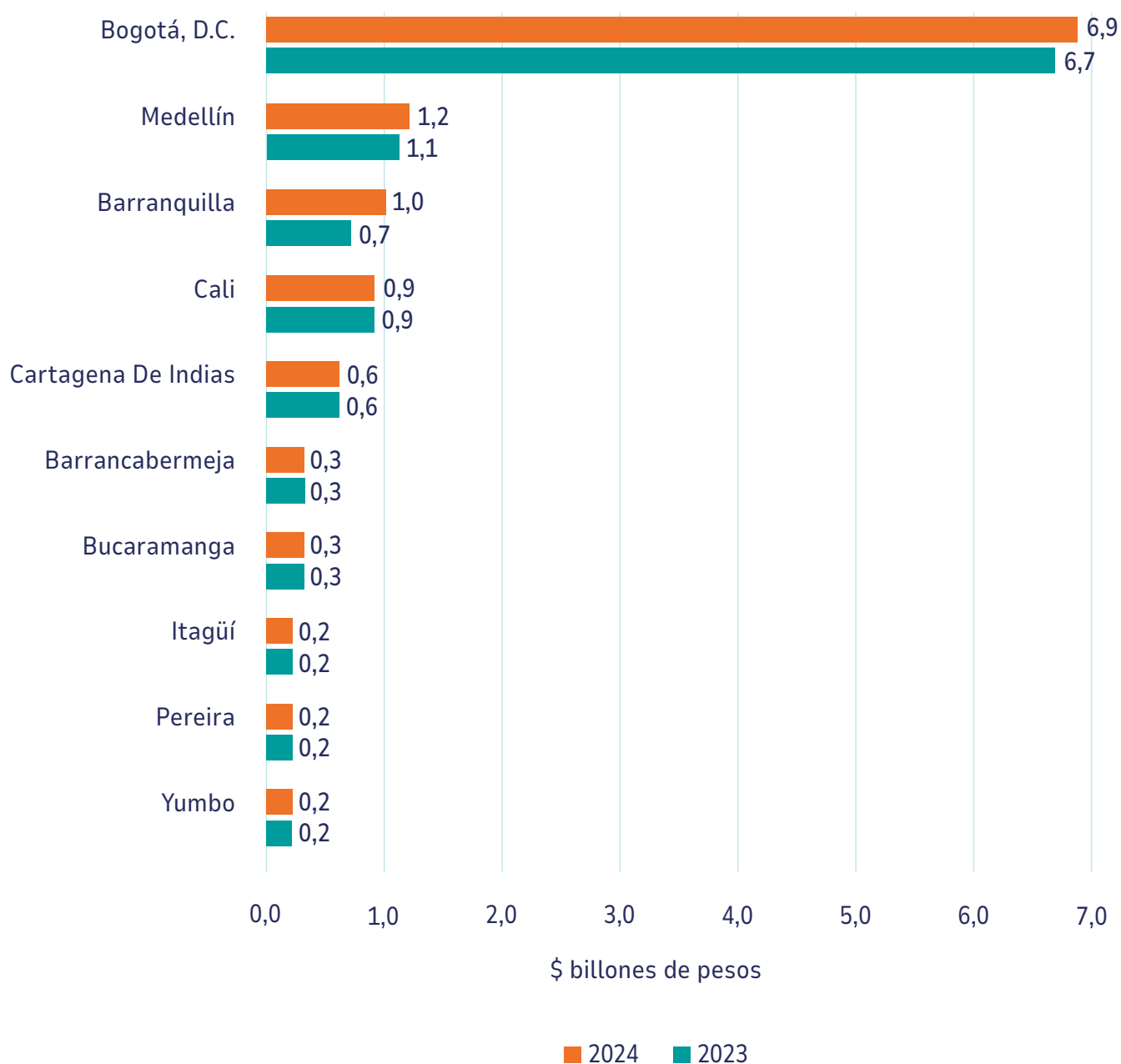
# BIBLIOGRAFÍA

Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. (2020). Informe final.

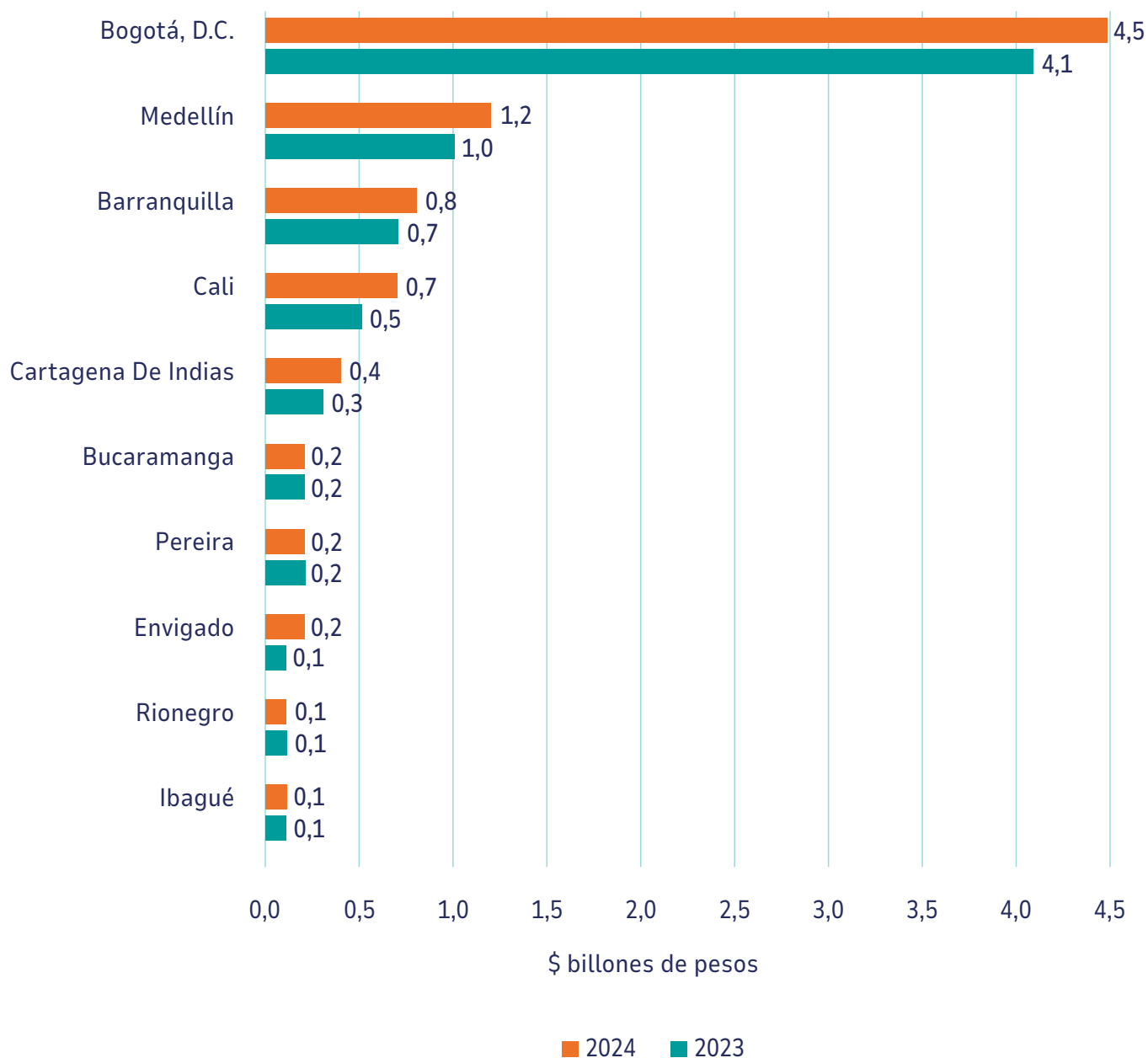
Misión de Descentralización. (2024). Informe final. Departamento Nacional de Planeación.

# ANEXO

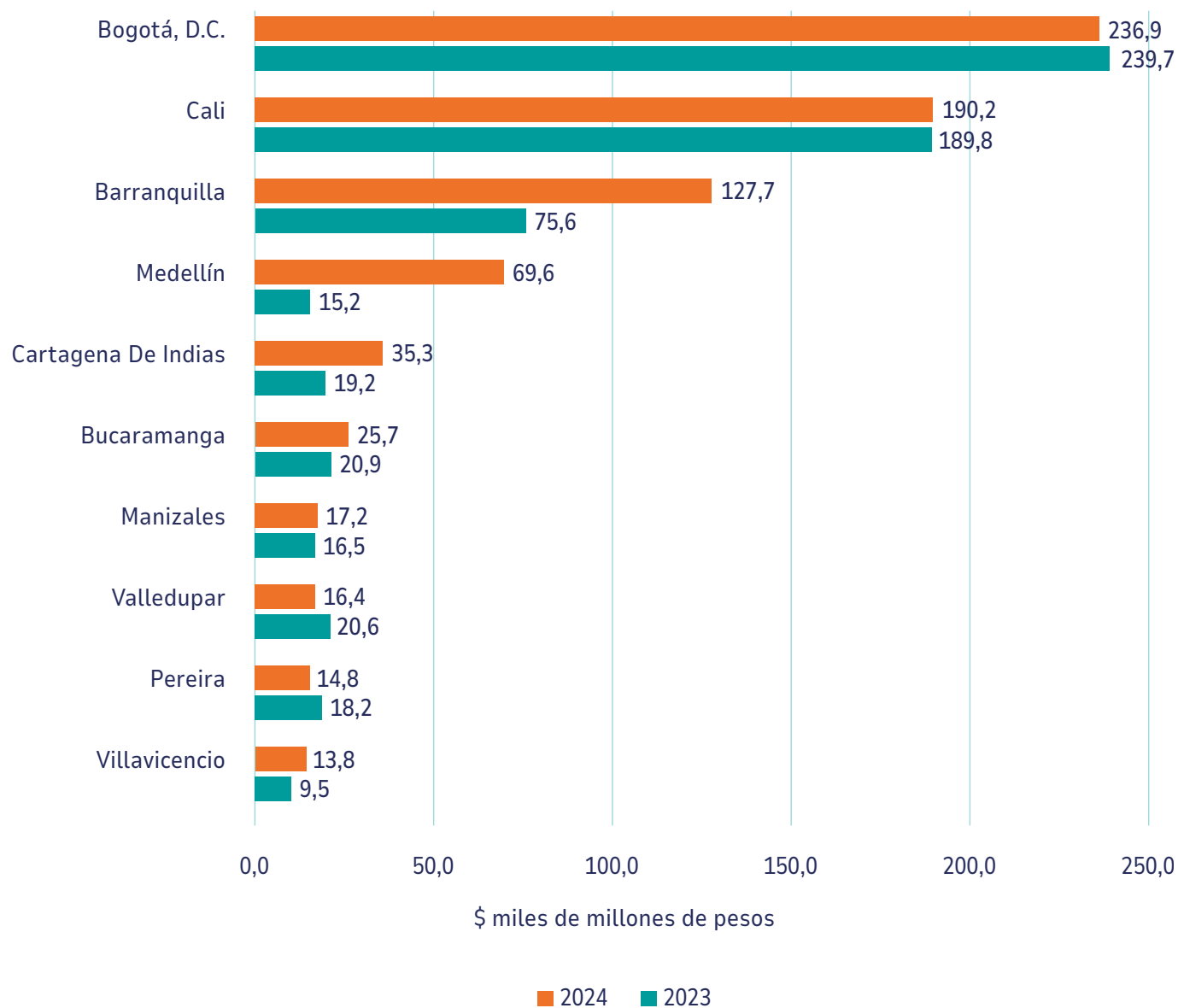
## A. Top 10 recaudo Industria y Comercio 2023 - 2024



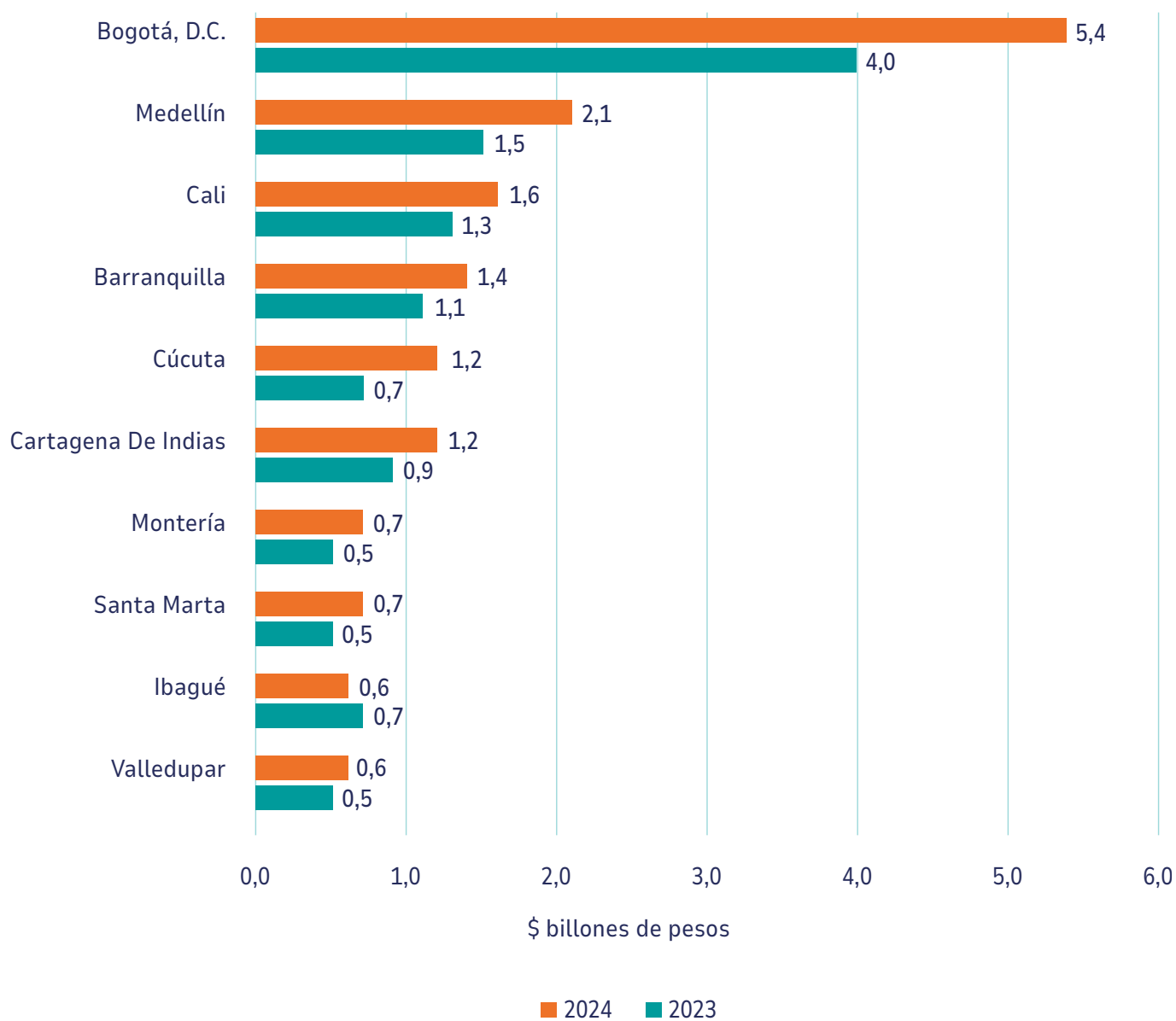
## B. Top 10 recaudo Predial 2023 - 2024



### C. Top 10 recaudo Estampillas 2023 – 2024

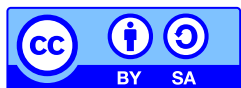


## D. Top 10 Transferencias SGP 2023 – 2024





**El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.**



El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. (CC BY - SA 4.0)

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

**Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:**  
Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2025). Informe sobre el Presupuesto Bienal de Regalías 2025 - 2026

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/informes>

# NUESTRO EQUIPO

## **Mauricio Salazar-Saenz**

Director general

## **Liliana Heredia Rodríguez**

Directora de tributación

## **Carlos Ortíz**

Director tecnológico

## **Ana María Sánchez**

Directora de comunicaciones

## **Natalia Andrea Ramírez**

Subdirectora de Inteligencia Artificial y Analítica

## **William Reyes**

Investigador Senior

## **Gabriel Millan**

Analista de empleo y tributación

## **Andrés Garzón**

Asistente de investigación  
en análisis fiscal

## **Johana Silva**

Investigadora

## **David Rodriguez**

Investigador

## **Vivian Rico**

Diseñadora

## **Lucia Salamanca Ruiz**

Investigadora

## **Juan Miguel Villa**

Miembro honorario