DOCUMENTO CON LOS LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES

Entregable 15537 – Producto 5744

Elaborado por:
Edgar Bernal Romero

Aprobado por:
Jhovana Rojas Cardona
Directora Estrategia Regional

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
Subdirección General de Descentralización y Desarrollo TerritorialDirección de Estrategia Regional

Bogotá, D.C., 30 de noviembre de 2023

DOCUMENTO FINAL 15537

Contenido

Introducción 3
El Plan Nacional de Desarrollo como marco de política para la planeación regional y local 5
Normatividad y procedimientos para la formulación y aprobación de PDT 11
Paso a paso de los lineamientos para la formulación y aprobación de PDT 15
a. Pasos sugeridos para el diagnóstico 15
b. Pasos sugeridos para la formulación 16
c. Pasos sugeridos para la aprobación de PDT 17

DOCUMENTO FINAL 15537

Introducción

Este documento describe los puntos clave del diseño conceptual, metodológico y operativo de la estrategia que implementará el Departamento Nacional de Planeación – DNP durante el acompañamiento, asesoría y asistencia técnica en terreno a la formulación y aprobación de Planes de Desarrollo Territorial – PDT 2024 – 2027.

En la práctica, este documento se establece como un protocolo básico para que las Direcciones Técnicas de la entidad, los aliados estratégicos del Gobierno nacional, la Cooperación Internacional, Órganos de control, gremios de entidades territoriales, esquemas asociativos - entre otros actores que tradicionalmente inciden en este proceso - puedan converger de una manera ordenada, multiescalar e integral en el despliegue territorial de la estrategia para acompañar, asesorar y asistir técnicamente la formulación de los PDT.

Lo anterior, por supuesto en el marco de la función misional que tiene el DNP de *"Coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en desarrollo regional, ordenamiento territorial, descentralización y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios (…)"*, así como *"Brindar asesoría y asistencia técnica a las entidades públicas del orden nacional y territorial para el desarrollo de sus funciones en los asuntos de competencia de la entidad"* [1] (Presidencia de la República, 2021).

Acompañamiento, asesoría y asistencia técnica a PDT 2024 - 2027

A continuación, se exponen algunos puntos clave para entender el contexto del acompañamiento, asesoría y asistencia técnica que el DNP ofrecerá como apoyo a las entidades territoriales durante la formulación y aprobación de Planes de Desarrollo territorial

[1] Artículos 3, numerales 4 y 5 del Decreto 1893 de 2021. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacionalde Planeación. Estas funciones misionales del DNP y sobre todo en los que tiene que ver con el acompañamiento, asesoría y asistencia a técnica a entidades territoriales en los temas de competencia de la entidad, se desarrollan más ampliamente en el Artículo 50 del mencionado decreto, en el cual se asignan a la Dirección de Estrategia Regional, entre otras, las siguientes funciones: *"1. Diseñar las estrategias de llegada al territorio de la oferta del DNP, de acuerdo con las funciones y competencia de la entidad, las necesidades de las subdirecciones generales y os lineamientos del Director General, 2. Coordinar la estrategia de llegada al territorio del DNP, con el fin de procurar la integralidad, la articulación interna y el seguimiento a los resultados, en coordinación con las Subdirecciones Generales, 3. Implementar estrategias de relacionamiento, comunicación y coordinación con entidades nacionales y territoriales para promover iniciativas de fortalecimiento institucional y asistencia técnica territorial, susceptibles de ser financiadas con distintas fuentes de inversión, 4. Diseñar mecanismos que permitan mejorar la asistencia técnica a las entidades territoriales para el fortalecimiento territorial, en articulación con las demás entidades del Gobierno Nacional, 5. Proponer los lineamientos y diseñar instrumentos de seguimiento para la intervención del Departamento Nacional de Planeación en las diferentes instancias de participación y coordinación operativa del nivel territorial, en el marco de sus competencias, 6. Proponer acciones tendientes a fortalecer los mecanismos de gestión del conocimiento territorial, en particular frente al intercambio de mejores prácticas en los asuntos de los temas de competencia del Departamento Nacional de Planeación (…) 9. Promover y orientar la implementación de acciones de articulación inter e intrainstitucional que permitan asegurar el establecimiento de canales de coordinación y comunicación para el desarrollo de los objetivos institucionales y sectoriales, en el marco de las funciones del Departamento Nacional de*

DOCUMENTO FINAL 15-07

Planeación". En el marco de las cuales se presenta el protocolo que se describe en este documento.

DOCUMENTO FINAL 1537

2024 - 2027.

Se espera que el contenido de esta sección sirva como insumo para que al interior del DNP y sus aliados en este proceso, se cuente con un nivel básico de entendimiento acerca del marco de política, el contexto normativo y procedimental, la dimensión técnico – instrumental y el contexto operativo o de llegada a territorio, en los que se sustenta la estrategia propuesta desde la Dirección de Estrategia Regional del DNP.

Resaltando en este punto, que los temas y argumentos que a continuación se exponen, no sólo esperan aclarar algunos tópicos importantes y que han de ser tenidos en cuenta durante la formulación aprobación de PDT; sino que en sí mismos, son una invitación a todas la entidades y organizaciones a que participen en este proceso, para que desde su propio alcance y en el marco de la acción territorial, contribuyan a la generación de nuevas perspectivas de pensamiento – o si se prefiere – a la construcción un tipo de razón pública distinto en el escenario de la planeación del desarrollo regional y local en Colombia.

El Plan Nacional de Desarrollo como marco de política para la planeación regional y local

Se parte de la base fundamental que la articulación, coordinación y coherencia son principios básicos para la planeación nacional y territorial del país. Que según la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), hacen referencia a que *"Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, entre sí y con respecto al Plan Nacional (sin perjuicio de su autonomía) tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y les dan coherencia a las acciones gubernamentales"* (artículo 45, Ley 152 de 1994).

Como es obvio, el cumplimiento de estos principios es fundamental para alcanzar mayores niveles de resultado y unas condiciones de gobernanza adecuadas para el Estado en su conjunto. Sin embargo, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo "*Colombia: Potencia Mundial de la Vida 2022 – 2026*" aún hoy es mucho más importante y en buena medida definitivo, que los grandes cambios propuestos respecto del modelo de desarrollo del país, así como las metas trazadoras del PND, puedan llegar a ser apropiados y por ende incorporados en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT).

Siendo este uno de los derroteros a alcanzar a través del acompañamiento, asesoría y asistencia técnica a la formulación y aprobación de los PDT 2024 – 2027. Al tiempo que este momento se percibe como una oportunidad única para que los y las mandatarios(as) departamentales y municipales: comprendan, prioricen y articulen sus planificaciones a las apuestas que desde el PND les resulten más relevantes y aplicables a su contexto territorial.

De modo que, a través de este proceso de territorialización de política, el gobierno – nacional, regional y local- es su conjunto, puedan aumentar sus niveles de efectividad en dos sentidos fundamentales:

i) Frente a la armonización y operatividad de los derroteros de desarrollo planteados por el *Gobierno del Cambio,* en el escenario de gestión e inversión pública de los departamentos y municipios y

DOCUMENTO FINAL

ii) en cuanto a la garantía y protección de derechos, la satisfacción de necesidades, la inclusión social – o en pocas palabras – para avanzar en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado a escala nacional y subnacional.

Ahora bien, un aspecto diferenciador importante, es que el actual PND se construyó con el concurso de la ciudadanía, a través del que quizá haya sido hasta ahora el proceso de participación más grande en la historia del país; con un total de cincuenta y un (51) Diálogos Regionales Vinculantes –DVR realizados, la participación de más de 250.000 personas y la sistematización de 89.788 propuestas, que sirvieron como base para proceso de formulación y aprobación final del PND "*Colombia: Potencia Mundial de la Vida 2022 – 2026*". Destacando los DVR como una manera y una metodología que podría ser importante emular para la construcción de los PDT, con el propósito de ampliar las posibilidades de incidencia ciudadana en la planeación del desarrollo en los departamentos y municipios.

Los DVR son un referente de alienación importante para los PDT, entre otras cosas porque:

i) Se dispone de la información ordenada y sistematizada de los resultados y propuestas realizadas por los ciudadanos en las distintas subregiones del país,

ii) podría resultar una ventaja estratégica que los y las mandatarios(as) territoriales: conozcan, utilicen y armonicen sus apuestas de desarrollo con la expresión ciudadana de necesidades y propuestas de solución a las problemáticas regionales y locales identificadas en los DVR y

iii) a partir de los DVR, no sólo logró consolidarse la base ciudadana del PND, sino que, en términos amplios, se identificaron una serie de cambios –u objetivos transformacionales – en la perspectiva de una agenda de desarrollo a largo plazo para el país. Que incluso –por la transcendencia de los asuntos que aborda – podría ir más allá del actual periodo del gobierno nacional, y donde los y las mandatarios(as) territoriales, tienen un rol clave en cuanto al reconocimiento, operativización y seguimiento de dicha agenda, a través de los PDT.

Otro aspecto importante es que, como tal, el PND "*Colombia: Potencia Mundial de la Vida 2022 – 2026*", rompe la lógica sectorial tradicional con la que se venían elaborando los planes de desarrollo anteriores. Estableciendo una agenda de gobierno basado en un lectura integral y sistémica del desarrollo[2]. Que, entre otras cosas, le apunta a resolver aspectos estructurales en los territorios y para las poblaciones, con el fin establecer una hoja de ruta que busca sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la lucha mundial por la vida, la humanidad y la naturaleza.

Para ello, el PND fija como objetivo superior, el logro de la Paz Total, la cual según las bases del PND es *"una oportunidad para que todos y todas podamos vivir una vida digna y construyamos un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y*

[2] Se espera que tal como en el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo, el país avanzó en una estructura integral alrededor de grandes apuestas estratégicas, con una visión integral y sistémica del modelo de desarrollo nacional, esto mismo suceda durante el proceso de formulación y aprobación de los planes de desarrollo territorial.

DOCUMENTO FINAL 15587

exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestra forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza"[3].

Este fin superior, se consolida desde la perspectiva del PND, a través de cinco grandes transformaciones, a saber:

a. Ordenamiento del territorio alrededor del agua
b. Seguridad humana y justicia social
c. Derecho humano a la alimentación
d. Transformación productiva, internacionalización y acción climática y
e. Convergencia regional.

Tal como podrá verse en este pequeño resumen, las transformaciones propuestas por el Plan Nacional de Desarrollo son ambiciosas. Buscan orientar la economía hacia la promoción de un desarrollo económico, social y ambiental. Pero una economía biodiversa es imposible sin un ordenamiento del territorio y sin una mayor inclusión. Razón por la cual, este es el primer Plan Nacional de Desarrollo que tiene como eje el Ordenamiento Territorial alrededor del Agua y de la Vida, para transformar el campo e incrementar la productividad del país con justicia social y ambiental.

El PND parte del supuesto que, **si no se ordena el territorio alrededor del agua, la actividad humana no será sostenible**. El respeto por el agua, sus ciclos y los ecosistemas es el primer paso hacia la consolidación de un modelo económico y de producción ambientalmente sostenible y que no esté basado en el petróleo ni el carbón. Adicionalmente el ordenamiento territorial alrededor del agua, implicará una reforma rural integral, acelerar el catastro multipropósito; así como la protección de océanos, zonas costeras e insulares, con el reconocimiento de las comunidades que habitan en el territorio, entre otros importantes temas.

Por otra parte, la noción de **Seguridad Humana y Justicia Social**, implica la protección integral de la población, la provisión de servicios sociales sin dejar a nadie atrás, y el acceso a la justicia centrado en las personas, comunidades y territorios. La seguridad humana y la justicia social garantizarán la dignidad humana, el ejercicio de las libertades y el desarrollo de las capacidades necesarias para que las personas y los hogares puedan llevar a cabo el plan de vida que consideran valioso. Por tanto, esta visión supera el enfoque tradicional basado en la seguridad física y la defensa, hacia un abordaje más integral que considera la seguridad económica y social.

En este sentido, vale la pena destacar que este aspecto es clave para que los y las mandatarios(as) territoriales, entiendan la necesidad que tiene el país frente al rediseño del sistema de protección social, que por su parte asegure la oferta necesaria, pertinente y de calidad. Así como la necesidad de una reforma a la seguridad social que garantice una protección universal frente a los riesgos en salud, desempleo y la vejez. Lo cual no será posible si desde la visión y acciones de los departamento y municipios, no se avanza en la reconversión laboral y la transformación productiva que brinde a todas las personas la

[3] Bases del Plan Nacional de Desarrollo Colombia: Potencia Mundial de la Vida 2022 – 2026. Disponible en: 2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf (dnp.gov.co)

DOCUMENTO FINAL 1537

oportunidad de desarrollar sus potencialidades.

Por otra parte, para que Colombia sea una verdadera Potencia Mundial de la Vida, es necesario que se garantice el **derecho humano a la alimentación** a toda su población. Por eso se creó un capítulo en el cual este asunto se aborda en una perspectiva amplia. Por una parte, se encuentran las mejoras en el acceso físico a los alimentos, la producción local e incluso el uso de nuevas tecnologías para propender por un país sin hambre. Al tiempo que el PND reconoce que el país requiere promover la producción local de alimentos e insumos mediante un fortalecimiento de la actividad agropecuaria, basada en la adaptación y/o adopción de tecnologías y un plan nacional de agrologística. También está contemplado estimular comportamientos alimenticios saludables y la búsqueda de una cobertura universal del Programa de Alimentación Escolar. Temas en los que los y las mandatarios(as) territoriales juegan un papel clave como formuladores y ejecutores de política pública en la materia a nivel subnacional.

Al hablar de una **transformación productiva, la internacionalización y la acción climática**, el PND hace referencia a la necesidad de emprender la reindustrialización del país a través del desarrollo de la ciencia, la tecnología y el conocimiento, para dejar de ser un país dependiente de los hidrocarburos y utilizar los recursos que genera para hacer una transición energética segura. Además, se buscará ser el líder regional en el cuidado de la Amazonía y de la transición hacia energías limpias, que cuiden el medio ambiente, a la vez que se avanza en procesos de reforestación. Esta transformación en específico busca hacer de Colombia un país en el que se potenciará el agro, el turismo y los proyectos de infraestructura de transporte férreos, aéreos, fluviales y carreteros para mejorar la competitividad y la conectividad.

En cuanto la **convergencia regional**, el PND plantea que no es posible que territorios tan ricos tengan poblaciones tan pobres. Por lo tanto, lo que se busca es reducir las brechas sociales y económicas entre hogares y regiones con un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. Entre las apuestas más importantes de esta transformación, está articular los planes de ordenamiento territorial con los demás instrumentos de planeación a corto y mediano plazo, lograr que las instituciones públicas pongan al ciudadano en el centro de su accionar, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas,de manera que se recupere la confianza de la sociedad civil en el Estado. Así mismo, se espera avanzar en la conformación de áreas urbanas próximas, multifuncionales, con diversidad de actividades, que promuevan la integración social, la adaptabilidad al cambio climático y todo aquello que permita acelerar el desarrollo de municipios anexos a las grandes ciudades, aprovechando justamente esa proximidad geográfica como una ventaja competitiva de los territorios.

Como parte de las innovaciones del actual PND, se incluyó un eje transversal denominado "***Actores Diferenciales para el Cambio".*** Dentro del cual, se enuncia que, para lograr un nuevo modelo de desarrollo, es imprescindible contar con la población colombiana en todas sus diversidades, y por esta misma vía, lograr las transformaciones que nos lleven a una sociedad inclusiva, libre de estereotipos y estigmas, que supere las discriminaciones de tipo económico, social, religioso, cultural y político; así como las basadas en género, étnico-racial, generacionales, capacidades físicas, de identidad y orientación sexual, entre otras. Donde la diversidad sea la fuente de origen del desarrollo sostenible y no de la exclusión.

DOCUMENTO FINAL 1554

De igual forma, este capítulo poblacional, propone superar las brechas ocasionadas por el conflicto armado y por las divisiones entre lo urbano y lo rural. Actores como las mujeres, la comunidad LGBTIQ+, las víctimas, las niñas y los niños, las comunidades étnicas, los jóvenes, las personas con discapacidad y la comunidad campesina son parte integral de las transformaciones propuestas por el Plan Nacional de Desarrollo[4].

Las transformaciones planteadas en el PND solo se harán posible si hay un concurso de todos los actores involucrados para alcanzar la **estabilidad macroeconómica**, para lo cual el gobierno nacional realiza un gran esfuerzo presupuestal para financiar la inversión propuesta, sin que desborde el Marco Fiscal de mediano plazo y las disposiciones de la Regla Fiscal. Es decir, aumentar la inversión en los sectores sociales más necesitados sin acudir a la deuda externa o al aumento del deficit fiscal en los próximos cuatro (4) años.

Finalmente, es indispensable que dentro de los mensajes claves y el acompañamiento, asesoría y asistencia técnica que el DNP ofrecerá como apoyo a las entidades territoriales durante la formulación y aprobación de PDT 2024 – 2027, se insista a las autoridades departamentales y municipales que - sin perjuicio de su autonomía - consideren la incorporación de acciones concretas que le contribuyan al logro de las metas trazadoras[5] del PND, en los siguientes nichos componentes de política pública:

a. Implementación del Catastro Multipropósito.
b. Formalización, adjudicación y regularización en la tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana.
c. Familias que por la magnitud de los eventos y afectación en sus viviendas deban ser reasentadas temporal o definitivamente.
d. Cierre de brechas en la generación de recursos propios por parte de las entidades territoriales.
e. Reducción de la pobreza monetaria extrema y el Índice de Pobreza Multidimensional.
f. Fomento a la producción en cadenas agrícolas que contribuyan a garantizar el derecho humano a la alimentación.
g. Reducción de la Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años.
h. Generación eléctrica a partir de fuentes no convencionales de energía renovable.
i. Restauración, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados.
j. Reducción de la deforestación.
k. Programas específicos en relación con la Economía del cuidado.
l. Conectividad digital.
m. Fomento micronegocios de la economía popular.
n. Aumento en las tasas de educación superior. Aumento en la tasa de solución de problemas, conflictos y disputas.
o. Reducción de la mortalidad materna.
p. Reducción de fallecidos en siniestros viales.

[4] Así como el PND hizo énfasis en la orientación de la inversión pública hacia poblaciones de especial protección constitucional, este es otro de los aspectos que se espera sea parte de las prioridades y por supuesto la lógica con la que se aborde la formulación y aprobación de los planes de desarrollo territorial 2024 – 2027.

[5] Una meta trazadora es aquella que representa el logro de los objetivos más importantes (o si se prefiere) los resultados finales que se espera alcanzar en un proceso de planificación (sea este a nivel política pública, plan, programa o proyecto). En este caso las metas trazadoras del PND, hacen énfasis en el logro de los cambios más importantes en el contexto de Colombia: Potencia Mundial de la Vida 2022 – 2026.

DOCUMENTO FINAL 1583

q. Formalización laboral.
r. Reducción del porcentaje de hogares con déficit habitacional[6].

Tal como puede observarse, estas metas solo son posibles con el concurso y la articulación técnica y financiera entre la Nación y los territorios. Razón por cual, para avanzar en el proceso de territorialización del PND, es necesario que las autoridades territoriales obtengan acompañamiento, asesoría y asistencia técnica para que – entre otras cosas – a nivel subnacional suceda que:

- Las transformaciones y ejes transversales del PND *"Colombia: Potencia Mundial de la Vida 2022 – 2026"*, se reflejen en la estructura estratégica, los planes plurianuales de inversión, y en general, sean un marco de referencia indispensable durante el proceso de formulación y aprobación de PDT 2024 – 2027.

- Las autoridades territoriales, establezcan acciones concretas en términos de programas, indicadores y metas que les permitan proyectar y hacer seguimiento a las propuestas de desarrollo nacional, a las que - según su propio contexto - se puedan ligar las principales apuestas que harán parte de los planes de desarrollo departamentales y municipales.

- Dando por hecho este proceso de articulación entre la planeación nacional y territorial, las autoridades departamentales y municipales, puedan hallar opciones de gestión, coordinación y articulación con el Gobierno nacional, la Cooperación Internacional, las Organizaciones sociales, el Sector Privado, entre otros agentes de política importantes que, a nivel regional y local, contribuyan con la territorialización del Plan Nacional de Desarrollo en un contexto de gobernanza multisectorial, multinivel y multiactor.

- Adicionalmente, la articulación de las transformaciones planteadas en el PND y los objetivos de los PDT permite el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, en la medida en que se dirigen a necesidades priorizadas por la población que habita los territorios reduciendo la brecha social en la prestación de bienes y servicios por parte de las entidades del Estado.

De manera tal que, como parte del proceso de territorialización del PND, la inclusión de estos temas en los planes de desarrollo territorial, facilite la concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y corresponsabilidad de los diferentes niveles de gobierno; pero sobretodo de las entidades del Gobierno nacional que tienen a su cargo el logro de este tipo de transformaciones a corto, mediano y largo plazo que, entre otras cosas, se perciben como temas estructurales para la profundización de la descentralización, y al mismo tiempo, como acciones prioritaria para avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo en el país. Siguiendo los postulados y el marco de política establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo Colombia: Potencia Mundial de la Vida 2022 – 2026.

[6] Para ver un resumen más detallado de las metas trazadoras del PND, se puede consultarla infografía disponible en: 2023-02-23-METAS.pdf (dnp.gov.co)

DOCUMENTO FINAL 15537

Normatividad y procedimientos para la formulación y aprobación de PDT

La Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación) establece el procedimiento para elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar los planes de desarrollo conforme a las prioridades de los grupos sociales que conforman la entidad territorial y el programa de gobierno. También define los mecanismos para su armonización y articulación con los procesos presupuestales, y las funciones de cada dependencia e instancia que participan en el proceso, resaltando la participación de la sociedad civil.

Así mismo, la norma hace especial énfasis en su Artículo 32, que frente al alcance de la planeación en las entidades territoriales: *"Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les han atribuido la Constitución y la Ley (…)"* al tiempo que *"Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin prejuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de desarrollo para garantizar la coherencia".*

Es importante tener en cuenta que la formulación de los PDT según la norma se da entre el momento de la posesión de una(a) nuevo(a) mandatario(a) y cinco meses después del inicio de su gobierno[7]. Lo cual quiere decir, que este protocolo aplica en términos formales a partir de enero y hasta finales del mes de mayo de 2024. No obstante, se incluyen actividades previas o de alistamiento para desarrollar este proceso de acompañamiento, asesoría y asistencia técnica que el DNP ofrecerá como apoyo a las entidades territoriales durante la formulación y aprobación de PDT 2024 – 2027, incluso antes de la posesión de los y las nuevos(as) mandatarios departamentales y municipales.

En cuanto a la estructura y contenidos de los planes de desarrollo, la Ley establece en su Artículo 31 que: *"Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación, establecidos en la Ley"*.

DOCUMENTO FINAL 1557

[7] Vale la pena mencionar que, aunque en la norma se establece este tiempo, ello no quiere decir que un mandatario electo (en la práctica) desde el momento que es confirmado como tal, es decir, desde noviembre y antes de su posesión,no pueda empezar a adelantar la tarea de formular su PDT.

DIAGNÓSTICO	PARTE PROGRAMÁTICA	PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES
• Describe las situaciones problemáticas que va atender la administración municipal.	• Establece los programas y proyectos con los cuales se busca resolver los problemas identificados.	• Define los costos, fuentes de financiación y presupuesto con el cual se van a ejecutar los programas y proyectos incluidos en el PMD.

Por otra parte, la norma orgánica de planeación señala que, dentro del proceso de planeación territorial, existen unas autoridades e instancias que se describen en los siguientes términos:

> *"Artículo 33. Autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales.*
>
> *Son autoridades de planeación en las entidades territoriales:*
>
> 1. *El Alcalde o gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial.*
> 2. *El Consejo de Gobierno Municipal, Departamental o Distrital, o aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación.*
> 3. *La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación, que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde o Gobernador, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del Plan con las Secretarías y Departamentos Administrativos, y las entidades descentralizadas departamentales o nacionales que operen en la jurisdicción.*
> 4. *Las demás Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional, de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes.*
>
> *Son instancias de planeación en las entidades territoriales:*
>
> 1. *Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, Distritales y de las Entidades Territoriales Indígenas, respectivamente.*
> 2. *Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación".*

Ahora bien, en frente a los requisitos y el procedimiento establecido en la norma para formulación y aprobación de PDT, se establece un procedimiento que es muy específico sobre todo en cuanto a la participación de los ciudadanos, los tiempos para renovar y operar las instancias de planeación como los CTP y el rol de las autoridades de planeación como son las CAR y las corporaciones públicas. Los cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades territoriales.

Vale la pena aclarar que además de la Ley Orgánica de Planeación, existen al menos tres

DOCUMENTO FINAL 15-37

normas de referencia obligatoria dentro del proceso de formulación y aprobación de los planes de desarrollo territorial. Estas normas y su objeto son las siguientes:

- Derivado del Articulo 39 de la Ley 152 de 1994, el cual establece que: *"El alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al Programa de Gobierno presentado al inscribirse como candidato"*, se destaca que al ser el voto programático un mecanismo de participación y el programa de gobierno la base para la formulación y aprobación de los PDT, las Leyes Estatutarias 131 y 134 de 1994, establecen que cuando un(a) gobernador(a) o un(a) alcalde(esa) incumple su programa de gobierno, la ciudadanía organizada puede hacer uso de la revocatoria del mandato. Un hecho que por su parte es reafirmado y establecido procedimentalmente en la Ley 1757 de 2015 (más conocida como el Estatuto de la Participación).

- Las normas anteriormente citadas, por lo tanto, señalan la necesidad que el programa de gobierno sea el hilo conductor del proceso completo de formulación y aprobación de los planes de desarrollo departamentales y municipales; al tiempo que, si no llegase a cumplirse esa condición democrática y de la planeación participativa en el país, los y las mandatarios(as) territoriales podría llegar a tener afectaciones políticas y legales durante su periodo de gobierno[8].

- El Decreto 1865 de 1994, por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las de Desarrollo Sostenible y su armonización con la gestión ambiental territorial, el cual en sus artículos 3, 4 y 5 establece que:

> *"ARTICULO 3o. Para la armonización de la planificación en la gestión ambiental de los Departamentos, Distritos y Municipios, se seguirá el siguiente procedimiento:*
>
> 1. *El proceso de preparación de los Planes de Desarrollo departamentales, distritales y municipales en lo relacionado con la gestión ambiental a que se refieren los numerales 1, 2 y 3 del artículo 39 de la Ley 152 de 1994, se adelantará con la asesoría de las Corporaciones, las cuales deberán suministrar los datos relacionados con los recursos de inversión disponibles en cada departamento, distrito o municipio, atendiendo los términos establecidos en la precitada ley.*
> 2. *Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan al Consejo de Gobierno o cuerpo que haga sus veces a que se refiere el numeral 4 del artículo 39 de la Ley 152 de 1994 se enviará copia del proyecto a la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en las respectivas entidades territoriales.*

[8] Dentro de las orientaciones entregadas por el DNP en la Guía para la Formulación y Uso de Programas de Gobierno 2024 – 2027, esta fue una de las recomendaciones claves que se entregaron a los entonces candidatos(as) a alcaldíasy gobernaciones; entre otras cosas, como parte de avizorar el valor de uso del PG, una vez fueran electos y tuvieran la responsabilidad de pasar de las propuestas de campaña a la realidad técnica y estratégica de formular y aprobar los planes de desarrollo territorial.

DOCUMENTO FINAL 15587

3. *La Corporación dispondrá de un término no superior a quince (15) días para que los revise técnicamente y constate su armonización con los demás planes de la región; término dentro del cual deberá remitir el plan con el concepto respectivo*

4. *Recibido el concepto emitido por la Corporación, el Consejo de Gobierno las considerará y enviará copia de las mismas al Consejo Territorial de Planeación, el cual en el caso de no acogerlas enviará copia a las asambleas departamentales o consejos municipales respectivos para que lo consideren en el trámite siguiente.*

(…) ARTICULO 5o. Las Corporaciones promoverán en los municipios y distritos, programas de educación ambiental y de planificación, acorde con la Constitución, la Ley 99 de 1993, la Ley 152 de 1994 y las normas que las complementen o adicionen".

- Por último, la Ley 1909 de 2018 (o más conocida como el Estatuto de la Oposición), establece en su Artículo 22 que, en el marco de la formulación y aprobación de planes de desarrollo, el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales deben implementar el mecanismo de participación conocido como Audiencia Pública para dar a conocer a la ciudadanía y recibir ideas de priorización del Plan Plurianual de Inversiones que hace parte de su PDT, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 22. Transparencia y rendición de cuentas en el Plan de Desarrollo y Planes Plurianuales de Inversión. En el marco de la aprobación de los planes plurianuales de inversiones de los Planes de Desarrollo del nivel nacional, departamental y municipal, el respectivo Gobierno deberá hacer público en los portales web institucionales los programas y proyectos que se pretendan ejecutar. Además, deberán publicarse las modificaciones o adiciones a su articulado presentadas en el trámite de la construcción de dichos planes plurianuales y los congresistas, diputados y/o concejales autores de las mismas.

Los gobiernos nacionales, departamentales, distritales y municipales realizarán audiencias públicas para que la ciudadanía pueda conocer los proyectos de inversión en el marco de los planes plurianuales y puedan presentar propuestas de priorización de las respectivas inversiones. Para el caso del Gobierno nacional estas audiencias deberán realizarse por departamentos, en los Gobiernos Departamentales deberán adelantarse en sus respectivos municipios y en los gobiernos distritales o municipales se realizarán, según el caso, por localidades, comunas o barrios".

Tomando como base estas normas, a continuación, se detalla de manera resumida el proceso completo de formulación y aprobación de planes de desarrollo territorial. Descrito en tres momentos básicos, a saber: *i) Diagnóstico*, *ii) Formulación* y *iii) Aprobación*. A este resumen se le agregan algunas actividades que podrían contemplar los y las mandatarios(as) territoriales, y que si bien no están explicitas en la normatividad asociada a la formulación y aprobación de planes de desarrollo, desde las buenas prácticas identificadas en la materia, bien podrían aplicarse. Las actividades sugeridas y que no son obligatorias, aparecen señaladas con un asterisco.

DOCUMENTO FINAL 15537

Paso a paso de los lineamientos para la formulación y aprobación de PDT

a. Pasos sugeridos para el diagnóstico

- ✓ Conforme un equipo de trabajo que conozca el territorio y cuente con capacidades para el gobierno territorial (*)
- ✓ Revise el Informe de gestión entregado por la administración saliente, tanto frente a los resultados como a las evidencias exigidas por la Ley 951 de 2005
- ✓ Determine la existencia y grado de maduración del banco de proyectos y la información que le resulte útil de allí acerca del estado actual de los proyectos de inversión
- ✓ Participe activamente en las sesiones de empalme con la administración saliente. Revise muy bien las actas y evidencias que quedan al momento de la entrega.
- ✓ Tenga en cuenta los resultados de la rendición de cuentas y otros ejercicios de participación o dialogo social que se hayan sistematizado en el territorio.
- ✓ Revise el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el histórico de ejecución presupuestal. Con el fin de Identificar la secuencia de inversión y los recursos financieros disponibles para el desarrollo de sus apuestas programáticas.
- ✓ Conozca la estructura organizacional de la entidad territorial, así como el estado actual de las políticas contempladas en el Modelo Integral de Planeación y Gestión.
- ✓ Identifique fallos judiciales, sanciones administrativas que implican el cumplimiento de medidas por parte de la entidad territorial
- ✓ Revise las iniciativas regionales, departamentales y subregionales que según su contexto puedan servir para potenciar las apuestas principales que llevará a la formulación del PDT.
- ✓ Revise la información de soporte disponible en el SisPT (visores de información, orientaciones sectoriales, entre otros), con los que podrá apoyar la formulación estratégica de su PDT.
- ✓ Revise la conformación de CTP y prevea su renovación hasta por el 50% de sus miembros
- ✓ Prepare la estrategia y metodología de participación

DOCUMENTO FINAL 15537

- ✓ Realice un análisis situacional: diagnóstico completo según estructura programática, la priorización de problemáticas y el aprovechamiento de potencialidades del territorio que serán la base para la formulación del PDT

- ✓ Adopte la estructura del Plan de Desarrollo Territorial- PDT teniendo en cuenta el Programa de Gobierno y mediante acta del Consejo de Gobierno. Nota: No olvide incluir el capítulo independiente de regalías y el capítulo de paz

- ✓ Realice los ejercicios participativos y de diálogo social que constituyen la base ciudadana para la formulación del PDT.

b. Pasos sugeridos para la formulación

- ✓ Expida el acto administrativo por medio del cual se renueva el CTP

- ✓ Sistematice y analice los resultados de los espacios participativos para la formulación del PDT

- ✓ Formule el documento base del PDT (que contenga la Parte Estratégica y el Plan Plurianual de Inversiones) armonizado con PND, Plan Quinquenal de las CAR y las apuestas subregionales y regionales relevantes para cumplir sus apuestas de gobierno

- ✓ Revise, consolide y deje en Acta del Consejo de Gobierno, el documento base del PDT que contenga la Parte Estratégica y el Plan Plurianual de Inversiones del PDT

- ✓ 29 de febrero: Realice entrega del proyecto del PDT al Consejo Territorial de Planeación CTP con copia al Concejo o Asamblea

- ✓ 29 de febrero: Entregue el proyecto del PDT a la Corporación Autónoma Regional-CAR

- ✓ Comunique por medios masivos avances del PDT a la ciudadanía

- ✓ Revise el avance del PDT con el Consejo de Gobierno. Recuerde que durante este periodo puede seguir mejorando el documento base siempre que mantenga la estructura principal del PDT.

- ✓ 15 de marzo: Reciba el concepto emitido por la CAR

- ✓ 31 de marzo: Reciba el concepto emitido por el CTP
- ✓ Analice e incorpore el concepto sobre el proyecto de PDT emitido por el CTP

- ✓ Analice e incorpore el concepto sobre el proyecto de PDT emitido por la CAR

DOCUMENTO FINAL 1557

- ✓ Realice el alistamiento del proceso de audiencias públicas del Plan Plurianual de Inversiones de las que trata el Articulo 22 de la Ley 1909 de 2018.

- ✓ Realice audiencias públicas del Plan Plurianual de Inversiones

  a. Gobernaciones: Municipios o subregiones
  b. Municipios: Veredas, comunas, barrios o corregimientos

c. Pasos sugeridos para la aprobación de PDT

- ✓ Revise en Consejo de Gobierno y deje por Acta la versión definitiva del documento base del PDT que contenga la Parte Estratégica y el Plan Plurianual de Inversiones

- ✓ Elabore y revise técnica y jurídicamente el Proyecto de Acuerdo Municipal u Ordenanza Departamental, por medio del cual se adopta el PDT 2024 - 2027

- ✓ Realice un acto público de entrega del PDT para estudio por parte de la corporación pública

- ✓ Acompañe la primera ronda de discusión en comisión del plan

- ✓ Acompañe la segunda ronda de discusión en plenaria

- ✓ Participe en la aprobación del PDT. Recuerde que es importante que usted como mandatario(a) y su equipo de gobierno deben estar en capacidad de ser voceros y sustentar técnica y financieramente las propuestas del PDT.

- ✓ Publique el PDT aprobado en la página web

- ✓ Promueva e implemente escenarios de pedagogía con la ciudadanía del PDT 2024 - 2027

En términos de este procedimiento, es importante resaltar que el paso a paso expuesto anteriormente, fue la referencia principal para la definición de los hitos técnicos del proceso de acompañamiento, asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales durante la formulación y aprobación de Planes de Desarrollo territorial 2024 – 2027. Tal como se mostrará en la sección cuatro del presente protocolo.

Se espera que estas recomendaciones puntuales, puedan ser de utilidad para que los y las mandatarios(as) territoriales, los equipos de gobierno, las instancias de planeación y otros actores locales y regionales involucrados – directa o indirectamente – en este proceso, cumplan a cabalidad el procedimiento establecido por la Ley, y al mismo tiempo, proyecten el proceso completo de formulación y aprobación de sus planes de desarrollo, con arreglo

DOCUMENTO FINAL 15537

a las particularidades técnico – políticas de cada territorio.

De tal suerte que, conforme a los requisitos y el procedimiento sugerido paso a paso, el resultado a obtener consiste en que las entidades territoriales que cuenten con acompañamiento, asesoría o asistencia técnica del DNP y sus aliados, logren: en primer lugar, cumplir con los tiempos y condiciones legales establecidos para tal fin. Con el propósito de mitigar el riesgo de vicios de procedimiento; y en segundo lugar que, mediante un proceso bien organizado y una secuencia lógica entre el diagnóstico, la formulación y la aprobación de los PDT, la estrategia de acompañamiento, asesoría y asistencia técnica, redunde en planes de desarrollo territorial con una mejor visión estratégica, participativos, técnicamente estructurados y financieramente viables, en función de transformar a fondo las condiciones de vida de las poblaciones y los territorios.

DOCUMENTO FINAL 1557