

Documentos CONPES

Resumen: Los documentos CONPES son instrumentos de política a través de los cuales el Gobierno Nacional establece directrices para el desarrollo del país en temas económicos y sociales. Existen varios tipos de documentos CONPES atendiendo a los objetivos particulares que cada uno persigue, siendo el de política pública el más recurrente de todos. La vigencia de estos documentos depende, en principio, del cumplimiento de todas sus acciones previstas en él, las cuales recaen en las distintas entidades públicas involucradas. De igual manera, el DNP, en su rol de Secretaría Técnica del CONPES, tiene la responsabilidad de establecer y hacer cumplir las directrices metodológicas para la elaboración, expedición y eventual modificación de estos documentos.

Palabras Clave: Conpes, política social y económica, metodología, tipologías, elaboración, expedición y modificación.

En su estado actual, el Consejo Superior de Política Económica y Social – CONPES es un órgano para la consulta y el asesoramiento del Gobierno nacional en materia de política, económica y social, presidido por el Presidente de la República y que reúne a los diferentes ministros y directores de departamentos administrativo, con la finalidad de definir en términos de planeación el desarrollo económico y social del país.

La principal herramienta con la que cuenta este organismo consultivo son los documentos CONPES, a través de los cuales se emiten de forma general recomendaciones de política a diversas entidades, cuando se requiera la labor coordinada de varios actores para la aproximación integral de los desafíos que se presenten a nivel social y económico. Adicional a esto, se han creado documentos CONPES especiales con el fin de abordar necesidades del Estado a través del cumplimiento de procedimientos particulares, siendo el CONPES de política pública su forma primaria.

En este sentido, desde este Departamento Administrativo, en su rol de Secretaría Técnica del Conpes, se han establecido una serie de lineamientos para la elaboración, expedición y eventual modificación de estos documentos, con el objetivo de organizar y racionalizar su uso. A continuación, se analizarán detalladamente cada uno de estos aspectos.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

OFICINA ASESORA JURÍDICA

CONCEPTO UNIFICADO 2022-02 OAJ-DNP

A continuación, se compila la posición de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en torno a los aspectos fundamentales de los documentos CONPES. En este sentido se abordará (1) la naturaleza del Consejo de Política Económica y Social (Conpes); (2) la noción general de documento CONPES, (3) su clasificación, (4) lo respectivo a su vigencia y publicidad; (5) sus diferentes tipologías y (6) el proceso de elaboración, expedición y modificación de estos.

1. El Consejo de política Económica y Social – Conpes

El Consejo Superior de Política Económica y Planeación fue creado a través del Artículo 2 de la Ley 19 de 1958¹. En esta Ley se establece al actual Conpes en su denominación originaria como Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, y se propone como su función principal la de estudiar y proponer, bajo la dirección personal del presidente de la República, la política económica del Estado en conjunto con la coordinación de sus diferentes aspectos, los cuales implican: (1) la vigilancia de la economía nacional y el proceso de su desenvolvimiento; (2) su intervención como superior autoridad técnica en la proyección de los planes generales de desarrollo económico, los parciales referentes a la inversión; (3) el consumo público y las medidas de orientación de las inversiones y el consumo privados; (4) organizar el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por los países amigos y las entidades internacionales, y (5) armonizar el desarrollo de los planes del sector público con la política presupuestal y de crédito público interno y externo.

Posteriormente, a través del Decreto Ley 627 de 1974² se reestructuró el Conpes quedando establecido como el principal organismo asesor del Gobierno nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país, quedando materializada dicha asesoría a través de documentos de política denominados documentos CONPES. Esta reforma consistió en adicionar a las funciones del Consejo ya establecido, aquellas relacionadas con la dirección del desarrollo social del país, en contraste con su establecimiento inicial que solo contemplaba el desarrollo económico.

Bajo la vigencia de la Constitución Política de 1991 (C.P.), el Decreto 2132 de 1992³, en su Artículo 26, creó el Conpes para la Política Social como una instancia encargada de la definición de las políticas, estrategias y programas en el área social del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Para su funcionamiento, este seguiría las reglas del Conpes con excepción de lo relativo a su composición, que a partir de este decreto se conformaría por los ministros

¹ Sobre reforma administrativa.

² Por el cual se reestructura el Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Departamento Nacional de Planeación.

³ Por el cual se reestructuran y se fusionan entidades y dependencias de la administración nacional.

de Hacienda y Crédito Público, Salud, Educación, Agricultura, Transporte, Trabajo y Seguridad Social y Desarrollo Económico, el secretario general de la Presidencia y el director del DNP.

De igual manera, el Artículo 8 de la Ley Orgánica 152 de 1994⁴ estableció que, dentro de las autoridades e instancias nacionales encargadas de la planeación del país, se encuentra el Conpes, cuya Secretaría Técnica estaría a cargo del DNP, siendo esta entidad la encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en las correspondientes sesiones adelantadas por el Conpes. Posteriormente, y con el fin de regular el ejercicio de la función administrativa y su estructura, la Ley 489 de 1998⁵ reorganizó el funcionamiento de las entidades del orden nacional y particularmente a través de su Artículo 38, estableció que los Consejos Superiores de la Administración, entre los cuales se encuentra el Conpes, hacen parte del sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional.

Conforme a lo anterior, y tras algunas modificaciones en la integración del Conpes a través del Decreto 2500 de 2005⁶, así como en la forma de llevar a cabo las sesiones que se realizan de forma no presencial por el Decreto 4487 de 2009⁷, finalmente el Artículo 164 de la Ley 1753 de 2015⁸, dispuso la conformación y las competencias actuales ejercidas por el Conpes. Igualmente, dicho Artículo unificó el Conpes y el Conpes para la Política Social en el Consejo de Política Económica y Social (Conpes), definiéndolo como un único organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

Según lo mencionado por el Artículo 164 de la referenciada Ley, serán miembros permanentes del Conpes, con voz y voto, los ministros de Despacho y los directores de Departamentos Administrativos que se requieran para su adecuado funcionamiento. Así mismo, a discreción del Gobierno nacional, se establecerán los invitados con voz y sin voto que sean necesarios.

En esta configuración del Conpes, la cual responde a la regulación vigente a la fecha de este órgano consultivo, se establecen como sus funciones principales, entre otras, las de: (1) Servir de organismo coordinador y señalar las orientaciones generales que deben seguir los distintos organismos especializados de la dirección económica y social del Gobierno; (2) Aprobar los documentos de política económica y social que sirvan de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo; y (3) Aprobar el PND conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica 152 de 1994. De igual manera, en este Artículo se supedita a una posterior reglamentación a cargo del Gobierno nacional, la labor de establecer las reglas de funcionamiento del Conpes.

En concreción de este mandato, se expide el Decreto 1869 del 2017⁹, en donde se establece la reglamentación vigente en lo concerniente a la integración y funcionamiento del Conpes,

⁴ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

⁵ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por el cual se modifica el artículo 3° del Decreto 627 de 1974.

⁷ Por medio del cual se desarrollan la Ley 527 de 1999 y los Decretos 627 de 1974, 2132 de 1992 y 2148 de 2009.

⁸ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”.

⁹ 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).

el procedimiento de formulación y expedición de los documentos CONPES y su posterior seguimiento en el Sistema de Gestión de Documentos CONPES (SisCONPES). Este articulado, que fue integrado al Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, establece que los documentos CONPES se elaborarán en coordinación y con el apoyo de las entidades competentes en el correspondiente asunto, las cuales deberán suministrar, de manera oportuna, la información y documentación requerida por parte de la Secretaría Técnica del Conpes.

Como conclusión para este apartado, y del estudio de la estructura de la Administración Pública Nacional, y entre otras, de las leyes 2 de 1973¹⁰, 627 de 1974, 152 de 1994, 489 de 1998; de los Decretos 2132 de 1992, 2500 de 2005, 2148 de 2009, 4487 del mismo año, 1082 de 2015, 1869 y 2189¹¹, ambos de 2017, se colige que el Conpes es un órgano igual o semejante a los denominados Consejos Superiores de la Administración, dado su carácter de organismo consultivo o coordinador de la Administración, lo cual va de la mano de sus funciones como organismo asesor y coordinador en todo lo que tenga que ver con el desarrollo económico y social, lo que explica que sus atribuciones sean las de estudiar, recomendar, orientar, hacer seguimiento, conceptuar, entre otras, como organismo técnico y autoridad de planeación.

2. Documentos CONPES

De conformidad con el *“Manual Metodológico para la elaboración de Documentos CONPES”*¹² expedido por este Departamento Administrativo, los documentos CONPES plasman las decisiones de política pública aprobadas por el Conpes y 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.

Esta definición general ha encontrado acogida dentro de los conceptos que se han emitido por parte de esta Oficina, respecto de la naturaleza de los documentos CONPES. Sobre estos documentos se ha conceptuado que los mismos reflejan la posición frente a las diversas materias que son sometidas a la consideración del Conpes. Estas posturas se materializan por regla general, como recomendaciones para los miembros de la Administración, en razón a su naturaleza consultiva, las cuales sirven como instrumento de definición de políticas de orientación de la actividad de las distintas entidades públicas.

¹⁰ Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para revisar la organización administrativa nacional

¹¹ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

¹² Este documento puede ser consultado a través del siguiente enlace: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-CA-06%20Manual%20metodol%C3%B3gico%20elaboraci%C3%B3n%20Doc%20Conpes.pdf>

Así, estos documentos de manera general constituyen estudios cuya estructura responde a un diagnóstico de una problemática, la determinación del entorno jurídico de la misma, las soluciones factibles, las entidades concernidas, su coordinación y las actuaciones que deben realizarse en el marco de sus competencias a través de las cuales se implementan las recomendaciones. De estos documentos se destaca entonces, el contener una labor acuciosa de investigación que otorga elementos para racionalizar la actuación pública e inclusive puede contener propuestas de modificación normativa. Así, ha establecido esta Oficina que estos documentos reflejan la labor de coordinación de las diferentes entidades que lo componen, por lo que, dentro del Estado, como organismo consultivo y asesor del Gobierno nacional, permite la coordinación, diseño y formulación de las políticas públicas, las cuales serán orientadoras de la acción ejecutiva de cada una de estas entidades, en el marco de sus competencias.

3. Clasificación general de los Documentos CONPES

Respecto de su clasificación general, esta Oficina ha conceptuado que los documentos CONPES pueden ser catalogados en tres amplios tipos: Documentos de Política, Documentos de Aprobación o Autorización o documentos que contienen los dos elementos, también referidos como mixtos.

De forma general, los documentos de política son aquellos relacionados con el estudio, concepto o recomendación de acciones a implementar para la adopción de una política pública, planes o programas, o los relacionados al seguimiento de estas. Este tipo de documentos responde de manera general a las funciones consultivas y de coordinación del Conpes y definen políticas de orientación de la actividad de las entidades públicas.

Los documentos de aprobación o autorización son aquellos que someten al Conpes decisiones, en cumplimiento de un mandato legal, de manera que estas puedan ser aplicadas por los sectores administrativos o las entidades públicas que los conforman. Esta segunda clase de documentos se expiden en cumplimiento de un mandato legal, y 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.

Por último, existen también los documentos mixtos, que se caracterizan por contar con elementos de los dos tipos expuestos; contemplan lineamientos de política pública, así como un carácter decisorio frente a algunas cuestiones que implican vinculatoriedad para sus destinatarios.

4. Vigencias y publicidad de los documentos CONPES

Respecto de la vigencia de los documentos CONPES, sea lo primero aclarar que no existe en el ordenamiento jurídico colombiano disposición que señale un periodo de vigencia específico para los documentos CONPES, en virtud de la diversidad de funciones que le han sido asignadas al Consejo y la naturaleza inicialmente no vinculante de sus documentos. Ahora bien, atendiendo a los pronunciamientos reiterados que se han hecho por parte de esta

Oficina, se indica en términos generales que la vigencia de los documentos CONPES dependería de la naturaleza y el alcance de las recomendaciones del documento, así como de la permanencia del fundamento jurídico del cual se deriva la necesidad de contar con la intervención del Conpes para la toma de determinaciones al respecto.

Así, cuando se trata de documentos CONPES emitidos como requisito legal, estos eventos constituyen un imperativo para llevar a cabo una cierta función estatal. Ejemplos de este tipo de documentos pueden ser encontrados en el trámite de operaciones de crédito público, la adopción del Plan Operativo Anual de Inversiones, en la aprobación del Marco de Gasto y/o la distribución de recursos del Sistema General de Participaciones, entre otros. En estos casos, la vigencia de los documentos se encuentra limitada por el cumplimiento del trámite legal o reglamentario dispuesto por las normas, considerando los fines que persiga el documento y en el periodo que la misma norma exija.

En los eventos en que la norma que ordena la actuación del documento CONPES pierden su vigencia, las recomendaciones del Conpes dejan de tener fundamento jurídico para articular las acciones del gobierno o de los distintos niveles de gobierno vinculados por el documento. Por otra parte, cuando el documento CONPES en cuestión ha sido formalizado a través de ley o decreto, la vigencia del documento se encuentra sometida a lo que la norma expresamente disponga al adoptar los lineamientos contenidos en dicho documento, en virtud del carácter vinculante de estas disposiciones.

Por último, cuando se trata de documentos de política su vigencia está sometida a: (1) el cumplimiento de las recomendaciones que se adoptan, siempre que, pese al lapso transcurrido desde su publicación, sigan siendo consistentes con el ordenamiento jurídico y no estén limitadas temporalmente en el mismo documento CONPES o sujetas a condiciones materiales de aplicabilidad; y (2) a que las mismas no sean modificadas, aclaradas o reformadas por otros documentos de políticas que sean expedidos de manera posterior.

Finalmente, se analizará lo tocante a la publicidad de los documentos CONPES dada su naturaleza de documento público. Al respecto, también se ha pronunciado esta oficina, con ocasión de una solicitud realizada por un particular en donde el mismo solicitaba el acceso a un documento CONPES que, al momento de la solicitud, se encontraba en estado de elaboración en forma de borrador preliminar. Al respecto, desde esta Oficina se denegó la solicitud realizada, considerando lo establecido en el parágrafo del Artículo 19 de la Ley 1712 de 2014¹³, el cual establece como información exceptuada de acceso público por daño a los intereses públicos, aquellos “(...) documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos”, en cuyo caso aun cuando la información sea de naturaleza pública, está exceptuada de su acceso al público. Por estas razones se expuso que los borradores de documentos CONPES contienen diversos puntos de vista de las entidades del orden nacional y en especial de sus servidores públicos que participan directamente del Consejo. Por tanto, los borradores de los documentos CONPES constituyen información exceptuada del acceso al público.

¹³ Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

5. Tipologías de documentos CONPES

Cubiertos los aspectos conceptuales generales de los documentos CONPES, a continuación, se estudiarán sus tipologías, haciendo énfasis en las normas que fundamentan su existencia, así como la finalidad particular que cada uno de ellos persigue.

- **Documentos de Política:** De conformidad con el *“Manual Metodológico para la elaboración de Documentos CONPES”*, 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. Estos documentos 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. En este sentido, la necesidad de expedir de un documento CONPES se justifica en la necesidad de un esfuerzo articulado por parte de las autoridades participantes, por lo que los instrumentos de política que se proponen deben ser implementados por las entidades responsables de manera coordinada y articulada de acuerdo con sus competencias. 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 igual forma, es importante aclarar que este tipo de documentos debe enmarcarse en los lineamientos de política del PND vigente.

Así, ha sido la postura de este Departamento Administrativo que los documentos CONPES de política deben cumplir con al menos uno de los siguientes criterios: (1) 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; (2) el tratamiento de un tema de política regional con alcance nacional que implica la acción coordinada del Gobierno nacional. Las iniciativas particulares deben tener un enfoque estratégico y multisectorial, teniendo en cuenta las particularidades de la región; o (3) la declaración de importancia estratégica de un proyecto, para el cual el Consejo Nacional para la Política Fiscal (Confies) ha otorgado el aval fiscal, dado que para su implementación se requiere vigencias futuras que superan el respectivo periodo de gobierno.

- **Documentos de Declaratoria de Importancia Estratégica:** De manera general se ha establecido que 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 forma de vigencias futuras.

En el marco de solicitudes de vigencias futuras que superan el periodo de gobierno, la elaboración de un documento CONPES constituye solo uno de los varios trámites

necesarios para permitir la financiación de un proyecto de inversión con vigencias futuras. El procedimiento se resume en los siguientes pasos: (1) Contar con el concepto previo y favorable del Confis que valide la consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Este concepto será tramitado por la entidad ejecutora del proyecto. En el caso en que se estén solicitando vigencias futuras excepcionales, se deberá contar con el aval de la viabilidad fiscal para su aprobación, el cual debe ser igualmente tramitado por la entidad ejecutora; (2) Elaborar el documento CONPES a través del cual se declara de importancia estratégica el proyecto de inversión. Debe tenerse en cuenta que se debe contar con 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; (3) una vez se aprueba la declaración de importancia estratégica por parte del referido Consejo y es expedido el documento, la entidad ejecutora del proyecto deberá adelantar la solicitud de vigencias futuras al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual a través de su Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá las vigencias solicitadas en forma de asignaciones en los proyectos de presupuesto respectivos.

- **Documentos de Concepto Favorable a Operaciones de Crédito Público:** De conformidad con lo establecido en el *“Manual Metodológico para la elaboración de Documentos CONPES”*, este tipo de documentos hacen parte de los denominados *“Documentos Conpes establecidos por norma”*, cuyo propósito se define en los términos señalados en la ley vigente de la materia. Para el caso específico, el parágrafo 2 del Artículo 41 de la Ley 80 de 1993¹⁴ establece que *“(…) Para la gestión y celebración de toda operación de crédito externo y operaciones asimiladas a éstas de las entidades estatales y para las operaciones de crédito público interno y operaciones asimiladas a estas por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas, así como para el otorgamiento de la garantía de la Nación se requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previos los conceptos favorables del CONPES y del Departamento Nacional de Planeación”*.

En ese orden de ideas podría decirse que esta recomendación o concepto, también constituye un acto preparatorio del acto definitivo que es la emisión de un acto administrativo de autorización a la celebración de la operación de crédito por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por otra parte, el Decreto 1068, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, establece que estos conceptos se expedirán sobre la justificación técnica, económica, financiera y social del proyecto y deberán verificar que el endeudamiento de las entidades estatales se encuentra en el nivel adecuado teniendo en cuenta su situación financiera, su plan de financiación por fuentes de recursos y el cronograma de gastos anuales. Con una finalidad similar, la Ley 781 de 2002¹⁵ en su Artículo 11 determina que El DNP se abstendrá de dar curso ante el Conpes, a las operaciones de crédito destinadas a financiar proyectos de

¹⁴ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

¹⁵ Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.

inversión sin verificar que estos últimos se ajustan a los criterios de política fiscal señalados por el Confis, y/o cuando no se haya verificado la existencia de recursos de contrapartida para su ejecución, cuando ellos se requieran.

- **Documentos para la financiación de Sistemas de Transporte:** Este tipo de documentos se encuentran consagrados en los Artículos 99 y 100 de la Ley 1955 de 2019¹⁶, los cuales establecen que el Gobierno nacional podrá apoyar técnica o financieramente la implementación de sistemas de transporte público colectivo o masivo terrestres, marítimos o fluviales en cualquiera de las jurisdicciones del territorio nacional, en sus etapas de diseño, ejecución u operación. Lo anterior de conformidad con el MFMP y lo establecido en el Artículo 14 de la Ley 86 de 1989¹⁷ y en la Ley 310 de 1996¹⁸.

Así, esta normatividad establece como condiciones a los Sistemas susceptibles de financiación que estos constituyan soluciones de transporte que cumplan condiciones de calidad, implicando (1) utilización eficiente de los recursos, (2) incorporación energética y tecnológica de vehículos de cero o bajas emisiones (3) la facilitación al acceso de personas con discapacidad o movilidad reducida, (4) inclusión de herramientas que contribuyan a la gestión del tráfico e involucren en los diseños la integración operacional de los sistemas de transporte con los terminales de transporte habilitados por el Ministerio de Transporte, aeropuertos, puertos y pasos de frontera según sea el caso, siempre que estas infraestructuras se encuentren ubicadas dentro de la jurisdicción donde operan los sistemas de transporte; (5) y contar con medidas orientadas a incrementar el uso de medios no motorizados y con empresas administradoras integrales encargadas de la operación.

La obligatoriedad de contar con un documento CONPES para este tipo de operaciones de financiación, se encuentra contenida en el numeral 3 del Artículo 100 de la Ley precitada, el cual establece entre los requisitos que deberá verificar el Ministerio de Transporte para proceder a la financiación, entre otros, el de constatar que *“(...) el proyecto respectivo cuente con un documento CONPES, que defina el sistema de transporte, así como las entidades encargadas de su diseño, construcción y operación con el cronograma respectivo, a partir del cual se autorizarán los desembolsos de manera progresiva de acuerdo con las necesidades y logros del proyecto, en especial aquellos hitos relacionados con la sostenibilidad operacional del sistema”*.

- **Documentos de Distribución de Excedentes Financieros de los Establecimientos Públicos y EICE no societarias – y de Distribución de Utilidades de las EICE societarias y CEM del Orden Nacional:** La distribución de utilidades por parte del Conpes se encuentra regulada en el Artículo 97 del Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)¹⁹ y el Artículo 2.8.3.3.12. del Decreto 1068 de 2015. Estas normas

¹⁶ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

¹⁷ Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.

¹⁸ Por medio del cual se modifica la Ley 86 de 1989.

¹⁹ 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.

disponen que dicho Consejo, impartirá instrucciones a los representantes de la Nación, y sus entidades en las juntas de socios o asambleas de accionistas sobre las utilidades de las EICE Societarias del Estado y de las sociedades de economía mixta que se capitalizarán o reservarán y las que se repartirán a los accionistas como dividendos.

Por otra parte, la distribución de excedentes por parte del Conpes aparece regulada en el Artículo 16 del EOP, y en los Artículos 5 y 6 de la Ley 225 de 1995²⁰. Disponen esas normas que este Consejo en relación con los excedentes de estos establecimientos y las EICE no societarias determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará por lo menos el 20% al establecimiento público que haya generado dicho excedente.

- **Documentos para la aprobación del Marco de Gasto de Mediano Plazo y Plan Operativo Anual de Inversiones:** Regulado en la Ley 819 de 2003, Artículo 2 y concordantes, donde se establece de forma general que *“Cada año el Gobierno Nacional determinará para la vigencia fiscal siguiente una meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, y metas indicativas para los superávit primarios de las diez (10) vigencias fiscales siguientes. Todo ello con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. Dicha meta será aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal”*.

Así, en concreción de este mandato, se observa en el Artículo 2.8.1.3.4. del decreto 1068 de 2015, la orden consistente en que cada año deba someterse a aprobación del Conpes el MGMP, y que las metas de superávit primario con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico sean aprobadas por el mismo. Algo semejante ocurre en la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones que debe someterse, en los términos y condiciones fijadas a aprobación por parte de dicho Consejo.

- **Documento de reajustes de avalúos catastrales:** La competencia para emitir este documento deriva del Artículo 6 de la Ley 242 de 1995²¹ que modifica el Artículo 8 de la Ley 44 de 1990²², que dispone que *“(…) el valor de los avalúos catastrales se reajustará anualmente a partir del 1o. de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social”*.

²⁰ Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.

²¹ Por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones.

²² Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.

- **Documento de asunción temporal de competencias:** Facultad abordada por el Decreto 28 de 2008²³, que define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones dispone que si en virtud de dichas normas y eventos, la Nación o el Departamento, según el caso, asume temporalmente la prestación de servicio, en los términos del Artículo 13.3, deberá existir una recomendación previa en tal sentido del Conpes.

Esta asunción temporal de competencias se fundamenta de conformidad con la ley precitada en la eventualidad de que el municipio incumpla el plan de desempeño establecido, y la misma implicará el ejercicio de las atribuciones referentes a la programación presupuestal, ordenación del gasto, competencia contractual y nominación del personal en relación con los recursos del Sistema General de Participaciones asignados para la financiación del correspondiente servicio. En estos eventos, el departamento o la Nación están facultados para determinar quién tendrá a su cargo la administración del servicio y para celebrar los contratos con terceros para este fin.

6. Procedimiento de elaboración, expedición y modificación de documentos CONPES

La elaboración de los documentos CONPES tiene su referente legal principal en el Decreto 1082 de 2015, de manera particular en su Artículo 2.2.12.3.1. Esta norma concreta establece una serie de normas generales para la elaboración de documentos CONPES, por lo cual, respecto de su metodología más específica respecto de las particularidades de las fases concretas, ha sido establecida por el DNP en su rol de Secretaría Técnica del CONPES, a través del *“Manual Metodológico para la elaboración de Documentos CONPES”*.

Así, la norma precitada establece como directrices generales para la elaboración de documentos CONPES, las siguientes: (1) el proceso deberá partir de una solicitud motivada de al menos un miembro del CONPES, a partir de la cual el DNP coordinará, con el apoyo de las entidades competentes, la elaboración del documento en cuestión; (2) posteriormente la elaboración de los documentos CONPES se realizará a través del SisCONPES y seguirá la metodología que para tal efecto disponga la Secretaría Técnica (3) estableciendo en todo caso que serán las entidades competentes que lideren el proceso las que suministrarán de manera oportuna la información y documentación requerida, dejando claro que la veracidad, idoneidad, precisión y calidad de la información suministrada para la elaboración de documentos CONPES será responsabilidad de las entidades sectoriales competentes aportantes de la información, de conformidad con la normativa aplicable a cada sector.

Vale también aclarar que la normativa contempla de manera explícita que el contenido definitivo de los documentos CONPES será el publicado por la Secretaría Técnica del CONPES y que sus versiones preliminares a los documentos aprobados por el CONPES no son definitivas y su contenido no comprometerá al Gobierno nacional. De igual manera, y de

²³ Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.

forma adicional, establece el Decreto precitado en su Artículo 2.2.12.3.2 que los documentos C de política incluirán un Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que contemplará, entre otras cosas, las acciones, entidades responsables de su ejecución, los recursos indicativos asociados, el período de cumplimiento y las variables para el seguimiento.

Ahora bien, a partir de la Metodología precitada expedida por este Departamento Administrativo, se contemplan una serie de requerimientos adicionales para la expedición de estos documentos. Así, de conformidad con la normativa precitada, contempla también la Metodología en comento que 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. Teniendo en cuenta lo comentado, la guía susodicha establece a grandes rasgos los procesos a cumplir para la elaboración y expedición de documentos CONPES a través del siguiente gráfico:

Etapas de elaboración de documentos CONPES

1. Aprobar la viabilidad de la elaboración del documento CONPES	2. Elaborar, revisar y aprobar el documento CONPES borrador y el Plan de Acción y Seguimiento (PAS)	3. Preparar documento CONPES y Plan de Acción y Seguimiento (PAS), convocar y realizar el PreCONPES	4. Producir el documento CONPES y Plan de Acción y Seguimiento (PAS)
<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud para elaborar un documento CONPES (miembro del CONPES). • Evaluación y aprobación de la solicitud (Secretaría Técnica del CONPES). 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoja de vida del documento. F-CA-01 • Documento borrador y PAS concertado (DNP lidera). • Revisión y ajustes al documento borrador, incluido el PAS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concepto de la OAJ del DNP y otras dependencias del DNP (según necesidad). • Sesión PreCONPES. • Ajustes acordados en la sesión PreCONPES. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sesión CONPES. • Ajustes acordados en la sesión CONPES. • Documento CONPES publicado.

Fuente: Manual Metodológico para la elaboración de Documentos CONPES.

Ahora bien, en lo respectivo a la modificación de los documentos CONPES, la principal herramienta que contempla las normas pertinentes es la adenda a documentos CONPES. En este sentido, de conformidad con el Decreto 1082 de 2015, los ajustes a los documentos CONPES podrán realizarse mediante adendas, siempre que no se afecten sus objetivos, alcances, metas o recomendaciones. Para estos efectos, la entidad competente sectorial interesa en el adelantamiento del ajuste, deberá presentar la solicitud motivada, identificando la necesidad e implicaciones del ajuste.

En todo caso, el ajuste propuesto no podrá en ningún caso reemplazar la voluntad del Consejo. Este tipo de modificaciones deberán ser informadas al Conpes una vez sean realizadas y aquellas modificaciones que recaigan sobre los objetivos, alcances, recomendaciones o metas del documento procederán mediante la aprobación de un nuevo documento; todo esto con el objetivo de hacer conservar en la mayor medida posible la voluntad del Consejo respecto de los elementos fundamentales del documento. Ahora bien, cuando las imprecisiones observadas en los documentos que se pretendan modificar consistan en imprecisiones o errores de forma, de redacción o aritméticos, procederá su

Revista Jurídica

Los conceptos jurídicos más relevantes de la Oficina Asesora Jurídica del DNP

modificación mediante la figura de fe de erratas, la cual no necesitará de aprobación del Consejo, sino que será directamente tramitada por este Departamento Administrativo en su rol de Secretaría Técnica una vez se acredite debidamente alguna de las causales descritas por parte del solicitante.

GILBERTO ESTUPIÑÁN PARRA
OFICINA ASESORA JURÍDICA DNP

Elaboró: Orlando De la Hoz Orozco

Fuentes: Los conceptos que se enlistan a continuación fueron unificados por la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación en el presente concepto unificado:

RADICADO DEL CONCEPTO	ASUNTO DEL CONCEPTO
20091330345481	Sobre la naturaleza del CONPES y de sus actos.
20091330403891	Sobre el incumplimiento de los documentos CONPES.
20101330016751	Sobre la vinculatoriedad de los documentos CONPES.
20111330142943	Sobre procedencia de los documentos CONPES.
20121330128043	Sobre la vigencia de los documentos CONPES.
20133200227051	Sobre la naturaleza del CONPES y de sus actos.
20145440520241	Sobre publicidad de los documentos CONPES.
20163200296601	Sobre la naturaleza del CONPES y de sus actos.
20163200156083	Sobre la naturaleza del CONPES y de sus actos.
20173200751011	Sobre la vigencia de los documentos CONPES.
20183200007453	Sobre la modificación de los documentos CONPES.
20183200009503	Sobre la reglamentación del CONPES.
20183200012323	Documentos CONPES de Declaratoria de Importancia Estratégica.
20183200086693	Sobre la modificación de los documentos CONPES.
20183200121023	Documentos CONPES de Declaratoria de Importancia Estratégica.
20183200147383	Sobre la modificación de los documentos CONPES.
20193200019453	Sobre la modificación de los documentos CONPES.
20193200058043	Sobre la naturaleza del CONPES y de sus actos.
20193200119963	Sobre procedencia de los documentos CONPES.
20193200124803	Sobre la vigencia de los documentos CONPES.
20193200125803	Sobre la modificación de los documentos CONPES.
20193200127853	Sobre la modificación de los documentos CONPES.
20193200145113	Sobre la modificación de los documentos CONPES.
20203200023503	Sobre la modificación de los documentos CONPES.
20203200032733	Sobre la modificación de los documentos CONPES.
20203200046443	Sobre la modificación de los documentos CONPES.
20203200057633	Sobre la elaboración de los documentos CONPES.
20203201631271	Sobre la naturaleza del CONPES y de sus actos.
20203200175083	Documentos CONPES de Declaratoria de Importancia Estratégica.
20213200061343	Sobre procedencia de los documentos CONPES.
20213200165923	Sobre la modificación de los documentos CONPES.