

16

NUESTRA  
POLÍTICA  
**PÚBLICA DE  
DESCENTRALIZACIÓN,  
ORDENAMIENTO  
Y DESARROLLO  
TERRITORIAL**

**#MEJOR**  
VARGAS LLERAS

# LLEGÓ EL MOMENTO DE REORDENAR A COLOMBIA DESDE LAS REGIONES



Nuestra Política de Desarrollo Territorial busca reordenar a Colombia desde las regiones. Por eso, vamos a fortalecer las finanzas de los departamentos y municipios, actualizar su capacidad administrativa, mejorar el control y manejo de los recursos, y acabar con la corrupción. Un Estado moderno debe promover un ordenamiento territorial y un uso de los recursos que esté guiado por los principios de descentralización, sostenibilidad financiera, eficiencia y transparencia.

Sin embargo, en las últimas décadas el país ha registrado un desarrollo territorial y económico desequilibrado, lo que ha generado inequidades regionales y frenado el crecimiento del país en su conjunto. A esto se suman serias dificultades

económicas. Después de casi dos décadas de las reformas que permitieron superar la crisis fiscal de finales de los años noventa y recuperar la sostenibilidad de las finanzas territoriales [Ley 617 de 2000 y Ley 715 de 2001], las reglas de distribución, asignación y uso de los recursos regionales han permanecido estáticas y hay dificultades para aumentarlas. Además, los controles a la gestión y uso de los recursos públicos son principalmente procedimentales, normativos y se realizan con diversas metodologías, fines y entre diferentes instancias: Contraloría, Procuraduría, Fiscalía, Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional, Superintendencias, etc.

Si en el ordenamiento y administración hay dificultades, el manejo del suelo no ha tenido una mejor suerte. La rápida urbanización ha generado desaprovechamiento del suelo rural y serios retos en cuanto a la sostenibilidad ambiental, adaptación al cambio climático y prevención del riesgo de desastres. Esto es preocupante, si se sabe que en los próximos 40 años, cerca de 20 millones de personas más llegarán a nuestras ciudades y demandarán viviendas, servicios públicos y sociales, transporte y espacio público.

Enfocaremos nuestras primeras decisiones en solucionar los problemas estructurales que tenemos en el ordenamiento territorial. Revisaremos la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), impulsaremos la actualización de todos los POT y modernizaremos y descentralizaremos los catastros para formalizar la propiedad; así mismo, ordenaremos el uso del suelo y aumentaremos el potencial de recaudo predial de los municipios del 0,75 % actual al 2 % del PIB. Finalmente, actualizaremos y permitiremos nuevas áreas metropolitanas, como la de Bogotá-Sabana.

Nuestro compromiso para fortalecer las finanzas territoriales contiene un ambicioso paquete de reformas que incluye:

1. Adecuar el Sistema General de Regalías (SGR) para incrementar del 20 al 30 % la participación de los municipios y departamentos productores, y excluir de estos recursos a los municipios que prohíban la minera. Así mismo, simplificaremos la estructura del SGR, eliminando los OCAD municipales y racionalizando sus costos de operación. Focalizaremos las inversiones en los sectores de mayor

impacto en la productividad regional (transporte y logística, educación, agua potable, energía y salud), además de incluir criterios de ruralidad.

2. Modificaremos el Sistema General de Participaciones (SGP) para incrementar la autonomía y competencias de las Entidades Territoriales, así como su flexibilidad y solidaridad. Al año 2025, nos propondremos aumentar de 34 a 70 billones los recursos del SGP; incrementaremos la asignación de Propósito General del 11 al 23%, y las poblaciones indígenas y afro tendrán más recursos para superar sus rezagos.
3. Crearemos un modelo único que precise las competencias y reglas para la creación y manejo de tributos departamentales, municipales y locales. Igualmente, eliminaremos tributos, gravámenes y contribuciones ineficientes (ej. degüello, avisos y tableros, contratos, estampillas, etc.) que generan bajo recaudo, fuertes distorsiones y una pesada carga administrativa.
4. Actualizaremos las reglas de la Ley 617 de 2000 a la situación financiera actual de las Entidades Territoriales (ET) sin afectar la disciplina fiscal. Para esto: i) reemplazaremos la categorización 1 a 6 de las Entidades Territoriales por otra de 3 entornos de desarrollo (temprano, intermedio y avanzado), esto con el fin de identificar y permitir diferencias entre municipios y departamentos en la asignación de recursos y competencias; ii) estableceremos una Regla Fiscal Territorial para dar mayor autonomía; iii) revisaremos la regla de asignación de gastos de funcionamiento; iv) flexibilizaremos las reglas de endeudamiento; v) revisaremos las asignaciones salariales de las ET en función del entorno de desarrollo y la gestión de ingresos, y vi) optimizaremos la gestión de los recursos.

Ninguna de estas y otras propuestas serán suficiente si no se fortalecen los controles sobre la gestión y el uso de los recursos. Por eso, crearemos un Sistema Único de Control y Vigilancia, en tiempo real, para mejorar el uso de los recursos y combatir la corrupción. Por eso:

- Eliminaremos las Contralorías territoriales, que cuestan 400.000 millones de pesos al año y apenas recuperan el 0,02 % de los procesos de jurisdicción coactiva que adelantan.
- Racionalizaremos la multiplicidad de enfoques de control que genera ineficiencias, redundancias y altos costos entre la Procuraduría, Contraloría, Superintendencias, SGP y SGR, cuyos resultados son exiguos. Definiremos una única metodología de control y vigilancia.
- Fortaleceremos los instrumentos de intervención administrativa por causas de corrupción en las Entidades Territoriales para restablecer el orden jurídico.

El potencial del país está en la riqueza y heterogeneidad de nuestras regiones. Las Entidades Territoriales, a su vez, son las principales responsables de la atención de los servicios sociales a cargo del Estado. Por eso, nuestro reto es contar con unos territorios ordenados, mejor financiados, con más capacidades y modernos. Queremos un desarrollo regional más equilibrado y sostenible, basado en una mayor productividad y competitividad territorial que genere crecimiento económico y, por esa vía, más bienestar e igualdad para todos. ¡En mi gobierno, me la jugaré por las regiones!

**Germán Vargas Lleras**

\* Este documento hace parte del trabajo colectivo liderado por la Fundación Carlos Lleras Restrepo que busca hacer propuestas de políticas públicas. Sus aportes, ideas y críticas son muy importantes para nosotros. Contáctenos en [www.fundacioncarloslleras.com](http://www.fundacioncarloslleras.com)



# HAY QUE REORDENAR A COLOMBIA DESDE **LAS REGIONES Y EL DESARROLLO TERRITORIAL**

- En Colombia, las fuentes de financiación de los territorios y la gestión de los recursos, como el Sistema General de Regalías y el Sistema General de Participaciones, son pesados y costosos. La mayor parte de los recursos y la inversión es administrada por el Gobierno nacional, lo que dificulta la asignación de los recursos de acuerdo a las necesidades, las diferencias en capacidad y entornos de desarrollo de los territorios y regiones del país.
- Actualmente no existe una complementariedad clara entre el Sistema General de Regalías (SGR), el Sistema General de Participaciones (SGP), el Presupuesto General de la Nación (PGN) y los recursos propios de las Entidades Territoriales destinados para funcionamiento e inversión. Esto genera ineficiencias y duplicidad en el financiamiento de los mismos.
- Existen deficiencias en los instrumentos de planeación territorial, principalmente en el Catastro Nacional, los instrumentos de financiación del desarrollo urbano y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), lo que afectan los ingresos fiscales de las Entidades Territoriales y la planeación para un ordenamiento y desarrollo urbano y rural adecuado.
- Es necesario redefinir las competencias, esquemas operacionales e institucionales de las Entidades Territoriales para dotarlas con la autonomía y articulación adecuada, de acuerdo a sus capacidades y entornos. Esto, para que puedan obtener mejores ventajas y niveles de desarrollo, a la vez que se mejora la eficiencia en la captación, planeación, asignación y ejecución de recursos.



# PILARES FUNDAMENTALES



- 1.** Fuentes de financiación de los territorios.
- 2.** Desarrollo de los instrumentos de planeación territorial.
- 3.** Actualización de la administración territorial.
- 4.** Control fiscal territorial.

# 1

## FRENTE A LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS TERRITORIOS

 **Reformaremos el Sistema General de Regalías (SGR) para que las regiones reciban más recursos y mejoren las inversiones, en especial, en la productividad territorial.**

**Mediante acto legislativo y reforma a la Ley 1530:**

-  Incrementaremos del 20 a 30 % la participación de los municipios y departamentos productores.
-  Excluiremos de las regalías a los municipios que prohíban la actividad extractiva de minerales y combustibles.
-  Simplificaremos la actual estructura del SGR, eliminando los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) municipales y racionalizando su operación, cuyo costo anual es de 350.000 millones de pesos.
-  Pasaremos de 24 sectores y 42 tipos de gasto actuales a 5 sectores (transporte y logística,

educación, agua potable, energía y salud) para lograr un mayor impacto.

-  Incluiremos criterios de ruralidad en el SGR para hacer más equitativa la distribución de los recursos entre todos los municipios y departamentos del país.
-  Para asegurar el buen uso de los recursos, ataremos las asignaciones de regalías a resultados y desempeños.
-  Aseguraremos que el gasto de los recursos del SGR se complemente con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), del Presupuesto General de la Nación (SGP) y de las Entidades territoriales. Esto permitirá evitar la duplicidad que se presenta en la actualidad.
-  Se fortalecerán los criterios de articulación y concurrencia entre Entidades Territoriales en la selección de proyectos, y así se mejorará su impacto regional.



Foto: Shutterstock

 **Modificaremos el Sistema General de Participaciones (SGP) para incrementar la autonomía y competencias de las Entidades Territoriales, así como su flexibilidad y solidaridad.**

**Mediante acto legislativo y reforma a la Ley 715:**

-  Incrementaremos la asignación de presupuesto (del 11 al 23 %) para propósito general, al igual que las asignaciones especiales indígena y afro.
-  Simplificaremos los criterios de asignación de 33 actualmente a 15.
-  Incluiremos criterios de ruralidad para hacer la distribución más equitativa.
-  Focalizaremos el SGP en usos complementarios de funcionamiento para garantizar un crecimiento sostenible de la inversión (SGR, PGN y recursos propios).

 Ataremos las asignaciones a resultados para mejorar su impacto.

 Propiciaremos el crecimiento del SGP con el de los ingresos de la Nación, para pasar de 34 billones en 2017 a 70 billones en 2025.

 **Mejoraremos el control sobre el gasto del SGP con un Sistema Único Integrado de Control y Vigilancia, que tenga información en tiempo real para todos los ciudadanos.**

 Para aumentar el recaudo de los departamentos y municipios crearemos un Estatuto Tributario Territorial. Con este, racionalizaremos la actual dispersión de tributos de bajo impacto y mejoraremos la generación de recursos propios.

- ⊛ Crearemos un modelo único que deje claras las competencias y reglas para la creación y manejo de tributos departamentales, municipales y locales.
- ⊛ Eliminaremos tributos, gravámenes y contribuciones ineficientes (ej. degüello, avisos y tableros, tasa bomberil, contratos, estampillas...) que generan bajo recaudo, fuertes distorsiones y una pesada carga administrativa.
- ⊛ Crearemos un programa nacional de fortalecimiento y apoyo territorial a la actualización catastral, la gestión predial y el uso de los instrumentos económicos que ofrecen los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).
- ⊛ Estableceremos incentivos a la gestión fiscal, vinculando asignaciones y participación en programas nacionales, lo que permitirá incrementos en el recaudo.
- ⊛ Estableceremos incentivos para hacer más eficiente la gestión del recaudo compartido de tributos locales, a través de la administración regional o departamental.
- ⊛ Incluiremos esquemas de tributación diferenciados territorialmente para que cada departamento o municipio pueda aprovechar de manera más eficientemente su vocación económica y todo su potencial.



## FRENTE AL DESARROLLO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL



 **Actualizaremos el catastro para formalizar la propiedad y aumentar el recaudo predial de los municipios del 0,75 al 2 % del PIB. Para esto proponemos:**

- ⊛ Formular una ley que promueva la descentralización de las funciones catastrales, eliminando el monopolio del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), e incentivando la creación y participación de diversos operadores catastrales del país.
- ⊛ Acompañar con créditos de Findeter y/o banca multilateral la actualización catastral y la puesta en funcionamiento de las oficinas descentralizadas de catastro.

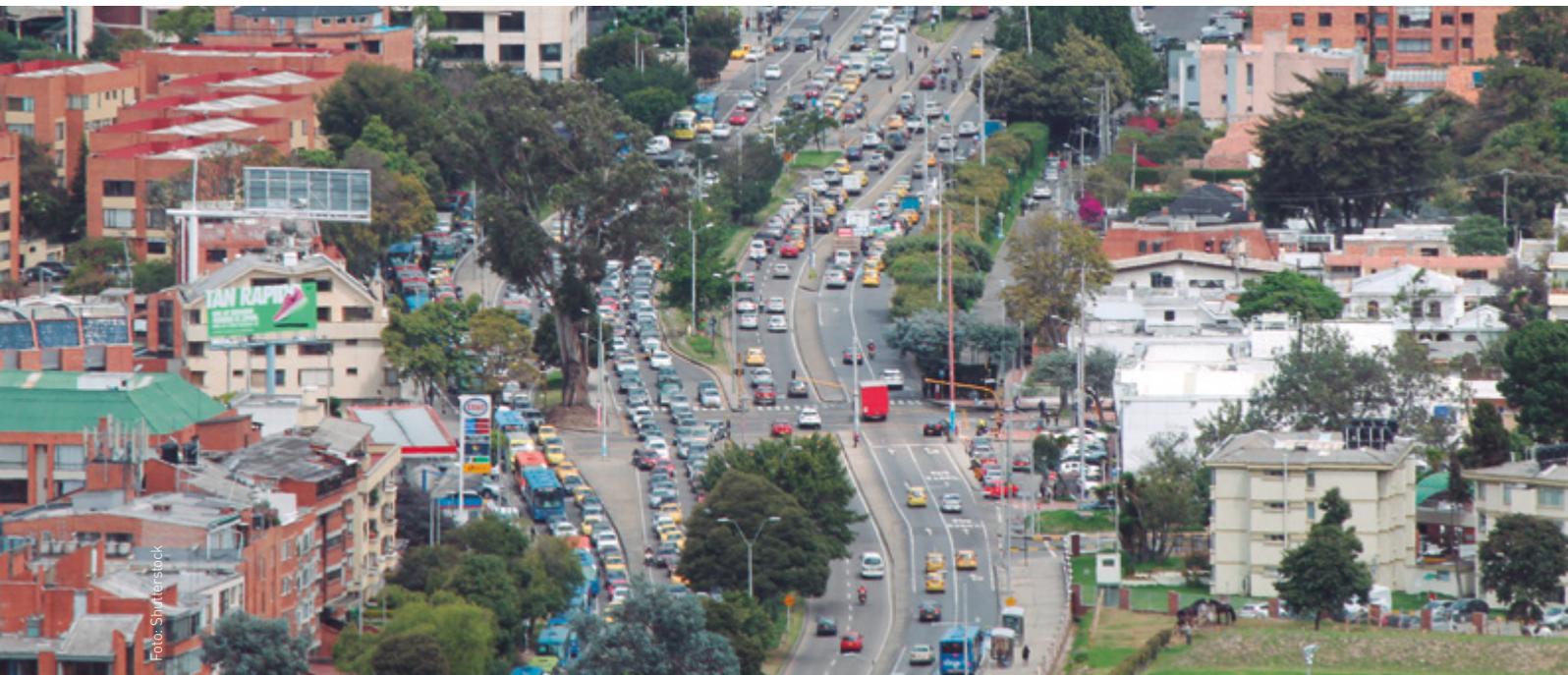


Foto: Shutterstock

**Revisaremos la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) para actualizar sus contenidos con los desarrollos del Sistema de Ciudades, la Nueva Agenda de Desarrollo Territorial y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Con esto se busca:**

- ✳ Incluir autoridades supramunicipales para los POT metropolitanos y de aglomeraciones urbanas, de acuerdo con el Sistema de Ciudades.
- ✳ Corregir el actual sesgo urbano de los POT.
- ✳ Incluir pesos y contrapesos en la formulación de los POT y los catastros a nivel municipal y departamental.
- ✳ Integrar los procesos de formulación y programación de inversiones del POT con los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental.
- ✳ Armonizar los enfoques de catastro multipropósito y tener POT modernos.
- ✳ Diferenciar los catastros por la capacidad que tengan y descentralizarlos en función de entornos de desarrollo y de resultados.
- ✳ Atar la asignación de recursos nacionales a la aplicación de instrumentos económicos del POT (valorización, plusvalías, delineación urbana...).
- ✳ A partir de los POT y la modernización que vamos impulsar, crearemos una Plataforma Nacional Integrada de Información del Ordenamiento Territorial, administrada por la Nación.
- ✳ Desarrollar la LOOT adoptando un régimen legal de los municipios y departamentos por competencias diferenciadas y diversificación de categorías, así como en la armonización de la legislación territorial.

# 3

## FRENTE A LA ACTUALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL

 **Modernizaremos la Hacienda Pública de los principales municipios del país (hay 86 municipios que concentran el 73 % población), para incrementar sus ingresos fiscales en más de 5 billones de pesos.**

 Crear un programa de fortalecimiento institucional de las secretarías de Planeación y Hacienda municipal, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y financiado con recursos de crédito Findeter, y /o la banca multilateral que promueva: (i) con las oficinas descentralizadas de catastro: implementar el cobro de plusvalías y la formulación de proyectos de valorización; (ii) la actualización de la nomenclatura predial; (iii) la actualización de la estratificación por barrido predial; (iv) la elaboración de censos dinámicos y georreferenciados

de contribuyentes, y (v) la implementación de sistemas integrados de administración financiera municipal (SIAF).

 **Crearemos la categoría de Ciudades Capitales para dotarlas de instrumentos que permitan su desarrollo económico. Para esto:**

 Se creará la categoría territorial de ciudad capital de departamento para que adquieran un régimen jurídico especial y diferenciado, reconociendo su papel como epicentro del desarrollo regional y fortaleciendo sus atributos de vocación económica, ambiental, urbana y sociogeográfica.

 **Reformaremos el régimen departamental para redefinir las competencias, fortalecer sus rentas y darles mayor**

“CREAREMOS UN MODELO ÚNICO QUE DEJE CLARAS LAS COMPETENCIAS Y REGLAS PARA LA CREACIÓN Y MANEJO DE TRIBUTOS DEPARTAMENTALES, MUNICIPALES Y LOCALES”.



**capacidad en materia ambiental y de planeación. Además, incluiremos nuevas fuentes de ingreso propio.**

- Asignar y fortalecer el ejercicio de las siguientes competencias: calidad en la educación básica y media; educación pública superior; salud pública y autoridad sanitaria; construcción y mantenimiento de vías secundarias; promoción del desarrollo económico; gestión del riesgo de desastres, y medio ambiente, cultura y turismo.

**Fortalecer las rentas departamentales para:**

- Optimizar el recaudo actual mediante la lucha contra el contrabando de licores, cigarrillos y gasolina, y combatiendo la evasión fiscal de los impuestos de vehículos, registro y juegos de suerte y azar.

**Fortalecer la autonomía departamental a través de un proceso que permita**

**descentralizar competencias de manera progresiva, voluntaria y con suficiencia fiscal. Esto, con base en las capacidades institucionales (asociadas a la categoría del departamento).**

- Darles más autonomía a los departamentos más desarrollados.
- Fortalecer la capacidad del departamento para la subsidiaridad en relación con sus municipios.
- Reestructuraremos las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) agrupándolas en regiones, fortaleciéndolas financiera y técnicamente, y modificando los mecanismos de escogencia de sus directivos.

**Crearemos el área metropolitana Bogotá-Sabana para garantizar equidad territorial y eficiencia.**

- Formular y tramitar la Ley Especial para Bogotá y los municipios conurbados de la región, según lo establecido en el párrafo del Artículo 1 de la Ley 1625 de 2013.

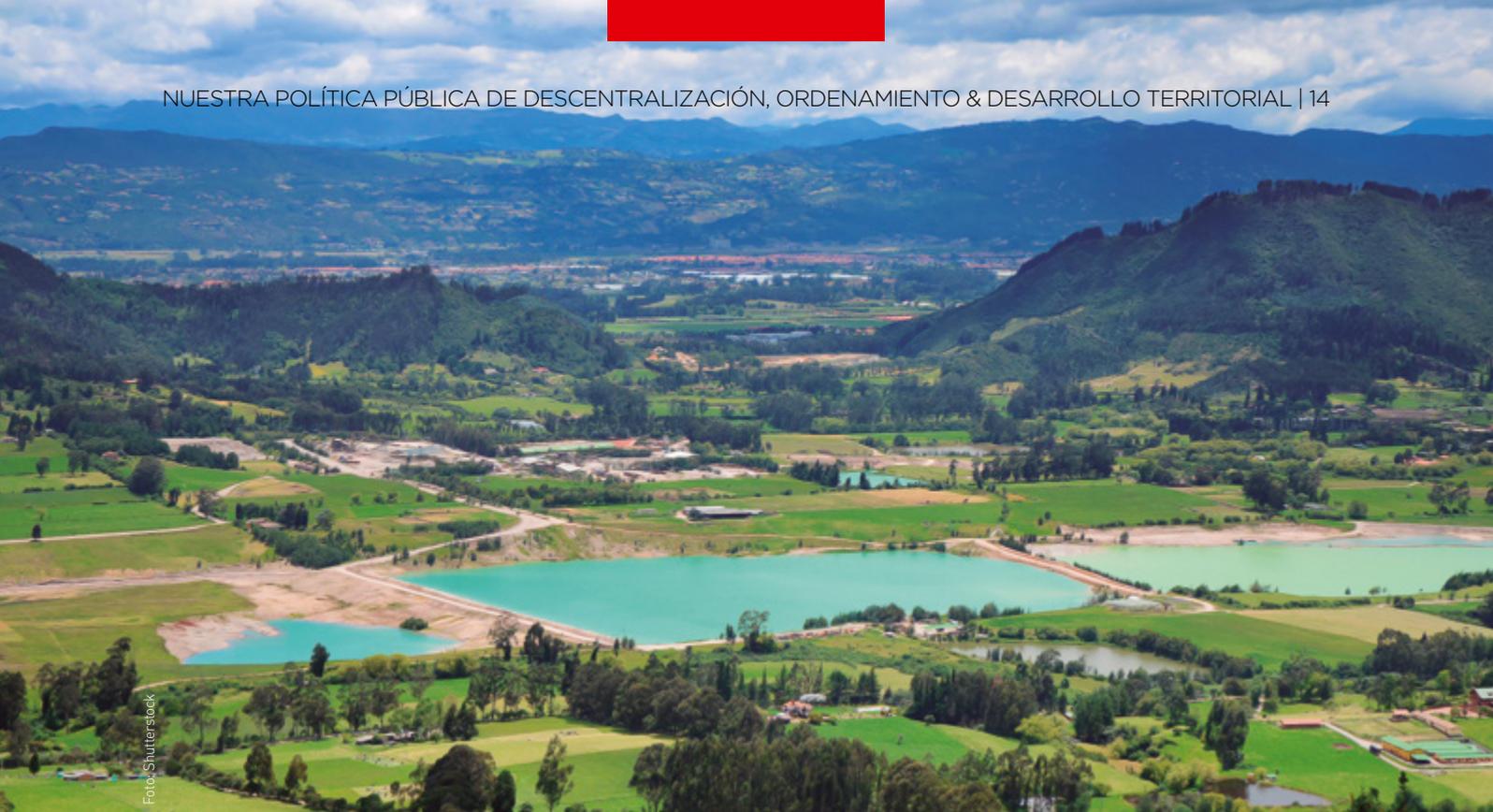


Foto: Shutterstock

- ✳ Concretar una Autoridad Metropolitana que tenga la capacidad de garantizar el desarrollo equilibrado, equitativo y armónico del conjunto territorial conformado por los municipios y el Distrito Capital.
  - ✳ Garantizar la gestión integral del recurso hídrico, desde la protección de las fuentes de agua hasta su distribución y tratamiento.
  - ✳ Desarrollar un sistema vial y de transporte metropolitano, para equilibrar las opciones de localización de vivienda, actividades productivas y de servicios.
  - ✳ Gestionar integralmente los residuos sólidos para obtener ventajas económicas y disminuir su efecto ambiental y territorial.
  - ✳ Garantizar la recuperación, protección y tutela de la estructura ecológica metropolitana, en el marco de políticas de sostenibilidad y respuesta al cambio climático.
  - ✳ Gestionar el suelo necesario para la aplicación de la política de vivienda social y prioritaria.
- ✋ **Los alcaldes contarán con nuevos y mejores instrumentos para liderar la gestión del desarrollo territorial, los cuales les permitirán articular y coordinar la planeación e inversión en sus territorios junto con los demás niveles territoriales.**
  - ✳ Representación de los alcaldes en las instancias de dirección de las entidades públicas que tienen sede y cumplen funciones en su territorio.
  - ✳ Fortaleceremos la coordinación entre la Nación, los departamentos y las ciudades capitales, para el diseño e implementación de políticas públicas en sus territorios.

-  Para armonizar la planeación e inversión en las ciudades capitales teniendo en cuenta los periodos y las prioridades del Gobierno nacional y los territoriales, se celebrarán Acuerdos Intergubernamentales de Desarrollo Territorial dentro de los seis primeros meses del periodo del mandatario local.
-  Se impulsará un programa de delegación y descentralización de competencias con el propósito de preparar y disponer todo lo necesario para que las ciudades puedan recibir y ejercer las competencias que por su naturaleza y proximidad les sean de mayor impacto para beneficiar el desarrollo territorial y bienestar de sus habitantes.
-  Se fortalecerán los mecanismos de asociación y cooperación horizontal entre ciudades capitales y sus municipios próximos, así como con las áreas metropolitanas y las regiones de planificación y desarrollo, por medio de los cuales se podrán establecer autoridades unificadas para el cumplimiento de algunas funciones, prestación de servicios y articulación de inversiones que impactan a todos.
-  Se establecerá un marco legal para que las ciudades capitales cuenten con un régimen tributario especial en materia de impuesto predial y de industria y comercio (ej. Bogotá).
-  Se adoptarán medidas para mejorar la administración y la gestión pública que les proporcionen a las ciudades reglas para organizar su administración con flexibilidad y de acuerdo a su categoría, vocación y competencias.

 **Con la Política de Descentralización y Ordenamiento Territorial se adoptará un conjunto de medidas que, a la vez, permitan actualizar y fortalecer el régimen municipal en Colombia.**

-  Modificación de las categorías municipales.
  -  Reforma del SGP y del SGR.
  -  Adopción de un Estatuto Tributario Territorial.
  -  Reforma de la Ley 617 de 2000.
  -  Modificación y Desarrollo de la LOOT (Ley 1454 de 2011).
  -  Reforma al régimen jurídico de los POT.
  -  Impulso a la actualización catastral.
  -  Controlar el cumplimiento y la eficiencia de la función de concejales, ediles y juntas de acción comunal.
  -  Fortalecimiento del papel participativo de las Juntas de Acción Comunal y los ediles en el Gobierno municipal.
-  **Unificaremos todos los períodos para que coincida el del Presidente, el de los mandatarios territoriales y corporaciones públicas de elección popular, con un régimen de transición.**
-  Se requiere mejorar la coordinación entre los niveles de gobierno, alinear sus ejercicios de planeación y mejorar el impacto de las inversiones.
  -  Es necesario reducir las distorsiones y los costos que generan las transiciones entre periodos de gobierno y distintos procesos electorales con el fin de garantizar su independencia y autonomía.

# 4

## FRENTE AL CONTROL FISCAL TERRITORIAL

 **Crearemos un Sistema Único de Control y Vigilancia de los Recursos Públicos para combatir la corrupción con información y vigilancia eficaz en tiempo real. Para esto:**

-  Eliminaremos las Contralorías territoriales, que cuestan 400.000 millones al año y apenas recuperan el 0,02 % de los procesos de jurisdicción coactiva que adelantan.
-  Racionalizaremos la multiplicidad de enfoques de control que genera ineficiencias, redundancias y altos costos entre la Procuraduría, Contraloría, Superintendencias, SGP y SGR. El porcentaje de los hallazgos de estos órganos, que se traduce en un proceso fiscal, disciplinario, penal o administrativo, es muy bajo.
-  Definir una única metodología de control y vigilancia dentro del ejecutivo según los usos y NO por las fuentes del gasto (SGP, SGR, PGN, RP de las ET) —hoy son diferentes, costosas y por fuentes de gastos (incluso algunas no tienen controles)—.
-  Implementar una plataforma tecnológica integrada con el fin de gestionar la información de control para todas las diferentes fuentes del gasto.
-  Establecer un esquema de incentivos y sanciones para las ET en la adopción del nuevo modelo de controles.
-  Crear un instrumento de intervención administrativa por causas de corrupción en las Entidades Territoriales, con el objeto de restablecer el orden jurídico.

“CREAREMOS UN SISTEMA ÚNICO DE CONTROL Y VIGILANCIA DE LOS RECURSOS PÚBLICOS. ELIMINAREMOS LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES, QUE CUESTAN 400.000 MILLONES AL AÑO Y APENAS RECUPERAN EL 0,02 % EN LOS PROCESOS DE JURISDICCIÓN COACTIVA QUE ADELANTA”.



¿CÓMO LO  
**HAREMOS?**

# 1

## FRENTE A LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS TERRITORIOS

 **Reformaremos el Sistema General de Regalías (SGR) para que las regiones reciban más recursos y mejoren las inversiones, en especial, en la productividad territorial.**

### A. REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS



#### DIAGNÓSTICO

-  El SGR tiene una estructura operativa pesada y costosa, que le vale a los colombianos cerca de 350.000 millones de pesos al año.
-  Hay una alta inversión en numerosos proyectos de bajo impacto.
-  Baja ejecución: desde 2012, el SGR acumula 5,5 billones al año, en promedio, en saldos no ejecutados (DNP, 2016).

 Hay una retribución baja para los productores en la asignación de recursos (20/80), lo que está favoreciendo las consultas populares tendientes a prohibir las actividades extractivas.

 Baja complementariedad con otras fuentes de financiación (SGP, PGN, y RP de las ET) y duplicidad, ya que todos los presupuestos financian los mismos usos.



#### PROPUESTAS

-  Impulsar un Acto Legislativo y una reforma a la Ley 1530 de 2012 para:
- Simplificar la estructura operacional y administrativa del SGR: eliminar los OCAD municipales.
  - Focalizar el SGR en formación bruta de capital (infraestructura) en los sectores de mayor impacto multiplicador en la productividad regional.



- ⊛ Pasar de 24 sectores y 42 tipos de gasto, que hay en la actualidad en el sistema, a 5 sectores: transporte y logística, educación, agua potable, energía, y salud.
- ⊛ Incrementar del 20 al 30 % la participación de los municipios y departamentos productores y excluir de estos recursos a los municipios que prohíban la actividad extractiva en sus territorios.
- ⊛ Fortalecer los sistemas de puntajes e incluir criterios de ruralidad y cierre de brechas en la distribución de los recursos de los Fondos del Sistema.

- ⊛ Establecer una clara complementariedad entre el Sistema General de Regalías y los presupuestos provenientes del Sistema General de Participaciones, Presupuesto General de la Nación y los recursos propios que tienen municipios y departamentos, tanto para funcionamiento como para inversión.

## IMPACTO

- ⊛ Mayor autonomía de los territorios en el Sistema General de Regalías y mejoramiento en la ejecución de los recursos.
- ⊛ Incremento en la formación bruta de capital y de la productividad territorial.
- ⊛ Focalizar recursos en proyectos regionales de mayor impacto.

 **Modificaremos el Sistema General de Participaciones para incrementar los recursos de 34 billones en 2017 a 70 billones en 2025.**

## B. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES



### DIAGNÓSTICO

-  En 2015, el 65 % de la inversión total de la Nación fue administrada por las regiones (10 % del PIB), pero los gastos de los Gobiernos subnacionales representaron el 39 % de los gastos totales del Gobierno general.
-  Solo el 11 % de la inversión total se destina para la formación bruta de capital (el otro 89 % corresponde a gastos de personal, subsidios, transferencias...).

-  Los ingresos tributarios subnacionales representaron tan solo el 23 % del total de los ingresos tributarios del país (excluyendo las contribuciones a la seguridad social).
-  La deuda subnacional representó 7,6 % de la deuda pública total y 3,2 % del PIB (frente a 19,6 % y 22 %, respectivamente, que se registra en promedio en los países OCDE).
-  Existe espacio para dar más libertad a las Entidades Territoriales pues los recursos de libre destinación son los más progresivos.
-  Los criterios de asignación no reflejan adecuadamente las necesidades de los territorios rurales, lo que ha permitido, por desgracia, que las brechas entre las zonas urbanas y rurales crezcan.
-  Hay poca complementariedad y alta duplicidad en los gastos del SGP con los de regalías, el PGN y los recursos propios de los municipios y departamentos.





## PROPUESTAS

⊛ Impulsar un acto legislativo y una reforma a la Ley 715 de 2001, que permitan:

- Mejorar la autonomía, la flexibilidad y las competencias de las Entidades Territoriales (ET) en el Sistema General de Participaciones, incrementando la discrecionalidad de las ET en la asignación de recursos para propósito general (de 11 a 23 %) y de asignación especial (4 %).
- Simplificar los criterios de distribución sectorial (pasar de 33 actualmente a 15).

⊛ Incrementaremos la solidaridad:

- Incorporaremos criterios de ruralidad y entornos de desarrollo en la distribución de los recursos.
- Ajustaremos la asignación a las comunidades indígenas en proporción con la población y las brechas de pobreza o desarrollo.

⊛ Los recursos del Sistema General de Participaciones serán más armónicos con las demás fuentes que financian el desarrollo territorial (SGR, PGN y recursos propios):

- Focalizar el SGP en usos complementarios de funcionamiento, para que la mayor demanda del gasto corriente sea por parte del SGR y otras fuentes.
- Atar la asignación de recursos de acuerdo con los resultados.



## IMPACTO

⊛ Más dinero para las regiones y municipios, ya que los recursos del SGP pasarán de 34 billones, en 2017, a 70 billones, en 2025.

⊛ Se estima que la participación del SGP para Propósito General pasará del 11,6 al 23,2 %.



“HABRÁ MÁS PLATA PARA LAS REGIONES Y MUNICIPIOS, YA QUE LOS RECURSOS DEL SGP LOS AUMENTAREMOS DE 34 BILLONES, EN 2017, A 70 BILLONES, EN 2025”.



Foto: Shutterstock

 **Crearemos un Estatuto Tributario Territorial para aumentar el recaudo de las ET.**

## **C. ESTATUTO TRIBUTARIO TERRITORIAL**



### **DIAGNÓSTICO**

 Con un endeudamiento restringido por ley, el modelo de financiamiento territorial se basa en tres fuentes principales: Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías y los recursos propios.

-  En los municipios: SGP (43 %), SGR (6 %) y RP (37 %).
-  Departamentos: SGP (39 %), SGR (22 %) y RP (29 %).
-  Si bien el recaudo tributario municipal se triplicó entre 2000 y 2015 (al pasar de 5,8 a 19,6 billones), este sigue siendo muy bajo, pues tan solo llega al 18 % del total del país y muy por debajo del estándar de la OCDE, que es de 33 %.

- ⊛ El recaudo tributario departamental pasó de 3,2 a 6,7 billones entre el 2000 y 2015. Este es muy bajo (4,7 % del recaudo total del país) y muy desigual (el 40 % de los ingresos totales se concentra en los 7 departamentos más grandes).



## PROPUESTAS

- ⊛ Preparar, presentar y lograr la aprobación de un proyecto de Estatuto Tributario Territorial para:
  - Incrementar la base de los ingresos tributarios territoriales.
  - Actualizar el catastro y asegurar su articulación con el registro para incrementar el predial.
  - Revisar el portafolio de impuestos territoriales (simplificar o diferenciar).
  - Introducir impuestos compartidos con el Gobierno central (incentivo de eficiencia).
- ⊛ Optimizar la gestión tributaria:
  - Simplificar los trámites de recaudo.
  - Fortalecer los incentivos al recaudo y atar recaudo a libre destinación SGP.



## IMPACTO

- ⊛ Mejorar y aumentar el recaudo tributario de los departamentos y municipios para que estos recursos beneficien a más colombianos, en especial los más pobres.



- ⊛ **Optimizaremos la gestión fiscal de todas las Entidades Territoriales para incrementar la inversión en las regiones.**

## D. REFORMA A LA LEY 617 DE 2000



### DIAGNÓSTICO

- ⊛ La Ley 617 de 2000 permitió ajustar las finanzas de los entes territoriales después de la crisis fiscal de finales de los años noventa.
- ⊛ La clasificación de los diferentes municipios del país en 6 categorías no refleja adecuadamente las diferencias reales de capacidad y desarrollo local.
- ⊛ Las limitaciones al crecimiento han fomentado incentivos para la creación de nóminas 'paralelas' que son financiadas y camufladas como recursos de inversión.



### PROPUESTAS

- ⊛ Reformar la Ley 617 de 2000 para:
  - Crear una nueva categorización de municipios por entornos y tipologías de desarrollo para mejorar la distribución de recursos y la asignación de competencias subnacionales.
  - Tener reglas de crecimiento de los gastos de funcionamiento y asignaciones salariales de los entes territoriales ajustados.

# 2

## DESARROLLO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL

⊛ Reformar la Ley 617 de 2000, que permita:

- Contar con un marco más flexible, que tenga una regla fiscal territorial, para que el endeudamiento de los municipios y departamentos también sea flexible y responda a las diferentes capacidades y resultados de las Entidades Territoriales.
- Crear un sistema de incentivos dinámicos de administración fiscal y remuneración a servidores públicos subnacionales.



### IMPACTO

- ⊛ Tener una gestión fiscal subnacional moderna y diferencial de acuerdo con los criterios de última generación de la OCDE.
- ⊛ Costo: 1.500 millones de pesos para el diseño e implementación del sistema, incluyendo la formulación de las propuestas normativas.



👉 **Actualizaremos el catastro para formalizar la propiedad de los colombianos e incrementar el recaudo predial de los municipios del 0,75 al 2 % del PIB.**

### A. CATASTRO E INGRESOS FISCALES DERIVADOS DE UNA ADECUADA GESTIÓN DEL TERRITORIO



#### DIAGNÓSTICO

⊛ El actual catastro nacional no cuenta con una orientación multipropósito y presenta importantes deficiencias, al menos en tres aspectos estructurales: (i) no



es completo y no está formado en el 28 % del territorio nacional; (ii) no está actualizado en el 63,9 % del territorio (722 municipios), y (iii) no está integrado con otros sistemas de información.

- ⊛ El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) ejecuta el catastro en 974 municipios del país, pero no tiene las capacidades operativas para atender la demanda. Además, tiene una extremada concentración de funciones que lo hacen 'juez y parte': regulación, supervisión y ejecución.



## PROPUESTAS

- ⊛ Adelantar una profunda actualización catastral y poner en funcionamiento las oficinas descentralizadas de catastro. Esto será financiado por Findeter.

- ⊛ El programa debe iniciar en los 86 principales municipios del país, que corresponden a las 62 ciudades con más de 100.000 habitantes y los 24 municipios que hacen parte de áreas metropolitanas.

- ⊛ En estos municipios la relación costo-beneficio de la actualización es muy alta. Su expansión al resto del país debe ser progresiva.



## IMPACTO

- ⊛ El costo de poner en marcha estas propuestas en los 86 municipios asciende a 400.000 millones de pesos, pero se estima que les generará ingresos adicionales por predial de 2,5 billones. El costo a mediano plazo para el resto del país asciende a 2 billones y se estima que con toda la inversión el recaudo por concepto de predial pasará del 0,75 al 2 % del PIB.

 **Reformaremos el régimen legal para mejorar la eficiencia de los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano.**

## **B. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO**



### **DIAGNÓSTICO**

 El recaudo territorial en Colombia representa el 3,1 % del PIB, cifra inferior al 7,4 % de la OCDE. El impuesto predial es el único tributo sobre la tierra que representa un ingreso constante y significativo: es el 32,4 % del recaudo tributario territorial. Lo anterior indica que los mecanismos de captura de mayores valores del suelo no están cumpliendo con su función.

En efecto, hay una aplicación de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano muy baja. Solo el 12 % de los municipios capturan algún valor del suelo a través de la plusvalía o valorización, lo que genera la necesidad de cambiar el enfoque de los instrumentos fiscales y del ordenamiento territorial en sí mismo, para que sea una actividad rentable para los municipios. Por otra parte, es preciso anotar que la inversión en infraestructura proviene mayoritariamente de la Nación (ver Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017). Esto se explica en parte por: i) la baja capacidad institucional de ejecución de los municipios, y ii) la falta de recursos de las Entidades Territoriales.



## PROPUESTAS

⊛ Modificar la Ley 388 de 1997 para:

- Eliminar la participación del impuesto de plusvalía y crear un tributo único que se genera al momento del licenciamiento urbanístico. Este debe tener unas tablas presuntivas según los aprovechamientos y edificabilidad que conceda la norma urbanística. De esta manera se limita la subjetividad y el desgaste institucional que genera el cálculo de la participación en plusvalía. Además, con esta medida se proyecta un aumento del recaudo territorial.
- Unificar los criterios para el reparto de cargas y beneficios, pues no resulta ser el instrumento tributario más efectivo para financiar el desarrollo urbano.
- Ordenar a las Entidades Territoriales: i) destinar los tributos de captura del mayor valor del suelo al desarrollo urbano, e ii) incluir en su presupuesto partidas para la ejecución efectiva del POT.



**Reformaremos el régimen legal de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para soportar el desarrollo territorial y asegurar el uso de sus instrumentos económicos.**

## C. PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



### DIAGNÓSTICO

- ⊛ El 83 % de los municipios deben revisar y actualizar los POT.
- ⊛ En cuanto a contenidos, los POT tienen las siguientes deficiencias:
  - Cerca de la mitad definió inadecuadamente su perímetro urbano. Sin esto, la provisión de servicios públicos e infraestructura es deficiente.
  - El 32 % de los POT no definió suelo para la expansión urbana.

“LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS TERRITORIOS Y LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS, COMO EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS Y EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES, SON PESADOS Y COSTOSOS. HAY QUE MODERNIZARLOS”.



- El 60 % no definió políticas de uso para el suelo rural.
- El 14 % no incluyó suelos de protección ambiental, de riesgos, etc.
- El 97 % no reguló la gestión de riesgo por desastres naturales.
- La aplicación del Acuerdo de París implica incorporar acciones dirigidas a aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.



## PROPUESTAS

-  Modificar la Ley 388 de 1997 con el fin de garantizar la planeación integral del territorio municipal. Particularmente se busca:
  - Incluir integralmente todos los aspectos necesarios para garantizar el ordenamiento y desarrollo rural, que hoy son prácticamente inexistentes; mejorar la conectividad e infraestructura rural para aumentar la productividad y el desarrollo económico.
  - Incluir políticas de cambio climático, gestión integral de riesgo de desastres y reducción de la huella ecológica.
  - Convertir los planes en una guía para la formulación de los proyectos urbanos y rurales que necesita el municipio.

# 3 ACTUALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL

 **Modernizaremos la Hacienda Pública de los principales municipios del país para incrementar sus ingresos fiscales.**

## A. MÁS INGRESOS FISCALES GRACIAS A UNA ADECUADA GESTIÓN DEL TERRITORIO



### DIAGNÓSTICO

 Complementario al proyecto de actualización del Catastro, adelantaremos un programa de modernización de la Hacienda Pública municipal, dado que los ingresos tributarios de los 86 principales municipios tan solo representan el 34 % de sus ingresos totales. Por tanto, se observa una alta dependencia municipal de los ingresos inflexibles como las transferencias de la Nación.

-  Se estima que los ingresos propios de estos municipios podrían representar entre el 45 y el 50 % de los ingresos totales, lo que lo que equivale a cerca de 5 billones de pesos adicionales de recaudo fiscal.
-  En estos municipios se observa una mala administración financiera de las rentas derivadas de una adecuada gestión del territorio, como lo son: (i) Predial, (ii) ICA, (iii) impuesto de delineación, (iv) plusvalías y (v) valorización.



## PROPUESTAS

⊛ Crear un programa de fortalecimiento institucional de las Secretarías de Hacienda municipal, en cabeza de Planeación Nacional y financiado con créditos de Findeter, que promueva: (i) con oficinas descentralizadas de catastro, la implementación del cobro de plusvalías y la formulación de proyectos de valorización; (ii) actualización de la nomenclatura predial; (iii) actualización de la estratificación por barrido predial; (iv) la elaboración de Censos dinámicos y georreferenciados de contribuyentes, y (v) la implementación de sistemas integrados de administración financiera municipal (SIAF).



## IMPACTO

⊛ Se estima que la implementación de este programa tendrá un costo que asciende a 200.000 millones y que los 86 municipios, adicional al recaudo por predial ya señalado, podrán incrementar sus ingresos fiscales en 3 billones de pesos adicionales, logrando disminuir la dependencia por recursos de transferencias.



**Actualizaremos el régimen departamental para aclarar sus competencias e incluir nuevas fuentes de ingreso propio.**

## B. ESTATUTO DEL RÉGIMEN DEPARTAMENTAL: ÓRGANOS Y COMPETENCIAS



### DIAGNÓSTICO

- ⊛ El actual régimen vigente es anterior a la Constitución Política de 1991 (Decreto Ley 1222 de 1986) y no se acopla al ordenamiento institucional actual.
- ⊛ Necesidad de compilación y actualización normativa.
- ⊛ Indefinición de las competencias departamentales: la Constitución de 1991, la LOOT y el régimen departamental vigente no definen las competencias específicas.



### PROPUESTAS

- ⊛ Presentar un proyecto de ley que:
  - Compile y modifique las normas de organización departamental y que defina sus competencias y mecanismos de descentralización diferenciada, con base en la capacidad institucional de los departamentos.





- Incluya la creación de nuevas fuentes de ingreso propio (que eliminen la dependencia de impuestos al consumo) y replantee el sistema de transferencias para que se flexibilice.



## IMPACTO

- ⊛ Tener claridad en el ordenamiento institucional, optimización de la inversión pública y fortalecimiento de la capacidad local.



**Crearemos la categoría de ciudad capital para dotarlas de instrumentos que permitan su desarrollo económico.**

## C. RÉGIMEN DE CIUDADES CAPITALES



### DIAGNÓSTICO

- ⊛ Colombia es un país altamente urbanizado: las 31 capitales son motor de desarrollo al concentrar más del 50 % de la población y 85 % del PIB del país.
- ⊛ El 60 % de las ciudades capitales (18) están clasificadas en los niveles de solvente y sostenible, condición que reconoce su fortaleza como polo de desarrollo y su potencial para generar recursos propios.



- ⊛ Estas no cuentan con un reconocimiento jurídico-administrativo que potencie sus ventajas ni las dote de instrumentos para responder a las demandas.



## PROPUESTAS

- ⊛ Presentar una reforma legal que cree la categoría municipal de ciudad capital y la dote de un régimen jurídico especial que:
  - Busque correspondencia entre categorías municipales y régimen jurídico.
  - Impulse el desarrollo del Sistema de Ciudades.
  - Estimule el desarrollo de la vocación regional de las ciudades.
  - Cuente con instituciones e instrumentos para el crecimiento urbano.
  - Favorezca positivamente las diferencias territoriales y el desarrollo equilibrado, y demás cierre brechas y redefine las relaciones urbano-rurales.



## IMPACTO

- ⊛ Avanzar en una descentralización moderna y darles autonomía a las ciudades.
- ⊛ Aprovechar los beneficios del crecimiento urbano y la aglomeración a partir de la diferenciación y fortalecimiento de los municipios y distritos.



## D. LEY DE ÁREAS METROPOLITANAS



### DIAGNÓSTICO

- ⊛ El mapa urbano de Colombia dejó de ser de 7 grandes ciudades. Hoy, el país tiene 18 aglomeraciones urbanas con fuertes relaciones económicas y funcionales entre 150 municipios que concentran el 70 % de la población.
- ⊛ Esos 150 municipios concentran gran parte del déficit nacional en servicios públicos de acueducto y alcantarillado, vivienda social, vías, transporte y servicios sociales.
- ⊛ Actualmente, en el país existen 6 áreas metropolitanas: Valle de Aburrá, Bucaramanga, Barranquilla, Cúcuta, Centro-Occidente y Valledupar. En estas viven cerca de 9,5 millones de colombianos.
- ⊛ Dichas áreas metropolitanas solo cubren una tercera parte de la población que realmente vive en aglomeraciones urbanas.
- ⊛ Estas zonas no cuentan con un esquema operacional e institucional, de escala metropolitana, que les permita obtener mejores ventajas y mayores niveles de desarrollo.

“LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES HAN DEMOSTRADO SER INCAPACES DE CUMPLIR CON SU FUNCIÓN Y SE HAN CONVERTIDO EN FOCO DE CORRUPCIÓN. LAS REESTRUCTURAREMOS Y AGRUPAREMOS, CON LO QUE EL PAÍS SE AHORRARÁ MILLONARIOS RECURSOS”.



## PROPUESTAS

-  Revisar y plantear una nueva ley que le permita al país contar con áreas metropolitanas modernas, así como con herramientas para mejorar la eficiencia y eficacia de las administraciones públicas que actuarán en cada una de ellas.
-  Modificar la ley para permitir procesos de creación de nuevas áreas metropolitanas de forma ágil, mediante la eliminación de trámites improcedentes y/o innecesarios.
-  Conformar, en una primera fase, tres nuevas áreas metropolitanas: Bogotá, Cali y Cartagena. Estas incluirán 36 municipios y 14 millones de habitantes.
-  Incluir en la nueva ley un marco regulador que garantice: (a) el respeto a la autonomía municipal; (b) la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los servicios que pueda brindar el área metropolitana; (c) la solidaridad y equilibrio territorial en las decisiones; (d) la cohesión social y el freno a la segregación; (e) el desarrollo sostenible, y (f) la suficiencia y confluencia financiera.
-  Incluir, además, lineamientos que permitan suficiencia financiera y confluencia de recursos de entes territoriales de todas las escalas, así como mecanismos claros de participación del sector privado en el desarrollo del área metropolitana.



**Crearemos el área metropolitana Bogotá-Sabana para garantizar equidad territorial y eficiencia.**

## E. CONFORMACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA BOGOTÁ-SABANA



### DIAGNÓSTICO

-  La aglomeración Bogotá-Sabana aporta el 30 % del PIB colombiano, genera la quinta parte del empleo nacional y es el principal centro financiero, industrial, comercial y de servicios del país.
-  El Distrito Capital puede pasar de tener cerca del 16 % de la población del país al 20 % en 2050.
-  Gestión del agua: para los municipios de la Sabana, Bogotá no es equitativa en la distribución de las ventajas que ofrece la gestión del recurso hídrico.
-  Movilidad y transporte: las relaciones de conmutabilidad con Bogotá se incrementarán de forma notable. Se estiman 23.157 viajes diarios intermunicipales por temas de salud y 57.214 por educación.
-  Gestión de residuos sólidos: Bogotá produce unas 6.500 toneladas de residuos sólidos al día, de los cuales, 70 % son reciclables.
-  Vivienda: el Distrito y los municipios de la aglomeración concentran cerca del 32 % del total del déficit habitacional del país, y Bogotá representa el 85 % del déficit de la aglomeración.



Foto: Shutterstock



## PROPUESTAS

- ⊛ Formular y tramitar una ley especial para Bogotá y los municipios conurbados de la región, según lo establecido en el parágrafo del Artículo 1 de la Ley 1625.
- ⊛ Concretar una Autoridad Metropolitana con capacidad de garantizar el desarrollo equilibrado, equitativo y armónico del conjunto territorial conformado por los municipios y el Distrito Capital.
- ⊛ Garantizar la gestión integral del recurso hídrico, desde la protección de las fuentes de agua hasta su distribución y tratamiento.
- ⊛ Desarrollar un sistema vial y de transporte metropolitano que permita equilibrar las opciones de localización de vivienda y actividades productivas y de servicios en todo el ámbito.
- ⊛ Gestionar integralmente los residuos sólidos para obtener ventajas económicas y disminuir su efecto ambiental y territorial.
- ⊛ Garantizar la recuperación, protección y tutela de la estructura ecológica metropolitana, en el marco de políticas de sostenibilidad y respuesta al cambio climático.
- ⊛ Gestionar el suelo necesario para la aplicación de la política de vivienda social y prioritaria.

# 4 CONTROL FISCAL TERRITORIAL

 **Crearemos un Sistema Único de Control y Vigilancia de los recursos públicos y la gestión territorial.**

## A. MODELO DE CONTROL Y VIGILANCIA DE LA GESTIÓN TERRITORIAL



### DIAGNÓSTICO

-  No existe un modelo estatal integrado de control y vigilancia, pues el actual es procedimental, está atomizado en diferentes entidades y se adelanta con múltiples metodologías.
-  No existe un enfoque de cadena de valor. El porcentaje de los hallazgos que se convierte en un proceso (administrativo, fiscal, disciplinario o penal) es muy bajo.
-  Los costos asociados a la corrupción y mala gestión son 84 billones de pesos al año.



### PROPUESTAS

-  Preparar, presentar y lograr la aprobación de un acto legislativo para:

- Crear el Sistema Estatal Integrado de Control y Vigilancia del Gasto y de la Gestión Pública.
- Eliminar las Contralorías territoriales.
- Integrar una única metodología de C&V en el ejecutivo (Planeación Nacional, MinHacienda y demás carteras correspondientes) para los recursos del Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías y del Presupuesto General de la Nación.
- Implementar una plataforma tecnológica integrada para la gestión de la información de planeación, control y vigilancia del gasto y la gestión
- Establecer un esquema de estímulos y sanciones fiscales para las Entidades Territoriales que implementen el nuevo modelo de control.



### IMPACTO

-  Efectividad y eficiencia en la función de Control y Vigilancia del gasto estatal.
-  Reducción de la corrupción.

“VAMOS A MODERNIZAR LA  
ÁREAS METROPOLITANAS  
EXISTENTES CON LA  
ACTUALIZACIÓN DE LA LEY Y  
VAMOS A CONFORMAR TRES  
NUEVAS ÁREAS: BOGOTÁ-SABANA,  
CALI Y CARTAGENA, LAS CUALES  
INCLUIRÁN 36 MUNICIPIOS Y 14  
MILLONES DE HABITANTES”.

