



Departamento Nacional  
de Planeación - **DNP**

**MANUAL METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS CONPES**

**Departamento Nacional de Planeación  
Bogotá D.C., 2021**



## TABLA DE CONTENIDO

<b>1</b>	<b>OBJETIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ALCANCE .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>EL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL .....</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>DOCUMENTOS CONPES .....</b>	<b>5</b>
4.1	DOCUMENTOS CONPES DE POLÍTICA .....	6
4.2	DOCUMENTOS CONPES ESTABLECIDOS POR NORMA.....	8
<b>5</b>	<b>ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS CONPES .....</b>	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>SEGUIMIENTO A DOCUMENTOS CONPES.....</b>	<b>11</b>
6.1	LINEAMIENTOS PARA FORTALECER EL ANÁLISIS DEL SEGUIMIENTO A DOCUMENTOS CONPES .....	12
<b>7</b>	<b>OTROS LINEAMIENTOS .....</b>	<b>13</b>
7.1	ESTRUCTURA DE LOS DOCUMENTOS CONPES DE POLÍTICA .....	13
7.1.1	Resumen ejecutivo.....	14
7.1.2	Clasificación y palabras clave .....	14
7.1.3	Tabla de contenido.....	14
7.1.4	Siglas y abreviaciones .....	14
7.1.5	Introducción .....	14
7.1.6	Antecedentes y justificación .....	15
7.1.7	Marco conceptual .....	15
7.1.8	Diagnóstico .....	16
7.1.9	Definición de la política .....	16
7.1.10	Recomendaciones .....	19
7.1.11	Glosario .....	20
7.1.12	Bibliografía.....	20
7.1.13	Anexos .....	20
<b>7.2</b>	<b>INDICACIONES DE FORMA .....</b>	<b>20</b>
7.2.1	Documento .....	20
7.2.2	Presentación en PowerPoint.....	28



## 1 OBJETIVO

El objetivo de este manual es complementar el procedimiento PT-CA-02 de elaboración de documentos CONPES en cuanto a los lineamientos metodológicos necesarios para su efectiva consecución. Esta herramienta ofrece a los usuarios lineamientos más detallados del procedimiento, de la estructura del documento y del Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02, de la presentación, e indicaciones de forma, con el fin de producir documentos CONPES técnicamente más sólidos y de mejor calidad.

## 2 ALCANCE

El manual está dirigido a los funcionarios y contratistas del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de otras entidades del Gobierno nacional que participan en el procedimiento de elaboración de documentos CONPES.

El manual complementa el procedimiento PT-CA-02 de elaboración de documentos CONPES y está compuesto está compuesto por cuatro secciones, a partir de esta sección. En la primera se describe brevemente la naturaleza, origen y funciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), así como los tipos de documentos que se someten a su consideración y aprobación. En la segunda y tercera sección, respectivamente, se describen de manera general las actividades de elaboración de documentos CONPES y se proporcionan recomendaciones que complementan las actividades del procedimiento. En la cuarta, se establecen los lineamientos para la estructura y el contenido de los documentos, y se dan indicaciones de forma para tener en cuenta en la redacción de textos y elaboración de presentaciones.

## 3 EL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

El CONPES es el principal organismo asesor del Gobierno nacional en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país<sup>1</sup>. Dicha función asesora se materializa en documentos de política denominados documentos CONPES. En casos particulares, este órgano tiene un carácter decisorio, definitivo o complementario a la actuación administrativa, tal como ha sido expuesto en varios conceptos de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) del DNP en años recientes<sup>2</sup>.

Según la Ley 1753 de 2015<sup>3</sup>, el CONPES es presidido por el presidente de la República. De acuerdo con el artículo 2.2.12.1.2. del Decreto 1869 de 2017<sup>4</sup>, y de conformidad con el artículo 164 de la Ley 1753 de 2015, son miembros permanentes del CONPES, con voz y voto, los ministros de despacho y el director del Departamento Nacional de Planeación. Así mismo, son miembros con voz y voto los directores de departamentos administrativos que sean requeridos para su buen funcionamiento, siempre que se trate de asuntos directamente relacionados con las funciones o competencias institucionales. Los invitados con voz y sin voto son establecidos a discreción del Gobierno.

El DNP ejerce las funciones de Secretaría Técnica del CONPES<sup>5</sup>. Estas funciones están delegadas en el Subdirector General Sectorial y en el Subdirector General Territorial, según se trate de asuntos relacionados con las competencias de cada subdirección o de sus direcciones o subdirecciones técnicas<sup>6</sup>. Dentro de las funciones del CONPES se destacan las siguientes relacionadas con la elaboración de documentos CONPES<sup>7</sup>:

- Servir de organismo coordinador y señalar las orientaciones generales que deben seguir los distintos organismos especializados de la dirección económica y social del Gobierno nacional.

<sup>1</sup> Decreto 627 de 1974, por el cual se reestructura el Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Departamento Nacional de Planeación.

<sup>2</sup> Para mayor detalle revisar los siguientes conceptos de la OAJ: (i) radicación GCJAL-20121330128043, 10 de septiembre de 2012; (ii) radicación GCJAL 2101330016751 del 14 de enero de 2010; y (iii) radicación GCJAL 20091330345481 del 15 de abril de 2009.

<sup>3</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país.

<sup>4</sup> Por medio del cual se sustituye el Título 12 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación, en lo relacionado con el funcionamiento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES).

<sup>5</sup> De acuerdo con el numeral 22 del artículo 2 del Decreto 1832 de 2012, y el artículo 2.2.12.2.2 del Decreto 1869 de 2017. Las funciones son asignadas mediante el artículo 8, numeral 3 de la Ley 152 de 1994.

<sup>6</sup> Mediante la Resolución 2733 de 2017.

<sup>7</sup> Según artículo 2.2.12.1.3 del Decreto 1869 de 2017 y de conformidad con la Ley 1753 de 2015.



- Aprobar los documentos de política económica y social, y aquellos que sirvan de base para la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo.
- Estudiar y aprobar los informes periódicos u ocasionales que se le presente a través de su Secretaría Técnica, sobre el desarrollo de los planes, programas y políticas generales, sectoriales y regionales, y recomendar las medidas que deban adoptarse para el cumplimiento de tales planes y programas.
- Hacer seguimiento al avance de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, para alcanzar plenamente los objetivos de desarrollo sostenible a los que se ha comprometido previamente la nación, de acuerdo con la información que las entidades territoriales alleguen a los ministerios, entidades competentes y al Departamento Nacional de Planeación, sobre la inclusión en sus planes de desarrollo de objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de dichas metas.
- Hacer seguimiento a los compromisos realizados por los ministerios y demás entidades a la luz de las políticas, planes, programas y proyectos aprobados por el CONPES.
- Estudiar y definir, sin perjuicio de las competencias del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), los instrumentos de política fiscal (Superávit Primario para Sector Público No Financiero, Plan Financiero, Plan Operativo Anual de inversiones y Marco de Gasto de Mediano Plazo) según la normatividad vigente y adoptar las demás decisiones, conceptos o autorizaciones en materia presupuestal en los términos del Decreto 111 de 1996<sup>8</sup> y demás normas reglamentarias.
- Adoptar las decisiones y emitir conceptos, autorizaciones o pronunciamientos relacionados con los proyectos bajo el esquema de asociación público-privada en los términos de la Ley 1508 de 2012<sup>9</sup> y las demás normas que la reglamentan.
- Emitir conceptos y autorizaciones sobre la celebración de operaciones de crédito público y asimiladas en los términos del parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993<sup>10</sup>, el Decreto 1068 de 2015<sup>11</sup>, y las demás disposiciones sobre la materia.

El CONPES también cumple funciones especializadas en relación con:

- La asignación y distribución de recursos de la Nación como los excedentes financieros de los establecimientos públicos, y los excedentes financieros y las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta<sup>12</sup>.
- La distribución de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para la atención integral de la primera infancia provenientes del crecimiento económico superior al 4 %<sup>13</sup>.
- Las políticas desarrolladas por los contratos plan<sup>14</sup>, para las cuales el CONPES es la máxima instancia de orientación, aprobación y decisión<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

<sup>9</sup> Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

<sup>11</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

<sup>12</sup> Tal como lo establece el Decreto 111 de 1996.

<sup>13</sup> Parágrafo transitorio 2 del artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007 y artículos 14 y 15 de la Ley 1176 de 2007.

<sup>14</sup> Ver Documento CONPES 3822 *Contratos plan: lineamientos de política y plan de expansión*.

<sup>15</sup> Documentos CONPES 3822 Contratos plan: lineamientos de política y plan de expansión. Disponible en el portal web del DNP, CONPES, Documentos CONPES aprobados.



## 4 DOCUMENTOS CONPES

Los documentos CONPES plasman las decisiones de política pública aprobadas por el CONPES y en este sentido constituyen una de las principales herramientas para su formulación e implementación. Estos documentos son el resultado de un trabajo coordinado y concertado entre diferentes entidades e instituciones del Gobierno nacional, donde se establecen acciones específicas para alcanzar los objetivos propuestos, más allá de las acciones misionales. El DNP, en su rol de Secretaría Técnica del CONPES y como máximo órgano encargado de la planeación nacional, debe liderar la elaboración y el seguimiento de los documentos CONPES, y presentarlos al Consejo para su aprobación.

Los documentos CONPES carecen de efecto vinculante dado que el CONPES es un organismo colegiado, de carácter supraministerial, y sin personería jurídica, por lo que sus actuaciones no tienen capacidad jurídica para crear o para ser sujeto de obligaciones<sup>16</sup>. En consecuencia, los documentos CONPES no pueden clasificarse como actos administrativos puesto que no modifican el ordenamiento jurídico. Para hacerlo, el documento o sus recomendaciones podrían adoptarse mediante un decreto, sin obviar que esta función está a cargo del Gobierno nacional en cabeza del presidente de la República junto con los ministros o directores de departamentos administrativos. Sin embargo, teniendo en cuenta el concepto de la OAJ<sup>17</sup> si un documento CONPES es adoptado posteriormente por decreto, “se desnaturalizaría el sentido histórico de su creación, evolución y alcance de las competencias y funciones que le han sido otorgadas por el legislador”. Lo anterior, como consecuencia un desgaste para la administración pública y no se actuaría bajo los principios que rigen la función administrativa dispuestos en el artículo 209 de la Constitución Política.

Por otro lado, según conceptos de la OAJ<sup>18</sup>, la caducidad no es un fenómeno de aplicación para esta clase de documentos y su vigencia está sometida a la naturaleza de sus recomendaciones.

Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que el CONPES, por su naturaleza, no reemplaza a quienes lo conforman<sup>19</sup>. En este sentido, el CONPES no tiene responsabilidades de ejecución; son las entidades las que tienen la capacidad jurídica para ejecutar las funciones que le son propias de acuerdo con sus competencias.

De manera excepcional, y mediante la expedición de normas, se le han atribuido al CONPES funciones con carácter vinculante para otorgar conceptos o aprobaciones sobre actividades especialmente definidas: declaración de importancia estratégica de proyectos financiados con cargo a vigencias futuras que sobrepasen el periodo de gobierno; conceptos favorables de operaciones de crédito y garantías de la Nación; distribución de excedentes financieros; distribución de utilidades; reajuste de avalúos catastrales; distribución de recursos del Sistema General de Participaciones para primera infancia; y establecimiento de la meta de balance primario, del marco de gasto de mediano plazo y del plan operativo anual de inversiones (POAI)<sup>20</sup>.

Dentro de sus funciones, el DNP es el encargado de hacer seguimiento al cumplimiento de lo establecido en los documentos CONPES a través del Sistema de Gestión de Documentos CONPES, SisCONPES 2.0<sup>21</sup>. Mediante este seguimiento se establece el avance en el cumplimiento, por parte de las entidades participantes, de las acciones, objetivos y recomendaciones de las decisiones aprobadas por el CONPES.

Los documentos CONPES pueden estar relacionados entre sí, bien sea porque: (i) actualizan una política planteada anteriormente, (ii) modifican los lineamientos de una política previamente aprobada o (iii) abordan una rama distinta del problema tratado en un documento anterior y, por lo tanto, se complementan.

<sup>16</sup> Según lo afirmó el Consejo de Estado en su sentencia Nro. 3661 del 16 de mayo de 2007 de la Sala de lo contencioso administrativo. Adicionalmente, en el concepto de la Oficina Asesora Jurídica del DNP, con radicado del DNP Nro. 20133200227051 del 19 de marzo de 2013, se menciona que los documentos CONPES de política no se pueden clasificar como actos administrativos porque no modifican el ordenamiento jurídico ni producen efecto jurídico alguno.

<sup>17</sup> Concepto de la OAJ del DNP, con radicado del DNP nro. 20193200058043 del 5 de abril de 2019.

<sup>18</sup> Por ejemplo, en el concepto de la OAJ del DNP, con radicado del DNP nro. 20121330128043 del 10 de septiembre de 2012.

<sup>19</sup> Sentencia C-455 de 1993.

<sup>20</sup> Para más información ver concepto de la Oficina Asesora Jurídica del DNP, con radicado del DNP Nro. 20133200227051 del 19 de marzo de 2013

<sup>21</sup> Establecido en el artículo 2.2.12.4.1 del Decreto 1869 de 2017.



En todos los casos que impliquen realizar modificaciones a documentos CONPES aprobados se debe consultar al Área responsable de los asuntos CONPES que analizará las particularidades del caso con la Secretaría Técnica del CONPES. Si excepcionalmente se presenta la necesidad de modificar el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02 aprobado por el CONPES, la entidad responsable de su ejecución deberá consultar a la dirección técnica (DT) respectiva la pertinencia y viabilidad de la modificación. Si el concepto de la DT es favorable debe consultar con la DT líder del documento, para que, en conjunto y de mutuo acuerdo, soliciten la viabilidad de la modificación a la Secretaría Técnica del CONPES, a través del Asesor responsable de los asuntos CONPES<sup>22</sup>.

Uno de los instrumentos principales que se enfocan en el desarrollo de políticas en el territorio son los documentos CONPES que presentan al Consejo las políticas e inversiones que se desarrollan en los contratos plan. Estos documentos CONPES deben incluir los componentes programáticos, el cronograma de ejecución de proyectos y la programación financiera de recursos acordados entre el Gobierno nacional y el territorial. El seguimiento a estos documentos lo realiza el Grupo de Contratos Plan de acuerdo con los lineamientos del Documento CONPES 3822 Contratos plan: lineamientos de política y plan de expansión.<sup>23</sup>

En el marco del posconflicto en el país y de acuerdo con el Documento CONPES 3867 Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto<sup>24</sup>, se contempla un nuevo instrumento para la implementación de la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto, los Contratos plan para la paz y el posconflicto (contratos paz). Estos son la segunda generación de los contratos plan, por lo que la estructura de estos y su seguimiento deberá seguir los mismos lineamientos que los contratos plan.

De acuerdo con lo establecido en el Documento CONPES 3867, los contratos paz principalmente: (i) atienden de manera prioritaria los territorios que históricamente han sido afectados por el conflicto armado; (ii) mejoran la colaboración y gobernanza multinivel en el posconflicto; (iii) alinean objetivos de desarrollo y construcción de paz entre la Nación, los departamentos y los municipios; (iv) promueven la concurrencia de esfuerzos en los territorios; y (v) fortalecen la participación de las comunidades en los procesos de planeación, priorización, ejecución y seguimiento de proyectos para el desarrollo y la consolidación de la paz en el territorio.

Los documentos CONPES se pueden clasificar en documentos de política y en establecidos por norma. A continuación, se describe cada una de estas clasificaciones.

#### **4.1 DOCUMENTOS CONPES DE POLÍTICA<sup>25</sup>**

Los documentos CONPES de política establecen lineamientos de política pública y formulan acciones que responden a problemáticas identificadas por uno o varios sectores en el ámbito nacional o regional. Parten de la idea de que la solución a los problemas identificados requiere del esfuerzo articulado de las entidades de los distintos sectores del orden nacional y, por lo tanto, proponen distintos instrumentos de política pública que deben ser implementados por las entidades responsables. En este sentido, dichos documentos articulan diferentes tipos de herramientas o instrumentos de política para el desarrollo de soluciones integrales ante los problemas priorizados por el Gobierno nacional.

De acuerdo con lo anterior, la elección de los documentos CONPES como instrumento de política pública, en principio, debe hacerse cuando se requiera de la articulación de varios instrumentos de política pública y cuando la implementación de estos instrumentos requiera de la participación de varias entidades de distintos sectores.

Es importante aclarar que este tipo de documentos debe enmarcarse en los lineamientos de política del Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente.

<sup>22</sup> Para las modificaciones a documentos CONPES de importancia estratégica se recomienda consultar el concepto de la OAJ con radicado del DNP Nro. 20163200171133 del 1 de noviembre de 2016.

<sup>23</sup> Disponible en el portal web del DNP, CONPES, Documentos CONPES aprobados.

<sup>24</sup> Disponible en el portal web del DNP, CONPES, Documentos CONPES aprobados

<sup>25</sup> Según concepto de la OAJ (radicación n.º 20121330275571), los documentos CONPES de política son los relacionados con el estudio, concepto y recomendación de acciones a implementar para la adopción de una política pública, planes o programas o su seguimiento. Corresponden a las funciones consultivas y de coordinación del CONPES, y definen políticas de orientación de la actividad de las entidades públicas.



Los documentos CONPES de política deben cumplir con alguno de los siguientes criterios:

- La solución parcial o total al problema identificado que requiere de un ejercicio coordinado de planeación e implementación por parte del Gobierno nacional con un horizonte de mediano o largo plazo.
- El tratamiento de un tema de política regional con alcance nacional que implica la acción coordinada del Gobierno nacional. Estas iniciativas deben tener un enfoque estratégico y multisectorial, teniendo en cuenta las particularidades de la región.
- La declaración de importancia estratégica de un proyecto, para el cual el Confis ha otorgado el aval fiscal, dado que para su implementación se requiere vigencias futuras que superan el respectivo periodo de gobierno.

Los documentos CONPES de declaratoria de importancia estratégica deben ilustrar las características generales del proyecto, programa o plan en cuestión y su relevancia para las políticas sectoriales de mediano y largo plazo. Con esto, se debe justificar la decisión gubernamental de declararlo de importancia estratégica y, por lo tanto, de otorgarle recursos más allá del respectivo periodo de gobierno.

En el marco de solicitudes de vigencias futuras que superan el periodo de gobierno, la elaboración de un documento CONPES es solo uno de los varios trámites necesarios para permitir la financiación de un proyecto de inversión con vigencias futuras, a saber<sup>26</sup>:

- a) Contar con el concepto previo y favorable del Confis que valide la consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo<sup>27</sup>. Dicho concepto debe ser tramitado por la entidad ejecutora del proyecto.
- b) Si se están solicitando vigencias futuras excepcionales, contar con el aval de la viabilidad fiscal para su aprobación<sup>28</sup>. Dicho aval debe ser tramitado por la entidad ejecutora del proyecto.
- c) Elaborar el documento CONPES y diligenciar su respectivo Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02 con el cual el CONPES declara de importancia estratégica el proyecto de inversión. Dentro del procedimiento PT-CA-02 de elaboración de documentos CONPES, se debe tener el aval fiscal antes de la primera sesión PreCONPES; de lo contrario no se citará a la sesión. La solicitud de elaboración del documento debe hacerla directamente el miembro del CONPES que encabeza el sector al que pertenece la entidad que ejecuta el proyecto.
- d) Una vez se aprueba la declaración de importancia estratégica por parte del CONPES, la entidad ejecutora de proyecto debe adelantar la solicitud de vigencias futuras para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluya en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias<sup>29</sup>.
- e) Adicionalmente, será necesaria la modificación de la declaración de importancia estratégica del proyecto aprobada por el CONPES, a través de la expedición de un nuevo documento CONPES, cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias<sup>30</sup>:
- f) Cuando se modifique el objeto de gasto del proyecto de inversión previamente declarado de importancia estratégica.
- g) Cuando se modifique el monto de la contraprestación a cargo de la entidad, siempre que dicha modificación esté asociada a la provisión de bienes y servicios adicionales a los previstos inicialmente.

<sup>26</sup> Este resumen es indicativo y no constituye una descripción exhaustiva del proceso; se recomienda revisar la normativa vigente y consultar las entidades competentes.

<sup>27</sup> Validación del impacto fiscal de la declaratoria de importancia estratégica; artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015.

<sup>28</sup> Según el artículo 11 de la Ley 819 de 2003 y artículo 2.8.1.7.1.3 del Decreto 1068 de 2015.

<sup>29</sup> Según el artículo 10 de la Ley 819 de 2003.

<sup>30</sup> De acuerdo con el Decreto 1869 de 2017.



- h) Cuando se trate de nuevas vigencias futuras que sobrepasen el periodo de gobierno y que impliquen una modificación al monto total autorizado por el Confis.

## 4.2 DOCUMENTOS CONPES ESTABLECIDOS POR NORMA

Este tipo de documentos incluye aquellos cuyo propósito se define en los términos señalados por una ley vigente sobre la materia de la cual se ocupe<sup>31</sup>. A continuación, se mencionan los documentos CONPES de trámite actualmente existentes.

- Los documentos CONPES de política macroeconómica, fiscal y financiera, los cuales dan lineamientos en estas temáticas al Gobierno nacional, previo concepto del Confis. En esta categoría se incluyen los documentos CONPES de Meta de balance primario y nivel de deuda del sector público no financiero, en el que se establece el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)<sup>32</sup>; el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)<sup>33</sup>; y el POAI<sup>34</sup>.
- Los documentos CONPES de concepto favorable, mediante los cuales se someten a la aprobación del CONPES operaciones de crédito público externo o el otorgamiento de garantía de la Nación<sup>35</sup>.
- Los documentos que dan instrucciones sobre la asignación de los excedentes financieros de los establecimientos públicos, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Los documentos que dan instrucciones sobre la distribución de los excedentes financieros y utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta.
- Los documentos CONPES de reajuste de avalúos catastrales<sup>36</sup>.
- Los documentos CONPES de distribución de recursos del SGP para primera infancia<sup>37</sup>.

## 5 ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS CONPES

De acuerdo con el Sistema Integrado de Gestión (SIG) del DNP, la elaboración de documentos CONPES es un procedimiento transversal que podrá ser aplicado por la dependencia que así lo requiera. Este procedimiento tiene participación del Asesor responsable de los asuntos CONPES, a fin de lograr una articulación entre una o varias direcciones técnicas del DNP y entidades del Gobierno nacional.

Las etapas de elaboración inician cuando al menos un miembro del CONPES identifica un problema o necesidad que considera debe ser atendida a través de un documento CONPES y se lo comunica a la Secretaría Técnica mediante una solicitud motivada<sup>38</sup>. En la Figura 1 se mencionan las etapas principales para llevar a cabo la elaboración de un

<sup>31</sup> En el concepto de la OAJ con radicado del DNP nro. 20193200058043 del 5 de abril de 2019, se definen los documentos de aprobación o de autorización como los que ponen a consideración del CONPES decisiones para el cumplimiento de un mandato legal. Estas decisiones se adoptan para que luego de la aprobación o autorización, puedan ser aplicadas por los sectores administrativos a las entidades públicas que los conforman. En otras palabras, los documentos de aprobación o autorización constituyen un requisito indispensable para que se produzcan efectos específicos, por lo que los mismos tendrán un carácter decisorio que resulta obligatorio para sus destinatarios.

<sup>32</sup> Artículo 2 de la Ley 819 de 2003.

<sup>33</sup> Ley 1473 de 2011, por la cual se establece una regla fiscal para el manejo de las finanzas públicas nacionales<sup>33</sup>; el Decreto 4730 de 2005, modificado por el Decreto 1957 de 2007 (compilados en el Decreto 1068 de 2015); y el Acto Legislativo 03 de 2011, que modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política. Este documento está a cargo de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP.

<sup>34</sup> Estatuto Orgánico del Presupuesto compilado en el Decreto 111 de 1996 y el artículo 2.2.6.4.1 y siguientes del Decreto 1082 de 2015. Este documento está a cargo de la DIFP del DNP.

<sup>35</sup> Decreto 2183 de 1993, por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas. Este tipo de documentos CONPES son elaborados por la dirección técnica (DT) encargada del tema en conjunto con la Subdirección de Crédito de la DIFP del DNP.

<sup>36</sup> Ley 242 de 1995.

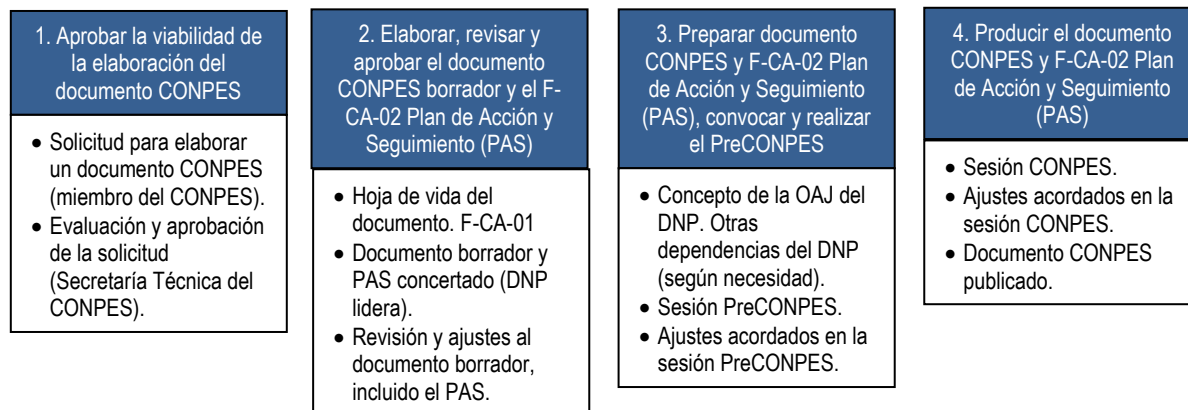
<sup>37</sup> Parágrafo transitorio 2 del artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007 y artículos 14 y 15 de la Ley 1176 de 2007. Estos documentos están a cargo de la DIFP y la Dirección de Desarrollo Social (DDS) del DNP.

<sup>38</sup> Según el artículo 2.2.12.3.1 del Decreto 1869 de 2017.



documento CONPES y, que a su vez, se encuentran detalladas en el procedimiento PT-CA-02 Elaboración documentos CONPES del DNP.

**Figura 1. Etapas de elaboración de documentos CONPES**



Fuente: Área responsable de los asuntos CONPES, DNP (2018).

A continuación, se hacen algunas aclaraciones y se dan recomendaciones con el fin de garantizar la exitosa elaboración de los documentos CONPES.

- Para la elaboración de documentos CONPES se recomienda emplear más de un método de investigación. El resultado del procedimiento de elaboración es un documento que cumpla con la estructura para documentos CONPES establecida en el presente manual (sección 7.1.) y utilice la versión vigente de la plantilla de Word proporcionada por el Área responsable de los asuntos CONPES.
- El procedimiento de elaboración de los documentos puede contemplar un alcance territorial por lo que la coordinación entre los equipos de la Subdirección General Territorial y la Subdirección General Sectorial es fundamental. Si la dirección técnica (DT) líder del documento considera necesario tener una capacitación previa a la elaboración del borrador del documento, se puede solicitar directamente al Área responsable de los asuntos CONPES. Teniendo en cuenta la autonomía territorial consagrada en la Constitución Política en los artículos 1 y 287, y teniendo en cuenta el concepto de la OAJ del DNP<sup>39</sup>, no es viable que desde el CONPES se obligue a las entidades de orden territorial a vincularse al procedimiento de elaboración de los documentos. Lo anterior, no restringe la participación de estas entidades si las DT líderes de los documentos CONPES lo consideran primordial para la elaboración de los documentos.
- La Hoja de vida del documento CONPES F-CA-01 está compuesta por seis secciones que son diligenciadas por la DT líder, de acuerdo con la fase del proceso en la que se encuentre el documento. Estas secciones son: (i) Sección A. Programación y cuadro de participantes; (ii) Sección B. Elaboración; (iii) Sección C. Aprobación; (iv) Sección D. Seguimiento; (v) Sección E. Cierre, y (vi) Sección F. Cancelación o suspensión. Para garantizar el correcto diligenciamiento de la Hoja de vida del documento CONPES F-CA-01, consulte las instrucciones en cada uno de los campos (celda) que debe diligenciar.
- Al programar el documento, diligencie la pestaña del cuadro de participantes en la Hoja de vida del documento CONPES F-CA-01. En el cuadro deben quedar consignados los nombres de todas las personas y entidades que participan en la elaboración y posterior seguimiento del documento CONPES. Esta información debe tener los datos completos de contacto de cada uno de los responsables de las acciones, lo cual resulta primordial para el

<sup>39</sup> Concepto de la OAJ del DNP, con radicado del DNP nro. 20193200058043 del 5 de abril de 2019.



efectivo seguimiento y articulación inter e intrainstitucional en la implementación de la política, programa u objetivo que persiga el documento.

- Para los documentos que contengan gráficos y tablas, se debe entregar un archivo de Excel que los contenga de manera organizada y debidamente titulados. Los archivos de Excel no deben contener vínculos externos a otros archivos.
- Nombrar el archivo de los documentos, presentaciones y otros de la siguiente manera: *AAAA-MM-DD Nombre abreviado del documento*. Para el caso de presentaciones en PowerPoint o archivos de Excel que contienen los gráficos y tablas del documento, se debe usar al final del nombre descrito arriba: *Presentación o Gráficos y tablas*, según corresponda. Por ejemplo: *2015-04-20 Anticorrupción; 2014-05-16 CONPES Anticorrupción\_Presentación\_PreCONPES*.
- Se recomienda a la DT líder tener una versión borrador sólida del documento por lo menos con **dos meses** de anticipación a la fecha en la que espera que el documento sea presentado a sesión PreCONPES.
- Cuando el Área responsable de los asuntos CONPES envíe a la DT líder los comentarios al documento borrador a los que haya lugar, esta debe ajustarlo de acuerdo con las sugerencias recibidas para luego enviar la versión ajustada al Asesor responsable de los asuntos CONPES. Si la DT líder no está de acuerdo con algunas de las apreciaciones, debe explicar las razones por las cuales no acoge el comentario. Esta actividad es iterativa y finaliza en el momento en que el Asesor responsable de los asuntos CONPES considera que el documento está listo para recibir el visto bueno del secretario técnico del CONPES de manera que pueda ser socializado.
- El Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02 debe incluir todas las acciones que están contempladas dentro del documento CONPES de política y siempre debe ser su primer anexo. Este formato debe ser diligenciado de acuerdo con las instrucciones que aparecen en cada una de las celdas y en la pestaña "Instrucciones PAS". De igual forma, en la Sección 7.1 de este manual, en el aparte de Plan de acción, se presentan lineamientos generales a tener en cuenta para su correcto diligenciamiento. Los documentos CONPES de trámite, definidos en el aparte 4.2 de la primera sección de este documento, y los documentos de contratos plan no requieren diligenciamiento del Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02.
- Si el Área responsable de los asuntos CONPES lo considera necesario, solicitará un concepto a la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP en lo concerniente a la formulación y revisión de indicadores, con el fin de garantizar la calidad, coherencia y pertinencia del Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02.
- Una vez el Asesor responsable de los asuntos CONPES considere que el documento y el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02 están listos para ser presentados en PreCONPES, este programa la sesión.
- En cuanto a la sesión PreCONPES, se debe tener en cuenta lo siguiente<sup>40</sup>:
  - Con el fin de citar a la sesión, la DT líder es responsable de enviar al Asesor responsable de los asuntos CONPES la lista de invitados con al menos una semana de anticipación a la fecha prevista para la sesión en la tabla en Excel provista para tal fin. Esta lista también debe incluir las personas del DNP que deben ser invitados a la sesión. La DT líder es responsable de verificar que la información esté correcta, completa y actualizada.
  - Antes de realizar la sesión, se recomienda que se haya hecho una socialización de las distintas versiones del documento y del Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02 con las entidades participantes y demás entidades relacionadas con las acciones planteadas en el documento de política pública. Es decir, debe haber

<sup>40</sup> Los documentos CONPES de distribución de recursos del SGP para primera infancia no requieren la realización de una sesión PreCONPES, dado que la distribución se establece mediante una metodología previamente acordada por las entidades participantes. Tampoco la requieren los documentos de política macroeconómica y fiscal (MFMP, MGMP y POAI) que son elaborados de manera conjunta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP.



un trabajo de concertación continua con las entidades participantes para establecer los compromisos que quedarán planteados en el documento y en el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02.

- Para realizar la sesión, es indispensable la participación de los viceministros, o quien estos deleguen de su ministerio, subdirectores y jefes de planeación de las entidades comprometidas con acciones en el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02 del documento CONPES. Sin su asistencia la sesión PreCONPES no se llevará a cabo.
- En resumen, previo a la citación de la sesión PreCONPES, el Área responsable de los asuntos CONPES verificará, como requisitos para la citación, que la DT líder haya realizado la presentación en *Power Point* con la información principal del documento, y que haya diligenciado la lista de invitados, y las secciones A “Programación y cuadro de participantes” y B “Elaboración” del formato de Hoja de vida del documento CONPES F-CA-01. Posteriormente, la Secretaría Técnica del Área responsable de los asuntos CONPES enviará por correo electrónico la citación a la sesión PreCONPES y adjuntará el documento CONPES y el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02 en versión para discusión. En la sesión PreCONPES se llevará control de la asistencia.
- Se recomienda conservar la trazabilidad del proceso de concertación con las entidades participantes en el documento CONPES debido a futuros requerimientos por parte de los organismos de control o la ciudadanía<sup>41</sup>.
- En caso de presentarse cambios en los participantes o responsables consignados en el cuadro de participantes de la Hoja de vida del documento CONPES F-CA-01 o en el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02, se requiere informar al Asesor responsable de los asuntos CONPES vía correo electrónico, adjuntando los formatos actualizados. La actualización de la información sobre los participantes o responsables puede hacerse en cualquier momento del procedimiento.
- Una vez el documento CONPES ha sido programado, puede ser cancelado o suspendido en cualquier momento del procedimiento de elaboración siguiendo los lineamientos establecidos en el presente manual.

## **6 SEGUIMIENTO A DOCUMENTOS CONPES**

Luego de la aprobación de los documentos CONPES de política, iniciará el proceso de seguimiento de acuerdo con el primer corte establecido en la sección de seguimiento del documento. Este se realiza semestralmente, con corte a 30 de junio y 31 de diciembre de cada año, para todos los documentos CONPES de política. Durante ese proceso, las entidades responsables deberán reportar el avance del indicador y financiero de las acciones que se encuentran en el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02, a través del aplicativo web SisCONPES 2.0.

Una vez los reportes son aprobados, se podrán consultar los cálculos de avance a nivel de acción, objetivo y documento de cada Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02. Estas estadísticas se encuentran disponibles para consulta pública, así como el semáforo e informes de cada sector<sup>42</sup>.

En el último ciclo de seguimiento, se debe dar cierre al seguimiento del documento CONPES o determinar la necesidad de darle continuidad a lo planteado en el documento. En esta fase del seguimiento, la DT líder debe diligenciar la Sección E de la Hoja de vida del documento CONPES F-CA-01 para la correspondiente aprobación por parte del Asesor responsable de los asuntos CONPES.

Para realizar el cierre de los documentos CONPES se debe cumplir alguna de las siguientes condiciones:

- Que todas las acciones hayan cumplido con la vigencia y tengan un 100 % de avance en el reporte del indicador.
- Que los lineamientos del documento hayan perdido vigencia debido a cambios en el contexto que justificaron el documento.

<sup>41</sup> Esto implica no solo una lista de asistencia a reuniones sino compromisos que se hayan adquirido o acciones que hayan sido concertadas.

<sup>42</sup> Disponible en <https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/>.



- Que exista un problema jurídico o técnico que justifique el no cumplimiento del 100 % de las acciones.
- Que el documento vaya a ser reemplazado por otro y este incluya las acciones anteriores.

El procedimiento de seguimiento se ejecutará de acuerdo con el documento **PT-SP-01 Seguimiento a compromisos establecidos en PPPP** y el **manual de usuario de SisCONPES 2.0**.

## **6.1 LINEAMIENTOS PARA FORTALECER EL ANÁLISIS DEL SEGUIMIENTO A DOCUMENTOS CONPES**

Con el fin de brindar herramientas para que las direcciones técnicas del DNP evalúen el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en los documentos CONPES que lideran, se definió un indicador que mide el rezago en la ejecución de las acciones. El indicador de la diferencia entre el avance esperado y real de las acciones de los documentos CONPES (Idaer) se obtiene como una resta entre el porcentaje de avance real de las acciones y el propuesto inicialmente en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS). Estos avances son siempre con respecto a metas finales.

El Idaer puede tomar cualquier valor entre -100% y 99%<sup>43</sup> y cuenta con tres niveles de alerta con base en el rezago existente. Estos niveles corresponden a categorías que representan el rezago o avance de las acciones y su diferencia entre lo esperado y lo efectivamente ejecutado:

**Sin rezago o poco rezago:** categoría verde, el Idaer es mayor o igual a -11%. Existe una diferencia mínima entre el porcentaje de avance de las acciones propuestas y la ejecución real. Las acciones han sido ejecutadas con un porcentaje de avance ideal y las entidades a cargo han hecho los reportes de manera oportuna en el aplicativo web SisCONPES 2.0.

**Rezago moderado:** categoría amarilla, el Idaer es mayor o igual a -33%, pero menor a -11%. Existe una diferencia tolerable entre el porcentaje de avance de las acciones propuestas y la ejecución real. Se han ejecutado las acciones con cierto rezago.

**Rezago significativo:** categoría roja, el Idaer es menor a -33%. Existe una diferencia significativa entre el porcentaje de avance de las acciones propuestas y la ejecución real. El porcentaje de ejecución es bajo y las entidades han dejado de reportar en el aplicativo web SisCONPES 2.0.

De esta manera, el Idaer constituye una señal de alerta. Al finalizar cada corte de seguimiento, el Grupo CONPES le enviará a las DT líderes, el Idaer por documento CONPES y acción, de tal forma que puedan revisar los casos que registren un rezago considerable. Los casos en verde no requieren atención. Los casos en amarillo ameritan una revisión inicial para evidenciar posibles situaciones que puedan comprometer la ejecución del documento CONPES. Los casos en rojo requieren una revisión y se recomienda que la DT tome medidas puntuales para solventar el rezago. A continuación, se presentan lineamientos para las DT dependiendo del rezago registrado:

- **Categoría verde:** no es necesario que la DT realice alguna intervención nueva, pero de haber venido realizado alguna gestión, puede continuar con esta.
- **Categorías amarilla y roja:** se recomienda revisar si el motivo de rezago del documento CONPES se debe al no reporte oportuno de los compromisos o a la no ejecución. Para esto, la DT puede solicitar a Grupo CONPES el semáforo del documento CONPES en cuestión y validar el número de acciones que se encuentran en las categorías sin aprobación y sin reporte, lo que implica que no se reportaron oportunamente los compromisos; y el número de acciones en las categorías en alerta y atrasada, lo

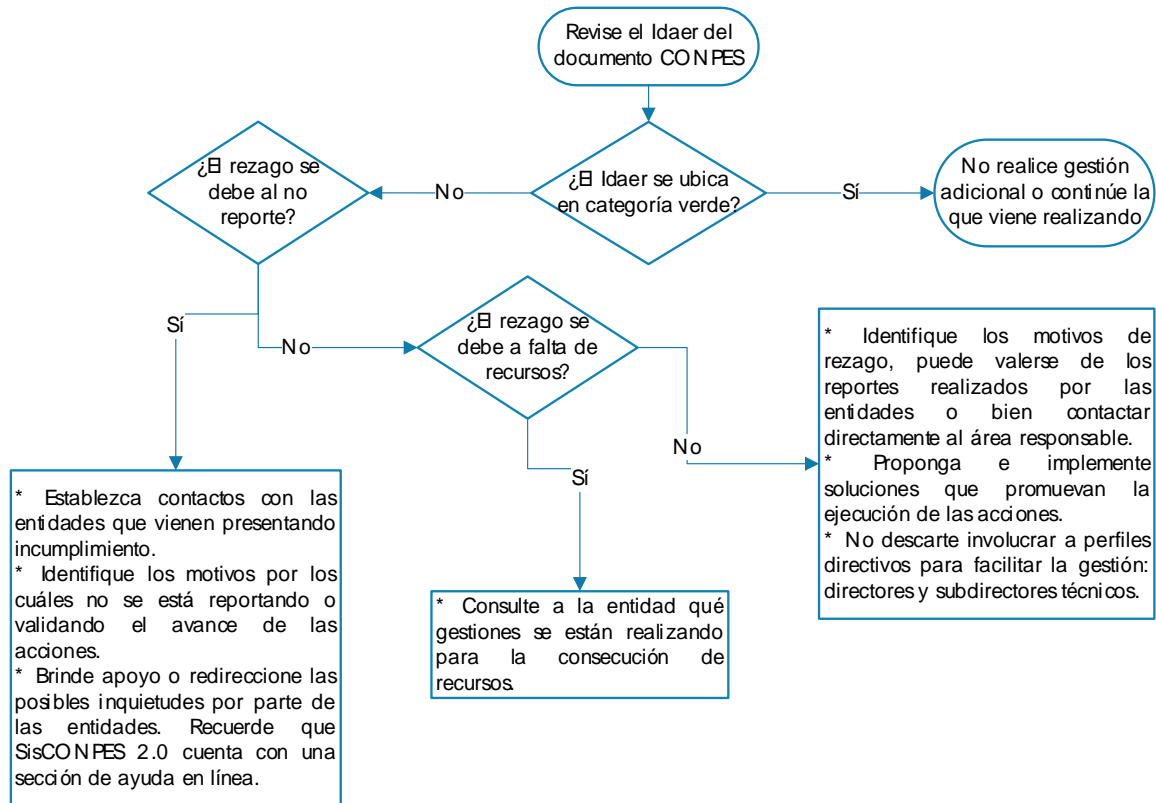
<sup>43</sup> -100% cuando el documento no tiene avance y se había propuesto lograr el 100% de cumplimiento y 99% cuando el documento tiene 100% de avance y se había propuesto lograr el 1% de cumplimiento (mínimo avance posible que se puede definir).



que implica baja ejecución. Si el motivo de rezago obedece al primer caso, se recomienda a la DT contactar a los responsables de reporte y validar los motivos por los cuales este no se está realizando. Si el motivo de rezago obedece al segundo caso, se recomienda a la DT revisar los motivos de incumplimiento descritos en los reportes realizados con el fin de identificar situaciones que estén incidiendo en la baja ejecución. Es de suma importancia que la DT pueda, desde sus competencias, proponer y ejecutar soluciones para retomar la ejecución de las acciones.

El siguiente flujograma resume los lineamientos descritos:

Figura 2. Flujograma de lineamientos para fortalecer el análisis del seguimiento



Fuente: Grupo CONPES, DNP (2020).


## 7 OTROS LINEAMIENTOS

### 7.1 ESTRUCTURA DE LOS DOCUMENTOS CONPES DE POLÍTICA<sup>44</sup>

La construcción del documento CONPES debe hacerse desde la plantilla de Word proporcionada por correo electrónico al inicio de la elaboración del documento por el Área responsable de los asuntos CONPES y siguiendo sus recomendaciones. El uso de la plantilla facilita y agiliza la elaboración del documento al predeterminar las indicaciones de forma requeridas para este.

Las secciones que conforman el documento CONPES son: resumen ejecutivo, tabla de contenido, siglas y abreviaciones, introducción, antecedentes y justificación, marco conceptual (de ser necesario), diagnóstico, definición

<sup>44</sup> Esta estructura aplica para los documentos CONPES de política, incluyendo los documentos en los que se declara de importancia estratégica un proyecto. La estructura de los documentos CONPES de concepto favorable se define de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1068 de 2015.

 Departamento Nacional de Planeación - DNP	<b>MANUAL METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS CONPES</b>	CÓDIGO: M-CA-06
		PÁGINA: 14 de 29 VERSIÓN:11

de la política –dentro de la que se incluye el objetivo general, los objetivos específicos, el plan de acción, estrategias y cortes para el seguimiento y el financiamiento–, recomendaciones, glosario (de ser necesario), bibliografía y anexos.

Respecto a lo mencionado en el párrafo anterior, es importante tener en cuenta que los documentos CONPES de trámite no buscan establecer ni dar los lineamientos para una política, por lo que no requieren de un plan de acción y no son objeto de seguimiento. Por consiguiente, su estructura no incluye la sección de definición de política.

A continuación, se describe lo que debe contener cada una de las secciones listadas anteriormente.

### 7.1.1 Resumen ejecutivo

Es un análisis breve y concreto de los aspectos más importantes del documento, por lo que debe contener las ideas más importantes del mismo. Como mínimo, el resumen debe indicar de forma precisa el problema que se pretende solucionar, el objetivo general de la política, sus principales acciones, las entidades responsables y los recursos requeridos para llevarlas a cabo. En concreto, el resumen ejecutivo es una versión abreviada del documento.

El objetivo del resumen ejecutivo es permitir al lector conocer la propuesta de política pública sin tener que leer todo el documento. Esta sección no debe limitarse a ser la copia de algunos párrafos del texto ni debe contener información no expuesta en el mismo. La extensión del resumen depende del documento, sin embargo, se recomienda no exceder una página. Esta sección no se incluye en la tabla de contenido.

### 7.1.2 Clasificación y palabras clave

Inmediatamente después del resumen, se debe indicar la clasificación del documento<sup>45</sup> y las palabras clave de este. Estas últimas son conceptos o términos propios del tema objeto del documento, a menudo los términos individuales más utilizados, y deben ser útiles al realizar futuras búsquedas en una base de datos. Estas palabras deben coincidir con los términos que serían utilizados por los usuarios para ubicar el documento CONPES.

### 7.1.3 Tabla de contenido

En esta sección se deben listar los títulos de hasta tercer nivel, separados por puntos del número de página donde se encuentran. Los encabezados listados deben guardar la misma numeración del documento. Con el fin de mantener este formato, la plantilla en Word del documento CONPES, provista por el Área responsable de los asuntos CONPES, ya tiene incluida la tabla de contenido. Esto quiere decir que solo debe hacer clic en la parte superior de esta y seleccionar “actualizar tabla”.

### 7.1.4 Siglas y abreviaciones

Después de la tabla de contenido, en una página individual, debe ser incluido un listado de todas las siglas y abreviaciones mencionadas a lo largo del documento CONPES con su respectivo significado. Esta sección no se incluye en la tabla de contenido. Las siglas y abreviaciones pueden corresponder a nombres de entidades (en el caso de los ministerios se debe utilizar los nombres completos), programas, aplicativos, nombres de leyes, entre otros, y deben ir en orden alfabético. Se deben utilizar las siglas y abreviaciones oficiales y de la forma que la entidad la utiliza. En el texto, se debe escribir el nombre completo y entre paréntesis la sigla cuando se mencione por primera vez. Con la excepción de la sigla CONPES; si la sigla tiene 5 caracteres o más y el pronunciado, se escribe con la primera letra en mayúscula y el resto en minúscula. Si la primera mención es en una referencia bibliográfica, la sigla debe estar contenida por corchetes; por ejemplo “(Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2020)” Luego, en las siguientes menciones solo se debe usar la sigla. Esta regla se reinicia una vez comienza la Introducción y la sección de Recomendaciones, y la sigla debe ser definida nuevamente en la primera vez que se mencione.

### 7.1.5 Introducción

Esta sección debe responder las siguientes preguntas: ¿Cuál es el problema que se pretende solucionar, y por qué es importante? Adicionalmente, se debe hacer una exposición breve del estado de la política pública en el tema de interés,

<sup>45</sup> La clasificación puede ser consultada en el siguiente hipervínculo: <http://ru.iiec.unam.mx/view/subjects/>. Esta corresponde a la traducción de la clasificación JEL (*Journal of Economic Literature*) realizada por la Universidad Autónoma de México.



en la cual se deben responder preguntas del tipo ¿qué se ha hecho para solucionar el problema que esta política atiende?, ¿cómo se articula la política propuesta con las anteriores o en qué se diferencian?, ¿cuál es su valor agregado?, ¿cómo aporta a la solución del problema? y ¿cuál es el alcance de la política pública en discusión? Finalice la introducción indicando cuál será la organización del documento de ahí en adelante y la intención de cada sección.

Se sugiere que la introducción sea preferiblemente de una hoja, máximo de dos. Esto teniendo en cuenta que la presentación detallada del problema se realiza en el diagnóstico y el alcance de la política pública se desarrolla en el numeral de antecedentes y justificación.

### **7.1.6 Antecedentes y justificación**

En esta sección se profundiza sobre el estado de la política pública en el tema de interés –expuesto de forma sintetizada en la introducción–, se identifica el marco normativo que sustenta el documento CONPES y se justifica la política planteada.

Con este fin, se proporciona información sobre elementos jurídicos y de política pública, y documentos técnicos o académicos que preceden y motivan la formulación del documento CONPES. Esta información debe ser relevante y debe estar directamente relacionada con el asunto que trata el documento. La sección de antecedentes y justificación debe:

- Identificar un marco normativo de sustento al documento CONPES. Por consiguiente, se debe hacer una reseña breve de las referencias normativas relevantes asociadas con el tema del documento CONPES, referenciándolas de manera coherente y en orden cronológico.
- Identificar un marco de referencia para la política, el cual incluye, entre otros, las estrategias o programas de orden nacional o sectorial precedentes o relacionados, iniciativas de proyectos con los mismos propósitos, estudios técnicos o académicos previos sobre el estado y resultados de la política pública en el tema de interés y experiencias internacionales relacionadas. Se debe incluir un breve resumen y análisis de cada una de las referencias identificadas, destacando su relación con el tema del documento en elaboración (por ejemplo, fortalezas o debilidades, resultados obtenidos por los programas precedentes o relacionados, componentes específicos de experiencias internacionales que serán retomados en la política propuesta, entre otros).
- A partir de los puntos anteriores, demostrar que no existen documentos de política anteriores que aborden la problemática o, en caso contrario, demostrar la necesidad de futuros avances a partir de las lecciones aprendidas.
- Tener en cuenta que la sección de antecedentes no es un recuento de la información existente sobre la temática que aborda el documento, sino una síntesis conceptual que guarda una estrecha relación con la temática de este. Por lo tanto, se deben exponer detalles necesarios de manera precisa, de tal forma que quede explícita la relación, directa o indirecta, que tienen con la problemática abordada o la propuesta de política pública del documento CONPES.
- Evitar la inclusión de citas textuales de normas jurídicas o de estudios anteriores, para lo cual se recomienda describir el punto al que se hace referencia y escribir entre paréntesis el nombre del autor y la fecha de publicación para remitir al lector a la norma o documento que se está mencionando.
- Justificar el alcance del documento a partir del análisis de antecedentes jurídicos, después de haber identificado la necesidad de intervención, teniendo en cuenta el problema identificado y el marco de referencia de la política.

Al cumplir con todo lo anterior, se habrán mostrado detalladamente las razones jurídicas, académicas, técnicas, entre otras, que justifican la propuesta de intervención contenida en el documento. Se debe finalizar esta sección recopilando de manera clara, breve y contundente, las razones que justifican la necesidad de la política propuesta en el documento CONPES.

### **7.1.7 Marco conceptual**

El completo entendimiento de algunos documentos CONPES requiere del manejo y conocimiento de múltiples conceptos técnicos y teorías. Cuando este sea el caso, es necesario incluir un marco conceptual que caracterice y



explique de manera concisa y coherente todos los elementos –definiciones, conceptos y teorías– que enmarcan la propuesta de política pública objeto del documento. Esto se debe hacer resaltando siempre la relación de cada uno de los elementos expuestos con el tema tratado y guardando un orden lógico y coherente.

No todos los documentos CONPES requieren de un marco conceptual y la inclusión de esta sección depende totalmente del tema tratado.

### **7.1.8 Diagnóstico**

La elaboración de un buen diagnóstico es de vital importancia para el diseño de toda política pública y se puede considerar como la parte inicial de dicho proceso. En este apartado se debe describir de forma clara el problema, poniendo de manifiesto su magnitud, estableciendo sus causas, factores de riesgo y consecuencias, identificando a la población afectada por el mismo, determinando la población objetivo de la política pública propuesta, reconociendo si esta hace parte de los grupos más afectados, y estableciendo los actores o entidades relevantes a considerar.

Es necesario tener en cuenta que el diagnóstico es la herramienta que dará sustento a las alternativas de solución y a las acciones concretas planteadas posteriormente. De esta manera, del diagnóstico depende la correcta formulación de la propuesta de política pública, que es la parte central del documento. Para lograr el propósito del diagnóstico, es primordial identificar de manera apropiada el(los) problema(s) que se busca resolver, para lo que es necesario tener un conocimiento pormenorizado de la situación. Lo anterior implica realizar una adecuada y completa revisión documental, hacer el levantamiento de la información necesaria, y llevar a cabo jornadas de discusión con el equipo técnico de la DT responsable y con los demás actores participantes.

En caso de que la política busque resolver varios problemas, estos deben ser listados y clasificados por ejes temáticos, sectores o áreas comunes de intervención. Este ejercicio permitirá definir líneas de intervención y tener un esquema más claro de trabajo de cara a la definición de acciones concretas.

Una vez clasificados los problemas, estos se deben describir de forma clara. La descripción de cada uno debe incluir: (i) en qué consiste el problema, cuándo y dónde se presenta; (ii) las principales causas asociadas, así como una breve descripción de las mismas que, de ser posible, debe ser reforzada utilizando datos estadísticos en el análisis; (iii) las situaciones o hechos afectados por el problema (efectos); (iv) la población afectada; y (v) la magnitud de las afectaciones generadas (línea base), sustentada en estadísticas e indicadores. A continuación, se deben describir las situaciones, necesidades u oportunidades particulares derivadas del análisis de cada problema.

Los problemas planteados deben sustentarse y argumentarse con base en información estadística o cualitativa, debidamente presentada. Se deben evitar afirmaciones sin el debido sustento.

Paso seguido, se deben jerarquizar y priorizar los problemas identificados. Esto se debe realizar haciendo uso de las descripciones expuestas, ya que estas le deben permitir determinar cuál(es) problema(s) requieren ser intervenidos con acciones concretas, cuáles generan mayores afectaciones y cuáles revisten mayor importancia según los resultados del análisis de información y del criterio técnico del equipo. En este proceso, el diagnóstico es el sustento de las alternativas de solución y de las acciones concretas que se planteen en la definición de la política.

Posteriormente, se debe definir la población objetivo dentro de los problemas priorizados, teniendo en cuenta que no siempre es la misma población afectada. No identificar correctamente la población objetivo puede significar un presupuesto mal dirigido y malos resultados incluso antes de finalizar la política. Al establecer la población objetivo se debe dejar claro si esta hace parte de los grupos más afectados por la problemática; de no ser así deben explicarse las razones, con el fin de justificar la selección.

La conclusión del diagnóstico debe indicar las causas de los problemas en las que se pretende incidir con la política propuesta con su debida justificación. Lo anterior, dará paso a la definición de la política.

### **7.1.9 Definición de la política**

En esta sección del documento se busca definir el propósito de la política pública planteada. Para ello, es necesario tener claro: cuál es el direccionamiento de la política; cuál es la problemática que se quiere abordar; cuáles son las





causas y características específicas de la problemática sobre las que se pretende incidir; cuáles son los logros que se pretenden alcanzar a través de la implementación de las acciones propuestas; y cuáles son los recursos financieros necesarios y disponibles para la materialización de la política. Todo lo anterior dentro del horizonte de tiempo definido para su ejecución. Antes de entrar en el detalle de los objetivos, el plan de acción y plan de financiamiento se debe presentar en líneas generales la finalidad de la política pública, de tal forma que en varias secciones del documento se le ratifique al lector por qué es importante la política y los motivos por los cuales se propone la elaboración y aprobación del documento CONPES.

#### **a. Objetivo general**

El proceso de formulación de los objetivos, tanto el general como los específicos, debe estar basado en la identificación de los problemas y sus respectivas causas; elementos que deben estar explicados en la sección de diagnóstico.

El objetivo general describe la finalidad global de la política una vez se ejecuten las acciones propuestas.


Para una adecuada definición del objetivo, este debe cumplir con los siguientes lineamientos:

- Estar expresado en forma cualitativa y no cuantitativa o en términos de metas numéricas.
- Estar directamente relacionado con la problemática identificada.
- Abarcar e integrar los objetivos específicos.
- Tener un horizonte de tiempo definido para ser alcanzado.
- Ser realista, por lo que debe contemplar restricciones técnicas, jurídicas y presupuestales.
- En su redacción se debe tener en cuenta:
  - Un verbo: el objetivo siempre debe iniciar con un verbo en modo infinitivo que indique una acción (el qué).
  - Un para qué: lo que se pretende alcanzar con la ejecución de las acciones.

#### **b. Objetivos específicos**

Cada uno de los problemas identificados en la sección de diagnóstico debe ser atendido por al menos un objetivo específico, el cual a su vez tendrá asociado líneas comunes dentro del plan de acción que se describe posteriormente. Los objetivos específicos responden a la visión y a la apuesta de la política y se derivan del objetivo general. La formulación de los objetivos específicos debe cumplir con los siguientes lineamientos:

- Ser cualitativos, al igual que el objetivo general, y no estar expresados en forma cuantitativa o en términos de metas numéricas.
- Ser planteamientos propositivos que plantean soluciones concretas, alcanzables y medibles.
- Precisar y detallar elementos del objetivo general sin excederse en detalles.
- Mostrar coherencia con los problemas identificados y el diagnóstico.
- Ser realizables y contemplar las restricciones técnicas, jurídicas, y presupuestales.
- Estar numerados y redactados de acuerdo con lo indicado en el objetivo general.
- En su redacción se debe tener en cuenta:
  - Un verbo: el objetivo siempre debe iniciar con un verbo en modo infinitivo que indique una acción (el qué).
  - Un para qué: lo que se pretende alcanzar con la ejecución de las acciones.

 Departamento Nacional de Planeación - DNP	<b>MANUAL METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS CONPES</b>	CÓDIGO: M-CA-06
		PÁGINA: 18 de 29 VERSIÓN:11

Es importante señalar que, si hay una sola problemática identificada en el diagnóstico, la política no tendría objetivos específicos. Solamente tendría un objetivo general que responde a esa única problemática identificada.

### c. Plan de acción

Describe las acciones concretas para lograr los objetivos propuestos. Las acciones deben agruparse por ejes de acción o estrategias que a su vez están asociadas a los objetivos específicos del documento. Cada eje de acción o estrategia debe responder a cada uno de los problemas identificados en el diagnóstico, de manera que haya consistencia entre las dos secciones. Cada una de las acciones que componen el plan de acción debe señalar qué se va a realizar, en qué consiste la acción y cómo se va a llevar a cabo. Con la explicación de las acciones en el documento debe quedar claro cómo se van a solucionar los problemas relacionados en el diagnóstico. Así mismo, se deben señalar las entidades responsables y el horizonte de tiempo para su ejecución.

Esta sección se basa en el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02<sup>46</sup>, por lo que debe garantizarse su coherencia. El plan de acción del documento no necesariamente debe describir todas las acciones del Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02 (aunque es lo ideal), pero todas las acciones descritas en el documento deben definirse en el mencionado formato. Cuando el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02 contiene un gran número de acciones, en el documento debe quedar la descripción de las más importantes y estratégicas, así se evita repetir toda la información que ya está en el mencionado formato.

Es importante destacar que los responsables de las acciones son las entidades, no los programas por medio de los cuales se desarrollan las acciones. Además, cuando las acciones son ejecutadas por más de una entidad se debe definir claramente el rol de cada una y cuál será la entidad líder que reportará el avance de la acción. Debe tenerse en cuenta que, en estos casos, el estado del avance de la acción será responsabilidad de todas las entidades que comparten su ejecución, independientemente del cumplimiento o reporte que hayan realizado de manera individual. En este sentido, se aconseja la definición de acciones compartidas solo en casos puntuales en los que se considera realmente necesario.

Cuando se diligencie el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02, toda la información requerida debe ser diligenciada: título del documento, DT responsable, entidades líderes, objetivo específico, importancia relativa de objetivo, nombre de la acción y la importancia relativa de la acción dentro del documento, así como su relación con otras acciones establecidas en el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02. De igual forma, deben diligenciarse las columnas correspondientes al responsable de la ejecución de la acción específica (entidad, dependencia, persona de contacto y correo electrónico), el tiempo de ejecución (fecha de inicio y fecha final)<sup>47</sup>, el indicador de cumplimiento (tipo, nombre, meta y fórmula de cálculo), el costo de las acciones y los recursos asignados según sus fuentes.

Para la definición de acciones, es importante tener en cuenta que una vez se apruebe el documento CONPES, cualquier modificación de alcance, metas, objetivos o recomendaciones solo procederá mediante la aprobación de un nuevo documento<sup>48</sup>. En consecuencia, se recomienda a las entidades participantes que realicen un ejercicio interno de identificación de riesgos, estimando su probabilidad de ocurrencia e impacto en el rezago o incumplimiento de las acciones planteadas en los documentos CONPES, así como el monitoreo y seguimiento de estos. De esta forma, pueden definir estrategias de prevención y mitigación.

Dentro de los riesgos de mayor impacto se encuentran aquellos asociados a la definición de acciones que: (i) no dependen exclusivamente de la entidad responsable, (ii) definen tiempos de ejecución que sobrepasan el periodo de

<sup>46</sup> El Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02 tiene su propio instructivo y las recomendaciones allí consignadas deben ser acogidas en su totalidad.

<sup>47</sup> Estas fechas deben ser coherentes con la fecha de aprobación del documento. Las acciones que se incorporen en el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02 deberían empezar luego de la aprobación del documento CONPES, pero en ningún momento deben terminar previo a la aprobación del correspondiente documento. Si ese fuera el caso, no habría sido necesario utilizar esta herramienta de política pública para desarrollar algún objetivo identificado.

<sup>48</sup> Con base en lo establecido en el Decreto 1869 de 2017.



gobierno y (iii) no cuenten con financiamiento. Para mitigar su efecto, se recomienda evitar la formulación de acciones de carácter normativo como la aprobación de un proyecto de ley, que no dependen exclusivamente de la entidad responsable y que, en caso tal de no ocurrir, pueden ocasionar retrasos en la ejecución del documento CONPES. En segunda instancia, se recomienda que la entidad defina dentro de su proceso de empalme con el siguiente Gobierno, la socialización de los compromisos adquiridos en documentos CONPES y, en tercer lugar, que las acciones se definan con base en el presupuesto contemplado para la entidad en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y que, en caso tal de requerir recursos adicionales, se definan estrategias para su consecución. La entidad responsable deberá identificar riesgos adicionales a los listados en este manual y definir acciones para mitigarlos.

Finalmente, es importante señalar que cuando se incluyan indicadores de resultado, se deberá diligenciar la pestaña “indicadores de Resultado (IR)” del Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02. Adicionalmente, para cada indicador de resultado se debe diligenciar la pestaña “hoja de vida IR #1”, en donde se deben incluir: (i) las características generales del indicador; (ii) la forma de medición de este; y (iii) la información sobre los periodos de seguimiento del indicador.

#### **d. Seguimiento**

Esta sección del documento CONPES describe las herramientas utilizadas para hacer seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos del documento CONPES de política. Adicionalmente, debe establecer de forma clara los responsables, las fechas de corte de los informes de seguimiento. El “Plan de Acción y Seguimiento del documento CONPES” F-CA-02 se presenta en el formato de Excel y debe ser el primer anexo del documento, lo que facilita los procesos de seguimiento, acompañamiento y evaluación de los objetivos de la política.

En esta sección se debe incluir una tabla en la que se indiquen los cortes de seguimiento al documento y del cierre de este.

En caso de que la política tenga indicadores de resultado, el seguimiento a estos no necesariamente se hará con la misma periodicidad que el seguimiento a las acciones, ya que estos pueden definirse para alguno de los objetivos específicos o para la política en general. Lo anterior, teniendo en cuenta que es probable que solo se puedan observar resultados después de un periodo de tiempo mayor a un semestre (periodicidad de seguimiento de las acciones) precisamente por ser indicadores de este tipo.


#### **e. Financiamiento**

En esta sección se deben mencionar tanto los recursos financieros necesarios como los asignados para la ejecución de las acciones propuestas, considerando el horizonte de tiempo definido por la política. Dado que es crucial verificar que todas las acciones o intervenciones propuestas sean viables jurídica, técnica y presupuestalmente, en esta sección no deben incluirse acciones que no estén debidamente presupuestadas y concertadas. Para tal fin, es necesario identificar claramente las vigencias para las cuales se van a comprometer recursos, sus respectivas fuentes de financiación y el uso que se les dará.

Esta sección debe ir acompañada de una tabla que detalle los recursos financieros por entidad para cada una de las vigencias definidas. Adicionalmente, en el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02 se debe consignar la información relacionada con los recursos programados para la ejecución de cada una de las acciones establecidas en la política.

### **7.1.10 Recomendaciones**

Las recomendaciones se definen como directrices establecidas en el documento CONPES, aprobadas por el CONPES, y dirigidas a entidades centralizadas y descentralizadas del orden nacional, entidades territoriales y entidades de naturaleza única. Las recomendaciones son prioritarias y cruciales para el logro de los objetivos planteados en la política.

 Departamento Nacional de Planeación - DNP	<b>MANUAL METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS CONPES</b>	CÓDIGO: M-CA-06
		PÁGINA: 20 de 29 VERSIÓN:11

Es fundamental tener en cuenta que las recomendaciones deben estar asociadas a las acciones planteadas en el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02, y deben formularse de manera tal que su resultado se pueda materializar para garantizar el seguimiento a su cumplimiento. Es importante resaltar que al final de cada recomendación se debe incluir en paréntesis la fecha en la que esta estará cumplida.

Finalmente, se debe incorporar una recomendación al DNP para que consolide y divulgue la información proporcionada por las entidades participantes del avance semestral de la ejecución de las acciones según lo establecido en el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02 de cada documento aprobado.

### 7.1.11 Glosario

En esta sección se debe incluir un listado de términos clave que ayuden a dar un mayor contexto o detalle sobre la política tratada en el documento CONPES. Las definiciones de los términos deben ser concisas y claras, no deben excederse de un párrafo y deben presentarse en orden alfabético. No todos los documentos CONPES requieren de un glosario, por lo que la inclusión de esta sección depende de la necesidad de definir términos particulares al tema tratado.

### 7.1.12 Bibliografía

Para elaborar esta sección se deben utilizar las normas APA. Para más información se debe consultar el acápite Referencias y bibliografía de la sección 7.2.1 de este manual.

### 7.1.13 Anexos

En esta sección debe incluirse como primer anexo (Anexo A) el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02. Cada uno de los anexos debe estar debidamente numerado y titulado, por ejemplo: Anexo B. Título del anexo

Las tablas que se utilicen en la sección de anexos deben continuar la numeración utilizada en el texto del documento.

En casos excepcionales, en los que se requiere utilizar archivos en otros programas como anexos, se debe verificar que los títulos tanto de la tabla de contenido como del archivo anexo coincidan para evitar confusiones innecesarias. En los casos en los anexos correspondan a archivos de Excel, deben estar debidamente organizados y cada hoja debe estar titulada según su contenido en la pestaña correspondiente.

## 7.2 INDICACIONES DE FORMA

En esta sección se presenta un conjunto de reglas y lineamientos que deben tenerse en cuenta en la elaboración de un documento CONPES y su respectiva presentación en PowerPoint. Esto con el fin de preservar un buen manejo del idioma y guardar homogeneidad tanto en los documentos CONPES como en las presentaciones. Todas las indicaciones de forma descritas en esta sección están predeterminadas en la plantilla de Word que debe ser utilizada para la elaboración de documentos CONPES, y en la plantilla de PowerPoint las presentaciones deben seguir los lineamientos de la dirección general y debe incluir el problema y la solución.

### 7.2.1 Documento

#### a. Letra y espacio

- El tipo de letra que se debe utilizar es: Futura Std Book, tamaño 11
- Espacio del interlineado: 1,15
- Márgenes: Normal. Superior e inferior: 2,5 cm. Derecha e izquierda: 3 cm
- Tamaño de la hoja: Carta
- Solo debe haber un espacio entre palabras.

#### b. Uso de mayúsculas y minúsculas



- **Mayúsculas**

- Se deben utilizar en los sustantivos y adjetivos que componen el nombre de entidades, organismos, departamentos o divisiones administrativas, edificios, monumentos, establecimientos públicos, partidos políticos, etc.: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Casa de Nariño, la Biblioteca Nacional, el Museo de Bellas Artes, el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Nacional de Colombia, la Facultad de Medicina, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, etc. También los nombres de los sistemas, programas y políticas que han sido formalizados como tales: Política de Seguridad Democrática, Programa Familias en Acción, Red Unidos.
- También se usan en determinados nombres cuando designan entidades o colectividades institucionales: la Universidad, el Estado, el Ejército, la Judicatura, el Gobierno. En muchos casos, esta mayúscula tiene una función diferenciadora, ya que permite distinguir entre acepciones distintas de una misma palabra: Iglesia ('institución') / iglesia ('edificio'), Ejército ('institución') / ejército ('conjunto de soldados'), Gobierno ('conjunto de los ministros de un Estado') / gobierno ('acción de gobernar').
- Las letras mayúsculas deben escribirse con tilde si les corresponde llevar tilde según las reglas de acentuación gráfica del español, tanto si se trata de palabras escritas en su totalidad con mayúsculas como si se trata únicamente de la mayúscula inicial<sup>49</sup>.
- En el texto, la primera letra de la palabra documento en las expresiones "documento CONPES" y "documentos CONPES" siempre debe ir en mayúscula.

- **Minúsculas**

- Se escriben en minúscula los nombres de los días de la semana, de los meses y de las estaciones del año. Solo se escriben con mayúscula cuando forman parte de fechas históricas, festividades o nombres propios: Primero de Mayo, Primavera de Praga, Viernes Santo, Hospital Doce de Octubre.
- Los nombres comunes genéricos que acompañan a los nombres propios geográficos (ciudad, río, mar, océano, sierra, cordillera, cabo, golfo, estrecho, etc.) también deben escribirse con minúscula: la ciudad de Bogotá, la sierra de La Macarena, la cordillera de los Andes, el cabo de La Vela. Sólo si el nombre genérico forma parte del nombre propio, se escribe con mayúscula inicial: Ciudad de Panamá, Río de la Plata, Sierra Nevada de Santa Marta, el Macizo Colombiano.

**c. Uso de cursiva y negrita**

- La cursiva debe utilizarse cuando se quiere mencionar algún extranjerismo cuyo uso resulta a veces necesario e irremplazable. Si estas palabras aparecen en cursiva indican que son palabras ajenas a la estructura morfológica y fonética del español (Fundéu BBVA, 2015). Adicionalmente, cuando se mencione el nombre de un Documento CONPES, de un Plan Nacional de Desarrollo o de un proyecto asociado a una declaración de importancia estratégica, debe hacerse en cursiva.
- Se debe utilizar la negrita para los títulos de los objetos insertados en el documento, así como los títulos de las columnas o filas de sus tablas.

**d. Cifras**

- **Números**

<sup>49</sup> <http://www.rae.es/consultas/tilde-en-las-mayusculas#sthash.dLao4E4l.dpuf>.



- El separador de miles debe ser un “.” (punto), mientras el de decimales debe ser una “,” (coma). Esto aplica tanto para el cuerpo del documento como para los objetos insertados (gráficos, tablas) y notas al pie. La separación de las cifras en inglés es, al contrario: se separan los miles con “,” y los decimales con “.”
- No debe escribirse el punto “.” al referirse a años, números de páginas, de artículos, decretos o leyes.
- Si las cifras mencionadas superan los miles de millones, deben escribirse de la siguiente manera: 70.400 millones de pesos (dólares), 1,2 billones de pesos (dólares).

- **Porcentajes**

- Las cifras expresadas como porcentaje deben estar anteceditas por un artículo, por ejemplo: el 38,5 %...; un 3 %...
- Deben estar escritos con el signo “%” y no con la palabra porcentaje.
- Debe haber un espacio entre la cifra y el signo “%”.

Para cifras en pesos:

- Se debe utilizar la palabra pesos (y no el signo pesos) después de la cifra correspondiente (y unidad de ser ese el caso), como se muestra a continuación: 187.516 millones de pesos.

Para cifras en dólares:

- Se debe utilizar la expresión USD antes de la cifra y sin espacio entre las letras. Si se está traduciendo una cifra de inglés a español y se va a escribir en el documento CONPES, “1 billion dollars” en español se escribe “USD 1.000 millones”.

**e. Gráficos, tablas y figuras**

Si se incluye un objeto, sea un gráfico, tabla o figura, se deben incluir las respectivas referencias y la descripción de los mensajes más relevantes del objeto dentro del cuerpo del documento. La numeración correspondiente y el título del mismo. Se escribe “Tabla” Número de Tabla. “Nombre de la Tabla” y no “Tabla No. XX. Nombre de la tabla.” Se debe utilizar la herramienta de Word para insertar títulos. La plantilla de Word que debe utilizar para la elaboración de los documentos CONPES tiene predeterminada esta opción para la inserción de tablas.

Se debe utilizar siempre la herramienta de Word referencias cruzadas que le permite hacer alusión a un objeto que se encuentra en otra parte del documento, y dirigir al lector a este por medio de un hipervínculo. Para hacer uso de la herramienta, primero es necesario titular los elementos a los que quiera dirigir al lector usando la opción *Insertar título* descrita en el párrafo anterior. Luego, al insertar las referencias cruzadas, se selecciona la casilla *Insertar como hipervínculo* y se marca la opción *sólo rótulo y número* en el menú emergente *Referencia a*.

Todo objeto incluido en el documento debe ser totalmente editable y en ningún caso copiado en formato de imagen. Para lo anterior, se recomienda pegar los gráficos y tablas directamente de Excel sin seleccionar la opción *Imagen*. Incluya la fuente de los objetos insertados debajo del mismo, y las notas explicativas cuando sean necesarias. Al final de esta sección se presenta la forma correcta de citación de las fuentes y notas explicativas.


- **Tablas**

- Se debe utilizar siempre la palabra Tabla con su respectiva numeración y no se debe intercambiar por la palabra “Cuadro”.



- La letra de la tabla debe ser la misma (en fuente, estilo y tamaño) tanto en los nombres de las columnas como en el de las filas. En este caso es Futura, 10.
  - Las cifras deben quedar alineadas hacia la derecha con decimales debajo de decimales, comas debajo de comas, unidades debajo de unidades. Se aconseja el uso de un solo decimal. Los totales y subtotales en las tablas deben ser la suma de sus componentes.
  - Cuando toda la tabla tiene la misma unidad de medida (metros, porcentajes, millones de pesos, etc.), esta se debe escribir en renglón aparte del título y centrada, pero no en paréntesis.
  - Se debe utilizar negrita para los títulos de filas o columnas.
  - No es visualmente amigable ver una tabla llena de signos “%” o de “\$”. Por esa razón, y dado que cada cifra debe tener su unidad de medida, se sugiere especificar en el nombre de la columna la unidad de medida cuando sea posible. Por ejemplo: Pobreza (%).
  - Cuando se escriba otro tipo de información que sea distinta a cifras, se deben utilizar las propiedades de tabla (clic derecho para desplegar el menú cuando está el cursor sobre la tabla) y centre la información en la celda, de manera que no quede pegada ni al borde superior ni al inferior.
  - La primera fila debe tener borde superior e inferior con doble línea y la última fila debe tener borde inferior también con doble línea.
- *Gráficos*
    - Se debe utilizar siempre la palabra Gráfico con su respectiva numeración y no se debe intercambiar por la palabra Ilustración.
    - Deben ser autocontenidos y transmitir claramente los mensajes para los cuales se utiliza. Cuando se escoja un tipo de gráfico, se debe reflexionar sobre cuál es la mejor forma de presentar la información. Unas de las opciones más utilizadas son columnas, líneas, barras o áreas. Se desaconseja el uso de gráficos en forma de tortas teniendo en cuenta un análisis técnico reciente sobre la representación gráfica de datos (Schwabish, 2014). En caso de decidir que es la única forma de presentar la información se recomienda incluir los porcentajes con los nombres de las series al lado de cada porción de la torta.
    - Si se trata de un gráfico hecho en un plano cartesiano, tanto la abscisa (eje x) como la ordenada (eje y) deben llevar el nombre y las unidades. En el caso de las ordenadas, gire 180° el título del eje para que quede hacia adentro del gráfico. Los nombres de los ejes no deben ser escritos en negrita. Si la información de su gráfico tiene dos ejes de ordenadas, especifique el nombre de ambos. No será necesario utilizar los ejes cuando la información de estos se entienda con la etiqueta de datos de cada categoría del gráfico.
    - La leyenda de los gráficos debe estar en la posición superior y no inferior como aparece por defecto.
    - Los bordes de los gráficos no deben tener línea.
    - Se deben utilizar colores que contrasten para que puedan distinguirse si el documento CONPES se imprime en escala de grises. Para un gráfico con dos variables, se recomiendan los colores **naranja y azul**.
  - *Figuras*

Entre las figuras que pueden ser utilizadas para el documento CONPES, se encuentran esquemas que apoyen sus argumentos, o fortalezcan la descripción de algún factor esencial para la política propuesta. Es importante que estos

 Departamento Nacional de Planeación - DNP	<b>MANUAL METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS CONPES</b>	CÓDIGO: M-CA-06
		PÁGINA: 24 de 29 VERSIÓN:11

sean editables dentro del documento de Word y se utilicen colores que contrasten. No se deben utilizar bordes de color para el cuadro externo de la figura.

- *Notas al pie de los objetos*

**Fuentes.** Debajo de cada uno de los objetos debe estar la fuente de donde proviene la información, fuente(s) que debe(n) expresarse así:

Fuente(s): origen de los datos (explicando siglas si es necesario. Los documentos CONPES son para el público en general, que puede tener, o no, conocimiento sobre el tema).

Cuando hay varias fuentes, se organizan alfabéticamente. Se debe escribir el nombre de la dependencia, separado por una “,” de la entidad a la que pertenece como muestra a continuación:

Fuente: Dirección de Desarrollo Social, DNP (2015).

No se recomienda el uso de las abreviaciones de las direcciones técnicas del DNP ni de los ministerios.

**Notas explicativas.** Son aclaraciones sobre un aspecto general del objeto. Cuando se quiere especificar algún cálculo sobre el indicador expresado en el objeto, es necesario hacer una muy breve descripción dentro de la nota explicativa del objeto correspondiente. Las notas explicativas deben ubicarse debajo de la fuente, y escribirse como se muestra a continuación, siempre haciendo referencia al contenido específico dentro del objeto que requiere aclaración, con letras minúsculas en paréntesis y como superíndices.

(a) Primera nota. (b) Segunda nota. (c) Tercera nota.

#### **f. Notas al pie de página**

Se deben emplear para aclarar o ampliar información y profundizar un tema para mayor entendimiento del lector. Para no distraer al lector en medio de una frase u oración, se sugiere introducir la nota al pie al final de la frase.

En los documentos CONPES no se utilizan los pies de página para referencias bibliográficas, pues estas irán dentro del cuerpo del texto tal como lo indican las normas APA para citación. Los pies de página deben tener el formato de superíndices y deben contener la misma fuente del cuerpo del documento, pero el tamaño debe ser inferior en dos puntos (Futura Std Book, 9). Como casos particulares, siempre que se mencione por primera vez un documento CONPES o una figura jurídica como una ley, decreto, resolución o norma, debe incluirse una nota al pie indicando, para los documentos CONOES, la *url* donde se encuentra el documento CONPES y, para el resto de documentos legales, indicando el propósito de la figura jurídica (ver Para citar normas legales). Específicamente, en el caso de documentos CONPES, esta nota debe tener la forma “Disponible en:” seguido por la dirección *url* en la que el DNP ha compartido la versión aprobada del documento. Se debe utilizar la herramienta de Word *Referencias* en la barra superior para insertar citas, administrar fuentes y generar la bibliografía, teniendo en cuenta que el estilo de citación utilizado sea la última versión del estilo APA.

#### **g. Numeración**

Todos los niveles de la tabla de contenido deben utilizar numeración arábiga. Se recomienda asignar diferentes niveles a los títulos de interés de cada sección para poder generar automáticamente la tabla de contenido. En Word, esto se hace en el menú *Referencias*, en la opción *Agregar texto*, o seleccionando en la barra de estilos del menú *Inicio* el estilo del nivel de título correspondiente. Se recomienda utilizar la segunda opción, ya que la plantilla de Word para documentos CONPES incluye estilos para los tres niveles de título que automáticamente asignan la numeración recomendada. Estos estilos son: *CONPES Título1*, *CONPES Título2*, *CONPES Título3*.

Cuando se listen elementos dentro del texto, se deben utilizar números romanos en minúscula y entre paréntesis, separando con “punto y coma” cada elemento de la lista de la siguiente manera:

“... Sin embargo, se considerarán los siguientes aspectos: (i) la calidad del documento; (ii) la precisión de los conceptos; (iii) la rigurosidad de los argumentos; y (iv) el correcto manejo del idioma...”.





## h. Referencias y bibliografía

A menudo se utilizan referencias para apoyar o sustentar los argumentos de un planteamiento dentro del documento CONPES, o en ocasiones porque se trata de ideas o conclusiones alcanzadas por otras personas y no son de la autoría propia de quienes elaboran el documento CONPES. Las referencias incluidas en el texto deben guardar el siguiente formato: (Autor, año, p. x). El número de la página se debe incluir cuando se está citando textualmente una frase u oración de otro documento. Para los demás casos, se puede utilizar la herramienta de Word de insertar cita, para citar los documentos dentro del texto.

Al final del documento CONPES, en la sección de bibliografía se deben incluir todas las referencias mencionadas a lo largo del texto y otras adicionales utilizadas para la elaboración del documento. Los diferentes tipos de referencias se deben listar en orden alfabético y con el formato –incluidos paréntesis, comas, puntos, mayúsculas y cursivas- que se señala a continuación (normas APA). Cuando haya más de una obra de un mismo autor se organizarán desde la más antigua hasta la más reciente.

- *Libros*

Apellido, Inicial del nombre. (año). *Título*. (Edición). Ciudad, País: Editorial.

Mangas, A. y Liñán, D. (2003). *Instituciones y derecho de la Unión Europea* (2ª. ed.). Madrid, España: McGraw-Hill Interamericana.

Tapscott, D. (1996). *La economía digital*. Bogotá D.C., Colombia: McGraw-Hill Interamericana. (Original en inglés, 1996).

Si es un libro con varios autores es conveniente escribir el editor:

Apellido, Inicial del nombre del editor. (Eds.) (año). *Título*. (Edición). Ciudad, País: Editorial.

- *Capítulo de un libro*

Apellido, Inicial del nombre. (año). "Título de artículo". En Inicial del nombre. Apellido (Eds. O Comps. etc.) *Título de libro* (páginas correspondientes al artículo). Ciudad, País: Editorial.

Botero, F. (1998). "La suscripción nacional después de tres elecciones". En Bejarano, A. M. y Dávila, A. (Comps.) *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998* (pp. 117-138.). Bogotá, D.C., Colombia: Universidad de los Andes – Fundación Social,

Esquirol, J. (2003). ¿Hacia dónde va América Latina? En: Villegas, M. y Rodríguez, C. (Eds.) *Derecho y sociedad en América Latina* (pp. 93-102.). Bogotá D.C., Colombia: ILSA – Universidad Nacional de Colombia.

- *Artículos de revistas indexadas*

Apellido, Inicial del nombre. (año). Título del artículo. *Nombre la revista, volumen* (número de la edición), números de páginas.

Williamson, O. (2002). The theory of the firm as governance structure: From choice to contract. *Journal of Economic Perspectives*, 16(3), 171-195.


Prada, L. (2003). Globalización y finanzas internacionales. *Innovar*, 21, 31-36.

- *Artículos de periódicos o diarios*

Apellido, Inicial del nombre, (día de mes, año). "Título del artículo". *Nombre del diario*. Ciudad, abreviatura p., número de la página consultada.

Zuluaga, M. (26 de febrero, 2003). Temor por salida de bananera. *El Tiempo*, Bogotá, D.C., p. 1-6.

Las "brujas" criticonas de la alfombra roja (26 de febrero, 2003). *El Tiempo*, Bogotá, D.C., pp. 1/2-6.

 Departamento Nacional de Planeación - DNP	<b>MANUAL METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS CONPES</b>	CÓDIGO: M-CA-06
		PÁGINA: 26 de 29 VERSIÓN:11

- *Tesis de grado*

Apellido, Inicial del nombre, (año). *Título* [tesis de pregrado, maestría, o doctoral (no publicada, si es el caso)]. Institución, Facultad, Ciudad, País.

Bustos, B. (1990). *Mujeres, hogar e industria* [tesis de maestría no publicada]. Universidad Nacional de Colombia - Departamento de Sociología - Maestría en Antropología, Bogotá, D.C., Colombia.

- *Contribución no publicada y presentada a un evento*

Apellido, Inicial del nombre, (año, mes días). Título. Evento, Ciudad: País.

Hernández, G. (2001, 6 y 7 de septiembre). La gerencia de talento humano en las empresas medianas y grandes del occidente colombiano. Ponencia presentada al Encuentro de la Red de Investigadores de Estudios Interdisciplinarios sobre Organización y la Gestión. Ibagué: Colombia.

- *Para citar normas legales*

En el cuerpo del texto, si se está simplemente mencionando la norma, o se está exponiendo algún planteamiento al respecto, debe escribir el tipo de norma, el número de la misma y el año de su aprobación, por ejemplo: Ley 1448 de 2011. Sin embargo, la primera vez que se mencione la norma específica se debe añadir una nota al pie especificando el nombre de la norma. En el caso del ejemplo, la nota al pie diría: “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”.

Si se requiere citar la norma como fuente dentro del documento, debe escribir entre paréntesis el tipo de normativa, su número y el año de aprobación, de la siguiente forma: (Ley XXX de año). Ejemplo: (Ley 1448 de 2011).

En la sección de bibliografía no se deben incluir las referencias normativas.

- *Para citar un documento CONPES*

En el cuerpo del documento, se debe referenciar el número del documento CONPES y su nombre en estilo cursivo como se muestra abajo. Adicionalmente, se debe incluir una nota al pie con el enlace en el que se puede consultar el documento referenciado.

“...el Documento CONPES 3461 *Estrategia integral para el desarrollo del departamento del Cauca*,...”

Cuando se cite en la sección correspondiente, hágalo así:

Departamento Nacional de Planeación. (2002, julio). *Evaluación del Programa de subsidio familiar de vivienda de interés social, 1999-2002* (Documento CONPES 3178). Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3178.pdf>

- *Para citar un Plan Nacional de Desarrollo*

En el cuerpo del documento, escríbalo con el periodo y su nombre en estilo cursivo como se muestra a continuación:

“...este objetivo hace parte del segundo capítulo del PND 2014-2018, *Todos por un nuevo país*, según el cual...”

En la sección de bibliografía cite de la siguiente manera:

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un nuevo país*, Bogotá D.C., Colombia: DNP



### **i. Sugerencias de redacción**

- Las tablas del texto deben ser referenciadas dentro del cuerpo del documento. Se debe procurar añadir una nota corta al final de las tablas que explique la metodología de construcción de las mismas. Esta nota resulta clave para facilitar la comprensión de la tabla por un público no especializado.
- Se deben evitar las citas textuales. Es preferible que luego de leer ponga en sus palabras lo que dice el texto haciendo la respectiva referencia. Interpretar es clave y hace menos denso el documento.
- Las frases y oraciones terminan con punto final, así como las notas al pie y la citación de fuentes.
- La palabra CONPES debe escribirse siempre en mayúsculas por ser acrónimo y quebrantar la norma ortográfica que obliga a escribir m antes de p.
- La primera vez que se incluya una sigla o abreviación dentro del texto, se debe escribir el nombre completo en el documento y se debe incluir la sigla o abreviación entre paréntesis: por ejemplo, entidad promotora de salud (EPS). A lo largo del documento se debe continuar utilizando la sigla y no se debe escribir de nuevo el nombre completo. Adicionalmente, se debe incluir la sigla o abreviación en la sección estipulada para ello (siglas y abreviaciones). Para el caso de los ministerios, siempre debe escribir el nombre completo del Ministerio en el cuerpo del documento, las fuentes de los objetos y las notas al pie. En el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PAS) F-CA-02, en la presentación de PowerPoint, o en objetos con limitación de espacio, puede utilizar el nombre abreviado de “Min” para Ministerio y el nombre correspondiente del organismo según lo ha sido establecido por el Gobierno nacional: MinAgricultura, MinAmbiente, MinComercio, MinCultura, MinDefensa, MinEducación, MinHacienda, MinInterior, MinJusticia, MinMinas, MinRelaciones, MinSalud, MinTIC, MinTrabajo, MinTransporte, y MinVivienda.
- A lo largo del documento, se deben escoger términos que no generen dudas y si se están usando dos términos sinónimos para referirse al mismo concepto, se debe hacer explícito señalando que se utilizarán de manera indistinta.
- Procure que las oraciones de sus párrafos sean cortas. Oraciones largas desgastan al lector y no permite una correcta comprensión de las ideas que se mencionan.
- Si se está dejando plasmado un interrogante en alguna parte del texto, en español las preguntas tienen un signo inicial y final (¿...?) respectivamente. Esto también aplica cuando se estén utilizando los signos de admiración (¡...!).
- Si existen dudas sobre el significado, acentuación, o correcto uso de alguna palabra, se sugiere consultar la Real Academia Española en <http://www.rae.es/>.
- Si desea revisar las más recientes novedades en ortografía, remítase al Manual de Novedades de la ortografía de la lengua española (2010), Versión 1.7 (Fundéu BBVA, 2016).
- Los demostrativos estos, ese y aquel, con sus femeninos y plurales, pueden ser pronombres (cuando ejercen funciones propias del sustantivo), por ejemplo: Eligió este; Ese ganará; Quiero dos de aquellas. También pueden ser adjetivos (cuando modifican al sustantivo): Esas actitudes nos preocupan; El jarrón está estorbando. Sea cual sea la función que desempeñen, los demostrativos siempre son tónicos y pertenecen, por su forma, al grupo de palabras que deben escribirse sin tilde según las reglas de acentuación: todos, salvo aquel, son palabras llanas terminadas en vocal o en -s, y aquel es aguda acabada en -l. Por lo tanto, sólo cuando en una oración exista riesgo de ambigüedad, porque el demostrativo pueda interpretarse en una u otra de las funciones antes señaladas, el demostrativo llevará obligatoriamente tilde en su uso pronominal. Así, en una oración como la del ejemplo siguiente, únicamente la presencia o ausencia de la tilde en el demostrativo permite interpretar correctamente el enunciado: ¿Por qué compraron aquellos libros usados? (aquellos es el sujeto de la oración); ¿Por qué compraron aquellos libros usados? (el sujeto de esta oración no está expreso,



y aquellos acompaña al sustantivo libros). Las formas neutras de los demostrativos, es decir, las palabras esto, eso y aquello, que sólo pueden funcionar como pronombres, se escriben siempre sin tilde: Eso no es cierto; No entiendo esto, (RAE, 2005 (a)).

- Uso de la letra y (RAE, 2005 (b))

**Conjunción copulativa.** Toma la forma e ante palabras que empiezan por el sonido /i/: Eres único e irrepetible; Necesito aguja e hilo. Existen las siguientes excepciones:

- a) Cuando al sonido /i/ le sigue una vocal con la que forma diptongo: La mesa es de madera y hierro (no de madera e hierro).
  - b) Cuando la conjunción se hace tónica y adquiere un valor adverbial en oraciones interrogativas: ¿Y Inés? [= ¿Dónde está Inés?].
1. Hay palabras, como hiato o ion, que pueden articularse con hiato ([i - á - to], [i - ón]) o con diptongo ([yá - to], [yón]). De ahí que sea válido el uso de e (si se articulan con hiato) o de y (si se articulan con diptongo) delante de estas voces: *diptongo e hiato o diptongo y hiato; moléculas e iones o moléculas y iones*.
  2. y/o. Hoy es frecuente el empleo conjunto de las conjunciones copulativa y disyuntiva separadas por una barra oblicua, calco del inglés and/or, con la intención de hacer explícita la posibilidad de elegir entre la suma o la alternativa de dos opciones: Se necesitan traductores de inglés y/o francés. Se olvida que la conjunción o puede expresar en español ambos valores conjuntamente (→ o 2, 1). Se desaconseja, pues, el uso de esta fórmula, salvo que resulte imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos. Si la palabra que sigue comienza por o, debe escribirse y/u.

## 7.2.2 Presentación en PowerPoint

La presentación se debe enviar al Área responsable de los asuntos CONPES por lo menos con dos días de anticipación de la socialización del documento CONPES. (APA, 2017). El Área responsable de los asuntos CONPES se encargará de hacer los ajustes pertinentes a la versión definitiva, por lo que una vez remitida la presentación a dicho equipo, no se deben realizar cambios adicionales sin coordinar con el Área responsable de los asuntos CONPES.

La presentación debe contener información relevante, clara y concisa del documento. Debe ser autocontenida y explicar de manera clara la contribución de la política pública propuesta, la importancia y pertinencia del documento, el plan de acción y seguimiento, las recomendaciones asociadas y las entidades responsables. Todo lo anterior se debe hacer en un máximo de veinte a veinticinco diapositivas.

Se sugiere incluir las siguientes secciones para la presentación: siglas (cuando se utilicen), antecedentes de política pública, diagnóstico y definición de política, definición de metas y seguimiento, y financiamiento. Es imprescindible que la sección *diagnóstico y definición de política* siga una estructura problema-solución. Es decir, en una diapositiva se presenta el diagnóstico del primer problema que atiende la política, por ejemplo, e inmediatamente en la siguiente diapositiva se presentan las acciones contempladas en el plan de acción para solucionar dicho problema.

La cantidad de texto en cada diapositiva debe ser mínimo pero informativo. No recargue las diapositivas con información innecesaria; no siempre más es mejor. La letra que se utilice debe ser legible desde una distancia considerable. Se deben tener en cuenta los comentarios y sugerencias mencionados en los indicadores de forma de este manual para preservar la calidad de su presentación.

En el caso de la presentación es válido utilizar los nombres sintetizados de los ministerios establecidos en la directiva presidencial, según como se listaron anteriormente.

Las tablas y gráficos deben ser copiados en la presentación en formato editable, con el fin de facilitar su edición y cambios de formato. Los gráficos insertados no deben tener línea en los bordes y tampoco deben estar numerados ni



titulados (el título se inserta como un texto de la diapositiva). Cuando se están utilizando viñetas, estas deberán aparecer en el mismo color de la fuente del texto y en un tamaño del 70 % respecto a la fuente. Se deben utilizar puntos finales para todas sus viñetas.

Toda la información que se exponga en esta presentación debe estar contenida en el documento CONPES respectivo. En la presentación no debe haber información que no ha sido mencionada en el documento.

**Fecha de aprobación: junio 4 de 2021**

Elaboró: ORIGINAL FIRMADO

---

Juan Camilo Medina  
**Contratista del área responsable de los asuntos CONPES**

Revisar: ORIGINAL FIRMADO

---

Maria Fernanda Cortés  
**Asesora responsable de los asuntos CONPES**

Aprobó: ORIGINAL FIRMADO

---

Maria Fernanda Cortés  
**Asesora responsable de los asuntos CONPES**