



JUSTIFICACIÓN TÉCNICA *[Versión preliminar para publicación]*

PROYECTO RESOLUCIÓN

“Por la cual se realiza una delegación y se establecen los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación de funciones de las entidades nacionales a las ciudades capitales de que trata la Ley 2082 de 2021”

1. Contexto

a. Antecedentes

El 18 de febrero de 2021 se expidió la Ley 2082 de 2021 *“Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”*, la cual pretende reconocer las diferencias que tienen las capitales de los departamentos, con el fin de que las políticas públicas territoriales procuren un desarrollo territorial armónico y reconozcan las cargas adicionales que soportan dichas entidades. En este sentido, la referida norma promueve diferentes mecanismos de articulación entre la Nación y sus territorios, y establece un régimen especial para las ciudades capitales, con miras a su desarrollo equitativo.

Asimismo, la Ley 2082 de 2021 establece el marco legal general para la delegación de funciones, atribuciones o servicios por parte de entidades del orden nacional a las ciudades capitales. En particular, el artículo 7 de esta Ley establece que *“(…) en cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto y a hacer más eficiente el cumplimiento de las funciones del sector correspondiente (…)”*.

Cabe destacar, que conforme lo señala esta disposición, los recursos transferidos para cumplir con la delegación, las reglas de dicha transferencia, así como las reglas para el uso de bienes que entregue la entidad del orden nacional y la cesión de contratos que se realicen en el marco de dicha delegación, quedarán estipulados en un Convenio Interinstitucional firmado entre la entidad del orden nacional delegante y la ciudad capital.

Ahora bien, para efectos de la mencionada delegación, los artículos 8 y 9 establecen el procedimiento y los requisitos para su procedencia, y, en particular, el numeral 2 del artículo 9 indica que corresponde al Departamento Nacional de Planeación constatar la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la delegación.



Igualmente, el inciso tercero del artículo 6 de la Ley 2082 de 2021 indica que “*El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación (...)*”.

b. Justificación

En atención a lo establecido en los artículos 6 y 9 de la Ley 2082 de 2021, el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal Territorial, procedió a seleccionar diferentes indicadores y metodologías que permitirán evaluar la gestión y la capacidad administrativa de las entidades territoriales y, en particular, de las ciudades capitales que soliciten la delegación. A partir de dicha revisión, fueron seleccionados los indicadores que integran los siguientes instrumentos de evaluación de gestión y resultados:

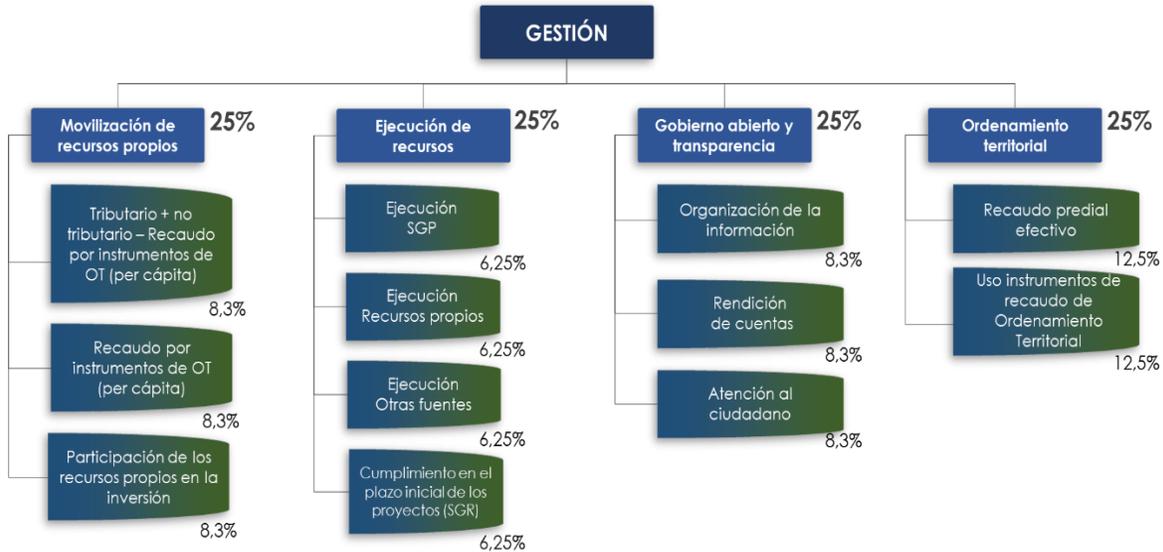
- **Medición del Desempeño Municipal (MDM).**

El objetivo del MDM es “*medir, comparar y ordenar a los municipios según su desempeño integral entendido como capacidad de gestión y resultados de desarrollo teniendo en cuenta sus capacidades iniciales, para incentivar una mejor gestión, calidad del gasto y la inversión orientada a resultados*” (DNP, DDDR, 2021). Este instrumento cuenta con dos (2) componentes de evaluación, a saber:

1. Gestión: corresponde a las acciones y/o decisiones que realiza la administración municipal para lograr mayor bienestar de la población. Este componente se divide en cuatro subcomponentes, así:
 - i. Movilización de recursos propios
 - ii. Ejecución de recursos
 - iii. Transparencia y rendición de cuentas
 - iv. Recaudo de instrumentos de ordenamiento territorial

Así, el indicador agregado corresponde a un promedio ponderado de los indicadores dentro de cada subcomponente tal y como se muestra a continuación:

Gráfica 1. Ponderadores de agregación índice de gestión MDM



Fuente: (DNP, DDDR, 2021).

2. **Resultados:** considera elementos constitutivos de bienestar, entendiendo que estos son el fin último de las administraciones locales. Este contempla indicadores en cuatro (4) dimensiones, a saber:

- i. Educación
- ii. Salud
- iii. Servicios
- iv. Seguridad

Las variables, así como sus ponderaciones en cada subcomponente, se presentan a continuación:

Gráfica 2. Estructura del Componente de Resultados MDM



Fuente: (DNP, DDDR, 2021).



Finalmente, para consolidar el indicador, se calcula un índice de gestión ajustado por resultados de desarrollo, el cual premia a los municipios cuyo resultado haya mejorado frente a su año anterior. La fórmula de cálculo es la siguiente:

$$AR_i = \frac{1 + \left(\frac{\text{Resultados}_i t}{100}\right)}{1 + \left(\frac{\text{Resultados}_i t - 1}{100}\right)}$$

$$MDM_i = G_i * AR_i$$

Donde:

t , es el año de la medición.

i , es el municipio.

G_i , es el puntaje del municipio en el componente de Gestión.

AR_i , es el factor de ajuste que premia o castiga la Gestión del municipio i .

- **Índice de Desempeño Fiscal (IDF).**

Es una medición del desempeño de la gestión financiera de las entidades territoriales que da cuenta de la sostenibilidad financiera a la luz de la viabilidad fiscal, la capacidad de generación de recursos propios, el endeudamiento, los niveles de inversión y la capacidad de gestión financiera en los municipios y departamentos del país.

El IDF contempla dos (2) dimensiones que tienen una ponderación diferente en el índice agregado, así:

1. **Resultados Fiscales:** contempla indicadores obtenidos a partir de la ejecución efectiva de los municipios y departamentos, los cuales dan cuenta de las finanzas territoriales en términos de generación de ingresos, de gasto y de endeudamiento. Esta dimensión tiene una ponderación del 80% del indicador y tiene en cuenta los siguientes indicadores:
 - i. Dependencia de las Transferencias de la Nación (DTN): se construye a partir de la proporción de los ingresos totales que corresponden a transferencias de la Nación.
 - ii. Relevancia de la Formación de Capital Fijo: es la proporción de gasto de inversión destinada a financiar formación bruta de capital fijo¹.
 - iii. Endeudamiento de largo plazo: para hacer el análisis en la temática de endeudamiento, se incluye un indicador contable que busca medir

¹ La categorización de la formación bruta de capital fijo (FBK fijo) se hace a partir de la Operación Efectiva de Caja. Actualmente, incluye gasto en pre-inversión para infraestructura; construcción, mejoramiento y adecuación de infraestructura; dotación de infraestructura; adecuación de áreas de interés para acueductos y protección de cuencas; reforestación; manejo artificial de caudales, compra de maquinaria y equipos etc.



la proporción del pasivo total con relación a los activos de las entidades territoriales.

- iv. **Balance Primario:** es la proporción entre el déficit o superávit² y el ingreso total de la entidad territorial. El objetivo de este indicador es complementar el análisis de sostenibilidad de la deuda de las entidades territoriales conforme a lo establecido en la Ley 819 de 2003³. Asimismo, permite conocer si se están dando gastos excesivos en relación con el ingreso en cada vigencia fiscal, o si hay fallas en la ejecución de las entidades territoriales en medio de necesidades latentes (excesivos superávits).
- v. **Ahorro corriente:** mide la proporción de ahorro corriente en relación con el ingreso corriente de la entidad. El objetivo es medir qué tantos excedentes se liberan luego de financiar el gasto corriente que permita financiar la inversión territorial.

2. **Gestión Financiera Territorial:** contempla los procesos de planeación financiera territorial desde la definición del presupuesto inicial hasta la ejecución del ingreso y del gasto. Además, contempla la gestión realizada por las entidades para hacer más eficiente el gasto de funcionamiento y para incrementar sus ingresos. Esta dimensión tiene una ponderación del 20% del indicador y contempla los siguientes indicadores:

- i. **Capacidad de programación y ejecución de ingresos:** para los ingresos propios de las entidades territoriales (tributarios y no tributarios) se busca medir la capacidad que tengan las entidades para realizar una planeación adecuada de estos, a efectos de lo cual se revisa la proporción entre el recaudo y el presupuesto inicial⁴.
- ii. **Capacidad de Ejecución del Gasto de Inversión:** este indicador se mide como la proporción entre el pago y el compromiso, esperando que sean convergentes, de tal forma que los compromisos que adquieran las entidades territoriales durante cada año sean ejecutados en la misma vigencia⁵.

² En esta medición no se cuentan los intereses de la deuda en el gasto, y se incluyen los recursos del balance en el ingreso.

³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁴ Se toma el presupuesto inicial porque corresponde al que se presenta y aprueba por el Concejo Municipal en el caso de los municipios y por las Asambleas en el caso de los departamentos.

⁵ El artículo 8 de la Ley 819 de 2003 establece que *"La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente"*. (Negrilla fuera del texto en cita).



- iii. Nivel de Holgura: este indicador es la diferencia entre el límite establecido en la Ley 617 de 2000⁶ y la proporción del gasto de funcionamiento en relación con los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD). El objetivo es medir la eficiencia en el gasto de funcionamiento de las entidades territoriales, además de evaluar el cumplimiento de los límites de que trata la Ley 617 de 2000 de manera conjunta.
- iv. Bonos a la calificación: con el fin de promover acciones que desde el Gobierno nacional se consideran relevantes para las finanzas públicas territoriales, se incorporan dos indicadores transitorios que pueden aumentar la calificación de la dimensión de gestión:
 - Crecimiento de los recursos de esfuerzo propio: este indicador pretende capturar los resultados de los esfuerzos de las entidades territoriales para incrementar sus ingresos tributarios y no tributarios.
 - Actualización catastral: con esta medición se quiere dar un reconocimiento e incentivo a los municipios que realicen gestiones por actualizar o conservar su catastro, y de esta forma impulsar el cumplimiento de la meta de catastro definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, expedido mediante la Ley 1955 de 2019.

La agregación dentro de cada dimensión se realiza mediante un promedio simple de la calificación de los indicadores y luego se realiza un promedio ponderado de las dimensiones, teniendo en cuenta los pesos mencionados anteriormente, esto es, la dimensión de resultados pesa 80% de la calificación y la de gestión 20%:

$$IDF = 0.8 * \left[\frac{(DTN + FBKF + ELP + AC + BP)}{5} \right] + 0.2 * \left[\left(\frac{(CPEI + CEI + H)}{3} \right) + (Bonos) \right]$$

El ranking de desempeño fiscal se realiza de acuerdo con los grupos de capacidades iniciales definidos para la Medición de Desempeño Municipal⁷. Para los departamentos, este ranking se realiza teniendo en cuenta las categorías presupuestales de Ley 617 de 2000. Con base en los resultados, se hace una calificación en términos cualitativos del resultado obtenido por los municipios y

⁶ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

⁷ Ver Guías de Orientaciones para la evaluación de la gestión y resultados de las entidades territoriales: <https://www2.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>.



departamentos. A continuación, se describen las generalidades observadas en las entidades que se encuentran en cada uno de ellos:

Tabla 1. Descripción de los rangos de Desempeño Fiscal

Rango	Descripción
Sostenible >80 puntos	Estas entidades gozan de unas finanzas saludables, cumplen con límites legales de deuda y gasto, generan recursos propios y alto gasto en FBK. En el largo plazo tienen mayor capacidad de proveer bienes y servicios. Asimismo, presentan mejores condiciones de sostenibilidad financiera, comparadas con el resto.
Solvente entre 70-80 puntos	Son las entidades para las cuales el indicador de desempeño fiscal se situó entre 70 y 80 puntos. Tienen finanzas saludables, pero hay oportunidades de mejora en algunos de sus indicadores.
Vulnerable entre 60 y 70 puntos	Corresponde a las entidades cuyo indicador de desempeño fiscal está entre 60 y 70 puntos, lo cual significa que pueden cumplir límites legales de deuda y gasto, pero aún tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK.
Riesgo entre 40 y 60 puntos	En este grupo se ubican las entidades con un indicador entre 40 y 60 puntos. Se encuentran en riesgos de déficit o presentan alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda. Tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK.
Deterioro <=40 puntos	Estas entidades se encuentran en riesgos de déficit o presentan alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda. Tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK, pero sus indicadores son inferiores que los del grupo de riesgo.

Fuente: (DNP, DDDR, 2021).

- **Medición de Desempeño Institucional.**

De acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (2020), corresponde a los resultados de la medición de la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en las entidades públicas de la Rama Ejecutiva. En particular, el Índice de Desempeño Institucional mide la capacidad de las entidades para orientar sus procesos de gestión institucional hacia una mejor producción de bienes y prestación de servicios.

Su objetivo es medir anualmente la gestión y desempeño de las entidades en el marco del MIPG y el Modelo Estándar de Control Interno (MECI). Para ello, se construyen indicadores con base en siete (7) dimensiones y dieciocho (18) políticas que permiten evidenciar el desempeño integral. Las dimensiones son las siguientes:

- Control Interno.
- Gestión de Conocimiento y la Innovación.
- Información y Comunicación.



- Direccionamiento Estratégico y Planeación.
- Evaluación de Resultados.
- Gestión con valores para resultados.
- Talento Humano.

Asimismo, en el marco del MECI se contemplan los siguientes componentes:

- Ambiente de control
- Evaluación del riesgo
- Actividades de control
- Información y comunicación
- Actividades de monitoreo

Las variables incorporadas en la medición son construidas con base en la estructura de las políticas de gestión y desempeño de tal forma que permiten medir su nivel de cumplimiento. Para su construcción, se realiza un procesamiento de datos a partir de registros administrativos recopilados a través del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG). Para su cálculo, se implementa un Modelo de Teoría de Respuesta al Ítem conocido como el Modelo de Respuesta Graduada (MRG), el cual especifica la probabilidad de que una entidad i con desempeño θ_i responda a un ítem j la categoría k o alguna más alta versus que responda alguna categoría menor a k .

- **Monitoreo a los recursos del Sistema General de Participaciones - Propósito General y Asignaciones Especiales:**

El monitoreo a la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) se realiza aplicando los criterios y condiciones definidas en el Decreto 028 de 2008⁸ y el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015⁹. En todo caso, en la definición de criterios y condiciones de calificación para el monitoreo a los recursos del SGP de la Participación para Propósito General (PG) y las Asignaciones Especiales (AE), además de lo establecido en las normas mencionadas, se tiene en cuenta la normatividad vigente sobre competencias territoriales y las de carácter sectorial relacionadas con el uso de los recursos del SGP, especialmente las Leyes 715 de 2001¹⁰, 1176 de 2007¹¹, 1450 de 2011¹² y 1753 de 2015¹³.

⁸ Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.

⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

¹⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

¹¹ Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

¹² Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

¹³ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”.



En el marco de lo anterior, se han definido las siguientes cuatro (4) categorías de análisis, teniendo en cuenta las variables a analizar y la disponibilidad de información, a saber:

- Calidad y oportunidad de la información: se analiza el reporte de información de las entidades a través de los medios definidos para tal fin, así como su oportunidad, el cumplimiento de las reglas en el registro de la información y su consistencia.
- Financiera: la valoración de esta categoría se encuentra basada en el reporte de la información de programación y ejecución presupuestal suministrada por las entidades territoriales. En esta categoría se pretende detectar si las entidades territoriales hacen el ejercicio de programación presupuestal considerando las normas orgánicas presupuestales y lo dispuesto en las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007. Además, si ejecutan los recursos teniendo en cuenta las competencias asignadas y los conceptos de gasto autorizados en las referidas Leyes y disposiciones sectoriales aplicables.
- Actividades Financiadas: corresponde al porcentaje de recursos ejecutados en los conceptos de gasto autorizados en las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, decretos reglamentarios y disposiciones sectoriales aplicables. Este análisis puede establecer el verdadero uso de los recursos por parte de las entidades territoriales, a partir de la verificación pormenorizada en cada uno de los sectores de inversión.
- Categoría cumplimiento metas de los Planes de Desarrollo Territoriales (PDT): El análisis de esta categoría consiste en aproximar el nivel de cumplimiento de las metas de producto definidas en el PDT que fueron programadas y ejecutadas, en el componente físico y financiero, y que fueron financiadas con las fuentes sujetas de análisis (SGP de PG y AE). Para la programación de estas metas, las entidades territoriales elaboran el instrumento de plan indicativo, y su ejecución se reporta a través del Sistema de Información de Evaluación de Planes de Desarrollo Territoriales dispuesto por el Departamento Nacional de Planeación.

En esta metodología, se definen las condiciones de ponderación y rangos de calificación para las cuatro (4)¹⁴ categorías de análisis definidas para el informe de monitoreo general:

- Crítico alto: la entidad no cumple las condiciones de uso adecuado y eficiente de los recursos del SGP y se evidencia, o presume, alto riesgo en su ejecución y en el cumplimiento de metas de cobertura, continuidad y calidad en la prestación de los servicios definidas en el plan de desarrollo, por lo que requieren tratamiento correctivo para superar tal situación.

¹⁴ El cálculo de la totalidad de las categorías depende de la disposición en las fuentes de información dispuestas por el Gobierno nacional para captura de información.



- Crítico medio: se evidencia o advierte la existencia de riesgo en el uso de los recursos del SGP y el cumplimiento de metas de cobertura, continuidad y calidad en la prestación de los servicios definidas en el plan de desarrollo, pero que, debido a su valoración, se cataloga en un nivel medio de gravedad y requieren tratamiento correctivo o preventivo, según corresponda, para superarlos.
- Crítico bajo: existen o se evidencian alertas de riesgo en el uso de los recursos del SGP y el cumplimiento de metas de cobertura, continuidad y calidad en la prestación de los servicios definidas en el plan de desarrollo, pero que no son graves o riesgosas y requieren tratamiento preventivo de asesoría y acompañamiento para evitar mayores traumatismos en el futuro cercano.
- Aceptable: significa que la entidad utiliza en forma adecuada los recursos del SGP asignados y cumple con las metas de cobertura, continuidad y calidad en la prestación de los servicios que se fijaron en el plan de desarrollo y son financiados con tales fuentes. A partir de la calificación obtenida dentro de las categorías de análisis y la ponderación de cada una de ellas, se realiza una consolidación de los resultados que arrojará un listado de entidades territoriales a recomendar para el proceso de seguimiento y posibles decisiones en términos de medidas preventivas y correctivas a definir por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La medición de la calificación final se llevará a cabo teniendo como instrumento la desviación estándar como se muestra a continuación:

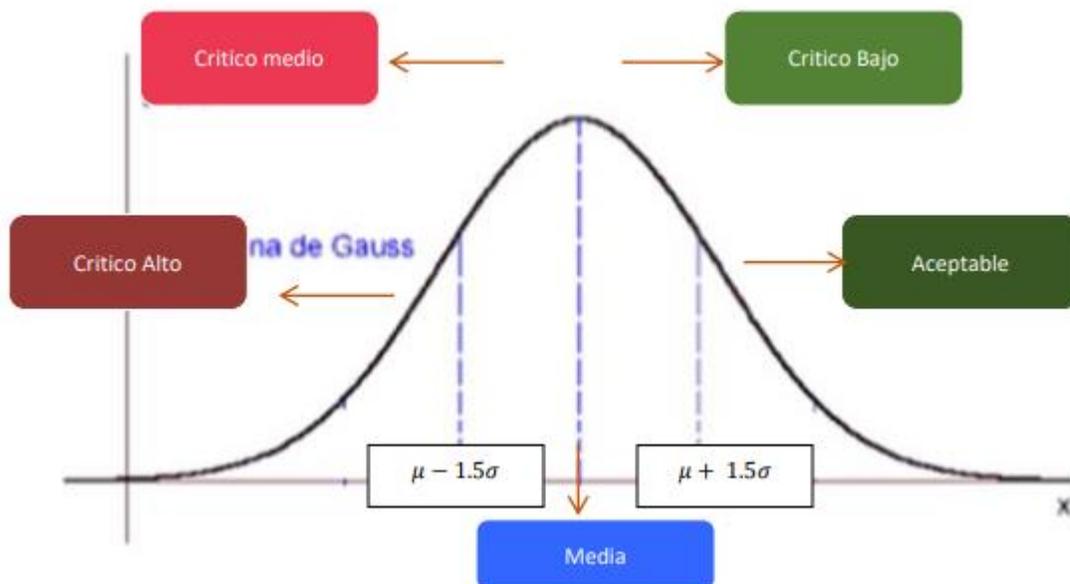




Tabla 2 Descripción de riesgos a partir de la desviación estándar

Rango de riesgo	Nivel de riesgo
$0 - (\mu - 1.5\sigma)$	Crítico alto
$(\mu - 1.5\sigma) - \mu$	Crítico medio
$\mu - (\mu + 1.5\sigma)$	Crítico bajo
$(\mu + 1.5\sigma) - 100$	Aceptable

Fuente: (DNP, DDDR, 2021).

- **Inclusión de los indicadores para constatar capacidad administrativa.**

Tres de los indicadores anteriormente descritos presentan resultados entre 0 y 100 puntos y dan cuenta de la capacidad de las entidades territoriales desde diferentes puntos de vista. Por un lado, la Medición del Desempeño Municipal (MDM), permite analizar la gestión global de las entidades territoriales teniendo en cuenta sus ingresos, ejecución, transparencia y rendición de cuentas ajustado por los resultados de desarrollo sectoriales de las mismas.

Por otro lado, el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) mide capacidades desde un punto de vista fiscal, que evalúa la sanidad de las finanzas públicas en conjunto; en este sentido, se espera que una entidad que quiera adquirir nuevas competencias tenga una fortaleza en sus finanzas públicas y cuente con la solidez en términos de sus resultados y su gestión financiera territorial para asumir la ejecución de nuevos recursos que permitan alcanzar mejores resultados en su municipio.

Finalmente, la Medición del Desempeño Institucional permite evaluar el estado de cumplimiento del Modelo Integrado de Gestión y Planeación (MIPG), y contempla dimensiones y políticas deseables en la gestión institucional de las entidades territoriales.

Estos tres indicadores se encuentran disponibles anualmente para la totalidad de las ciudades capitales. Asimismo, por su construcción, es posible determinar puntajes que indican resultados deseables para dichas entidades. Para todos los indicadores es necesario contar con 60 o más puntos. Es decir, que se acreditará capacidad administrativa si hay cumplimiento conjunto de los puntajes descritos anteriormente, teniendo en cuenta que los tres indicadores son complementarios y no sustitutivos en la evaluación de la gestión institucional, administrativa, técnica y operativa de las entidades evaluadas.

Finalmente, conforme al Decreto 1068 de 2015, el monitoreo a los recursos del SGP-PG y AE da cuenta de la ejecución de las transferencias, ya que está constituido por indicadores estratégicos que permiten identificar “*acciones u omisiones por parte de las entidades territoriales que puedan poner en riesgo la*



adecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones y/o el cumplimiento de las metas de calidad, cobertura y continuidad en la prestación de los servicios financiados con cargo a estos recursos”¹⁵. Esto evidencia si una entidad cuenta o no con la capacidad para la ejecución de los recursos transferidos y complementa el análisis obtenido a partir de los indicadores mencionados anteriormente (IDF, MDM y MDI).

Asimismo, el artículo 2.6.3.1.2. del mismo Decreto indica las entidades responsables, estableciendo lo siguiente: *“las actividades de monitoreo estarán a cargo del ministerio respectivo para los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico. En las actividades de inversión financiadas con recursos de propósito general y asignaciones especiales del Sistema General de Participaciones, las actividades de monitoreo estarán a cargo del Departamento Nacional de Planeación”.*

Por lo anterior, dadas las competencias otorgadas al Departamento Nacional de Planeación respecto de las actividades de inversión, se hace una inclusión de los indicadores asociados al monitoreo de los recursos del SGP-PG y AE para efecto de la constatación de la capacidad administrativa de las ciudades capitales. Frente a lo expuesto, es importante mencionar que todas las competencias asociadas a los sectores de educación, salud o agua potable y saneamiento básico, incluyendo su monitoreo, están en cabeza de los ministerios competentes y los mecanismos de certificación de dichos sectores se encuentran contenidos en las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, y sus decretos reglamentarios. Por ello, en el proyecto de norma se aclara que en aquellos eventos en los que la solicitud de delegación de funciones, atribuciones o servicios por parte de la ciudad capital corresponda a asuntos de competencia de dichos sectores no será aplicable el informe de calificación de nivel de riesgo de los recursos del SGP.

- **Delegación de competencias en el marco de la Ley 489 de 1998.**

Tomando en consideración que el numeral 2 del artículo 9 de la Ley 2082 de 2021 asigna al Departamento Nacional de Planeación la función de constatar la capacidad administrativa de las ciudades capitales para efectos de la delegación, se estima conveniente determinar la dependencia competente al interior de este Departamento Administrativo para adelantar dicha gestión.

Para efectos de lo anterior, es pertinente señalar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 489 de 1998¹⁶, las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la ley, podrán, mediante acto administrativo de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

¹⁵ Decreto 1068 de 2015, artículo 2.6.3.1.1.

¹⁶ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.



En línea con lo anterior, es pertinente indicar que el artículo 10 de la mencionada Ley dispone que *“(...) en el acto de la delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren (...)”*.

Adicionalmente, se destaca que el artículo 11 de la misma norma establece que *“(...) no podrán transferirse mediante delegación: 1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley. 2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación. 3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación”*.

Respecto de lo anterior, el Consejo de Estado, mediante sentencia con radicado No. 11001-03-28-000-2012-00043-00¹⁷, señaló que la delegación de funciones *“(...) es la figura jurídica por medio de la cual el Estado emprende la acción administrativa enderezada a alcanzar sus cometidos valiéndose de la cesión, previa autorización legal para efectuarla, de ciertas funciones que corresponden a una determinada autoridad pública, a otra que las ejerce en nombre de aquella, cuestión que vino a ser objeto de regulación en el artículo 211 constitucional”*.

Asimismo, para la mencionada Corporación *“(...) la delegación de funciones administrativas constituye (...) un importante mecanismo para desarrollar la gestión pública con eficacia, economía y celeridad, como quiera que mal podría desconocerse que los servidores públicos que tienen a su cargo la representación de las entidades públicas las más de las veces carecen de la posibilidad de atender directamente todas las funciones que estatutaria, legal y constitucionalmente les han sido asignadas. De allí que con base en los mencionados y otros preceptos constitucionales que se ocupan de la comentada noción, la figura de la delegación administrativa pueda conceptualizarse como un instrumento jurídico de la actividad pública mediante el cual un funcionario u organismo competente transfiere, en las condiciones señaladas en el acto de delegación y en la ley, a uno de sus subalternos o a otro organismo, una determinada atribución o facultad, siempre y cuando se encuentre legalmente autorizado para ello (...)”*.

En la misma providencia se indicó que *“(...) la delegación administrativa implica: i) el ejercicio, por parte del delegatario, de las atribuciones propias del funcionario delegante; ii) que la autoridad delegante pueda reasumir en cualquier momento la competencia o funciones delegadas; y, iii) la existencia de autorización legal previa al acto de delegación que deriva de la cláusula general establecida en el artículo 2o de la Ley 489 de 1998, salvo que exista prohibición expresa para delegar”*. (Negrilla fuera de texto en cita).

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia con radicado No. 11001-03-28-000-2012-00043-00, C.P.: Lucy Jeannette Bermudez Bermudez.



Con todo lo anterior, la Corporación concluyó que “(...) *la Ley 489 de 1998 consagra como cláusula general la autorización legal para que las autoridades administrativas deleguen funciones o asuntos específicos, en todos los casos que no estén expresamente prohibidos y cuando no figuren en el artículo 11 de esa misma ley*”.

Así las cosas, una vez revisado el Decreto 1893 de 2021¹⁸, que establece la estructura interna del Departamento Nacional de Planeación, se observa que en los numerales 1 y 2 del artículo 44 del señalado Decreto, se asignan las siguientes funciones a la Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal:

“(...) 1. Coordinar el diseño de las políticas, planes, programas y proyectos asociados con la descentralización fiscal, política y administrativa, con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en articulación con las entidades pertinentes, en el ámbito de sus competencias.

2. Proponer estudios y cambios normativos o institucionales para la descentralización y el fortalecimiento fiscal territorial, en el marco de sus competencias, y en coordinación con las entidades competentes. (...)”.

Visto lo anterior, se estima que las precitadas funciones permiten dar desarrollo a la competencia que en virtud de la Ley 2189 de 2021 tiene el Departamento Nacional de Planeación para constatar la capacidad administrativa de las ciudades capitales, como requisito para que proceda la delegación de que trata el artículo 7 de la misma Ley.

Con ocasión de lo expuesto, se considera que el ejercicio de la función asignada a este Departamento Administrativo por la referida Ley 2082 en su artículo 9, numeral 2, puede ser delegada en el Director de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal.

2. Competencia

La expedición de la Resolución *“Por la cual se realiza una delegación y se establecen los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación de que trata la Ley 2082 de 2021”*, se efectúa por parte del Departamento Nacional de Planeación, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias, en especial en aquellas conferidas por el artículo 211 de la Constitución Política, el artículo 9 de la Ley 489 de 1998, así como en los artículos 6 y 9 de la Ley 2082 de 2021, y el Decreto 1893 de 2021.

3. Estructura de la Resolución

Se ha preparado por parte de la Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal el proyecto de Resolución *“Por la cual se realiza una delegación y se*

¹⁸ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.



establecen los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación de funciones de las entidades nacionales a las ciudades capitales de que trata la Ley 2082 de 2021”, que contiene la definición de indicadores y la metodología que debe observar el Departamento Nacional de Planeación para constatar la capacidad administrativa en el marco de la delegación de funciones, atribuciones o servicios de que trata la Ley 2082 de 2021. Con este propósito se incluyen disposiciones que establecen lo siguiente:

- Objeto.
- Ámbito de aplicación.
- Indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico.
- Metodología de cálculo para constatar la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la delegación.
- Constatación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la delegación.
- Delegación de la función de constatación de la capacidad administrativa.
- Vigencia.

4. Viabilidad Técnica

El presente proyecto de Resolución tiene el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 2082 de 2021, en cuanto a la definición de indicadores de tipo administrativo, técnico y operativo, así como la metodología para la constatación de la capacidad administrativa de las ciudades capitales para efectos de la delegación de funciones, atribuciones o servicios allí definida. Su expedición permitirá contar con el soporte de tipo administrativo para dar respuesta a las solicitudes de las ciudades capitales.

De igual manera, al establecerse de manera precisa la dependencia encargada de realizar la constatación de la capacidad administrativa de la ciudad capital, se agrega eficacia a la norma, en tanto que con ello se desarrollan medidas necesarias para su adecuada aplicación.

[Versión preliminar para publicación]

YENNY CAROLINA ROZO

Directora de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal

Proyectó: Laura Elena Salas-Contratista SFFT de la DDFP

Revisó: Adriana Higuera-Contratista DDDR.

Carol Sanchez Ortiz - DDFP