



Entidad originadora:	Departamento Nacional de Planeación
Fecha (dd/mm/aa):	08- 10-2025
Proyecto de Decreto/Resolución:	Por la cual se modifica la Resolución 0005 de 2024 y se actualiza la metodología para la identificación de tipologías de entidades territoriales orientada al reconocimiento de capacidades.

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), como entidad del orden nacional y en cumplimiento de las competencias asignadas mediante el Decreto 1893 de 2021, compilado en el Decreto 1082 de 2015, tiene dentro de sus funciones coordinar y acompañar la formulación, seguimiento, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en desarrollo regional, ordenamiento territorial, descentralización y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.

En este marco, la Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal Territorial (DDFFT) tiene como función proponer estudios y cambios normativos o institucionales para la descentralización y el fortalecimiento fiscal territorial, así como coordinar el diseño, aplicación y difusión de los instrumentos para el seguimiento y evaluación integral de la descentralización. Por su parte, la Subdirección de Descentralización (SD) tiene a su cargo diseñar mecanismos, instrumentos y normas para fortalecer los procesos de descentralización del orden nacional, regional, subregional, local en coordinación con los diferentes niveles de gobierno.

Frente a los procesos de descentralización, es de anotar que los mismos fueron implementándose en casi todos los países de la región a partir de la década de 1980, asignando a las entidades territoriales (ET) una creciente responsabilidad en la provisión de bienes y servicios públicos. En Colombia, la Constitución Política de 1991 estableció dentro de sus objetivos propender por la descentralización de los gobiernos locales, reconociendo que las ET cuentan con información más precisa sobre las necesidades locales.

En efecto, el artículo 1 de la Constitución define a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus ET, democrática, participativa y pluralista. En armonía con lo anterior, el artículo 302 de la Constitución establece que *"La ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas. En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales"*.

Asimismo, el artículo 320 dispone que *"La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración"*.

De acuerdo con lo anterior, el proceso de descentralización se ha orientado a establecer un balance entre la coordinación nacional y la autonomía local, promoviendo la equidad en la distribución de los recursos y una mayor eficiencia en el gasto público. Esto ha implicado, una



asignación a las ET, especialmente a los municipios, de responsabilidades en la prestación de servicios y bienes públicos a la ciudadanía.

A partir de los mandatos constitucionales, se han desarrollado diversos ejercicios de clasificación de ET, algunos con efectos legales, otros como ejercicios no vinculantes utilizados para formulación de políticas públicas, y otras clasificaciones como resultado de mediciones, que tienen como fin soportar decisiones de política pública que contribuyan a la equidad, la inclusión social, al cierre de brechas en la provisión de servicios a los ciudadanos y a la eficiencia en el gasto público territorial.

Si bien existe formalmente una categorización de municipios y departamentos establecida por la Ley 617 de 2000 —que modificó las categorías previstas en la Ley 136 de 1994—, esta clasificación fue diseñada con un enfoque orientado al saneamiento fiscal, utilizando exclusivamente como criterios el número de habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación. Sin embargo, esta categorización no constituye un instrumento adecuado para la toma de decisiones en materia de descentralización, dado que no incorpora una diferenciación efectiva que considere los niveles de capacidad y los contextos territoriales necesarios para avanzar en procesos de autonomía, equidad, cierre de brechas e inclusión. Aun así, estas categorías han sido utilizadas de manera inapropiada en el diseño e implementación de políticas públicas, desconociendo sus limitaciones técnicas y su alcance normativo original.

En este sentido, desde las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND) “*Colombia, Potencia Mundial de la Vida*” se ha planteado la necesidad de reconocer la heterogeneidad del territorio colombiano, reflejada en sus ET y sus diversas necesidades y visiones. Este enfoque busca identificar y diferenciar características transversales como herramienta para avanzar en la consolidación de un modelo de descentralización diferencial, entendiendo que la diversidad territorial implica distintas necesidades, capacidades institucionales y niveles de desarrollo.

Como consecuencia de lo anterior, se incorporó en la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se expide el PND, el artículo 40 en el que se establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 40. METODOLOGÍA ORIENTADA AL RECONOCIMIENTO DE CAPACIDADES. *En el marco de la implementación de un modelo de descentralización diferencial, el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación desarrollará una metodología para la identificación de tipologías de las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales, orientada al reconocimiento de capacidades.*

PARÁGRAFO PRIMERO. *La tipología que adopte el Departamento Nacional de Planeación, conforme con la metodología indicada, será insumo para la focalización de políticas públicas y de asistencia técnica diferenciada por parte del Gobierno nacional, la asunción de competencias y demás aspectos previstos en las normas vigentes.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. *El cálculo de las tipologías establecidas en desarrollo de la metodología a que se refiere el presente artículo se realizará anualmente por parte del Departamento Nacional de Planeación antes del 31 de octubre con efectos en la vigencia fiscal siguiente. La metodología a que se refiere el presente artículo será expedida dentro de los seis*



(6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y deberá contener el cálculo de la tipología para la vigencia 2024.

PARÁGRAFO TERCERO. *Las tipologías de que trata el presente artículo no reemplazan las categorías definidas en la Ley 617 del 2000 y demás normas concordantes, en lo relacionado con la racionalización del gasto público."*

En cumplimiento de este mandato, el DNP expidió la Resolución 0005 de 2024, el 2 de enero de ese año, "Por la cual se adopta la metodología para la identificación de tipologías de entidades territoriales orientada al reconocimiento de capacidades y se determinan las tipologías para la vigencia 2024". Las tipologías se establecen como insumo para la focalización de políticas públicas, la asistencia técnica diferenciada por parte del Gobierno nacional y la asignación o asunción de competencias.

Teniendo en cuenta dicha metodología, y en cumplimiento del párrafo segundo del artículo 40 del PND—que dispone que el cálculo de las tipologías se realizará anualmente—, desde el DNP se han calculado las tipologías correspondientes a las vigencias 2024 y 2025.

La metodología adoptada identificó el índice de desempeño fiscal (IDF) y el índice de desempeño institucional (IDI) como las variables existentes más representativas relacionadas con las capacidades de las ET, entendidas como las entidades político-administrativas públicas del orden territorial. De esta manera, estos dos índices constituyen las variables principales de esta metodología, agrupadas en una sola para crear un índice de capacidades (IC) y sintetizar el análisis. Adicionalmente, este índice pasa por un proceso de ajuste por medio de un ponderador, constituido por la combinación del nivel de capacidades y, un índice denominado Índice de distancias y densidades (IDD). El ponderador se construye después de comprobar la hipótesis de que la combinación de distancias y densidades tiene una relación directa con otras dimensiones como la capacidad fiscal y administrativa de los municipios, por medio de análisis estadísticos y econométricos.

Durante el primer semestre de 2025, se realizó una revisión interna de la metodología en la SD del DNP. A partir de esta revisión, se identificaron dos oportunidades de mejora para fortalecer el cálculo de las tipologías, las cuales se incorporarán oficialmente en los resultados correspondientes a la vigencia 2026. Esta decisión se sustentó en un análisis comparativo de los resultados obtenidos con la metodología actual y los derivados de los ajustes propuestos.

1. Tipología especial para los municipios del Sistema de Ciudades: La metodología definida en la Resolución 0005 de 2024 estableció la necesidad de reconocer inicialmente la singularidad de dieciocho municipios en tres tipologías especiales así: Bogotá, cinco ciudades grandes y doce municipios clasificados como centros de aglomeración, de acuerdo con el Sistema de Ciudades del DNP de 2013. Sin embargo, dada la falta de actualización de esta clasificación, los doce municipios denominados centros de aglomeración se integrarán dentro del cálculo general de las tipologías. Con base en los datos de la vigencia 2025, se encontró que estos municipios se ubican en las tipologías 1 y 2.



2. Ajuste en el cálculo del ponderador del Índice de Capacidades (IC): Actualmente, el ponderador se calcula agrupando los municipios en cinco grupos, definidos con base en su IDD. Para cada grupo, el ponderador se obtiene mediante la relación entre el promedio del IDD y el promedio del IC de los municipios que lo integran, resultando cinco ponderadores. Sin embargo, se identificó que el uso del IC como variable principal en la metodología y, simultáneamente, como componente del ponderador introduce una redundancia metodológica. Adicionalmente, la asignación de un mismo ponderador a todos los municipios de un grupo limita la capacidad del modelo para reflejar las particularidades de cada ET. En consecuencia, se plantea establecer un ponderador individual por municipio, calculado exclusivamente a partir del IDD, con el fin de capturar de forma más precisa la heterogeneidad territorial.

Finalmente, es importante resaltar que, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 40 de la Ley 2294 de 2023, las tipologías no tienen como objeto reemplazar las categorías definidas en la Ley 617 de 2000 en lo relacionado con la racionalización del gasto público, en atención también a la sentencia C-579-2001. Por el contrario, su finalidad es proponer un ejercicio encaminado a caracterizar el territorio conforme a sus capacidades propias, como insumo para los fines contemplados en el mencionado artículo del PND y demás aspectos previstos en las normas vigentes.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto de Resolución es aplicable al Departamento Nacional de Planeación, entidad que se encargará de elaborar metodología y realizar el cálculo de las tipologías para los fines previstos en la ley.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

- 3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La Resolución se expide en ejercicio de las facultades constitucionales y legales contenidas en el artículo 40 de la Ley 2294 de 2023 y en cumplimiento de lo previsto en el Decreto 1893 de 2021.

- 3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 40 de la Ley 2294 de 2023 se encuentra vigente.

- 3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Parcialmente la Resolución 0005 de 2024.

- 3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)



No se presentan fallos o pronunciamientos de órganos jurisdiccionales que afecten el contenido o las disposiciones que conforman la Resolución.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales.

No aplica.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

El proyecto de Resolución no genera costo alguno en su implementación.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

El proyecto de Resolución no requiere disponibilidad presupuestal previa, dado que su adopción no generará costos fiscales, ni su expedición genera la asunción de compromisos de índole presupuestal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

Dada la naturaleza de la reglamentación que se pretende establecer con el proyecto de Resolución, se descarta la existencia de posibles impactos medioambientales o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Corresponde al anexo: *Metodología de identificación de tipologías de las entidades territoriales orientada al reconocimiento de capacidades (Actualización)*.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	N/A
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A



GOBIERNO DE COLOMBIA

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Otro

Anexo. Metodología de identificación de tipologías de las entidades territoriales orientada al reconocimiento de capacidades (Actualización).

X

Aprobó:

FRANK YURLIAN OLIVARES TORRES
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Departamento Nacional de Planeación

JULIAN TORRES JIMENEZ
Subdirector de Descentralización (E)
Director de Descentralización y
Fortalecimiento Fiscal Territorial
Departamento Nacional de Planeación