



Entidad originadora:	Departamento Nacional de Planeación
Fecha (dd/mm/aa):	11-12-2023
Proyecto de Decreto/Resolución:	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.

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

El Departamento Nacional de Planeación, como entidad del orden nacional y en consideración a las competencias atribuidas en 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.

De manera específica, la Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal tiene dentro de sus funciones 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 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 una creciente responsabilidad en la provisión de bienes y servicios públicos. De manera específica, Colombia a través de la Constitución de 1991 tuvo dentro de sus objetivos propender por la descentralización de los gobiernos locales, teniendo en cuenta que estos cuentan con mejor información para la identificación de las necesidades de la población.

Así las cosas, la Constitución Política de 1991 definió a Colombia en su artículo 1 como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

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”.

Igualmente, el artículo 320 de la Constitución Política establece 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 encontrar el equilibrio adecuado entre la coordinación central y la autonomía local, la equidad en la distribución de los recursos y una mayor eficiencia en el gasto público, asignando así a las entidades territoriales, y en particular a los municipios, responsabilidades directas en la prestación de servicios y bienes públicos a la ciudadanía.

A partir de las disposiciones constitucionales se han establecido diversos ejercicios de clasificación de departamentos y municipios, algunos de ellos con efectos legales, otros como ejercicios no vinculantes utilizados para formulación de



políticas públicas, y otras clasificaciones como resultado de mediciones, las cuales 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. Dentro del marco legal, se encuentra la clasificación de las entidades territoriales contemplada en la Ley 617 de 2000 la cual estableció una categorización de entidades territoriales para contribuir al saneamiento fiscal de las mismas.

De acuerdo con lo anterior, la Ley 617 de 2000 si bien plantea una clasificación de las entidades territoriales, esta se basa principalmente en criterios de población (número de habitantes) e ingresos corrientes de libre destinación, por lo que la Ley citada fue establecida para contribuir al saneamiento fiscal de las entidades territoriales y no fue prevista para identificar y clasificar a las entidades territoriales según sus capacidades y características heterogéneas.

Sin desconocer los usos necesarios y pertinentes para los cuales fue diseñada la Ley 617 del 2000, es importante adoptar una metodología para la identificación de tipologías de entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales orientada al reconocimiento de capacidades, a partir de distintas variables que capturen las características de los territorios, como insumo para la focalización de políticas públicas, la asistencia técnica diferenciada por parte del Gobierno nacional y la asunción de competencias; mecanismo para avanzar en la consolidación de un modelo de descentralización diferencial teniendo en cuenta que la diversidad de los territorios genera distintas necesidades, capacidades institucionales y niveles de desarrollo.

En Colombia, las entidades territoriales son altamente heterogéneas y experimentan unas condiciones muy disímiles en términos de desarrollo económico, social, político y en su capacidad institucional, como se evidencia en las diferencias en la incidencia de pobreza tanto monetaria como multidimensional a nivel departamental y municipal. La persistente heterogeneidad en las capacidades de los gobiernos regionales y locales hace que subsistan o se profundicen los rezagos. Colombia, de acuerdo con la OCDE, muestra uno de los niveles más altos de desigualdad regional en términos de PIB per cápita. Se ha estimado que el 82% de los más de mil municipios del país se encuentran por encima del promedio nacional de pobreza multidimensional (26%) y dentro de estos, 281 municipios tienen incidencias de pobreza dos o más veces por encima de la media nacional.

Se requiere, por tanto, que la institucionalidad reconozca estas diferencias y complemente los actuales enfoques sectoriales con otros que incorporen las particularidades de las regiones. Sin perjuicio de los esfuerzos para materializar la descentralización en Colombia, la clasificación que actualmente se tiene prevista no permite diferenciar las características de los entes territoriales al agrupar la mayoría de ellos en una misma categoría, como es el caso de los municipios, donde el 88% de ellos se concentran en la sexta categoría. Luego, no resulta posible concluir que 967 municipios comparten características y entornos similares.

La construcción de tipologías de entidades territoriales es una de las herramientas principales para identificar las características estructurales del territorio y las variables determinantes en la ejecución de sus competencias ya que permite definir estrategias acordes a la heterogeneidad territorial de un país como Colombia. No obstante, esta distinción no ha sido plenamente desarrollada, al evidenciar que aún persiste limitaciones en la categorización de los entes territoriales, ocultando así los elementos diferenciales de estos, razón por la que se requiere desarrollar una metodología para la identificación de tipologías de las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales, orientadas al reconocimiento de capacidades.



Con el fin de abordar el tema de la descentralización, se definió llevar a cabo una Misión de Descentralización que evaluará los resultados del actual esquema y trazará las apuestas a largo plazo en torno al aumento de capacidades de las entidades territoriales y a la consecución de mayor eficiencia en la provisión de servicios públicos locales. La misión fue creada mediante el Decreto 1665 de 2021 y desde entonces ha venido trabajando alrededor de cinco ejes temáticos: competencias entre niveles de gobierno, fuentes y uso de los recursos para el desarrollo, arquitectura institucional y modernización de la administración pública, estado abierto y participación ciudadana territorial descentralización y territorios indígenas.

De los diferentes estudios e insumos de la Misión relacionados a la definición y distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, uno de los elementos prioritarios ha sido la necesidad de contar con una nueva tipología de entidades territoriales, multidimensional, que sirva para profundizar un modelo de descentralización diferencial. Atendiendo a lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación - DNP y el Gobierno nacional, incluyeron dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo la necesidad de fortalecer las capacidades de los gobiernos para la gobernanza territorial, para lo cual se *“actualizará la metodología que clasifica las entidades territoriales por tipologías. Se reconocerá la autonomía de los territorios étnicos, y se optimizarán las herramientas para mejorar la base fiscal de los municipios y se diseñarán recursos estables y regulares para los esquemas asociativos territoriales”* (página No. 51). De igual manera, en las bases se indica de manera expresa que: *“las tipologías de entidades territoriales deben trascender el enfoque vigente que hace énfasis en los aspectos presupuestales. Se reconocerán las capacidades a partir de indicadores demográficos, financieros, económicos, fiscales, institucionales, ambientales, sociales, culturales y étnicos, entre otros. Con base en la metodología que se defina, se diseñarán e implementarán mecanismos para la delegación de competencias de entidades del nivel nacional a entidades y esquemas asociativos territoriales. Se institucionalizará el uso de las mediciones de desempeño de las entidades territoriales como criterio para la focalización de asistencia técnica y asignación de recursos financieros”* (página No. 51).

Como consecuencia de lo anterior, fue incorporado el artículo 40 de la Ley 2294 de 2023 correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2206 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” el cual contempla:

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.*

Es importante anotar que de conformidad con el párrafo tercero del artículo 40 de la Ley 2294, las tipologías de que trata este artículo, no tiene como objeto reemplazar las categorías definidas en la Ley 617 de 2000 en lo relacionado con la racionalización del gasto público, sino proponer un ejercicio encaminado a caracterizar el territorio conforme a sus



características propias, como 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.

Con el fin de desarrollar una propuesta metodológica para la identificación de tipologías para las entidades territoriales y Esquemas Asociativos Territoriales orientada al reconocimiento de capacidades, este departamento administrativo plantea la necesidad de avanzar de manera inicial en el desarrollo de la tipología de reconocimiento a las capacidades, en el entendido que la asociatividad territorial, como principio de la Ley Orgánica y de Ordenamiento Territorial, es un ejercicio complementario a las funciones y competencias de las entidades territoriales en el cumplimiento de la misionalidad del Estado.

Que en lo que respecta al desarrollo de una metodología para la identificación de tipologías dirigida hacia los esquemas asociativos, el Decreto 1033 de 2021 reglamentó el Sistema de Registro de Esquemas Asociativos, generando un panorama más amplio frente a las condiciones actuales de estas figuras de integración territorial, escenario que promovió la necesidad de avanzar en una línea base sobre las condiciones actuales de los Esquemas Asociativos Territoriales, y puso de manifiesto escenarios como el traslape de competencias entre entidades territoriales y que a la fecha no se cuenta con información oficial estandarizada que pueda permitir una medición cuantificable de las capacidades de los esquemas asociativos territoriales, para efectos de construir y desarrollar una metodología para la identificación de tipologías de estos esquemas, así como el cálculo del que se hace mención en el artículo 40 del Plan Nacional de Desarrollo.

Que desde la Misión de Descentralización se está trabajando en la construcción de propuestas encaminadas al fortalecimiento y articulación de la gestión de los distintos niveles de Gobierno, entre las que se encuentra incentivar la asociatividad como un instrumento clave para la materialización de un modelo de descentralización diferencial, las cuales se darán a conocer en el momento de su culminación según lo establecido en el Decreto 1665 de 2021.

Finalmente, se hace importante mencionar que la metodología y cálculo que se adjunta dentro del presente acto administrativo podrá ser sujeto a ajustes y modificaciones una vez sean conocidos los resultados y apuestas que se desprenderán de la Misión de Descentralización en materia de asociatividad.

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.

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

No aplica.

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)

No aplica.

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>	N/A
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>	N/A
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
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	N/A

Aprobó:



CLAUDIA PATRICIA GALVIS SANCHEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Departamento Nacional de Planeación

YENNY CAROLINA ROZO GÓMEZ
Directora de Descentralización y Fortalecimiento
Fiscal
Departamento Nacional de Planeación

HUGO FERNANDO GUERRA URREGO
Subdirector general de Descentralización y
Desarrollo Territorial
Departamento Nacional de Planeación