

MANUAL ERUDITO DE DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL.
NÚCLEO SIETE

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Hacia la prosperidad democrática, visión 2010-2014.

Por:

Hernán Alejandro Olano García*.

INTRODUCCIÓN:

La Planeación, definida en esa misma Gaceta Constitucional # 113 del 5 de julio de 1991 de la Asamblea Nacional Constituyente, como “*el mecanismo más importante de la intervención oficial*” y se agrega que “*será fruto de una amplia concertación sin perjuicio del Imperium del Estado, que tomará la decisión final*”

Así mismo, de acuerdo con la ponencia para segundo debate que se dio a estos artículos al interior de la Asamblea Nacional Constituyente por el delegatario Jesús Pérez González-Rubio y titulada “*Régimen Económico, Libre Empresa e Intervención del Estado*”, la Planeación se concibió con seis características:

1. *Será imperativa para el sector público y apenas indicativa para el sector privado, como es apenas natural en un régimen democrático como el nuestro. Debe hacerse, sin embargo, la salvedad de que la parte general del plan, es decir, aquella en que se señalan los propósitos y objetivos de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental, no son aprobadas o desaprobadas por el Congreso. Son, por así decirlo, un territorio reservado al Presidente de la República. Por eso los desacuerdos del Congreso “con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculos para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia.” El Congreso podrá opinar, considerándola buena o mala, pero no aprobarla o desaprobala. No obstante, cuando el Gobierno decida modificar la parte general, deberá seguir el procedimiento indicado para tal fin en esta Constitución.*

* Abogado, con estancia Post Doctoral en Derecho Constitucional como Becario de la Fundación Carolina en la Universidad de Navarra, España; Doctor *Magna Cum Laude* en Derecho Canónico; es Magíster en Relaciones Internacionales y Magíster en Derecho Canónico y posee especializaciones en Bioética, Derechos Humanos, Derecho Administrativo y Gestión Pública, Liderazgo Estratégico Militar y Derecho Constitucional. Es el Director del Grupo de Investigación en Derecho Público “Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé”, en la Universidad de La Sabana y dirige el Área de Derecho Administrativo y Tributario. Imparte las asignaturas: Derecho Administrativo General y Derecho Procesal Constitucional en la Universidad de La Sabana. Es además el Vicecónsul Honorario de la República de Chipre en Colombia. En postgrados y maestrías nacionales e internacionales imparte la asignatura Historia Constitucional Colombiana. Fue Secretario General (e.) de la Corte Constitucional de Colombia, Director General Jurídico y Asesor del Despacho del Viceministro en el Ministerio del Interior; Director Nacional para la prevención del lavado de activos en la Caja Agraria de Colombia y Director de Control Interno en el Concejo de Bogotá. Miembro de Número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Miembro Correspondiente de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales y Miembro del Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional. Es Columnista del Diario “El Nuevo Siglo” de Bogotá. Integra la Agrupación Cundinamarquesa de Estudiosos del Derecho Administrativo –ACUDA-. Es cabildero inscrito ante la Cámara de Representantes de la República de Colombia. <http://hernanolano.googlepages.com> <http://hernanolano.blogspot.com> Correo electrónico hernan.olano@unisabana.edu.co Dirección: Universidad de La Sabana, Km. 7 Autopista Norte, Costado Occidental, Chía, Cundinamarca, Colombia.

2. *Tendrá también una parte denominada “Plan de Inversiones Públicas”, la cual “contendrá presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos y especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”. Considero que la institución que comentamos convierte la nuestra sólo en una planeación de la acción del Estado en sus distintos niveles.*
3. *El proyecto de plan, después de ser discutido en el Consejo Nacional de Planeación, será presentado por el Gobierno a consideración del Congreso, pero antes podrá hacerle todas las enmiendas que considere pertinentes.*
4. *El plan Nacional de Inversiones será expedido por medio de una ley que tendrá prelación sobre cualquiera otra. “En consecuencia –dice la norma- sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores. Con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la Ley del plan”.*
5. *Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de las Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.*
6. *El Congreso podrá modificar el Plan Nacional de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero.*

Y agregaba finalmente:

“Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental, o la inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional. Esperamos que por este inciso no se cuelen las <obras de estímulo y apoyo>, y que el Plan Nacional del futuro no sirva para eventualmente domesticar la voluntad del Congreso como en el <viejo orden> sirvió para ello el Presupuesto gracias a las partidas llamadas auxilios parlamentarios.”

DEFINICIÓN:

Un Plan de Desarrollo es, si se quiere, un ejercicio idealista en el cual se sueña con un país mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el país deseado en un país posible.

Se regula por la Ley 152 de 1994, que es la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

El Sistema de Planeación en Colombia comenzó gracias a una misión del Banco Mundial concertada por el Presidente Mariano Ospina Pérez. A nivel regional, un ejemplo pionero fue el Plan Integral del Oriente Antioqueño 1963 – 1970, formulado con la participación fundamental del empresariado antioqueño.

Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo se rige por la Ley 1450, que adoptó el actual Plan cuatrienal denominado “Hacia la Prosperidad Democrática 2010 – 2014”, reglamentado, entre otros por los DD. 3321/11.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo, como actividad administrativa, no puede estar alejada de la planeación ni cercana a la improvisación, en este sentido, como lo señala el

profesor Jaime Orlando Santofimio¹, “*las decisiones administrativas de política económica, de preservación ambiental, de infraestructura en todos sus aspectos y sectores (transporte, vías, aeropuertos, puertos, etc.), de prestación de servicios públicos, fomento, y la dirección que al mismo se le otorgue, desarrollo urbano e, incluso, hasta la misma defensa de las instituciones o del territorio nacional, o la simple ejecución de los presupuestos públicos, dependen de la planeación y planificación adecuada y oportuna.*”

Según el Ex Constituyente Mariano Ospina Hernández en su conferencia “*Planeación Integral para un Desarrollo Sostenible*”, pronunciada en marzo de 2011, los elementos sobre los que ha de versar todo Plan Integral de Desarrollo son los siguientes:

- a) El medio físico (con un componente ambiental o ecológico y un componente de infraestructuras y estructuras).
- b) El medio social (educación, participación ciudadana, justicia, seguridad, etc.).
- c) El medio económico (empleo, ingreso, ahorro, inversión, etc.).
- d) El elemento humano (demografía, salud, valores, derechos y deberes).

Los Principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación:

- a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley orgánica;
- b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;
- c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;
- d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad;
- e) Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto

¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo. Introducción*. Tomo I. Tercera edición, tercera reimpresión, Ediciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., 2007, p. 44.

público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;

f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación;

g) Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la Ley 152;

h) Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;

i) Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;

j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;

k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva;

l) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

m) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste;

n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos.

Veamos ahora el tratamiento del tema de la planificación en nuestra Constitución Política², teniendo en cuenta que surgió en 1968 con la reforma constitucional de ese año:

*CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA - TÍTULO XII - DEL RÉGIMEN
ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA
CAPÍTULO II
DE LOS PLANES DE DESARROLLO*

ARTÍCULO 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Comentario:

El artículo 339 Superior fue modificado por el acto Legislativo # 3 de 2011, con el propósito de incluir los temas de la sostenibilidad fiscal en el primer inciso de la norma.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-557 del año 2000, efectuó unas consideraciones previas relativas a la naturaleza de la Ley del Plan de Desarrollo en la Constitución, en los siguientes términos:

El arquetipo de Estado que propone que nos rige, incluye como piedra angular de la función pública el concepto de planificación económica y social, concebida como el instrumento más importante para el manejo económico público. En efecto, el Estado Social de derecho busca lograr la orientación de la política administrativa hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con miras a lograr la efectividad de los derechos, tendencia que no aparece en nuestro Derecho Constitucional a partir de la Carta de 1991, sino que responde a una larga historia de transformaciones institucionales ocurridas no sólo en nuestro orden jurídico fundamental, sino también en el de las principales democracias constitucionales del mundo.

Ya desde los albores del siglo XX en el pensamiento político colombiano la noción de “Estado Bienestar”, según la cual corresponde al poder público garantizar la satisfacción de las demandas sociales respecto de una amplia gama de necesidades básicas colectivas como la salud, el trabajo, la educación, la alimentación, la seguridad, el adecuado suministro de los servicios públicos, etc. Así, el antiguo modelo de Estado gendarme concebido por el

² OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia –Comentada y Concordada-*, Octava edición, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, D.C., 2010.

liberalismo clásico, más reducido en sus deberes y en sus funciones, cedió paso para el advenimiento del Estado social, verdadero promotor de la dinámica colectiva y responsable del acceso a todos los colombianos a las condiciones mínimas de vida que garantizan el respeto de la dignidad humana y de los derechos fundamentales. En este sentido nuestra Carta fundamental es elocuente cuando expresa: *“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”*.

Este cambio de perspectiva sobre la misión que compete al Estado, significó también una mutación en la concepción de las instituciones. Así, las nuevas funciones y responsabilidades estatales debían contar con los instrumentos de acción necesarios para su adecuado cumplimiento. Desde la reforma constitucional de 1936 apareció entre nosotros la intervención del Estado en la economía y, posteriormente la función planificadora en el mismo sector, las cuales se constituyeron en la respuesta jurídica apropiada para hacer posible el cumplimiento de las nuevas responsabilidades asignadas al Estado.

El concepto de planeación que acoge la Constitución Política de 1991, y que encuentra su antecedente inmediato en la reforma constitucional de 1968, es compatible con un modelo económico de libertad de empresa que rescata, sin embargo, las facultades estatales de intervención económica. El modelo que adopta la Carta de 1991, hace énfasis en la autonomía de las regiones en la gestión de su propio desarrollo, en la prioridad del gasto social concebido como un mecanismo óptimo de redistribución del ingreso, en el principio de participación ciudadana y de concertación en la formulación de las políticas de planeación, que refuerza la vigencia del principio democrático y en la necesidad de garantizar el equilibrio y la preservación ambiental y ecológica. De otra parte, este modelo de planeación pretende ser global, es decir abarcar todas las esferas del actuar institucional del Estado, tanto a nivel nacional como territorial.

En el modelo contenido de nuestra Carta Fundamental, la iniciativa legislativa para la formulación de la ley que contiene el Plan de desarrollo a seguir en cada cuatrienio presidencial corresponde al Gobierno, por cuanto éste dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos, correspondiéndole al Congreso aprobarlos y, nuevamente al Ejecutivo, llevarlos a la práctica. Este sistema de competencias concurrentes, permite a la Administración de turno encontrar una correspondencia entre la formulación de las metas económicas y sociales y los principales proyectos a ejecutar y la orientación política del programa de gobierno propuesto a los electores; y, de otro lado, da cabida a la concertación con los demás sectores políticos representados en el Congreso Nacional, quienes encuentran espacio para la deliberación y posterior intervención en la configuración definitiva del Plan de desarrollo cuatrienal. Además, al participar en la deliberación y aprobación de la respectiva ley, el Congreso ejerce una función delimitadora del marco de acción del Ejecutivo y de control, no sólo político sino también económico y presupuestal, respecto del Plan, garantizando la transparencia de la gestión gubernamental. De ahí la importancia de la intervención responsable del Legislativo en la adopción definitiva del Plan de desarrollo cada cuatro años.

No obstante la importancia de la participación concurrente de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la adopción definitiva del Plan de desarrollo, la Constitución otorga una

importancia tal a la noción de planeación, que no concibe que sea posible llevar a cabo la función gubernamental y la conducción político-económica del Estado, sin un instrumento adecuado en donde se sujete la acción estatal a planes y programas previamente definidos. Debido a esto, ante la inactividad del Congreso en el ejercicio de sus funciones de planeación, la Carta permite al Ejecutivo expedir mediante Decreto el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Inversiones Públicas.

En general, la función de planeación está descrita y regulada constitucionalmente en los artículos 151, 342, 339,300.2 y 313 numeral 2º de la Carta. Estas normas, en su orden, disponen: i) que el Congreso expedirá una ley orgánica por medio de la cual “*se establecerán las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo*”; ii) Que tal ley orgánica “*reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución*”, iii) que adicionalmente a esta ley orgánica del Plan de desarrollo, habrá otra ley ordinaria que contendrá “*un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un Plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal*”; iv) que a nivel departamental corresponde a las asambleas, por medio de ordenanzas, “*expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social*”; y v) que a nivel municipal corresponde a los consejos “*adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas*”.

Otras normas de rango superior complementan las anteriores, indicando que los planes de desarrollo de las entidades territoriales se elaborarán con el Gobierno Nacional (art. 339 in. 2º.), que habrá un Sistema de Planeación conformado por un órgano consultivo denominado Consejo Nacional de Planeación (integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, que tendrá el carácter de foro para la discusión de la ley del Plan de Desarrollo) y por los Consejos de planeación a nivel territorial, que serán determinados por el legislador. (art. 340). Por su parte, los artículos 343 y 344 de la Carta, mencionan que deberán existir métodos de evaluación de la gestión administrativa para verificar su adecuación a la planificación efectuada.

2. De las normas constitucionales comentadas se concluye que el proceso de planificación económica involucra distintos niveles de decisión de la Administración Pública y al Congreso Nacional, y que está regido por principios que emana de la propia Carta, entre los cuales cabe destacar los de prevalencia del interés por el gasto público social (orientador de todo el proceso de planeación consagrado por el artículo 366 de la Constitución), el de participación ciudadana, que se hace efectivo a través de los órganos que conforman el Sistema nacional de planeación, y el de concertación entre las autoridades nacionales y territoriales, que busca garantizar la armonía de la planeación en todos los niveles de la Administración. Es, además, un proceso reglado, que debe llevarse a cabo fundamentalmente de conformidad con las prescripciones de la Constitución y de la ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y busca definir, de una parte, las estrategias y

orientaciones generales de la política económica, social y ambiental del Estado en el largo plazo, pero que, de otro lado, conduce a la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de un plan de gastos en un período plurianual.

Otros principios de rango legal que rigen el proceso de planeación:

3. La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que, como se dijo, establece las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo, se refiere a estos principios de rango institucional que presiden el proceso de planificación económica, indicando, además, otros adicionales. En lo que tiene que ver con los asuntos sometidos ahora a juicio de constitucionalidad, la Corte encuentra oportuno destacar algunos de ellos.

En lo que respecta al contenido mismo de los planes y programas de planificación, los literales d) y e) del artículo 3º. de la Ley 152 de 1994, consagran, respectivamente, el principio de consistencia - conforme al cual los planes de gasto deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación-, y el principio de prioridad del gasto público social, de rango público social, de rango constitucional como se dijo, y definido por la Ley Orgánica del Plan como aquel que asegura la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, imponiendo como criterio especial en la distribución territorial del gasto público, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y la administrativa.

A los principios enunciados se añade, entre otros, el de coherencia, que dispone la relación efectiva que los programas y proyectos del Plan de desarrollo deben tener con las estrategias y objetivos establecidos en éste.

Recuento de la jurisprudencia constitucional en materia de planeación económica.

4. Sobre el concepto mismo de planeación económica, y de importancia dentro del contexto del actuar económico del Estado, la Corte ha indicado que el Plan Nacional de Desarrollo es la expresión suprema de esta función:

“La actuación macroeconómica del Estado...necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación.

“Según el artículo 339 de la C.P. el Plan se divide en dos partes, la parte general y el Plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general señalará los propósitos y objetivos nacionales en el largo plazo.

“El mediano plazo está representado por las metas, que precisan hasta dónde se propone llegar el gobierno, y las prioridades, esto es, la explicación de aquellas áreas de atención preferente (exportaciones, vivienda, sector agrario, industria sustitutiva, etc.)

”Finalmente la parte general contendrá las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental. Estrategia es el arte de dirigir, en este caso de encausar la economía hacia esas prioridades y metas de mediano plazo, teniendo como horizonte los objetivos del largo plazo, que al planificador considera propósitos nacionales. Tratándose de la dirección de la economía, de sus orientaciones generales, de aquello que es global y que hace relación al todo y no a los segmentos como pueden ser las unidades territoriales o los componentes funcionales, el Plan de desarrollo al que hace referencia el artículo 339 de la Constitución es un documento y un acto que en lo económico es paradigma de todo lo que hay de unitario y de macroeconómico en el sistema social colombiano, es un mecanismo aglutinador, o, más exactamente agregador”.

La Directiva Presidencial 02 de 2011³, emitida por el Presidente Juan Manuel Santos Calderón, aclara el artículo 339 Superior en los siguientes términos:

Al Departamento Nacional de Planeación se le han encomendado una serie de tareas como las de desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por este Despacho, coordinar la formulación del Plan con las diferentes instancias públicas, elaborar el proyecto del Plan de Desarrollo, asesorar al Congreso de la República en el análisis del proyecto de ley del Plan y llevar la vocería del Gobierno Nacional ante las comisiones de asuntos económicos, así como, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados del Plan, artículos 8º, 14, 15, 17, 24, 29 y 49 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Por su parte, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se le confió la labor de velar por la consistencia de los aspectos presupuestales del Plan con las leyes anuales de presupuesto, presentar el proyecto de ley del Plan a consideración del Congreso de la República y convocarlo a sesiones extraordinarias, aprobar las modificaciones e inclusiones de nuevos programas o proyectos de inversión de origen congresional y, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, proponer las modificaciones gubernamentales al Plan de Desarrollo durante su debate en el Congreso de la República,— artículo 200 y 208 de la Constitución Política; artículos 8º, 19, 22, 23 y 28 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y artículos 8º, 10, 13, 38, 39, 40 del Estatuto Orgánico del Presupuesto—.

Estas funciones, exclusivas y excluyentes de las entidades mencionadas, deben preservarse y será deber de todos los destinatarios de esta Directiva coadyuvar con ellas con el fin de garantizar una debida coordinación, coherencia, sostenibilidad fiscal, equilibrio macroeconómico y lograr alcanzar las metas de desarrollo que nos hemos fijado en el Plan.

De esa forma, cualquier iniciativa relacionada con el Plan de Desarrollo durante su formulación y trámite debe ser canalizada exclusivamente a través del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público según las competencias descritas

Luego, la Ley 152 de 1994, también complementa lo anteriormente dicho en el artículo 339 Superior, así:

³ www.presidencia.gov.co

ARTÍCULO 50. CONTENIDO DE LA PARTE GENERAL DEL PLAN. La parte general del plan contendrá lo siguiente:

- a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;*
- b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;*
- c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;*
- d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.*

ARTÍCULO 60. CONTENIDO DEL PLAN DE INVERSIONES. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:

- a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;*
- b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;*
- c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;*
- d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.*

Autoridades e Instancias Nacionales de Planeación:

Son autoridades nacionales de planeación:

1. El Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional.
2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social.
3. El Departamento Nacional de Planeación, que ejercerá la secretaría del Conpes y así mismo desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordinará el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.
4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.
5. Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes.

Son instancias nacionales de planeación:

1. El Congreso de la República.
2. El Consejo Nacional de Planeación.

El Consejo Nacional de Planeación:

Para estudiar el Consejo Nacional de Planeación, veamos primero la norma Constitucional que se refiere al tema, el artículo 340 Superior⁴:

⁴ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.

ARTÍCULO 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley. En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

Comentario:

De acuerdo con la Ley 152 de 1994 y el Decreto 2284 de 1994, el Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así, según el artículo 9 de la Ley 152 de 1994:

1. En representación de las entidades territoriales sus máximas autoridades administrativas así: Cuatro (4) por los municipios y distritos, cuatro (4) por las provincias que llegaren a convertirse en entidades territoriales, cinco (5) por los departamentos, uno por las entidades territoriales indígenas y uno por cada región que llegare a conformarse en desarrollo de lo previsto por el artículo 307 de la Constitución Política. La representación de los municipios y distritos, las provincias y departamentos, será correspondiente con la jurisdicción territorial de cada uno de los actuales Corpes, según ternas que por cada una de dichas jurisdicciones presenten para el efecto. Para estos propósitos, deberá tenerse en cuenta que los gobernadores que se designen provengan de departamentos distintos a los que pertenezcan los alcaldes que representen a los municipios y distritos. Este criterio también se aplicará para el caso de las provincias.
2. Cuatro (4) en representación de los sectores económicos, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien y asocien a los industriales, los productores agrarios, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y las empresas y entidades de prestación de servicios.
3. Cuatro (4) en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales.
4. Dos (2) en representación del sector educativo y cultural, escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales jurídicamente reconocidas de las universidades, las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a nivel nacional instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, las organizaciones nacionales legalmente constituidas, cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural y las organizaciones que agrupen a nivel nacional los estudiantes universitarios. Habrá por lo menos un representante del sector universitario.

5. Uno (1) en representación del sector ecológico, escogido de terna que presenten las organizaciones jurídicamente reconocidas cuyo objeto sea la protección y defensa de los recursos naturales y del medio ambiente.
6. Uno (1) en representación del sector comunitario escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales, de asociaciones comunitarias con personería jurídica.
7. Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres; de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas, uno (1) de las comunidades negras, *otro de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*, escogidos de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las Organizaciones no Gubernamentales.⁵

El Gobierno establecerá el procedimiento para la presentación de las listas de las diversas organizaciones y entidades a que se refiere el presente artículo para la conformación del Consejo Nacional de Planeación, así como los criterios para su organización y los elementos básicos del reglamento para su funcionamiento.

Los integrantes del Consejo Nacional de Planeación serán designados para un período de ocho años y la mitad de sus miembros será renovado cada cuatro años. En el evento en que el número de integrantes del Consejo sea impar, el número de integrantes que será renovado será el equivalente al que resulte de aproximar el cociente al número entero siguiente.

Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.
2. Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.
3. Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.⁶
4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.
5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.

Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo⁷:

ARTÍCULO 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá

⁵ El texto subrayado y en letra cursiva fue declarado exequible por la Corte Constitucional en [sentencia C-454 de 1999](#). En la misma providencia, la Corporación se inhibió de fallar respecto de los apartes subrayados, por ineptitud de la demanda

⁶ El texto subrayado fue declarado exequible, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional en [Sentencia C-524 de 2003](#), "en el entendido que la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación no se agota en la fase de discusión del Plan de Desarrollo, sino que se extiende a las etapas subsiguientes en relación con la modificación de dichos planes".

⁷ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.

a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.

Comentario:

En la sentencia C-337 de 1993, el Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, dice: ‘*De acuerdo con el artículo 341 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso el Plan Nacional de Desarrollo, “dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo”. Se trata, entonces, de un mandato destinado a cumplir su objetivo a partir del próximo cuatrienio presidencial, pues resulta un hecho notorio el que el actual Gobierno (refiriéndose a la administración Gaviria) no podía, por imposibilidad fáctica, cumplir con este presupuesto constitucional. Adicionalmente, no es posible exigir que en los momentos actuales se presente un plan de desarrollo, no sólo porque se desconocería el mandato contenido en la norma citada, sino porque, además, la misma naturaleza del Plan lo impide, por cuanto debe prever a mediano y largo plazo el desenvolvimiento de los aspectos más importantes de la economía nacional, lo cual desvanece cualquier intento ad hoc para llenar ese vacío. Es imposible, por tanto, que exista en este momento un Plan Nacional de Desarrollo. De igual forma, resulta jurídicamente cuestionable exigirle en estos momentos al Gobierno que se someta a las normas constitucionales que se remiten a la existencia del mencionado Plan mediante su presentación al Congreso. Resulta, entonces, aplicable al caso sub examine el aforismo que dice que nadie está obligado a lo imposible.”*

Partiendo de la concepción que entiende la planeación como el instrumento fundamental para el manejo económico del Estado, y con base en lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución Política según el cual “(e) *Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes*», y que «*sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores*», la jurisprudencia ha destacado que la ley del Plan de Desarrollo, que debe expedirse en cada período presidencial, determina el contenido de las leyes anuales de presupuesto, de otras leyes que tocan el tema económico, social o ambiental, y en general de todas las demás, toda vez que éstas deben corresponder una planificación global. Esta prelación no se deriva, como han pretendido entenderlo algunos, de la supuesta naturaleza de la Ley del Plan de Desarrollo, naturaleza que no tiene pues se trata de una ley ordinaria. Emanada, en cambio, como se explica adelante, de la naturaleza misma de la Ley del Plan, y de la voluntad de la constituyente expresada en el inciso tercero del artículo 341, arriba citado. No sobra recordar que la Ley Orgánica del Plan de desarrollo económico, prevista en el artículo 151 superior, es aquella por medio de la cual se

establecen las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo. De esta es de la que se predica su naturaleza orgánica.

A esta diferencia de naturaleza jurídica se refirió la Corporación cuando dijo:

“diferente de la ley del Plan es la ley orgánica del Plan general de desarrollo, a que hacen referencia los artículos 151 y 342 de la Carta Política, incluyéndola dentro de su género, y aclarando que su propósito es la reglamentación del procedimiento de planeación y la sujeción de los presupuestos a los planes, la determinación de las funciones de los consejos nacional y territorial de planeación que integran el sistema nacional de planeación y la participación ciudadana en la elaboración de los planes. Con ella se ha querido establecer el procedimiento de discusión, elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, incluidos los territoriales. La ley orgánica control unifica el procedimiento de planeación. Aquí existe una semejanza con el proceso presupuestal. Pero es parcial, pues el proceso de planificación en todos los estratos territoriales conforma un sistema institucionalizado a través de los consejos de planeación, encabezados por el Consejo Nacional de Planeación”.

Esta ley orgánica del Plan de Desarrollo, que establece las normas sobre elaboración, aprobación y ejecución del Plan cuatrienal de desarrollo, corresponde actualmente a la Ley 152 de 1994, y es aquella respecto de la cual la jurisprudencia ha señalado que es de naturaleza supra - orgánica. En efecto, en referencia a la misma, la Corte dijo:

“Es cierto que esta ley del Plan es del género de las orgánicas, pero, en estricto sentido, es de una especie superior; por ello es supra -orgánica, por cuanto, por mandato constitucional, tiene prelación sobre las demás leyes- incluso las orgánicas”.

Sobre la razón de ser de la prelación legislativa del Plan nacional de desarrollo y sobre el alcance de la misma, que no se limita a condicionar la expedición de las leyes anuales de presupuesto, sino que tiene un alcance más general, la Corte ha dicho:

“La constitución de 1991 quiso hacer explícita la importancia de los planes de desarrollo al establecer la prelación que tendrán las leyes sobre las demás leyes (C.P. art. 341). Estas leyes superiores tendrán además una cualidad muy especial: ‘constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de expedición de leyes posteriores’. Lo anterior explica en razón de la naturaleza de los planes que no se presentan generalmente como mandatos sino más bien como descripciones y recomendaciones. De ahí la necesidad de darle a la ley del Plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente, aunque su articulado no esté compuesto de normas en el sentido estricto de la palabra”.

Y en ocasión posterior expresó:

“Consecuencia necesaria de la transcendencia que la Constitución confiere al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas es la superior jerarquía de la ley por medio de la cual se adopta sobre las demás leyes. La obligatoriedad del Plan no cobija tan sólo a quienes ejecuten las políticas en él trazadas sino que vincula de manera expresa al legislador, no únicamente en lo relativo a la expedición de las leyes anuales de presupuesto sino, en términos generales, en lo relativo a todas las normas que apruebe.

”Como lo señala de modo expreso la Constitución, los mandatos contenidos en la Ley del Plan constituyen mecanismos idóneos para la ejecución de las leyes y suplirán los existentes, sin necesidad de la expedición de leyes posteriores. En este orden de ideas la jerarquía superior de dicha ley implica la necesaria adaptación de la normatividad que la procede a sus dictados”.

Sobre el alcance concreto de prelación legislativa que se predica de la ley cuatrienal del Plan de desarrollo, la Corte también se ha pronunciado, en especial frente a las facultades del Congreso para proferir nuevas leyes complementarias:

“Desde luego, la obligatoriedad de la Ley del Plan no puede entenderse en términos absolutos, en cuya virtud se congelen las partidas y recursos aprobados en ella, pues los cálculos efectuados en su momento pueden resultar inexactos con el transcurso del tiempo, lo cual hace necesaria su adaptación por el legislador a las reales circunstancias que surjan en los respectivos períodos anuales, por lo cual la Carta autoriza que en los presupuestos se aumenten o disminuyan tales rubros, desde luego –considera la Corte– en términos razonables que no impliquen la desfiguración o eliminación del sentido fundamental de los planes adoptados.

“Ahora bien, la obligatoriedad del Plan para el legislador no significa su carácter irreformable, pues el Congreso no pierde la competencia para introducir los cambios que estime pertinentes mediante una ley que cumpla los requisitos de la inicial, según la Carta Política y la correspondiente Ley Orgánica, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero tal como lo estatuye el artículo 341 de la Constitución”.

En relación con el contenido del Plan cuatrienal de desarrollo y al alcance que en virtud del mismo tiene el control de constitucionalidad sobre la respectiva ley, la Corporación ha indicado que el contenido del Plan debe ser interpretado a la luz de los principios constitucionales relativos a la planeación económica y social y también de los legales contenidos en la ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Sobre el particular afirmó:

“Una primera lectura de esta norma constitucional podría hacer pensar que el Plan de desarrollo es un instrumento puramente técnico, por medio del cual el Estado establece los objetivos económicos de largo y mediano plazo, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas. Sin embargo, una tal interpretación reduce el alcance del Plan de desarrollo, pues se basa en una lectura unilateral del artículo 339 de la Carta. Por ello, la Corte considera que el contenido del Plan de desarrollo no puede ser establecido interpretando de manera aislada y con una óptica puramente económica esa disposición ... sino que su alcance debe ser determinado a la luz de los principios y valores de la Carta, y en consonancia con todas las otras normas constitucionales relativas a la planeación”.

Los anteriores criterios sentados por la jurisprudencia constitucional, ilustran ampliamente la importancia que reviste la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, de la que se deriva la correlativa seriedad y rigurosidad jurídica con la cual se debe llevar a cabo todo el proceso que conduce a su formulación. De otro lado, esta jurisprudencia C-557 del 2000, resulta ilustrativa de los criterios con fundamento en los cuales la Corte debe llevar a cabo el juicio de constitucionalidad sobre el Plan Nacional de Desarrollo.

Igualmente, la misma Constitución⁸ expresa cuáles han de ser los procedimientos para la elaboración y construcción del Plan Nacional de Desarrollo:

ARTÍCULO 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y

⁸ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.

funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

Comentario:

Un Plan de Desarrollo es, si se quiere, un ejercicio idealista en el cual se sueña con un país mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el país deseado en un país posible.

La LEY 152 DE 1994, es la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; por medio de la Ley 1151, se adoptó el último Plan cuatrienal de Uribe Vélez y a través de la Ley 1450 se aprobó en 2011 el Plan de Desarrollo para el cuatrienio de Juan Manuel Santos.

La parte general del plan contendrá lo siguiente:

- a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;
- b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;
- c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;
- d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

***.

La Constitución⁹ también dispone que debe existir una entidad nacional de planeación, la cual es el DNP, como veremos más adelante:

ARTÍCULO 343. La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

***.

Así mismo, no puede ser ajena la planificación territorial, para lo cual, nuestra Constitución¹⁰ dispone:

ARTÍCULO 344. Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley. En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

Comentario:

En la Ley 131 de 1994, encontramos lo siguiente:

⁹ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.

¹⁰ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit.

“Artículo 5. Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederán a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3° del artículo 1° de la Ley 02 de 1991.

Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión.

Una vez aprobadas las modificaciones por el concejo municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación.

Artículo 6°. Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso, y presentarán dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión, las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarles los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos.

De no existir plan de desarrollo alguno, procederán a su presentación ante la asamblea departamental, dentro de los mismos términos y condiciones, de conformidad con el programa inscrito.”

***.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES:
Regulado por Ley 19/58, y los DD.2132/92 y 2148/09, entre otros.

Miembros permanentes del conpes económico:

Presidente de la República

Los 16 Ministros

Director General Departamento Nacional de Planeación

Gerente del Banco de la República

Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros

Director Comunidades Negras del Ministerio del Interior

Consejero Presidencial de Equidad para las Mujeres

Secretario del Consejo: El Subdirector Departamento Nacional de Planeación

Miembros no permanentes:

Ministros del despacho y jefes de departamentos administrativos no contemplados como miembros permanentes; los directores o gerentes de organismos descentralizados, y los demás funcionarios públicos que, por invitación del Presidente de la República, asistan, a las deliberaciones en que se traten asuntos de su competencia.

Otros asistentes:

Estos funcionarios asisten por determinación de normas que regulan la integración y funcionamiento del CONPES.

Secretario Jurídico de la Presidencia de la República

Consejero Económico de la Presidencia de la República

Invitados permantentes:

Su asistencia corresponde a la decisión del señor Presidente de la República o a sugerencia del Secretario del Consejo.

Vicepresidente de la República

Alto Consejero Presidencial

Consejero Presidencial para la Política Social

Jefe Oficina Asesora Jurídica, Departamento Nacional de Planeación

Miembros permanentes del conpes social:

CONPES PARA LA POLITICA SOCIAL.- Para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo Nacional de Política Económica y Social –Conpes y el Conpes para la Política Social – Conpes Social, en sus sesiones presenciales y virtuales, serán presididos por el señor Presidente de la República y estarán integrados de la siguiente forma:

Presidente de la República, quien preside el Consejo.

Los 16 Ministros.

Director Departamento Nacional de Planeación

Secretario General Presidencia

Secretario del Consejo

Subdirector Departamento Nacional de Planeación

Invitados:

Vicepresidente de la República

Alto Consejero Presidencial

Consejero Presidencial para la Política Social

Jefe Oficina Asesora Jurídica, Departamento Nacional de Planeación

Seguimiento a las Políticas de Estado en Materia de Planeación:

Son desarrolladas o supervisadas por el Departamento Nacional de Planeación, DNP.

El SECTOR PLANEACIÓN está encabezado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, Departamento Administrativo que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público y depende directamente de la Presidencia de la República.

El DNP es una entidad eminentemente técnica que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno. En 1958, se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, así como el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, entidades que tuvieron funciones de estudio y recomendación de la política económica; en 1968 se modificaron las estructuras del Consejo y las entidades anteriormente mencionadas se transformaron en el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– y en el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, respectivamente.

A partir de ese momento, el DNP ha administrado los Planes y Programas de desarrollo del país, propuestos por los diferentes Presidentes de la República desde 1970, así:

TODOS POR UN NUEVO PAÍS, Juan Manuel Santos Calderón, 2014 – 2018, Ley 1753 de 2015.

PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA, Juan Manuel Santos Calderón, 2010-2014

ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS Álvaro Uribe Vélez, 2006-2010

HACIA UN ESTADO COMUNITARIO Álvaro Uribe Vélez, 2002-2006.

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ, Andrés Pastrana Arango, 1998-2002

EL SALTO SOCIAL Ernesto Samper Pizano, 1994-1998

LA REVOLUCIÓN PACÍFICA César Gaviria Trujillo, 1990-1994

ECONOMÍA SOCIAL Virgilio Barco Vargas, 1986-1990

CAMBIO CON EQUIDAD Belisario Betancur Cuartas, 1982-1986

INTEGRACIÓN NACIONAL Julio César Turbay Ayala, 1978-1982

PARA CERRAR LA BRECHA¹¹ Alfonso López Michelsen, 1974-1978

LAS CUATRO ESTRATEGIAS Misael Pastrana Borrero, 1970-1974

Entidad Vinculada al DNP:

Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, FONADE

Entidad Adscrita al DNP:

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Superservicios.

Las funciones del DNP están establecidas en el Decreto 195 de 2004 y son:

- Aprobar las metodologías para el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y las metodologías para la identificación, formulación y evaluación de los proyectos financiados con recursos nacionales.
- Asegurar una adecuada programación del presupuesto, con base en la evaluación de resultados.
- Conceptuar sobre la creación de nuevos departamentos y municipios, cuando fuere el caso, según las normas vigentes.
- Controlar y vigilar directamente o mediante la contratación de interventores, la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías y compensaciones causadas por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado y tomar los correctivos necesarios en los casos que se determine una mala utilización de dichos recursos.
- Coordinar a todas las entidades y organismos públicos para garantizar el debido cumplimiento y ejecución de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Coordinar, contribuir, diseñar, aprobar y aplicar las metodologías para el seguimiento y aplicación de un sistema integral de evaluación permanente de la descentralización, de la gestión pública territorial y del ordenamiento territorial, en especial, los aspectos a

¹¹ Por brechas se entienden las diferencias entre los modelos ideales y las tendencias observadas.

que se refieren las Leyes 617 de 2000 y 715 de 2001 y las que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

- Desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República y coordinar el trabajo de formulación del Plan Nacional de Desarrollo con los ministerios, departamentos administrativos y entidades territoriales.
- Difundir los resultados de las evaluaciones anuales de las entidades, del Plan Nacional de Desarrollo y de las evaluaciones de impacto de las políticas públicas.
- Dirigir, coordinar y dar cumplimiento a las políticas de inversión pública referentes al Fondo Nacional de Regalías, de conformidad con lo previsto en la Constitución y la Ley.
- Dirigir, coordinar y procurar el cumplimiento de las políticas de inversión pública, garantizar su coherencia con el Plan de Inversiones Públicas.
- Diseñar el Plan Nacional de Desarrollo para su evaluación por parte del Consejo Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes y para su posterior presentación al Congreso de la República, coordinar su ejecución, realizar el seguimiento y la evaluación de gestión y resultados del mismo.
- Diseñar instrumentos para la difusión de las metodologías y resultados del seguimiento y evaluación de los programas y políticas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.
- Diseñar las metodologías para declarar viables proyectos a ser financiados con recursos de regalías o compensaciones.
- Diseñar y organizar las políticas de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión. En todo caso el Departamento Nacional de Planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.
- Diseñar, reglamentar, sistematizar y operar el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, que deberá incluir los proyectos financiables total o parcialmente con recursos del Presupuesto General de la Nación.
- Ejercer las funciones atribuidas al Departamento Nacional de Planeación, en relación con el Sistema General de Participaciones, conforme a las normas legales vigentes.
- Elaborar planes de largo plazo sobre organización del Estado, sobre planeación territorial del país y sobre políticas ambientales y de desarrollo sostenible.
- Estudiar y evaluar el estado y cuantía de la deuda externa pública y privada, y proponer al Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, las medidas necesarias para lograr el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo sin exceder la capacidad de endeudamiento del país.
- Llevar el registro de los proyectos que hayan sido declarados por los respectivos ministerios como viables, para ser financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías y recomendar la priorización de la asignación de recursos a estos proyectos.
- Orientar y coordinar la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos realizados por las entidades adscritas y vinculadas al Departamento.
- Participar en el diseño de la política para la prestación de servicios públicos domiciliarios, a través de las Comisiones de Regulación, y promover su adopción por parte de las empresas de servicios públicos.
- Participar en el diseño, seguimiento y evaluación de la política para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

- Participar en la evaluación de los proyectos de inversión privada nacional o extranjera que requieran intervención del Gobierno Nacional.
- Participar en las gestiones de financiamiento externo o interno relacionadas con los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social, para el efecto, apoyará los organismos y entidades públicas en la preparación y presentación de proyectos que puedan ser financiados con crédito interno y externo y participará en las correspondientes negociaciones.
- Preparar, con la colaboración de los organismos y entidades pertinentes, políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el estímulo a la actividad productiva y la inversión privada.
- Priorizar de acuerdo con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo los programas y proyectos del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) para su inclusión en la Ley Anual del Presupuesto, asegurando su relación con los resultados de su evaluación.
- Promover la realización de actividades tendientes a fortalecer los procesos de descentralización y modernización de la gestión pública y el fortalecimiento de los procesos de planificación y gestión pública territorial.
- Promover, elaborar y coordinar estudios e investigaciones atinentes a la modernización y tecnificación de la macro-estructura del Estado.
- Proponer los objetivos y estrategias macroeconómicas y financieras, consistentes con las políticas y planes del Gobierno Nacional, de acuerdo con la proyección de escenarios de corto, mediano y largo plazo.
- Reglamentar el sistema de registro descentralizado de Programas y Proyectos y su viabilización.
- Suministrar al Presidente de la República informes periódicos y los demás que éste solicite acerca del desarrollo de la inversión pública, del cumplimiento de los planes de desarrollo y asesorarlo en la preparación del informe que sobre la misma materia debe presentar anualmente al Congreso de la República.
- Trazar las políticas generales y desarrollar la planeación de las estrategias de control y vigilancia, para la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Seguimiento a las Políticas de Gobierno:

Las políticas que actualmente desarrolla el Gobierno Nacional son:

la Reforma del Estado,

los Servicios al Ciudadano,

los Resultados e Impactos de la Gestión Pública,

el Plan Nacional de Desarrollo Humano y

el COINFO. Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública.

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO:

Los dirigentes mundiales se dieron cita en Nueva York el 25 de septiembre de 2008 en una [reunión de alto nivel](#) convocada por el Secretario General de la ONU y el Presidente de la Asamblea General de la ONU para renovar los compromisos en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio establecidos para el 2015 y establecer planes concretos y adoptar las medidas prácticas necesarias.

El Conpes Social, expidió en el 2011 su documento 140 sobre el cumplimiento de los objetivos del milenio ODM, los cuales corresponden al siguiente esquema:

- Combatir el VIH/SIDA
- Educación universal
- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Fomentar una asociación mundial
- Igualdad entre los géneros
- Mejorar la salud materna
- Reducir la mortalidad de los niños
- Sostenibilidad del medio ambiente

Acorde con la Declaración del Milenio y los acuerdos adicionales de los países en la Cumbre del Milenio y de la manera en que se efectuó en el Conpes Social 91 y luego en 2011 en el Conpes Social 140, el país adopta los indicadores y metas pertinentes de la manera más adecuada a sus condiciones particulares, manteniendo los retos en materia de reducción a los cuales se comprometió.

Por tanto, en 2011 se establecieron 18 metas y 58 indicadores que facilitan el seguimiento permanente a los ODM por parte del país para cada ODM.

VISIÓN COLOMBIA 2019:

Toda la visión del segundo centenario se erige sobre dos principios básicos:

1. Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad.
2. Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

Estos dos principios, a su vez, se desarrollan en cuatro grandes objetivos:

1. Una economía que garantice mayor nivel de bienestar.
2. Una sociedad más igualitaria y solidaria.
3. Una sociedad de ciudadanos libres y responsables.
4. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.

Para el logro de estos cuatro objetivos se han propuesto estrategias, en las cuales se incluyen breves diagnósticos y se plantean metas específicas y acciones para lograrlas. Para el desarrollo de cada meta se definieron líneas de base –la situación actual– de cada variable con la información disponible más reciente. Además se tuvieron en cuenta las condiciones sectoriales, las proyecciones de necesidades futuras de recursos para cada estrategia y las restricciones generales fiscales, de balanza de pagos y financieras del país. De esta forma, se llegó a una propuesta que puede ser considerada ambiciosa, pero que es realizable bajo un escenario de crecimiento que Colombia debe y puede lograr:

- Reducir el homicidio a una tasa de 8 por 100.000 habitantes.
- Consolidar un Estado funcionando por resultados.

- Aumentar el espacio público en las ciudades de más de 100.000 habitantes de 4 a 10 m² por habitante.
- Integrar a Colombia al mundo con un papel articulador de bloques y grupos en el continente, gracias a su privilegiada posición geográfica
- Reducir la pobreza –medida con subsidios– a 15% (hoy está en 45%).
- Reducir la tasa de desempleo a 5,0% (en 2004, la tasa promedio fue 13,6%).
- Aumentar el tamaño de la economía en 2,1 veces y lograr un nivel de inversión como porcentaje del PIB de 25%.
- Construir 3,9 millones de viviendas nuevas.

Para el logro de los cuatro objetivos antes mencionados, Colombia deberá asimilar tres condiciones que, inexorablemente, determinarán su desarrollo:

- Un mundo en transformación.
- Un territorio privilegiado.
- Una población en transición.

Así como procurar una economía que garantice un mayor nivel de bienestar, desarrollando un modelo empresarial competitivo, aprovechando nuestras potencialidades, recursos marítimos, generando una infraestructura adecuada para el desarrollo, particularmente en telecomunicaciones y minas y energía y asegurando una estrategia de desarrollo sostenible que permita crecimiento del desarrollo científico y tecnológico dentro de una sociedad más igualitaria y solidaria que cierre las brechas sociales, construya ciudades amables, forje una cultura para la convivencia, una cultura ciudadana y permita plenamente gozar de una sociedad de ciudadanos libres y responsables, que en paz logre un adecuado equilibrio entre la apertura a todos los actores y matices de la sociedad y la gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad para una gestión eficaz de las demandas y preferencias de los ciudadanos, garantizando para ellos una justicia eficiente,

UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE Y UN MODELO DE INTERVENCIÓN ECONÓMICA ÓPTIMO, que sirva para FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN Y ADECUAR EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, con una POLÍTICA EXTERIOR diseñada en forma ACORDE CON UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN que nos permita avanzar hacia AVANZAR HACIA UNA SOCIEDAD INFORMADA.

Teniendo en cuenta los grandes progresos, las restricciones, las transformaciones, las ventajas y desventajas que caracterizan al país, se propone una visión de Colombia para 2019. Incluye metas sociales y económicas, plantea estrategias, programas y proyectos para lograrlas. Es una visión ambiciosa pero alcanzable, parte de lo que es Colombia actualmente y tiene en cuenta su historia. No pretende reinventar ni al país ni a los colombianos. El pasado ha dejado un legado importante de logros y fortalezas, además de penurias y zozobras. No se puede negar que se han cometido muchos errores, que existen numerosos y apremiantes problemas y que son muchas las cosas por cambiar, corregir y enmendar. También es cierto que, mirando hacia atrás, es muy fácil señalar qué se hizo mal y proponer qué ha debido hacerse. Pero un país es fundamentalmente su historia, de ella se aprende: de sus logros y sus errores.

Así como no hay razones para creer en el fin de la historia y de las ideologías, como argumentaron en los años noventa los apologistas del libre mercado, tampoco hay por qué creer en su contrario: en que es posible el comienzo de la historia, refundar el país. Con toda razón el presidente Alberto Lleras argumentó que “no se puede inventar una nación nueva como si no tuviera cimientos y ruinas, y como si sus padres no hubiesen existido, trabajado y sufrido sobre ella”. Sobre esos cimientos y ruinas es necesario analizar el presente, proyectar el futuro y construir un país mejor para nuestros hijos y los que vendrán después.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014 – 2018, ley 1753 de 2015 “Todos por un nuevo país”:

El propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018: Todos por un nuevo país, es el de construir una Colombia en paz, equitativa y educada, tal y como la anunció el Presidente Juan Manuel Santos en su discurso de posesión, interpretando el sentir del pueblo colombiano.

La visión de una Colombia en paz en el presente Plan Nacional de Desarrollo está soportada en cuatro enfoques básicos:

De derechos: entendido como la garantía del goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en ejercicio pleno de su ciudadanía.

Territorial: que implica la atención diferenciada de los territorios con el fin de cerrar las brechas existentes entre los ámbitos urbano y rural, especialmente en aquellos que se han visto más afectados por los efectos del conflicto armado interno y que tienen un mayor rezago en su desarrollo.

Participativo: entendido como la profundización de la democracia y la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que les incumbe.

Reconstrucción: de la confianza entre los ciudadanos y entre la ciudadanía y el Estado como base para la reconciliación.

Objetivos trazados

Los principales lineamientos y metas para asegurar el logro de los objetivos propuestos por el Plan, son el fortalecer las condiciones para un proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad, para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación.

Ello se complementa con el garantizar la igualdad de oportunidades en el goce efectivo de los Derechos Sociales Fundamentales, promoviendo los derechos a la verdad, justicia, reparación y las garantías de no repetición.

El segundo objetivo es integrar el territorio y sus comunidades para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información. Para ello se incrementarán los esfuerzos para la integración institucional y territorial y se avanzará en la conectividad física y digital para el cierre de brechas.

El tercero se centra en reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades. Para ello se debe garantizar el bienestar de las comunidades rurales (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales), promoviendo el desarrollo local sostenible de las zonas más afectadas por el conflicto.

El Plan, tiene 267 artículos y se basa en los siguientes tres pilares:

1. **Paz.** El Plan refleja la voluntad política del Gobierno para construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos.

2. **Equidad.** El Plan contempla una visión de desarrollo humano integral en una sociedad con oportunidades para todos.

3. **Educación.** El Plan asume la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

Para la consolidación de los tres Pilares descritos en el artículo anterior y la transformación hacia un nuevo país, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se incorporarán estrategias transversales:

1. Competitividad e infraestructura estratégicas
2. Movilidad social
3. Transformación del campo
4. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz
5. Buen gobierno
6. Crecimiento verde

De igual manera se incorporarán las siguientes estrategias regionales, para establecer las prioridades para la gestión territorial y promover su desarrollo:

- **Caribe:** Próspero, equitativo y sin pobreza extrema.
- **Eje Cafetero y Antioquia:** Capital humano innovador en territorios incluyentes.
- **Centro Oriente y Distrito Capital de Bogotá:** Conectividad para la integración y desarrollo productivo sostenible de la región.
- **Pacífico:** Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental.
- **Llanos Orientales:** Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: para el crecimiento y bienestar.
- **Centro Sur Amazonía:** Tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental.

Las estrategias trasversales que se puedan aplicar acorde con la normatividad vigente cobijarán a los colombianos residentes en el exterior.

El Plan Nacional de Inversiones Públicas 2015-2018 se estima en un valor de setecientos tres coma nueve (\$703,9) billones, a pesos constantes de 2014.

Debe complementarse con el siguiente documento, que hace parte de la ley 1753 de 2015:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010 – 2014:

Pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014:

- MÁS EMPLEO.
- MENOS POBREZA.
- MÁS SEGURIDAD.

Como lo ha dicho el presidente Santos, el objetivo es establecer un gobierno de Tercera Vía que se resume en un principio fundamental: *el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario*.

El objetivo final del Gobierno y del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 como mapa de ruta, es la prosperidad de todos los colombianos. Esto significa lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad. La visión de sociedad que queremos es la de una sociedad con igualdad de oportunidades y con movilidad social, en que nacer en condiciones desventajosas no signifique perpetuar dichas condiciones a lo largo de la vida, sino en que el Estado acude eficazmente para garantizar que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen.

Actualmente el 46 por ciento de la población colombiana se encuentra en condición de pobreza y el 16 por ciento en condición de pobreza extrema. Sumado a lo anterior, el coeficiente de Gini (El italiano Corrado Gini inventó el coeficiente Gini en 1912, para medir la distribución de la renta en un país. Menos desarrollo más desigualdad), que mide la desigualdad de los ingresos de los países, es de alrededor de 0,57, y es hoy en día uno de los más altos del mundo. Así mismo, Colombia cuenta con una de las tasas de desempleo más altas de la región latinoamericana.

Una de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y de desigualdad es garantizar el funcionamiento del Sistema de Protección Social que comprende, en términos globales, tres grandes componentes: (i) la seguridad social integral -salud, riesgos profesionales y protección al cesante-, (ii) la promoción social, y (iii) las políticas y programas de formación del capital humano. Estos componentes se complementan con mecanismos coyunturales para atender a grupos vulnerables en situaciones de crisis, así como con instrumentos que posibiliten el acceso de la población a activos físicos y financieros

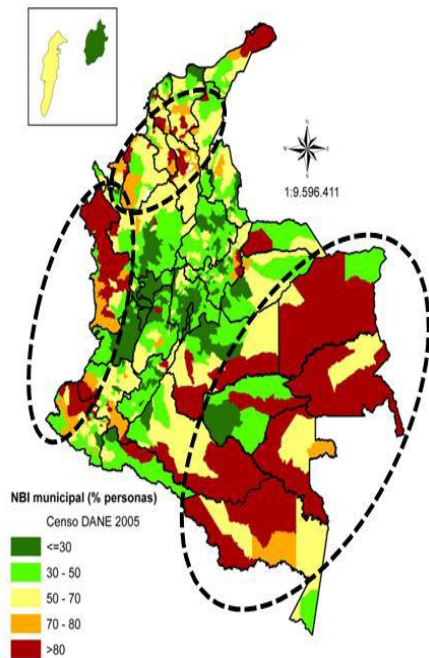
El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 contiene un enfoque regional que parte de reconocer las diferencias locales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades económicas, sociales y culturales de las entidades territoriales.

Dentro de la teoría de la planeación encontramos los denominados “niveles intermedios” para la planeación, entendiendo por ellos los que ocupan las escalas administrativas entre la comunidad local y el Estado nacional.

Dentro de los niveles intermedios, al decir de Mariano Ospina Hernández, deben distinguirse dos modalidades relativamente definidas: *“La modalidad regional propiamente dicha (que incorpora*

todos los aspectos ecológicos, rurales y urbanos) y la modalidad predominantemente urbana que comprende las ciudades intermedias, áreas metropolitanas, distritos especiales y las llamadas regiones metropolitanas.”

Porcentajes de la población colombiana con NBI:



Lineamientos estratégicos generales y específicos diseñados para alcanzar las metas de convergencia y desarrollo regional:

Estrategias Generales:

- Diseñar e implementar un programa nacional de creación y fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales.
- Promover procesos de formulación de visiones de desarrollo de largo plazo departamental y regional.
- Estructurar un sistema de indicadores que facilite el análisis, la planificación, el seguimiento y la evaluación de políticas diferenciadas de desarrollo regional.
- Crear un programa nacional para la formación, articulación y consolidación de ejes y áreas de desarrollo territorial: componentes, fases, recursos e instrumentos.
- Identificar, caracterizar y replicar iniciativas regionales de tipo económico, ambiental, cultural y étnico. Entre estas iniciativas se incluyen: La Región de la Mojana (Sucre, Córdoba, Bolívar y Antioquia); La Región Caribe (San Andrés, La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Cesar, Sucre y Córdoba); La Región Pacífico (Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca); Los Laboratorios de Paz I, II, y III; La Región Capital (Bogotá y Cundinamarca), La Ecoregión del Eje Cafetero (Risaralda, Quindío y Caldas); La Comisión Tripartita de Antioquia, Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá; La Asociación de Municipios del macizo colombiano (35 municipios de Cauca, Huila y Nariño), La Región Surcolombiana (Cauca, Caquetá, Huila, Nariño, Putumayo y Tolima); y las Comisiones Regionales de Competitividad de los 32 departamentos del país.

- Ejecutar proyectos de gran impacto regional. A modo indicativo, se señalan los siguientes:

Ordenamiento ambiental y desarrollo territorial de La Mojana
Aprovechamiento productivo, integración y desarrollo de la Altillanura
Distrito de Ranchería Fase II
Gestión ambiental articulada del ecosistema Macizo Colombiano
Gestión ambiental de los ecosistemas marinos e insulares
Segundo túnel de la línea (Túnel Segundo Centenario)
Navegabilidad del los ríos Magdalena, Putumayo, Meta y Caquetá
Canales de acceso a puertos
Nuevo Puerto de Agua Dulce
Consolidación de la Red Férrea del Pacífico
Tren del Carare
Consolidación de los corredores viales: Bogotá- Buenaventura, Bogotá- Cúcuta, Bogotá- Villavicencio, Arterias del Llano, Conexión Sur Colombia-Ecuador, Autopistas de la Montaña, Transversal de las Américas, Ruta del Sol
Nuevos Macroproyectos de Vivienda
Cobertura de fibra óptica
Programa Nacional de Observación de la Tierra

Estrategias Diferenciados:

- Adoptar medidas de planificación, ordenamiento y reconversión del uso productivo del suelo (Bolívar, Sucre, Córdoba, Antioquia, Magdalena y Cesar)
- Elaborar tres programas piloto para la estructuración de áreas de desarrollo en La Mojana, La Altillanura y la Región Pacífico (Sucre, Córdoba, Bolívar, Antioquia, Meta, Vichada, Cauca, Chocó, Nariño, y Valle del Cauca)
- Adoptar medidas de mitigación o reducción del riesgo a los efectos del cambio climático por aumentos en el nivel del mar, y erosión costera. (Atlántico, La Guajira, Magdalena, Bolívar, Córdoba, Sucre, San Andrés y Providencia, Chocó, Valle del Cauca, Nariño, Cauca)
- Consolidar las relaciones con Venezuela mediante la implementación de centros binacionales de asuntos fronterizos y el fortalecimiento de corredores de comercio exterior en el marco de la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana –IIRSA- . (La Guajira, Norte de Santander, Arauca y Vichada)
- Modernizar la infraestructura de transporte minero-energético, diversificar la estructura económica, y apoyar el desarrollo de eslabonamientos en torno a la actividad minero-energética. (La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Cesar, Casanare, Meta y Boyacá)
- Desarrollar estrategias para la preservación y el aprovechamiento sostenible del ecosistema amazónico: regulación y control de la expansión de la frontera agrícola, e impulso a la investigación e innovación en biodiversidad. (Amazonas, Putumayo y Caquetá)
- Fortalecer la integración y el desarrollo fronterizo con Brasil y Perú mejorando la conexión fluvial. (Amazonas y Putumayo)
- Implementar estrategias para la consolidación de la zona del Catatumbo, incrementar el pie de fuerza en las bases militares encargadas del control fronterizo, y fortalecer la

inteligencia y las operaciones de interdicción en las rutas de la ilegalidad (Norte de Santander, Vichada y Arauca).

- Desarrollar un programa de gestión del territorio fronterizo, marítimo, costero e insular. (La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca, Boyacá, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas, Putumayo, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena y San Andrés) .

Crecimiento Económico Sostenible:

Para alcanzar los objetivos de crecimiento económico sostenible, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 ha definido tres grandes pilares:

- 1) la innovación;
- 2) las políticas de competitividad y productividad; y
- 3) el impulso a las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo

Todo lo cual se desarrolla así:

LA INNOVACIÓN:

La innovación constituye el mecanismo óptimo para garantizar la sostenibilidad del crecimiento y la competitividad del país en el largo plazo.

Innovar no sólo significa desarrollar nuevos productos y transformar los productos existentes. Consiste en crear nuevas formas de organizar, gestionar, producir, entregar, comercializar, vender y relacionarse con clientes y proveedores; logrando, en última instancia, generar valor agregado a través de toda la cadena productiva. Es por esto que la innovación y la inversión en investigación y desarrollo no son exclusivas a los sectores de alta tecnología.

Lineamientos estratégicos para promover la innovación como vehículo para alcanzar la prosperidad:

Conocimiento e innovación:

- Asignar a Bancóldex funciones de agencia de desarrollo para apoyar integralmente proyectos regionales de desarrollo productivo.
- Financiar actividades relacionadas con la innovación, empleando recursos del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema de Regalías.
- Fomentar la industria de ángeles inversionistas mediante incentivos tributarios y la conformación de redes de inversionistas.
- Impulsar iniciativas de innovación mediante incentivos tributarios transitorios y modelos público-privados como el utilizado por Corfo en Chile.
- Otorgar beneficios tributarios para las actividades de ciencia, tecnología e innovación: agilizar y ampliar la cobertura de la deducción en la base gravable del impuesto de renta por inversiones o donaciones en proyectos de carácter científico, tecnológico o de innovación, y declarar no constitutivos de renta o ganancia ocasional los ingresos por proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación.
- Promover -a través de la Unidad de Desarrollo de Bancóldex- la profundización de la industria de fondos de capital semilla.

Emprendimiento empresarial:

- Integrar las necesidades regionales de emprendimiento en las Comisiones Regionales de Competitividad a través de las Redes Regionales de Emprendimiento
- Mejorar la pertinencia y calidad de la educación para el emprendimiento y la innovación e implementar programas y becas de formación técnica, tecnológica, universitaria, de maestría y de doctorado, a través del Programa de Generación del Bicentenario, el ICETEX, el SENA, el Programa Jóvenes Investigadores e Innovadores, los contratos de aprendizaje, entre otros.
- Reformar el Fondo Emprender, ampliando la población objetivo y los montos máximos de cofinanciación de los proyectos, con el fin de financiar emprendimientos por oportunidad.

Propiedad intelectual, instrumento de innovación:

- Facilitar y fomentar el uso de los instrumentos de propiedad intelectual: (i) educar a la población sobre sus usos y beneficios, (ii) desarrollar incentivos para que la academia participe activamente en la obtención de nuevas creaciones protegidas por la propiedad intelectual, y (iii) consolidar la articulación institucional, facilitar trámites, y fortalecer las capacidades técnicas y financieras de las entidades, dotándolas de infraestructura, capital humano y recursos, entre otros.
- Promover la creación de oficinas de transferencia tecnológica para el trámite, y posterior desarrollo, de patentes y modelos de utilidad

Promoción de la competencia en los mercados:

- Crear un área técnica de estudios económicos en la autoridad de competencia para fortalecer su carácter técnico y comprensión de mercados.
- Implementar una estructura institucional que centralice las funciones de protección de la competencia y otorgue mayor independencia a la autoridad de competencia a través, entre otros, de un sistema en que tales funciones recaigan en un órgano colegiado integrado por expertos.
- Rediseñar el alcance del régimen de competencia para hacer más comprensiva y eficiente la represión de prácticas restrictivas de la competencia: evaluar el impacto de las excepciones al régimen, modificar la regulación para no hacer excepciones explícitas, y compilar la regulación en un código de competencia.

COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD:

Uno de los fenómenos de mayor impacto sobre la productividad y que explica un porcentaje destacable de esta brecha, es la elevada informalidad laboral y empresarial de la economía colombiana. Se estima que un trabajador formal es entre cinco y siete veces más productivo que un trabajador informal. En Colombia, los trabajadores informales representan más del 60% del total de ocupados; cifra que se ha reducido poco en los últimos años, incluso en los períodos de mayor auge económico.

Frente a Estados Unidos, la productividad laboral relativa promedio de Colombia es cercana a 24% (Estados Unidos = 100%), y ésta es inferior a 20% en sectores que son grandes generadores de empleo como el comercio, la industria y el sector agropecuario.

La ruta hacia la formalización requiere, como primer paso, el desarrollo de competencias laborales para los trabajadores. En este frente, se encuentra en el país una baja cobertura en educación superior -actualmente cercana a 35%-, baja participación de la población en educación técnica y tecnológica, y poca pertinencia de la educación en aspectos como el conocimiento sobre el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, o el bilingüismo.

Adicional a la formalización y la formación del capital humano, existen otros cuellos de botella que frenan el crecimiento de la productividad y afectan la competitividad de las empresas. Uno de estos cuellos de botella es la infraestructura de transporte y logística.

Otro punto a desarrollar para lograr el crecimiento es el desarrollo de las TICs.

Así mismo, para que un país sea competitivo debe contar con un conjunto de apoyos transversales a la competitividad tales como: (i) un ambiente de negocios sencillo y predecible con reglas de juego claras que incentiven la generación y el desarrollo de negocios, (ii) un fácil acceso a un sistema financiero competitivo y profundo, y (iii) unas alianzas público-privadas sólidas.

Lineamientos estratégicos para promover la competitividad y el crecimiento de la productividad en el país:

Desarrollo de competencias:

- Consolidar el desarrollo de competencias en la formación básica y media: fortalecer el sistema de evaluación de estudiantes y docentes, profundizar el desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas en niños, jóvenes y docentes, y fortalecer el uso y apropiación de las TIC y el bilingüismo.
- Consolidar la estrategia de gestión del recurso humano: (i) crear el Sistema Nacional de Certificación de Competencias, (ii) diseñar e implementar un Marco Nacional de Cualificaciones, (iii) establecer mecanismos de diálogo entre el sector productivo y el sector de formación, y (iv) profundizar la información de demanda y oferta laboral.
- Implementar un plan de choque para la formación de competencias dirigidas a las locomotoras y los sectores del Programa de Transformación Productiva.

Formalización laboral y empresarial:

- Desarrollar herramientas para facilitar la formalización laboral: (i) intervenir en el mercado laboral en períodos de crisis con medidas que fomenten la flexibilidad en el mercado de trabajo y la expansión de políticas activas y pasivas de empleo, (ii) desarrollar el sistema de protección al cesante, (iii) definir los lineamientos de los Beneficios Económicos Periódicos, y (iv) diseñar e implementar el Sistema Nacional de Intermediación Laboral.
- Diseñar e implementar mecanismos y estímulos para la formalización laboral: (i) fortalecer las instituciones del mercado de trabajo y los servicios de protección social, (ii) adecuar la política salarial y las formas de contratación a los propósitos de generación de empleo y formalización laboral, y (iii) promover una política activa para el acceso al primer empleo, en el marco de la Ley de Formalización y Primer Empleo.

- Diseñar un esquema tributario simplificado para reducir la complejidad del sistema y automatizar y virtualizar los trámites; continuar y diseñar programas para la formalización empresarial y proponer reformas al código de comercio para facilitar la reorganización y liquidación de empresas.
- Establecer mecanismos de inspección, vigilancia y control empresarial a través del Registro Único Tributario y la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la Seguridad Social (PILA).

Servicios de transporte y logística:

- Desarrollar estrategias logísticas para el impulso del transporte multimodal, a través de: modos alternativos de transporte (corredores fluviales y férreos), nodos de transferencia (puertos, aeropuertos, pasos de frontera, centros logísticos en las afueras de las ciudades), gerencias de corredores logísticos, y programas piloto de plataformas logísticas.
- Fortalecer el marco institucional del sector logístico.
- Priorizar la seguridad vial como política de Estado.
- Promover Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE) y su articulación con los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de movilidad.
- Promover y facilitar la articulación de los servicios logísticos de valor agregado a la infraestructura de transporte a través de, por ejemplo, el uso de las TIC y la implementación de Sistemas Inteligentes de Transporte.

Tecnologías de la información y las comunicaciones:

- Desarrollar el Plan Vive Digital Colombia para impulsar la masificación del uso de Internet en el país: desarrollar un Ecosistema Digital (infraestructura, servicios, aplicaciones y usuarios) e incentivar, de forma integral, la oferta y demanda de servicios de TIC.
- Desarrollar la infraestructura de las TIC: (i) ampliar la conectividad internacional, (ii) impulsar la ampliación de redes de fibra óptica, (iii) definir un modelo eficiente de gestión sostenible para la red pública de radio y televisión, (iv) mejorar la infraestructura, productos y servicios del operador postal oficial, y (v) fortalecer el acceso universal a las TIC.
- Establecer un marco convergente que promueva la competencia y la inversión en el sector, bajo los principios de: (i) competencia, (ii) neutralidad y convergencia tecnológica, (iii) protección al usuario, (iv) seguridad informática, y (v) uso eficiente de la infraestructura y los recursos
- Promover el desarrollo de la industria local de aplicaciones y contenidos digitales mediante alianzas público privadas. Lo anterior, con especial aplicación a la gestión del riesgo.

Acceso a servicios financieros y desarrollo del mercado de capitales:

- Apoyar la estructuración de nuevos productos de ahorro para la población de bajos ingresos y flexibilizar la regulación sobre remesas.
- Avanzar en la implementación de servicios móviles financieros, masificar canales de bajo costo y consolidar el sistema de corresponsales no bancarios.

- Definir, en asocio con el sector privado, una política integral de largo plazo para el desarrollo del mercado de capitales en Colombia.
- Dinamizar el crédito: (i) revisar el régimen de garantías inmobiliarias y mobiliarias, (ii) facilitar la construcción de historiales comerciales y de crédito, (iii) revisar aspectos regulatorios sobre la tasa de usura y las modificaciones al cálculo de la tasa de interés, y (iv) definir políticas para el manejo de riesgos.
- Diseñar una estrategia de educación económica y financiera a la población.
- Promover el diseño de productos de seguro para reducir la vulnerabilidad de la población, especialmente ante los riesgos asociados a eventos climáticos.

Mejoramiento del entorno de negocios:

- Continuar con la política de simplificación de trámites -particularmente para el cierre voluntario de empresas-; y extender los modelos exitosos de simplificación de trámites a otros sectores y regiones.
- Fortalecer el Sistema Metroológico Nacional: expedir la Ley de Metrología, crear el Instituto Nacional de Metrología y suscribir al país en las convenciones de metrología internacionales
- Rediseñar y fortalecer el esquema institucional de supervisión, vigilancia y control: (i) fortalecer la Superintendencia de Industria y Comercio, en especial para mejorar la eficiencia en el control de los derechos del consumidor, (ii) establecer un sistema centralizado de información y riesgos, un sistema armonizado de radicación y un sistema unificado de pago en línea, (iii) impulsar un proyecto de Ley que actualice el Estatuto de Protección al Consumidor; y (iv) fortalecer el Consejo Nacional de Protección al Consumidor y crear Consejos departamentales y municipales de protección al consumidor
- Reglamentar la factura electrónica como título valor para la promoción del comercio electrónico.

Participación privada en la oferta de bienes públicos:

- Continuar y robustecer los programas de participación privada del Gobierno Nacional: trasladar la experiencia adquirida a los sectores sociales y dar asistencia técnica a los entes territoriales.
- Fortalecer la estructuración de proyectos para ser ejecutados por el sector privado: (i) adelantar los estudios necesarios para dimensionar su alcance, (ii) asegurar la adecuada asignación y valoración de riesgos, (iii) realizar procesos interactivos de socialización de los proyectos, y (iv) promover esquemas de financiamiento a través del mercado de capitales, entre otros.
- Implementar el nuevo esquema de gestión de proyectos de Asociación Público Privada para la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura económica y social.

LAS LOCOMOTORAS:

Las locomotoras de crecimiento son, por definición, sectores que avanzan más rápido que el resto de la economía.

MAYOR RITMO:

- el sector minero-energético,
- la infraestructura de transporte.
- la vivienda y sectores amables.

LOCOMOTORAS QUE CALIENTAN MOTORES:

- el sector agropecuario.
- la innovación.

No todas las locomotoras tienen un impacto equivalente sobre la generación de empleo, el impulso del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Unas locomotoras son más intensivas en empleo o en capital, otras impactan en mayor medida a la población más pobre, y otras son más susceptibles de crecer a grandes velocidades por causa, por ejemplo, de cambios de coyuntura en el panorama internacional. Por lo tanto, sin desconocer los demás efectos económicos y sociales que estos sectores generan, cada locomotora cumplirá un propósito especial en el desarrollo económico y social del país durante los próximos años.

Lineamientos estratégicos para impulsar las cinco locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo:

Nuevos sectores basados en la innovación

- Apoyar el diseño e implementación de modelos, productos y procesos de innovación que den solución a problemas sociales específicos
- Focalizar las capacidades de ciencia, tecnología e innovación en áreas estratégicas como la biotecnología, la energía, la salud, el diseño y las industrias creativas y culturales, mediante: (i) la elaboración de planes de negocio, (ii) el desarrollo de programas de transferencia de tecnología, y (iii) la implementación de esquemas de financiación a través, por ejemplo, de mecanismos como el Fondo Francisco José de Caldas.
- Implementar un modelo de banca de desarrollo, en cabeza de Bancóldex, para la gestión integral de los instrumentos de desarrollo empresarial regional.
- Promover la asociatividad y los encadenamientos entre productores: articular las instancias regionales (ej. Codecyt, Comités Universidad-Estado-Empresa) bajo la coordinación de las Comisiones Regionales de Competitividad, e implementar tres programas de apoyo relacionados con: i) la promoción de *clusters*; ii) *el desarrollo de proveedores*; y iii) *el apoyo a parques tecnológicos*

Agricultura y desarrollo rural

- Desarrollar una Política Integral de Manejo del Recurso Hídrico.
- Establecer mecanismos que faciliten la inversión privada en proyectos agroindustriales a través de las zonas de desarrollo agro empresarial y la flexibilización de las restricciones asociadas a la Unidad Agrícola Familiar
- Facilitar el acceso a la tierra con fines productivos a través de la implementación de la Ley General de Tierras y Desarrollo Rural.
- Implementar un nuevo esquema de asistencia técnica integral que mejore capacidades para la gestión de planes de negocios que incluya, además del enfoque tradicional en aspectos técnicos y productivos, la generación de capacidades para la gestión de

proyectos, la comercialización de los productos y el establecimiento de formas asociativas a lo largo de la cadena de producción y transformación.

- Mejorar los procesos de innovación en los sistemas productivos con miras a mejorar la productividad, reducir los costos de producción y aumentar la producción agroalimentaria.
- Planificar un uso adecuado del territorio que permita aprovechar el potencial productivo de las regiones, con consideraciones de vocación del suelo, aspectos ambientales y de acceso a los mercados.
- Poner en marcha la política de Gestión Integral de la Restitución con el fin de recuperar los derechos sobre la tierra perdidos a causa de la violencia generalizada.
- Promover esquemas integrales de gestión del riesgo que promuevan la gestión preventiva frente a los efectos de la variabilidad de clima, los precios y la tasa de cambio.

Vivienda y ciudades amables

- Ajustar el programa de subsidio familiar de vivienda: simplificación de las bolsas del programa, aprobación simultánea del crédito y generación anticipada de la oferta de vivienda.
- Avanzar en el diseño y ejecución de los macro-proyectos de vivienda.
- Consolidar y estructurar los proyectos de movilidad urbana: (i) implementar los SITM y SETP2 y asegurar que éstos estén debidamente articulados con los POT y que los mismos sean el eje estructurador de los Planes de Movilidad, (ii) formular e implementar cuatro Sistemas Integrados de Transporte Regional y cuatro Sistemas Integrados de Transporte Público, así como desarrollar estrategias de movilidad ambientalmente sostenibles para cuatro ciudades con población menor a 250.000 habitantes, (iii) determinar la política e institucionalidad para los sistemas inteligentes de transporte (SIT) y estructurar proyectos de SIT para cuatro ciudades colombianas
- Desarrollar e implementar las políticas para mejorar la sostenibilidad ambiental de las ciudades, tales como: mejoramiento integral de barrios, renovación urbana, soluciones integrales de residuos sólidos y líquidos (nuevas tecnologías, formalización de organizaciones de recicladores, políticas de consumo y producción), manejo y disposición adecuada de escombros, construcciones sostenibles, gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y manejo de aguas-lluvia.
- Poner en marcha la ejecución de los planes departamentales de agua y saneamiento de segunda generación.

Infraestructura de transporte

- Avanzar/Finalizar de manera exitosa las grandes obras -carreteras, puertos, aeropuertos y vías férreas; e iniciar la ejecución de las obras contempladas en el Plan Maestro de Transporte de largo plazo, considerando los impactos del cambio climático.
- Crear los Vice-ministerios de Infraestructura y Transporte, y fortalecer la Superintendencia de Puertos y Transporte.
- Implementar tecnologías limpias (vehículos híbridos, a gas o eléctricos) en los vehículos de transporte público y privado, e incorporar variables de cambio climático en la estructuración de proyectos

- Simplificar y robustecer el marco regulatorio del sector: definir el procedimiento para el desmonte de la tabla de fletes, desarrollar la Política Nacional de combustibles limpios y renovación tecnológica.
- Transformar el INCO en la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), con el objetivo de mejorar la capacidad técnica y la calidad en la estructuración de proyectos (adopción de políticas de maduración de proyectos e implementación de una nueva generación de concesiones).

Desarrollo minero y expansión energética

Eléctrico

- Asignar con criterios regionales los recursos destinados al aumento de la cobertura y mejora de la calidad del servicio de energía eléctrica, priorizando las regiones apartadas y la población más vulnerable.
- Diseñar los mecanismos necesarios para agilizar la utilización de los recursos minero-energéticos en la reconstrucción y rehabilitación de las zonas afectadas por desastres naturales.
- Fortalecer el mercado de energía mayorista y el esquema de cargo por confiabilidad, promoviendo la transparencia en su operación y consolidando un sistema de información integral, transparente y oportuno.

Hidrocarburos y gas

- Consolidar los incentivos para atraer inversión al sector: (i) mantener las condiciones económicas, la seguridad física, y las reglas vigentes en materia contractual, (ii) ampliar el nivel de conocimiento del subsuelo, (iii) evaluar la normatividad de seguridad industrial, y (iv) identificar y materializar el potencial en yacimientos no convencionales.
- Diseñar e implementar una política para la consolidación del sector de gas natural que abarque temas como el almacenamiento, la expansión en exploración, la definición del destino o uso final del gas, el marco institucional, y la confiabilidad en el abastecimiento
- Ejecutar los proyectos de expansión de la capacidad de transporte en los ductos y garantizar el acceso de terceros en la infraestructura de transporte de hidrocarburos y derivados del petróleo.

Minería

- Consolidar el Sistema Nacional de Información Minero (SI Minero), y diseñar esquemas de transferencia tecnológica
- Crear un marco institucional sólido y confiable, con canales de comunicación con otros sectores, que permita aumentar la inversión privada: (i) revisar la asignación de competencias y funciones de Ingeominas y las delegaciones en las Gobernaciones, (ii) crear la Agencia Nacional de Minerales, (iii) reducir los tiempos de respuesta en los trámites de titulación minera, entre otros.
- Desarrollar estrategias para aumentar la productividad y formalizar y mejorar la seguridad del sector minero: (i) implementar acciones para evitar la comercialización de minerales de procedencia ilícita, (ii) culminar los programas de legalización de minería

de hecho, (iii) consolidar acciones para capacitar a los mineros, (iv) impulsar mecanismos de financiamiento de la minería de pequeña y mediana escala, (v) mejorar la seguridad minera a través del fortalecimiento de la vigilancia y el desarrollo de esquemas normativos como el causal de caducidad por incumplimiento de obligaciones técnicas, (vi) tomar las medidas necesarias para sancionar las conductas ilegales y para ejercer la judicialización y disposición de bienes incautados, y (vii) diseñar certificaciones que evidencien que las explotaciones cumplen con los requisitos técnicos, ambientales y sociales requeridos.

Lineamientos estratégicos para generar un entorno de igualdad de oportunidades para la prosperidad social:

Primera infancia, niñez y adolescencia:

- Diseñar e implementar la estrategia de atención integral a la primera infancia, denominada “Estrategia de cero a siempre”, que será liderada por la Presidencia de la República, estará focalizado especialmente en la población más pobre y vulnerable, y contará con estrategias en temas como: el recurso humano y la infraestructura de los centros de atención, los sistema unificado de información y la evaluación de los programas.
- Promover y garantizar la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia: (i) mejorar los programas de nutrición y hábitos saludables, (ii) ejecutar estrategias de capacitación a los padres, agentes educativos y cuidadores, en la comprensión de los niños y jóvenes como sujetos con derechos, (iii) desarrollar estrategias para la prevención de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y el abuso sexual de menores, (iv) diseñar e implementar estrategias intersectoriales para reducir los embarazos de adolescentes, y (v) implementar y fortalecer la estrategia de prevención y erradicación del trabajo infantil.

Formación de capital humano:

- Educar con pertinencia para la innovación y la productividad: fortalecer e implementar nuevos esquemas de articulación de educación media con superior, y diseñar estrategias para fomentar el emprendimiento en los establecimientos educativos
- Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales y sociales en todos los ciclos de formación: diseñar planes de cobertura con las secretarías de educación de las entidades territoriales, y ampliar y fortalecer la oferta de esquemas educativos para la población vulnerable.

Acceso y calidad en salud, universal y sostenible:

- Promover estilos de vida saludable y reducir la prevalencia de los factores de riesgo de enfermedades crónicas: (i) Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, (ii) Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas, (iii) Plan Nacional Operativo de Salud Mental, y (iv) Plan Decenal de Actividad Física.
- Regular los servicios excluidos del plan de beneficios mediante: una instancia de evaluación de tecnología, mecanismos de regulación de precios, y sistemas de información y seguimiento.
- Revisar, actualizar y unificar gradual y sosteniblemente los planes de beneficios.

Promoción de la Cultura

- Continuar con los programas de conservación del patrimonio cultural del país
- Diseñar e implementar programas culturales para la primera infancia: (i) desarrollar programas de sensibilización y formación artística, (ii) promover la infraestructura cultural con servicios para la primera infancia, (iii) proveer formación artística a los agentes cuidadores y educativos, entre otros.
- Fortalecer el Programa de Lectura y Escritura: realizar un inventario del estado actual y la dotación de las bibliotecas públicas, incluyendo su conectividad; e implementar esquemas de cofinanciación territorial para la infraestructura cultural municipal, entre otras.
- Fortalecer el Sistema Nacional de Cultura como instancia para la coordinación entre el Gobierno Nacional, el Banco de la República y las entidades territoriales en el desarrollo de la política cultural
- Implementar estrategias para apoyar el emprendimiento en las industrias culturales: (i) identificar y desarrollar procesos de emprendimiento cultural, (ii) elaborar estrategias para la promoción de inversiones en las industrias culturales, (iii) apoyar técnica y financieramente a las empresas culturales de menor tamaño, y (iv) desarrollar programas de formación del sector artístico y cultural.

Deporte y recreación

- Ampliar y mejorar la infraestructura deportiva del país: revisar, evaluar y optimizar el inventario actual, crear el Fondo Social de Infraestructura Deportiva y Recreativa Nacional, y fomentar la certificación de los municipios que cumplan con requisitos de equipamientos establecidos.
- Promover la práctica del deporte: diseñar e implementar programas para mantener, estimular y cualificar la actividad física en los establecimientos educativos; y crear el Sistema Nacional de Competencias Deportivas y Académicas “Supérate”, dirigido especialmente a la población vulnerable.

Red para la superación de la pobreza extrema –Juntos-

- Continuar y asegurar el acompañamiento familiar para un millón y medio de familias, y simultáneamente definir las condiciones de salida de la Red para la superación de la pobreza extrema.
- Desarrollar instrumentos de focalización que consideren la dimensión espacial, geográfica y territorial.
- Diseñar e implementar el sistema de seguimiento “Focalización Progresiva”: mecanismos de búsqueda activa de potenciales beneficiarios, y diseño de indicadores de monitoreo y seguimiento.
- Diseñar, e implementar el Registro Nacional de de la Oferta de Promoción Social público-privada.
- Establecer un mecanismo de priorización y asignación eficiente del gasto de inversión para la Red para la superación de la pobreza extrema, de acuerdo con la información de la demanda potencial y la oferta social existente.
- Implementar el Programa de Asistencia Técnica Territorial para reforzar las capacidades territoriales para la superación de la pobreza extrema.

- Implementar y poner en operación la nueva plataforma tecnológica SisbenNet en todos los municipios del país y optimizar la información con cruces y validación del SISBEN con bases externas
- Integrar la oferta de servicios y programas sociales alrededor de las familias de la Red para la superación de la pobreza extrema.

Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos

- Desarrollar estrategias y programas para la búsqueda efectiva de empleo, el mejoramiento del perfil ocupacional y la orientación profesional: profundizar la interrelación y complementariedad entre el Sistema de Intermediación Laboral, los Sistemas de Protección al Cesante y de Formación de Capital Humano, y la Estrategia de Gestión del Recurso Humano.
- Fortalecer la política de generación de ingresos existente⁶, mediante: (i) mecanismos de canalización de recursos de inversión social privada y cooperación internacional, (ii) fomento y acompañamiento en la inserción laboral para jóvenes y adultos inactivos, (iii) enganche laboral en obras de infraestructura, (iv) programas de asistencia técnica liderados por Bancóldex, y (v) becas y subsidios para cursar programas de formación para el trabajo
- Incorporar a las responsabilidades de las entidades del Gobierno Nacional el seguimiento del empleo que generen y la definición de las necesidades de recurso humano que requiera su respectivo sector.
- Mejorar los sistemas de información laboral: realizar seguimiento detallado al impacto de las políticas para la generación de empleo; y fortalecer los observatorios territoriales del mercado de trabajo.

Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia

- Adecuar los mecanismos de medición y seguimiento.
- Adoptar medidas para buscar el Goce Efectivo de los Derechos de la población desplazada y con ello lograr que dicha población supere la situación generada por el desplazamiento forzado (Cesación):
- Articular los esfuerzos de entidades nacionales y territoriales.
- Continuar y consolidar las políticas de salud, educación, reunificación familiar y alimentación.
- Desarrollar estrategias de prevención para atacar las causas del fenómeno y disminuir los desplazamientos nuevos.
- Determinar los criterios para que la población supere la situación generada por el desplazamiento forzado.
- Fortalecer y ajustar las políticas de atención psicológica y psiquiátrica, vacunación, subsistencia mínima, y educación a extra edad.
- Realizar reformas estructurales para lograr la articulación de las políticas de vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras, en el marco del retorno o la reubicación.

Grupos étnicos

- Desarrollar políticas de acción afirmativa: en el marco del proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se lograron acuerdos en acciones, programas y recursos para los diferentes sectores
- Promover la igualdad de oportunidades de los grupos étnicos con acciones y estrategias diferenciales para cada grupo en: protección social; acceso, permanencia y pertinencia de la educación; generación de ingresos; emprendimiento y empleabilidad.
- Protección de los derechos fundamentales de la población étnica: (i) aplicar la política de DDHH de los grupos étnicos, (ii) adecuar las medidas de protección a atentados contra miembros de las comunidades étnicas, y (iii) desarrollar una política para el reconocimiento de iniciativas culturales, entre otros.

Género

- Crear el Observatorio Nacional de Violencias, con el objetivo de investigar, analizar, visibilizar, y hacer seguimiento a esta problemática, con especial énfasis en las violencia de género intrafamiliar y sexual.
- Desarrollar una Política Nacional Integral de Género que atienda el carácter transversal de dicha temática en la política pública y adopte las acciones afirmativas que resulten necesarias.
- Fomentar y aumentar los niveles de participación política de las mujeres: acciones afirmativas que garanticen la equidad de género como principio, campañas nacionales de promoción de la participación política de las mujeres, entre otras.
- Identificar la magnitud del trabajo no remunerado y la discriminación laboral a través de encuestas y estudios sobre sus determinantes.
- Plena aplicación del principio de igualdad y del respeto por las diferencias basadas en la orientación sexual y la dignidad de la persona, protegiendo el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Población en situación de discapacidad

- Coordinar y articular la reformulación e implementación de la Política de Discapacidad: i) identificar los riesgos de adquirir una discapacidad, y diseñar e implementar programas de prevención; ii) diseñar, mantener, modificar o implementar programas que permitan mejorar la empleabilidad de las personas en situación de discapacidad; iii) fortalecer los programas para promover el deporte paralímpico; iv) promover y facilitar la actividad física, cultural y recreativa de las personas con discapacidad; v) proveer y mejorar el acceso, la atención y la formación pertinente y con calidad de las personas con discapacidad; y vi) promover y asegurar la igualdad de condiciones, por competencia e idoneidad, en la contratación o vinculación de personas con discapacidad en establecimientos públicos y privados.
- Evaluar y desarrollar alternativas que permitan la prevención y el acceso progresivo en la atención integral en salud de la condición de discapacidad.
- Formular e implementar el Plan decenal de accesibilidad.
- Fortalecer el Sistema Nacional de Discapacidad (SND):

Lineamientos estratégicos para consolidar la paz, tener una justicia pronta y eficaz y garantizar el respeto a los derechos:

Seguridad –orden público y seguridad ciudadana-

- Consolidar la seguridad e intensificar la lucha contra los grupos armados al margen de la ley (GAML): (i) impulsar programas de inversión para mejorar los medios de protección de la Fuerza Pública, en particular los medios destinados a generar inteligencia sobre las estructuras de milicias y colaboradores clandestinos, (ii) continuar atendiendo las demandas de seguridad en las áreas de consolidación y en las regiones de frontera terrestre y marítima, y (iii) avanzar en la modernización gerencial y administrativa del sector.
- Contrarrestar las actividades delictivas de los eslabones de la cadena de la droga y demás fuentes ilegales de ingresos: entre otras, formular una política integral contra la droga -prevención del consumo, coordinación institucional-; y diseñar e implementar estrategias para combatir nuevas modalidades delictivas como el tráfico de armas y especies.
- Garantizar la protección del ciudadano frente a los riesgos y amenazas a su seguridad: (i) reducir, neutralizar y controlar los riesgos de la ocurrencia de delitos en las ciudades a través de una política coordinada de prevención, (ii) recuperar, mantener y mejorar la seguridad fortaleciendo la capacidad de la Policía, (iii) fortalecer los sistemas judiciales vinculados a la seguridad ciudadana, (iv) fortalecer los sistemas de denuncia y respuesta institucional, y (v) desarrollar programas para incrementar el apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana y unas normas de convivencia
- Generar las condiciones, y consolidar la coordinación interinstitucional, para que sea posible proteger de interferencias y perturbaciones a las locomotoras.
- Mantener y actualizar las capacidades estratégicas: fortalecer la capacidad de inteligencia, y mejorar el alistamiento y la capacidad de reacción para garantizar la integridad del territorio y la defensa de la soberanía.

Justicia

- Consolidar la justicia no formal: apoyar a las instituciones y los funcionarios habilitados para ejercer dichas funciones y consolidar espacios y figuras para promover la solución pacífica de controversias.
- Definir políticas ambiciosas que permitan avanzar hacia una justicia más eficiente y al día: (i) implementar gradualmente la oralidad en las distintas jurisdicciones y especialidades, (ii) flexibilizar y armonizar procedimientos judiciales, e (iii) incorporar nuevas tecnologías de información y modelos de gestión al Sistema Judicial.
- Desarrollar una política criminal coherente: (i) fortalecer la articulación entre entidades del Estado, (ii) desarrollar estrategias en áreas en que se han identificado altos índices de criminalidad, (iii) fortalecer la capacidad investigativa y técnico-científica de las entidades, y (iv) dar prioridad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes mediante, entre otros, la construcción de Centros de Atención Especializada y de internamiento preventivo
- Establecer una política penitenciaria comprensiva a través de: (i) un plan maestro de reposición, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura penitenciaria, (ii) la tecnificación del INPEC por ejemplo a través del Plan Estratégico de TIC, y (3) el fortalecimiento de los programas de tratamiento y desarrollo de los internos
- Fortalecer la defensa judicial del Estado.

Derechos humanos (DDHH), derecho internacional humanitario (DIH) y justicia transicional.

- Crear el Sistema Nacional de Atención y reparación a víctimas de graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH que articule y encause las acciones del Gobierno Nacional en esta materia.
- Crear el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: formular y coordinar la Política Nacional Integral de DDHH y DIH, y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.
- Elaborar la Política Nacional Integral de DDHH y DIH cuyos componentes son: (i) plan nacional de acción de DDHH y DIH, (ii) prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, (iii) educación y cultura en DDHH, (iv) protección, (v) política integral de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, (vi) acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, (vii) escenario internacional, y (viii) igualdad y no discriminación.
- Elaborar una política de atención y reparación integral a víctimas de graves violaciones de los DDHH e infracciones al DIH.

Lineamientos estratégicos para la sostenibilidad ambiental y la prevención del riesgo de desastres:

Gestión ambiental para el desarrollo sostenible:

- Delimitar áreas de especial importancia ecológica, como insumo a los procesos de planificación sectorial y territorial.
- Desarrollar estrategias de sostenibilidad ambiental en las locomotoras: (i) regularización de títulos mineros en áreas de especial importancia eco sistémicas, (ii) acciones para garantizar la protección de las rondas hídricas asociadas a proyectos agropecuarios, (iii) diseño e implementación de estrategias para ofrecer facilidades y mecanismos para la desintegración física total de vehículos contaminantes, y (iv) incorporación de consideraciones ambientales en la política nacional de espacio público, entre otras
- Desarrollar políticas para la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad.
- Fortalecer la gestión del recurso hídrico: desarrollo de redes hidrológicas, meteorológicas y oceanográficas, sistemas de monitoreo y evaluación de la calidad del agua, normas sobre pautas para la ordenación de las cuencas, entre otras.
- Fortalecimiento institucional: definir prioridades de la política nacional ambiental, profundizar la calidad de la información ambiental, e implementar esquemas de seguimiento y evaluación.
- Implementar la Política Nacional de Cambio Climático, crear el Sistema Nacional de Cambio Climático, e incorporar las variables de cambio climático en los instrumentos de política.

Gestión del riesgo de desastres, buen gobierno para comunidades seguras:

- Consolidar el inventario de asentamientos en riesgo.
- Dar asistencia técnica a las entidades territoriales en el manejo del riesgo.
- Diseñar una estrategia de aseguramiento de los bienes públicos de la Nación y formular políticas de protección financiera para reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado ante desastres.

- Fortalecer el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres: (i) mejorar el conocimiento de las condiciones de riesgo del territorio, (ii) articular este conocimiento con los instrumentos de planificación y ordenamiento, (iii) priorizar las políticas públicas ante eventos adversos y para el manejo de desastres recurrentes.
- Fortalecer la Dirección de Gestión del Riesgo.
- Fortalecer los Comités Regionales para la Atención y Prevención de Desastres (CREPAD), y los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD) en la formulación de planes de acción específicos para situaciones de desastre

Respuesta a la ola invernal:

Fase I Ayuda humanitaria

§ Adquirir la cartera de pequeños productores y establecer instrumentos de alivio a la deuda agropecuaria.

§ Ejecutar acciones de atención, mediante la entrega de kits de ayuda humanitaria y la provisión de recursos financieros para albergues.

§ Facilitar espacios alternativos para prestar servicios educativos.

§ Fortalecer la vigilancia de la salud pública y crear unidades móviles de salud.

§ Intervenir en tramos de la red vial nacional, y desarrollar acciones estratégicas en la red terciaria y en las obras de atención de emergencias fluviales en la Mojana, municipios aledaños al río Magdalena y el Canal del Dique.

Fase II Rehabilitación

§ Crear una línea especial de crédito de ola invernal para agricultores, desarrollar incentivos a la capitalización rural, y construir y mejorar la vivienda de interés social rural.

§ Intervenir en la red vial nacional, la red vial terciaria y la red férrea concesionada.

§ Prestar atención a enfermedades de interés en salud pública y ejecutar acciones para la recuperación de la infraestructura y el equipamiento hospitalarios.

§ Realizar obras de mantenimiento y reparación de las instalaciones educativas afectadas.

§ Rehabilitar sistemas de acueducto y alcantarillado.

§ Reparar en sitio y reubicar viviendas urbanas afectadas.

Fase III Reconstrucción y Prevención

§ Construir un mapa de riesgo de desastres para el sector agropecuario, y desarrollar programas de reubicación de la producción

§ Desarrollar programas de reasentamiento preventivo, ejecutar acciones de mitigación, como la estabilización de taludes o canalizaciones, entre otros, y reparar las infraestructuras de acueducto y alcantarillado.

§ Ejecutar planes de reposición o reubicación para sedes educativas.

§ Ejecutar proyectos estratégicos que permitan soluciones definitivas a los problemas de exposición de la infraestructura vial.

§ Implementar el programa de Empleo de Emergencia en coordinación con el Ministerio de la Protección Social.

§ Recuperar la infraestructura y el equipamiento hospitalario.

Canasta y eficiencia energética:

- Analizar la continuidad y fijar esquemas para el uso de mezclas con biocombustibles y de tecnología Flex-Fuel.
- Armonizar el conjunto de mecanismos de formación de precios de los distintos energéticos, de manera que respondan a las condiciones de escasez o abundancia de recursos alternativos en condiciones de eficiencia.
- Asegurar una provisión de energía eléctrica eficiente: (i) desarrollar incentivos para la generación de energías alternativas, (ii) definir el marco regulatorio que permita la participación de auto-generadores en el mercado a través de la venta de sus excedentes de energía, y (iii) avanzar en los estudios y certificaciones para acceder y posicionar el sector de biocombustibles en los mercados internacionales, entre otros.
- Establecer los mecanismos e instrumentos para suplir la demanda con energéticos de calidad, de manera confiable, y que a su vez contribuyan con la conservación del medio ambiente
- Promover el uso eficiente de energía en el país: (i) implementar programas de cambio en el uso de artefactos eléctricos, (ii) realizar campañas de promoción en uso eficiente de combustibles, y (iii) establecer la reglamentación y los esquemas de incentivos para la renovación del parque automotor, entre otros.

Lineamientos estratégicos para el Buen Gobierno, la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana:

Buen Gobierno:

- Apoyar las entidades territoriales en Buen Gobierno, priorizando los componentes de Gobierno en línea y capacidad de gestión pública.
- Avanzar en la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea: fomentar la prestación de trámites y servicios por medios electrónicos, promover la participación ciudadana y la democracia en línea, y establecer mecanismos que permitan un monitoreo permanente sobre el uso, calidad y nivel de satisfacción de los usuarios.
- Desarrollar una estrategia que amplíe de manera sustancial el acceso a la información de las entidades públicas.
- Fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas: (i) incrementar la capacidad de respuesta de las entidades, (ii) impulsar programas de formación y capacitación a servidores públicos y ciudadanos, y (iii) racionalizar trámites a través de estrategias en información pública y gobierno en línea.
- Implementar programas estratégicos para el Buen Gobierno en: (i) gestión de activos, (ii) gestión contractual pública, (iii) gestión jurídica del Estado, (iv) sistemas de información, (v) supervisión y control y (vi) servicio al ciudadano.
- Promover la eficiencia e innovación en las entidades gubernamentales: (i) instaurar una cultura de eficiencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos, (ii) desarrollar iniciativas de rediseño organizacional en entidades, (iii) conformar redes institucionales o “clusters” para el desarrollo articulado y coordinado de temas estratégicos, (iv) diseñar e implementar políticas de eficiencia como servicios compartidos, (v) establecer una gestión orientada a resultados, y (vi) mejorar los incentivos para la gestión pública.

Estrategias contra la corrupción:

- Diseñar e implementar la Política Integral contra la Corrupción: (i) conocer el fenómeno; (ii) identificar los aspectos, procesos y oportunidades que facilitan los actos de corrupción, y (iii) establecer correctivos y acciones que impidan su realización, entre otros.
- Expedir normas penales, disciplinarias y fiscales ágiles que faciliten la investigación de los casos de corrupción.
- Generar condiciones para la coordinación interinstitucional a través de: (i) la Comisión Nacional de Moralización, (ii) la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción y (iii) mecanismos inter-órganos que involucren a las ramas Ejecutiva y Judicial y a los órganos de control.
- Modernizar los órganos de control: (i) fortalecer y focalizar la función preventiva en la Procuraduría General, (ii) promover el desarrollo de enfoques, metodologías y herramientas técnicas y jurídicas en la Contraloría General, (iii) ampliar coberturas, simplificar los sistemas de información y fortalecer el sistema sancionatorio de la Auditoría General, y (iv) fortalecer el Sistema Nacional de Control Fiscal.

Participación ciudadana y capital social:

- Diseñar e implementar las Políticas de: (i) Mecanismos, Canales e Instancias de Participación Ciudadana, (ii) Fortalecimiento a Expresiones Asociativas de la Sociedad Civil, y (iii) Cultura Ciudadana.
- Fomentar el Sistema Nacional de Planeación e impulsar la presupuestación participativa: (i) impulsar la compatibilidad de los planes de desarrollo de distinto nivel territorial, (ii) incentivar la priorización de proyectos con arreglo a los presupuestos de la nación, los departamentos y los municipios por parte de las comunidades, (iii) otorgar un rol de mayor relevancia al Consejo Nacional de Planeación y a los Consejos Territoriales de Planeación en el diseño, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, y las tareas vinculadas con la gestión del desarrollo.

Lineamientos estratégicos para potenciar el posicionamiento y la inserción internacional de Colombia:

Inserción productiva a los mercados internacionales:

- Continuar la negociación, implementación y administración de acuerdos comerciales internacionales, priorizando socios estratégicos y realizando los ajustes institucionales y normativos necesarios.
- Facilitar el comercio: (i) continuar con las políticas para agilizar los procedimientos de comercio exterior, (ii) facilitar el acceso a la información sobre reglamentos técnicos, (iii) continuar y mejorar la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, y (iv) implementar un sistema de registro de comercio exterior para servicios.
- Promover la inversión en el país a través de: (i) la negociación de Acuerdos Internacionales de Inversión y (ii) el ajuste a incentivos actuales a la inversión como las zonas francas o los contratos de estabilidad jurídica.

Política internacional:

- Afianzar los vínculos económicos, sociales, culturales y políticos con los países vecinos: diversificar la agenda con socios tradicionales y profundizarlos con algunos países como Perú, Chile y México, y ampliar la participación del país en UNASUR, en el

proyecto Mesoamérica, en el ARCO del Pacífico, y en la Comunidad de Estados latinoamericanos y Caribeños.

- Continuar la estrategia de Cooperación Sur – Sur y diseñar estrategias de cooperación para África y la región de Asia Pacífico.
- Defender los intereses colombianos en las cortes internacionales y ante organismos convencionales.
- Desarrollar una estrategia de inserción en el Asia Pacífico, profundizando: (i) el diálogo político, (ii) la participación activa y constructiva de Colombia en los foros de esta región, (iii) las relaciones económicas y culturales, y (iv) los intercambios educativos.
- Difundir y obtener respaldo a las iniciativas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, desde organismos internacionales.
- Diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales: ingresar en la OCDE y el APEC; y profundizar las relaciones con el Oriente, los BRIC8, y los CIVETS a través de la apertura de nuevas embajadas y oficinas comerciales, entre otros.
- Fortalecer y diversificar la cooperación internacional a través de: (i) asistencia oficial al desarrollo, (ii) cooperación técnica, (iii) alianzas público privadas, (iv) cooperación descentralizada, y (v) cooperación financiera.
- Impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio consular.

Políticas de Desarrollo fronterizo:

- Promover el desarrollo e integración fronteriza y garantizar la seguridad fronteriza y la soberanía nacional: (i) establecer una visión estratégica integral y compartida entre nación y territorio, (ii) focalizar recursos para el desarrollo de estrategias diferenciadas por frontera, (iii) diseñar e implementar el programa de generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial en las entidades territoriales fronterizas, y (iii) promover proyectos de cooperación fronteriza en educación, salud, y agua potable, entre otros.

Lineamientos estratégicos para fortalecer los apoyos al desarrollo regional:

Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio

- Descentralización: (i) preparar un proyecto para establecer gradualmente competencias diferenciadas y flexibles entre niveles de gobierno, (ii) unificar, articular y modernizar las normas para el buen gobierno territorial (iii) incrementar la tarifa mínima legal del impuesto predial en los municipios, (iv) fortalecer al IGAC técnica y presupuestalmente para ampliar su capacidad de actualización catastral, (v) desarrollar programas para mejorar la gestión financiera territorial, (vi) reducir la inflexibilidad presupuestal de las entidades territoriales en el Sistema General de Participaciones, (vii) unificar los procesos de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP y de Regalías, (viii) consolidar un sistema único de reporte de información de las entidades territoriales a la Nación, y (ix) consolidar los instrumentos para medir y divulgar los resultados de la descentralización, entre otros
- Diseñar un programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales en las entidades territoriales e iniciar su implementación.
- Ordenamiento y desarrollo territorial: (i) fortalecer el nivel departamental para la promoción del desarrollo y como eje articulador del Estado, (ii) fortalecer el marco

legal para promover dinámicas flexibles de ordenamiento territorial, (iii) diseñar esquemas de incentivos para procesos asociativos de gestión urbano-regional, (iv) institucionalizar mecanismos de coordinación y concertación como los “Contratos Plan”¹⁰, y (v) fortalecer el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad.

Consolidación del sistema de ciudades:

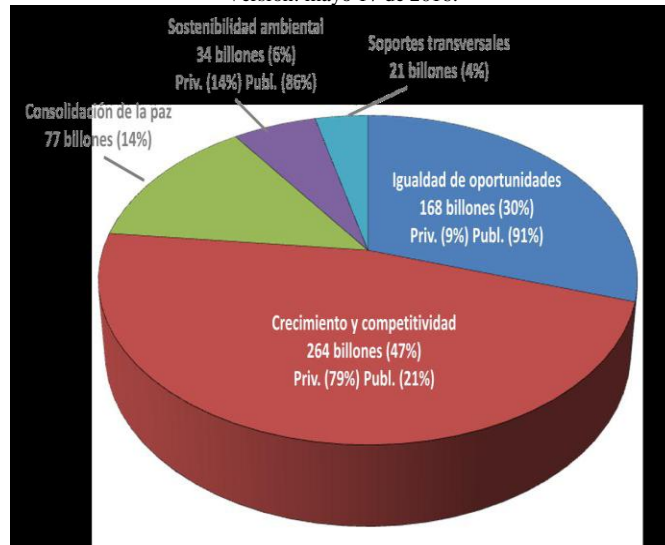
- Establecer una política de largo plazo para consolidar el sistema de ciudades: (i) caracterizar el sistema de ciudades, (ii) fortalecer las líneas de investigación en temas urbano – regionales, (iii) desarrollar estrategias para aumentar la conectividad, y (iv) diseñar e implementar un esquema institucional para el sistema de ciudades, entre otros.
- Fortalecer el Buen Gobierno en la Gestión Urbana: (i) apoyar procesos de armonización a nivel regional de los diferentes instrumentos tributarios, (ii) definir esquemas de financiación y compensación para proyectos de impacto regional, y (iii) ajustar el esquema de las áreas metropolitanas.

Turismo como motor de desarrollo regional:

- Desarrollar y consolidar programas para la certificación de competencias laborales en idiomas, y en servicio, operación y diseño de productos de turismo.
- Elaborar reglamentos técnicos para actividades de turismo de aventura, y revisar y modificar el sistema de evaluación y certificación de hoteles.
- Generar incentivos para el desarrollo de infraestructura turística: (i) establecer mecanismos para promover la construcción, remodelación y ampliación de la planta hotelera, (ii) extender el Plan Vallejo para servicios turísticos que realicen exportaciones, y (iii) cofinanciar proyectos estratégicos de infraestructura turística.
- Incluir el turismo de naturaleza en el Programa de Transformación Productiva
- Negociar la declaratoria de “cielos abiertos” con países de interés para Colombia.

Planes de consolidación territorial:

Adoptar el Plan Nacional de Consolidación Territorial como de alta prioridad en todos sus componentes: (i) Seguridad para la consolidación (ej. complementariedad de roles y misiones entre la Policía y las Fuerzas Militares); (ii) Acceso a la justicia (ej. cobertura del aparato judicial y de Organismos de Control), (iii) Desarrollo Social (ej. cobertura y calidad de educación, salud y seguridad social integral), (iv) Desarrollo económico (ej. fomento a procesos productivos, fortalecimiento de la asociatividad, acceso a crédito y mercados), (v) Erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, (vi) Infraestructura y conectividad (ej. red terciaria de carreteras, vías fluviales, vías intermunicipales, y uso y difusión de las TIC), (vii) Ordenamiento territorial y derechos de propiedad (ej. titulación y clarificación de los derechos de propiedad, restitución de tierras), (viii) Gobernabilidad (ej. mejoramiento de capacidades y competencias técnicas y administrativas, y capital social y cultura ciudadana), (ix) Sistema de seguimiento y evaluación .



El crecimiento de Colombia en las últimas décadas ha sido bajo: su promedio en los últimos 30 años es menor a 3,5% anual.

La consistencia macroeconómica del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se fundamenta en: (i) mayor disciplina fiscal, (ii) incremento del ahorro público como resultado, entre otros, de las grandes reformas del gobierno en la materia, y (iii) intervenciones en el mercado cambiario sin renunciar al modelo de inflación objetivo y el régimen de tipo de cambio flexible.

En términos de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, los recursos del PPI se distribuyen en un 47% para el pilar de Crecimiento Sostenible y Competitividad, un 30% para el de Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social, un 14% para el de Consolidación de la Paz, un 6% para la sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo (en que se incluye la respuesta del Gobierno Nacional a la ola invernal) y un 4% para el pilar de Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática (en el que se incluye Buen Gobierno, Relevancia Internacional y Apoyos transversales al desarrollo regional).

BIBLIOGRAFÍA:

- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1450 de 2011.
COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1753 de 2015.
COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. [Sentencia C-454 de 1999](#).
COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. [Sentencia C-524 de 2003](#).
OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia –Comentada y Concordada-*, Octava edición, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, D.C., 2010.
SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo. Introducción*. Tomo I. Tercera edición, tercera reimpression, Ediciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., 2007.
www.presidencia.gov.co