

SOPORTE TÉCNICO

ÁREA RESPONSABLE: Departamento Nacional de Planeación

1. PROYECTO DE DECRETO

“Por el cual se adiciona el Título 14 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el párrafo 4 del artículo 10 de la Ley 1962 de 2019 sobre la Misión de Descentralización”.

2. ANÁLISIS DE LAS NORMAS QUE OTORGAN LA COMPETENCIA

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, y en particular, las previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el párrafo 4 del artículo 10 de la Ley 1062 de 2019, le corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, entre otros, el ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

3. VIGENCIA DE LA LEY O NORMA REGLAMENTADA

LEY	ARTÍCULO	VIGENCIA
Ley 1962 de 2019	10. Párrafo 4	Vigente

4. DISPOSICIONES DEROGADAS, SUBROGADAS, MODIFICADAS, ADICIONADAS O SUSTITUIDAS

Con la expedición del Decreto se adiciona el Título 14 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

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

5.1. Antecedentes y Razones de Oportunidad y Conveniencia que Justifican la Regulación del párrafo 4 del artículo 10 de la Ley 1962 de 2019

5.1.1. Diagnóstico sobre los resultados del modelo de descentralización en Colombia

Desde la Constitución Política de 1991 se definió que Colombia es “*un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés*”

general” (Const., 1991, art. 1). Durante los casi 30 años transcurridos desde la expedición de la constitución, la descentralización ha implicado la transferencia de responsabilidades y recursos desde el nivel central hacia los territorios, con el fin de hacer más eficiente el cumplimiento de los objetivos del Estado. Por ello se hace necesario evaluar los avances en la materia y, si es el caso, replantear el arreglo institucional que la sustenta.

Ante las realidades actuales del país, se presentan retos institucionales para fortalecer la capacidad y mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, lo cual hace necesario repensar el modelo de descentralización. Asimismo, se han desarrollado nuevas apuestas desde el punto de vista del ordenamiento territorial, que no se encuentran completamente armonizadas con las leyes y regulaciones actuales concernientes a la descentralización. Esto implica la revisión del grado de autonomía y responsabilidades de los entes territoriales y de la Nación, en conjunto con el análisis de la distribución de competencias y capacidades, así como de los recursos disponibles para cumplir los objetivos de desarrollo y en particular para hacer más eficiente el gasto público. Desde el gobierno nacional se están revisando estrategias que permitan potenciar la capacidad del Estado para entregar bienes y servicios públicos con miras a mejorar la calidad de vida de la población, por lo cual se planteó la necesidad de realizar una Misión de Descentralización a partir de la cual se formulen iniciativas para ordenar y definir la distribución de Competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales (Ley 1962 de 2019, art. 10, parágrafo 4).

Con el objetivo de sustentar los ejes temáticos propuestos para ser desarrollados en el marco de la Misión, a continuación se presenta un breve diagnóstico de la situación actual del país en términos de competencias, capacidades, fuentes de financiación y gasto público, para ser analizados con profundidad, una vez esta misión sea instaurada.

Competencias y capacidades

La Constitución Política de Colombia establece lineamientos generales para la descentralización: El artículo 209 define que la función administrativa se desarrolla mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (Const., 1991, art. 209). A su vez, el artículo 287 define que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y sus derechos son: 1. “Gobernarse por autoridades propias, 2. Ejercer las competencias que les correspondan, 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, 4. Participar en las rentas nacionales”. Es decir, en Colombia existe la descentralización política, administrativa y fiscal (Const., 1991, art. 287).

Por su parte, la Ley 489 de 1998¹ insta a que el Gobierno desarrolle disposiciones y normas que profundicen la distribución de competencias entre los diferentes niveles de administración, para lo cual debe seguir en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación (art. 7).

De forma complementaria, la Ley 1454 de 2011² incluye entre los principios rectores del ordenamiento territorial a la descentralización, mediante la cual se debe promover mayor capacidad de planeación, gestión y administración en los niveles territoriales (art. 3). Adicionalmente, se destacan los siguientes principios del ejercicio de competencias:

“6. Equilibrio entre competencias y recursos. Las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada.

7. Gradualidad. La asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad.

8. Responsabilidad. La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente” (Ley 1454, 2011, art. 27).

Distribución de competencias

En el marco del Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas - PNCD, liderado por el DNP, se exploró con diferentes entidades del nivel nacional y niveles territoriales las competencias que podrían ser delegadas del nivel nacional al nivel territorial. Adicionalmente, el DNP realizó una revisión de las normas que asignan o modifican competencias y consolidó un mapeo general, el cual permite visualizar por cada competencia, las entidades del nivel nacional y los actores del nivel territorial que la tienen a cargo, diferenciando el sector al cual corresponde. Como resultado de estos ejercicios se observa de forma general que:

- La legislación para la asignación de competencias es múltiple y compleja, lo cual se demuestra en que existen más de cien leyes y decretos que hacen referencia a competencias y cada año surgen nuevas modificaciones.

¹ 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.

² Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

- Solo algunos sectores cuentan con transferencias específicas para el ejercicio de las competencias asociadas.
- No existe una disposición legal en la legislación presupuestal que habilite la transferencia de recursos en una delegación de competencias por parte del nivel nacional al territorial.
- El número de entidades del nivel nacional ha mostrado una tendencia creciente. Se identificaron 110 entidades integradas por Ministerios, Agencias, Departamentos Administrativos, Fondos, Institutos, Superintendencias, Unidades Administrativas, Unidades de Planeación, entre otros.
- Las entidades del nivel nacional argumentaron que la delegación o descentralización era inconveniente, ya que cuentan con una estructura desconcentrada que cubre todo el territorio nacional.
- Hay competencias que son asignadas a todos los niveles de gobierno, probablemente bajo el principio de concurrencia, pero esto dificulta diferenciar responsabilidades y recursos en cada nivel de gobierno. Adicionalmente, los territorios identifican competencias donde la articulación nación – departamento – municipio no está funcionando. Esta situación se ha hecho más evidente en la política de atención a las víctimas del conflicto.
- La asignación de competencias no se ha hecho según capacidades administrativas y de gestión, sino en su mayoría por clasificación territorial. Esto implica que los municipios con menor población, menor dinámica inmobiliaria y bajo desarrollo económico argumenten no contar con recursos ni personal para ejercer las competencias que les corresponden.
- Los municipios no tienen total claridad sobre sus competencias ni tampoco las del nivel nacional y departamental.

Capacidades de las entidades territoriales

Las capacidades de las entidades territoriales son muy heterogéneas. En términos presupuestales, más del 88% de los municipios del país están clasificados en categoría sexta, es decir, sus Ingresos corrientes de Libre Destinación (ICLD) anuales son inferiores a 15.000 SMLM. De los 32 departamentos, 11 pertenecen a la categoría cuarta y cuentan con ICLD inferiores a los 60.000 SMLM. Estas categorizaciones no han presentado cambios con el paso de los años.

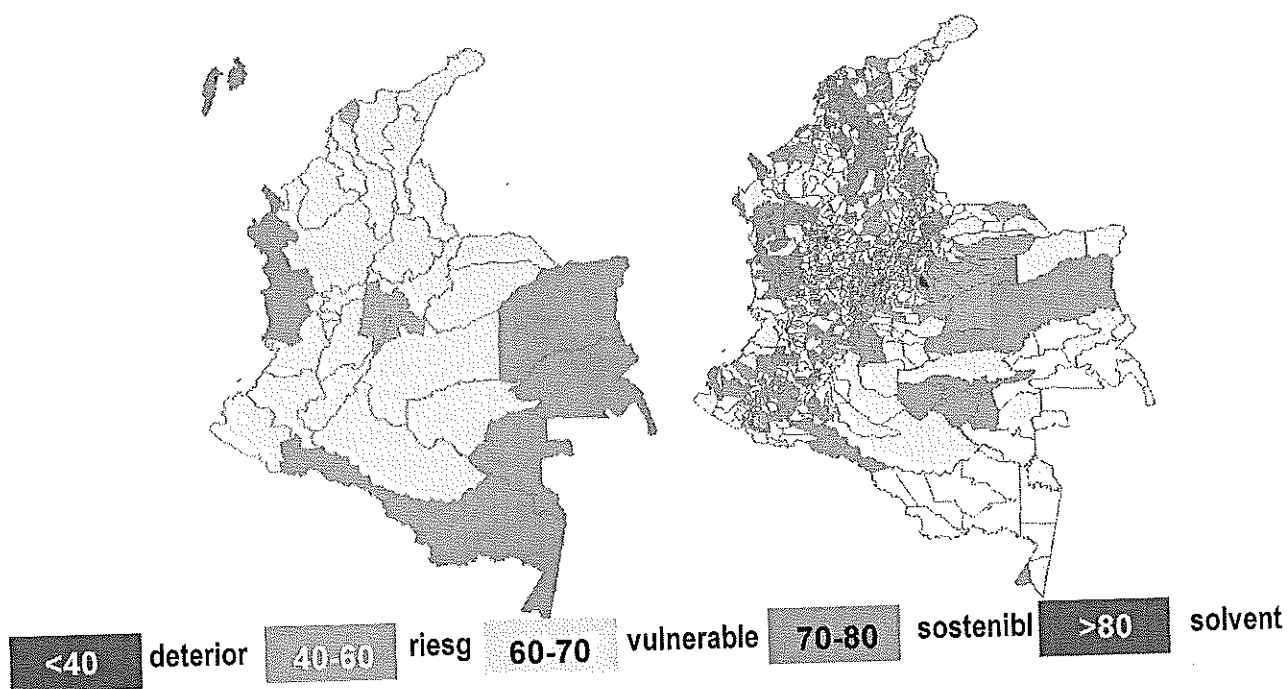
Al comparar los resultados del 2018, frente al 2000, en la actualidad no se observan entidades en situación de deterioro, y se han reducido considerablemente los municipios y departamentos en riesgo fiscal³. Sin embargo, persisten retos en la mayoría de las entidades territoriales, sobre todo por las dificultades que enfrentan para incrementar su esfuerzo fiscal.

³ Entre el 2000 y el 2018, el país pasó de tener 22 departamentos y 822 municipios en situación de riesgo, a 1 solo departamento y 98 municipios. Además, pasó de 1 departamento y 150 municipios en deterioro, se redujo a cero departamentos y 5 municipios en deterioro.

En términos del desempeño fiscal, el comportamiento histórico de los municipios y departamentos refleja resultados asimétricos entre entidades territoriales. En los últimos 18 años, el indicador promedio de municipios y departamentos muestra que la mayoría del país se ha encontrado en una situación de vulnerabilidad fiscal por tener falencias en los siguientes aspectos:

- Generación de recursos propios: sus ingresos tributarios en promedio han representado tan solo el 31,8% de sus ingresos corrientes.
- Alta dependencia de las Transferencias: dependen en un 70,8% de los recursos del SGP y SGR.
- Capacidad de ahorro corriente: en promedio éste representa tan solo el 28,6% del ingreso corriente.

Mapa 1. Desempeño Fiscal Histórico-Promedio 2000-2018 (Departamentos y Municipios)



Fuente: DNP-DDDR a partir de OEC e Informes de Viabilidad MHCP

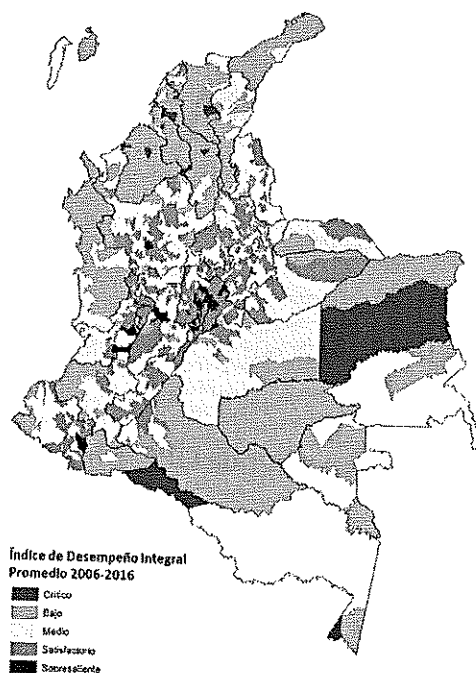
Además, las entidades del orden territorial no están haciendo uso de los mecanismos de gestión y financiamiento del ordenamiento territorial⁴, lo que supone una pérdida de ingresos potenciales

⁴ Se cuenta con una batería de instrumentos creados por la ley 388 de 1997 y otra normatividad relacionada como Planes Parciales, los Macroproyectos, las Unidades de Actuación Urbanística, las Compensación y Transferencia de Derechos de Edificabilidad; la gestión de suelo mediante adquisición de predios, enajenación Voluntaria o Forzosa, expropiación judicial, declaratoria desarrollo construcción prioritaria, derechos de preferencia, bancos de tierras, valorización y plusvalía.

para financiar el desarrollo territorial. Estos mecanismos están incipientemente desarrollados en lo que respecta a la implementación de los POT en el suelo urbano, y cuentan con nulo desarrollo en el suelo rural. El nivel nacional no ha emitido lineamientos para que estos se implementen y los municipios carecen de capacidad técnica y/o tienen catastros y registros desactualizados que nos les permiten aplicar dichos mecanismos. Por otra parte, como los Planes de Ordenamiento de competencia departamental⁵ no están reglamentados, se carece de un ejercicio de planeación de largo plazo, que supere intereses del periodo de gobierno, y de herramientas para impulsar la gestión y financiación de equipamientos, plantas de tratamiento, plantas de beneficio, y otras iniciativas que idealmente deben ser de nivel supra municipal de manera que usen más eficientemente los recursos del nivel municipal.

En cuanto al desempeño integral territorial, se ha observado que la mayor parte de los municipios con puntuaciones “Medio” (entre 60 y 70 puntos), “Satisfactorio” (entre 70 y 80 puntos) y “Sobresaliente” (mayor a 80 puntos) se ubicaron en promedio en la zona central del país. Entre los años 2006 y 2016, el 38,6% de los municipios superaron sus puntajes iniciales, evidenciando mejoras en la gestión administrativa y la eficiencia en el uso de los recursos durante este período. En el mapa se describe la puntuación promedio de las entidades territoriales en el índice de desempeño integral durante los 10 años de cálculo, buena parte de las entidades se clasifican en nivel bajo y medio.

Mapa 1. Promedio histórico Índice de Desempeño Integral. 2006-2016.



⁵ Competencia asignada a los departamentos en el Lay 1454 de 2011.

Fuente: Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional- DNP.

Para el año 2016 el IDI se actualizó y se transformó en la nueva Medición del Desempeño Municipal (MDM) incorporando una clasificación de municipios según las capacidades, que reconoce las diferencias estructurales en las trayectorias de desarrollo territorial y permite comparaciones entre municipios similares⁶. La Tabla 1 muestra el promedio por variable por grupo y evidencia las diferencias estructurales entre cada categoría.

Tabla 1. Promedio simple municipal de variables analizadas para definir los grupos de capacidades iniciales.

Grupos de capacidades iniciales	% Población en cabecera 2015	Densidad poblacional (personas/km ²)	Ingresos tributarios y no tributarios per cápita (promedio 2012 - 2015)	Valor agregado municipal per cápita (promedio 2012 - 2015)	Habitantes por establecimiento comercial activo 2016
Ciudades	93,5%	2.423	\$463.402	\$13.999.937	33
G1- Nivel Alto	64,5%	393	\$468.923	\$29.588.891	51
G2- Nivel Medio Alto	46,6%	88	\$254.596	\$11.231.278	79
G3- Nivel Medio	42,1%	53	\$138.929	\$9.144.677	104
G4- Nivel Medio Bajo	39,2%	55	\$89.592	\$7.485.768	132
G5- Nivel Bajo	27,5%	58	\$50.638	\$5.240.294	233

Fuente: DANE. IGAC. FUT. DNP, Confecámaras. Elaboración propia.

Estos resultados muestran la necesidad de pensar la descentralización de forma diferencial para las entidades territoriales. Siguiendo lo propuesto (Hernández Gamarra, 2019), será necesario revisar la descentralización en el país teniendo en cuenta la asignación de competencias y de autonomía acorde con sus capacidades, que, entre otras cosas, involucra sus posibilidades de generación de recursos.

Fuentes de financiación y calidad del gasto territorial

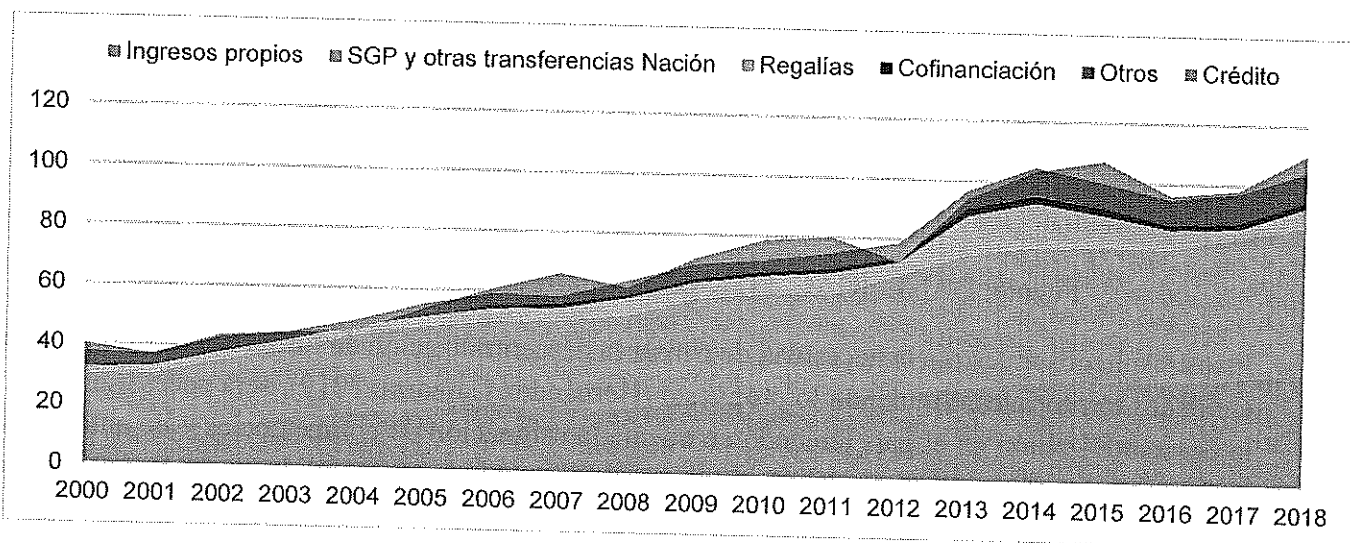
⁶Se clasifica a todos los municipios del país en cinco grupos comparables de capacidades iniciales (cada grupo de 217 municipios aproximadamente), donde el grupo 1 es aquel que cuenta con mayores recursos y un mayor nivel de desarrollo urbano y económico, mientras que el grupo 5 es el de menor recursos y más rural. Adicionalmente, se definió un grupo especial que contiene las 13 ciudades principales, que por sus características tienen dinámicas de desarrollo considerablemente distintas a la mayoría de los municipios.

Las principales fuentes de financiación territorial son: los ingresos tributarios y no tributarios (recursos propios), los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), otras transferencias de la Nación, las regalías, los recursos de cofinanciación y el crédito. Los territorios han tenido una participación promedio del 30,8% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) a través de los recursos del SGP entre 2002 y 2018, esta participación ha disminuido si se compara con lo ocurrido en la década de los 90, en la que las transferencias territoriales correspondían al 35,6% de los ICN. Sin embargo, entre el año 2000 y 2018, en promedio, las transferencias de la Nación han constituido el recurso más importante, representado un 55% del total de ingresos territoriales, seguido de los recursos de esfuerzo propio con un peso del 34,4% (Ver Gráfica 1).

Durante este mismo periodo los ingresos totales de los territorios se han incrementado en un 245% jalonado principalmente por las ciudades y aglomeraciones⁷, sin embargo, el nivel de dependencia de las trasferencias se ha mantenido. Dentro de los ingresos tributarios más importantes se encuentra, el ICA y el predial para municipios y el impuesto a la cerveza y el de registro y anotación para departamentos.

Gráfica 1. Fuentes de Financiación Territoriales 2000-2018

Billones de pesos constantes



Fuente: DNP-DDDR a partir de OEC

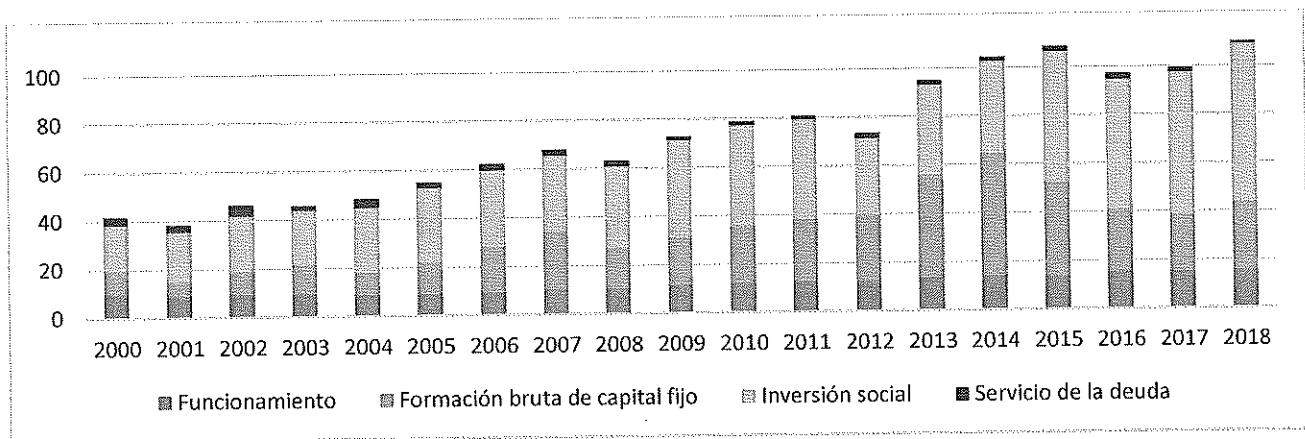
Los gastos territoriales también han presentado un incremento importante entre el 2000 y el 2018. El funcionamiento ha oscilado entre los 9 y 15 billones de pesos en este periodo y ha representado

⁷ El mayor crecimiento promedio anual lo tienen las ciudades y aglomeraciones con un 5,84%, frente a 3,83% de los municipios intermedios, 4,83% en los rurales y 4,37% en los rurales dispersos. Entre 2000 y 2018 las ciudades prácticamente duplicaron sus ingresos totales, mientras que para los demás municipios el crecimiento promedio osciló entre el 12% y el 24%.

entre el 12% y el 23% del gasto total. El gasto de inversión en promedio ha representado el 79,3% del gasto total, el cual ha sido destinado principalmente a financiar inversión social, con una participación promedio del 63,8% de la inversión total. El servicio de la deuda ha disminuido en comparación con los cuatro primeros años del periodo analizado, actualmente representa el 2,3% del gasto total territorial (ver Gráfica 2).

Gráfica 2. Fuentes de Financiación Territoriales 2000-2018

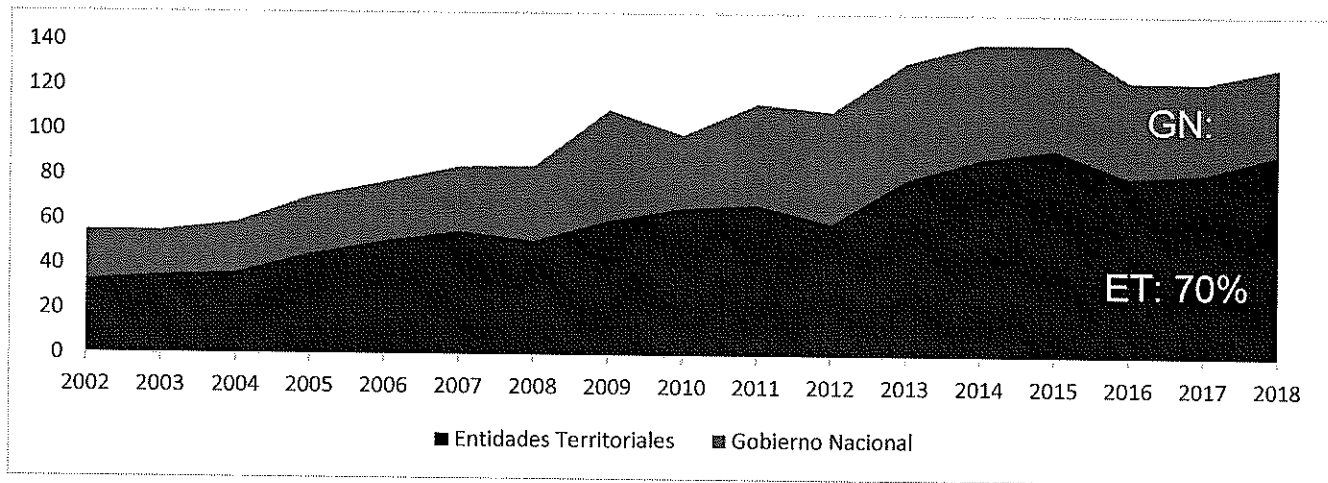
Billones de pesos constantes



Fuente: DNP-DDDR a partir de OEC

El gasto de inversión pública ha estado jalonado en los últimos 15 años por las entidades territoriales. En promedio, a nivel subnacional se ha financiado el 63% de la inversión total del país. Para 2018, de los 130 billones de pesos invertidos, los municipios y departamentos contribuyeron al gasto con 91 billones (Ver Gráfica 3). Esto muestra que las entidades territoriales tienen un rol fundamental en la inversión pública nacional, y en la contribución al desarrollo económico y social del país, sin embargo, hoy presentan retos importantes para que los recursos se traduzcan en mayor bienestar para la población.

Gráfica 3. Evolución de la Inversión Pública



Fuente: DNP-DDDR a partir de OEC y DIFP.

De acuerdo con los Planes de Desarrollo Territoriales⁸, las prioridades de las entidades están en los siguientes sectores: Educación, Salud, Agricultura, Agua Potable y Saneamiento Básico y Cultura principalmente. Llama la atención que algunas entidades priorizan sectores como educación y salud a pesar de no estar certificadas para cumplir algunas de estas competencias, lo cual muestra falencias en los procesos de planeación que impide a los territorios realizar inversiones de impacto. Lo anterior, sumado a las diferencias en las capacidades para atender todas las necesidades de la población y las competencias que les han sido asignadas. En términos de gasto de inversión, los municipios y departamentos invierten la mayor cantidad de recursos en estos mismos sectores⁹, sin embargo, hoy no contamos con sistemas de información que permitan medir o identificar para la totalidad de entidades territoriales la calidad del gasto y su incidencia en la mejora de las condiciones de vida, ni fuentes de financiación disponibles, salvo algunas revisiones de casos puntuales con base en ejercicios realizados por entidades del orden nacional.

En el caso del Departamento Nacional de Planeación, a partir del Monitoreo que se realiza al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones – Propósito General y Asignaciones Especiales, se han evidenciado falencias en la ejecución de recursos¹⁰. Con base en el análisis de información y cálculo de indicadores para identificar acciones u omisiones por parte de las

⁸ Se revisaron 756 Planes de Desarrollo Territoriales (25 departamentales y 731 municipales a partir de un análisis automatizado de texto).

⁹ Es importante mencionar que del Sistema General de Participaciones los territorios reciben recursos importantes para la financiación de los sectores de salud, educación y APSB.

¹⁰ El Decreto 028 de 2008 le otorga la competencia al DNP para realizar el proceso de monitoreo al uso de los recursos del SGP – Propósito General, los cuales son destinados a financiar proyectos de inversión en cumplimiento de las competencias municipales y distritales establecidas en la Ley 715 de 2001 para otros sectores (art. 76). Adicionalmente, respecto a las asignaciones especiales del SGP.

entidades territoriales que pongan en riesgo la adecuada utilización de los recursos del SGP y/o cumplimiento de las metas de calidad, cobertura y continuidad en la prestación de los servicios, para la vigencia 2018, 466 entidades se encontraron en situación de riesgo medio y 71 se ubicaron en riesgo alto, lo cual representa cerca de la mitad de los municipios del país. Los hallazgos que se han identificado en términos de gasto son: i) cambio en la destinación de los recursos y en particular uso de recursos de inversión para financiar gastos de funcionamiento; ii) las actividades financiadas no aseguran la prestación de los servicios definidos en la ley; o no se están cumpliendo las condiciones para una adecuada focalización y ejecución del gasto social; iii) Fallas en los procesos de planeación financiera y de inversión¹¹ para que tenga incidencia en mejoramiento de las condiciones de vida. Además, de las deficiencias en los sistemas de información que limitan los ejercicios tanto de análisis como de asignación de recursos.

Adicionalmente, se presentan otras dificultades para la ejecución de gasto de manera eficiente. Salvo el artículo de inversión en otra jurisdicción, incluido en la Ley 1955 de 2019, aún se carece de un desarrollo amplio en la forma como las entidades territoriales pueden generar concurrencia y complementariedad entre las fuentes de financiación para la ejecución de proyectos de impacto regional. En este sentido es clave el fortalecimiento de esquemas asociativos, para la definición clara de estos proyectos, las reglas del juego para creación de bancos de proyectos, y para el seguimiento a las inversiones que se den este nivel, entre otros aspectos fundamentales para mejorar eficiencia en la inversión bajo esquemas de concurrencia.

Por otra parte, la alineación entre la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial constituye también una pieza clave de este ejercicio. Si los municipios formulan mejores POT con horizonte de largo plazo (12 año o más para municipios y de forma análoga los departamentos para 16 años), esto permitiría una mayor eficiencia en las inversiones en salud educación, infraestructura de saneamiento y agua potable. Cada gobernante local podría tomar decisiones de inversión en su plan de desarrollo con base en un marco más amplio de planeación territorial. Y además contaría con un marco regulatorio de los usos del suelo (en el caso de los POT), que le crea seguridad jurídica para la inversión, la competitividad y la productividad.

Mejor arreglo institucional, modernización y fortalecimiento del gobierno territorial

La debilidad institucional territorial es una limitación concomitante al modelo de descentralización que tenemos en Colombia. Ni los procesos iniciales de las décadas de los 60, 70 y 80, ni la consolidación del modelo a partir de la Constitución de 1991, incluyeron de manera explícita el fortalecimiento institucional territorial como condición para optimizar resultados en la

¹¹ Se han identificado falencias en la elaboración de los instrumentos de planeación y financieros, como el Plan de Desarrollo Territorial, el presupuesto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Operativo Anual de Inversiones entre otros. También se observan deficiencias en los bancos de proyectos, ya sea porque no se realizan o porque no se encuentran debidamente formulados.

descentralización. Es así como hoy, un ajuste en el modelo de descentralización que tiene Colombia pasa por revisar el arreglo institucional con el que se cuenta en el territorio para poder dar soluciones a los ciudadanos y cumplir con los fines del Estado.

El Conpes 2539 de 1991 promovió el primer programa de impulso al desarrollo de las entidades territoriales, denominado “*Política para el Desarrollo Institucional de los Municipios-PDP*”. Esta iniciativa fue un gran promotor de la asistencia técnica en territorio, logrando llegar a más de 700 municipios menores de 100 mil habitantes en un período de 6 años. Una de las grandes dificultades que experimentó el programa fue la alta intermediación para llegar a las entidades beneficiarias, puesto que se realizó a través de agentes capacitadores que respondían a una estructura marcadamente vertical, con orientación de la Asistencia Técnica desde la Nación. Además, no se trabajó en las capacidades para el aprendizaje organizacional continuo y sistemático, sino de manera más individual. Tampoco se contó con una evaluación de los resultados en términos de los logros y avances que tuvieron las entidades territoriales atendidas.

Otros programas han surgido a lo largo de estos años, pero en general han sido esfuerzos de corto o mediano plazo y con énfasis en necesidades particulares. Algunos ejemplos son:

- El *Programa Mejor Gestión de los Departamentos-PMGD*, cuyo objetivo fue contribuir al mejoramiento de la gestión pública departamental orientada a resultados. Buscó fortalecer por esta vía los procesos de descentralización en las entidades territoriales y tuvo una duración de 7 años desde 1996 hasta 2003¹². Su fortaleza estuvo en los temas financieros con la implementación del del SIIAF (Sistema integrado de información administrativa y financiera) pero se desconoce la evaluación posterior a su finalización.
- En el año 2000 se comenzó a ejecutar por parte de la ESAP el convenio de financiación Unión Europea – Colombia el proyecto *Sistema Nacional de Capacitación Municipal ESAP – Unión Europea* con el objeto de contribuir a la preparación de los funcionarios municipales, comunidades y demás agentes del desarrollo territorial para asumir las responsabilidades asignadas por la Constitución de 1991. Este proyecto tuvo como resultado la elaboración de muchas guías que buscaban contribuir al fortalecimiento de las capacidades en las entidades territoriales, a pesar de ello, una de sus grandes falencias estuvo en la ausencia de línea metodológica que articulara la producción de estas guías y sus respectivos contenidos.
- Sinergia Territorial¹³ cuyo objetivo fue "fortalecer a las entidades territoriales en el diseño e implementación de sistemas de seguimiento y evaluación orientado a resultados de los planes de desarrollo municipales y departamentales". La estrategia sólo duró 3 años y se desarrolló

¹² Programa operado por la cooperación internacional (GIZ) en coordinación con el DNP y el Ministerio del Interior.

¹³ Aunque no es considerado un programa, si fue una estrategia que el DNP creó dentro del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados-SINERGIA (año 2012).

en un total de 88 municipios y 15 gobernaciones; su principal dificultad estuvo dada por la difícil coordinación con las gobernaciones, poca apropiación por parte de las entidades territoriales de las herramientas para hacer seguimiento a sus planes y la restricción de recursos para continuar su desarrollo.

- El documento Conpes 3765 de 2013 creó una de las grandes apuestas en materia de fortalecimiento. Este Conpes autorizó a la Nación para adquirir un empréstito con el Banco Mundial para la puesta en marcha del Proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales¹⁴, ejecutado directamente por el DNP, y que entre sus principales líneas contempla el desarrollo de una estrategia articulada para brindar asistencia técnica y acompañamiento a 300 entidades territoriales, a partir de la formulación de un Modelo de Gestión Territorial, integral y diferenciado, la estructuración de proyectos de impacto regional y local y el apoyo a herramientas para la planeación estratégica. Una de las dificultades en el proceso ha sido la poca cobertura de entidades territoriales en materia de asistencia técnica.

Si bien es cierto que este tipo de iniciativas permitió algunos avances, en términos generales hoy el gobierno territorial presenta los siguientes desafíos:

- No se gobierna sobre un ciclo de política.
- Las capacidades para la planeación estratégica y la gestión financiera pública son precarias. Además, se presentan debilidades en la programación y gestión de proyectos.
- La gestión territorial no está suficientemente orientada a resultados.
- La gestión pública no es suficientemente participativa ni transparente y el seguimiento y la evaluación interna de la gestión territorial es insuficiente.
- Los procesos de gestión de calidad son insuficientes.
- Estancamiento en la profesionalización del talento humano.
- Se mantiene una centralista del proceso de Asistencia Técnica y se presenta una desarticulación temática y operativa entre la Nación y el territorio.

5.1.2. *La expedición de la Ley 1955 de 2019 – Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*

El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad” incluyó el “Pacto por la Descentralización: Conectar gobiernos, territorios y poblaciones”, el cual busca conectar los territorios a partir de sus funcionalidades y promover esquemas de planeación y desarrollo regional y subregional a través de estructuras de gobernanza multinivel y esquemas asociativos territoriales. Lo anterior, con base en el paradigma de desarrollo regional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE, el cual promueve –

¹⁴ Todavía se encuentra en etapa de ejecución.

mediante el diseño de políticas sensibles a las características de los territorios -, acciones para desplegar proyectos de desarrollo integrales que vayan más allá de los límites político-administrativos, y así, fortalecer la competitividad regional y el proceso de descentralización sobre la base de la autonomía y la capacidad efectiva de las entidades territoriales para asumir sus competencias.

Particularmente, en materia de los Gobiernos subnacionales, el pacto por la descentralización plantea la necesidad de generar “Gobiernos territoriales capaces y efectivos” a través del fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable. Para materializar esta estrategia, el mencionado pacto entiende a las entidades territoriales como la unidad de análisis espacial para la implementación de políticas públicas, en donde las responsabilidades de gasto se acompañen de una descentralización de ingresos que permita la financiación sostenible, no solo mediante asignación de transferencias desde el nivel central, sino a través del fortalecimiento de capacidades locales para generar recursos propios y ejecutarlos eficientemente.

En este sentido, se requiere articular de forma más eficiente las inversiones sectoriales para optimizar su llegada al territorio; armonizar, en todos los niveles de planeación, los instrumentos de ordenamiento con los de desarrollo; y afianzar el nivel regional de planeación y gestión, incentivando la asociatividad territorial. No obstante, consolidar estas apuestas implica revisar el modelo de descentralización del país con el fin de adaptarlo a las nuevas realidades de las regiones y los territorios.

Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 definió que el DNP, llevará 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.

5.1.3. La expedición de la Ley 1662 de 2019 – Ley de Regiones, como hito para la definición de la necesidad de adelantar una Misión de Descentralización

La Ley 1662 de 2019 constituye otro hito en la necesidad de conformar una Misión de Descentralización teniendo en cuenta que reabre el debate sobre la necesidad de planear el actor regional como un nivel de gobierno organizado en los términos de una entidad territorial, después de más de 27 años de haberse promulgado la Constitución Política y de 8 años de sancionada la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT. Es decir, después de la creación constitucional de los niveles municipales y departamentales y la ampliación de la figura distrital con la Ley 1617 de 2013 y las reformas constitucionales que crearon los distritos de Buenaventura, Barranquilla, Tumaco y Barrancabermeja, no había sido expedida normatividad alguna que planteara la posibilidad de constituir un nuevo nivel territorial y en particular, uno que revisara la pertinencia y necesidad de consolidar un nivel intermedio supra departamental.

La Ley de regiones estableció normas para fortalecer la figura regional, inicialmente representada en las Regiones Administrativas y de Planificación - RAP, ajustando disposiciones de la LOOT

tales como sus funciones de articulador en la promoción del desarrollo, la financiación con aportes de la nación y la ampliación de la participación de estos esquemas asociativos en el Sistema General de Regalías mediante la reforma a la Ley 1530 de 2011. La ley también dispuso las bases para la maduración de las RAP en Regiones Entidad Territorial - RET, entendidas como un proceso que tiene como principal fundamento el establecimiento de una nueva entidad territorial con competencias diferenciadas a sus pares distritales, municipales y departamentales.

Así, el artículo 10 que establece las atribuciones de las RET, relacionadas con el cumplimiento de las competencias que les señale la Constitución y la ley, así como la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos regionales entre otras, incluye en el parágrafo 4° que el Gobierno Nacional conformará una Misión de Descentralización que presentará iniciativas legislativas y constitucionales ante el Congreso de la República para ordenar y definir la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Lo anterior amerita un análisis exhaustivo sobre la reorganización de competencias, la reflexión crítica de los objetivos alcanzados por los niveles, la necesidad de competencias diferenciadas y sobre todo, la necesidad de repensar la descentralización en torno a la funcionalidad de las competencias de acuerdo a las necesidades regionales y los objetivos de política social en cada contexto. Es por ello que, la conformación de la citada misión resulta pertinente en la medida en que, constituirá el principal asesor técnico del gobierno y las regiones en la formulación de las recomendaciones sobre los ajustes necesarios para el fortalecimiento del modelo de descentralización vigente.

6. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL RESPECTIVO ACTO Y LOS SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El decreto tendrá relación con los siguientes sujetos:

- 6.1. Departamento Nacional de Planeación
- 6.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- 6.3. Ministerio del Interior
- 6.4. Comisión Especial de Seguimiento a la Descentralización y el Ordenamiento Territorial del Senado
- 6.5. Comisión Especial de Seguimiento a la Descentralización y el Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes
- 6.6. Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y las organizaciones indígenas

7. VIABILIDAD JURÍDICA

La reglamentación se expide en ejercicio de la facultad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.

Así mismo, el decreto se expide en ejercicio de la facultad expresamente dada al Departamento Nacional de Planeación en el parágrafo 4 del artículo 10 de la Ley 1962 de 2019 de conformar una Misión de Descentralización que presente iniciativas Constitucionales y Legales al

Congreso de la República iniciativas constitucionales y legislativas para ordenar y definir la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales señaladas en el artículo 286 de la Constitución Política.

Así mismo, el Decreto se considera viable jurídicamente por cuanto se circunscribe a conformar la Misión de Descentralización en cuanto a sus miembros y funcionamiento básico sin transformar la estructura interna del Departamento Nacional de Planeación, ni adjudicarle funciones que estén fuera de su ámbito de competencias, así como tampoco el decreto modifica la estructura del Gobierno Nacional al no crear instancias permanentes.

El decreto propuesto adiciona el Título 14 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. y se considera jurídicamente viable dadas las consideraciones atrás realizadas por parte del Departamento Nacional de Planeación.

8. IMPACTO REGULATORIO

De conformidad con lo ordenado por el párrafo 4 del artículo 10 de la Ley 1962 de 2019 el proyecto de Decreto conforma la Misión de Descentralización a través de la reglamentación de las condiciones básicas para su funcionamiento como los miembros que la conformarán y asesorarán, los objetivos de la Misión, los contenidos que deberá tener su reglamento, así como las reglas para asignación de recursos para el funcionamiento de la misión y las reglas para su clausura.

9. IMPACTO ECONÓMICO

El impacto económico del proyecto de decreto es el del costo de la conformación y funcionamiento de la Misión, el cual se ha estimado en \$8.000 millones de pesos.

10. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

NO DISPONIBLE EN ESTE MOMENTO

11. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL

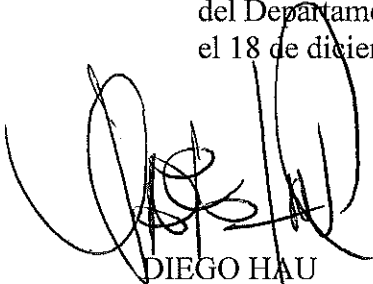
N/A

12. RACIONALIZACIÓN, REGULACIÓN INTEGRAL Y SEGURIDAD JURÍDICA

El presente proyecto de decreto que se pone a consideración del Gobierno Nacional es reglamentario del párrafo 4 del artículo 10 de la Ley 1962 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, mediante la adición del Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, con el cual se conforma la Misión de Descentralización y se regulan las condiciones básicas su funcionamiento

13. PUBLICIDAD

Se publica el presente proyecto de decreto para comentarios de la ciudadanía en la página web del Departamento Nacional de Planeación por un término de quince (15) días calendario desde el 18 de diciembre hasta el 2 de enero de 2019.



DIEGO HAU

Director

Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional

