

ASPECTOS CLAVES

PARA ADELANTAR PROCESOS DE INCIDENCIA EN
LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL PARA
LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA INTERRUPCIÓN
VOLUNTARIA DEL EMBARAZO

ASPECTOS CLAVES PARA ADELANTAR PROCESOS DE INCIDENCIA EN LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO¹

PRESENTACIÓN:

Causa Justa es un movimiento que busca la libertad, la autonomía reproductiva de todas las mujeres sobre sus cuerpos y sus proyectos de vida, la eliminación del delito de aborto del Código Penal y el uso de toda forma de poder punitivo del Estado en contra de las decisiones reproductivas de las mujeres. Nació en el año 2017, como una iniciativa de La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, y en el 2020 se conformó como un movimiento integrado por organizaciones de mujeres, feministas y de derechos humanos, profesionales de salud, academia y prestadores de servicios de salud; y diferentes sectores como activistas, prestadores de servicios de salud, referentes de la academia y centros de investigación de todo el país. Desde entonces Causa Justa ha liderado el debate público sobre aborto en Colombia para avanzar en la eliminación del delito de aborto del Código Penal.

Desde sus inicios, Causa Justa identificó que uno de sus ámbitos de trabajo y posible escenario para la despenalización del aborto es el Congreso de la República. La experiencia previa de organizaciones que como La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, la Red Nacional de Mujeres y Católicas por el Derecho a Decidir han adelantado acciones de incidencia de manera individual y articulada por la garantía plena de los derechos sexuales y reproductivos fue la base de los esfuerzos colectivos del movimiento por ganar mayor respaldo a la causa y un debate más informado, mejor argumentado y respetuoso. A pesar de estos esfuerzos individuales y colectivos, se han identificado discusiones en las que congresistas exponen argumentos que desconocen el ordenamiento jurídico actual o en las que se presentan iniciativas legislativas contrarias al principio de progresividad de los derechos humanos.

Ante la situación de riesgo identificada por las organizaciones parte del movimiento, pero también dada la necesidad de incidir a favor del ejercicio del derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en las corporaciones públicas elegidas por votación popular que tienen entre sus funciones reglamentar la prestación de servicios, dictar normas presupuestales, organizar la administración pública y ejercer control política, se construye esta cartilla con aspectos claves para adelantar procesos de incidencia para la construcción de planes de desarrollo territorial garantes con el ejercicio del derecho a la IVE.

1 Elaborada por María de los Ángeles Ríos Zuluaga, profesional de incidencia legislativa del Movimiento Causa Justa. Revisión técnica: Juliana Martínez Londoño, Secretaría Técnica del Movimiento Causa Justa. Bogotá, 2023.

En el contexto actual, la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial representa una oportunidad para incidir ante corporaciones colegiadas que tienen entre sus funciones las descritas en el párrafo anterior, ya que los Concejos Municipales, Distritales y las Asambleas Departamentales son corporaciones públicas elegidas por votación popular que tienen facultades para la orientación de las políticas públicas, la reglamentación de la prestación de servicios, dictan normas presupuestales, organizan la administración pública y ejercen control político. Además, los PDT son instrumentos de planificación territorial en los que se definen programas y proyectos locales y regionales junto con un plan de inversiones que deberá ser ejecutado por las alcaldías, gobernaciones e instituciones locales. Actores que, a su vez, tienen la posibilidad de adelantar acciones de incidencia o respaldar a las organizaciones de mujeres para promover iniciativas legislativas al interior del Congreso de la República por medio de congresistas parte de la Cámara de Representantes, al estar compuesta por funcionarios públicos electos por votación popular con jurisdicción territorial.

Teniendo en cuenta lo anterior, en esta cartilla se presenta información y recomendaciones para las organizaciones parte del Movimiento Causa Justa con experiencia e interés en adelantar acciones de incidencia ante congresistas, diputados/as y concejales para promover la inclusión de medidas que garanticen el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en los Planes de Desarrollo Territorial y que pueden servir de referencia en otros procesos políticos y de planeación.

Para cumplir el objetivo propuesto, esta cartilla consta de los siguientes apartados:

APARTADO NRO. 1. Obligaciones del sector salud, sector protección y sector judicial con la garantía del derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo que pueden ser cumplidas a partir de su incorporación en Planes de Desarrollo Territorial;

APARTADO NRO. 2. Obligaciones de los departamentos, distritos y municipios con la garantía del derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo que pueden ser cumplidas a partir de su incorporación en Planes de Desarrollo Territorial;

APARTADO NRO. 3. Elementos claves de los Planes de Desarrollo Territorial: definición, componentes, actores claves, insumos, marco jurídico, cronograma, proceso de elaboración y sugerencias de acciones de incidencia;

APARTADO NRO. 4. Indicadores

APARTADO NRO. 5. Rendición de cuentas

APARTADO NRO. 6. Conclusiones.

APARTADO NRO. 1. OBLIGACIONES DE LOS DIFERENTES SECTORES PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA IVE²

Las obligaciones de los diferentes sectores responsables de la garantía del derecho a la IVE nos permite reconocer las características y medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho a la IVE. Estas obligaciones recaen tanto en entidades del orden nacional como territorial, por ello, su reconocimiento es un insumo para construir propuestas que de ser incorporadas en los Planes de Desarrollo Territorial, permiten avanzar en el cumplimiento de obligaciones del orden nacional que para su cumplimiento requieren acciones territoriales. A lo largo del tiempo, se han identificado tres sectores responsables de garantizar el ejercicio del derecho a la IVE: **salud, protección y justicia.**

Es importante tener en cuenta, que a nivel regional se encuentran las personerías municipales y distritales como organismos de control con enfoque integral e incluyente que protege, defiende y promueve los derechos de las personas, controla la función pública y vigila la conducta oficial de los servidores públicos. A su vez, sobre entidades territoriales como las secretarías de educación, mujeres e integración/inclusión social recae la obligación de brindar información y promover el ejercicio de los derechos como la IVE.

A continuación, se presentan las funciones y las obligaciones de los diferentes sectores relacionados con la protección del derecho a la IVE.

SECTOR SALUD

Es el encargado **de regular y garantizar los bienes y servicios médicos encaminados a proteger y preservar la salud de las personas.** En él se encuentran: Ministerio de Salud y Protección Social, Superintendencia Nacional de Salud y las Empresas Sociales del Estado (Hospitales E.S.E). En el nivel territorial, hacen parte del sector salud las secretarías departamentales, distritales y municipales.

- **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

Es la cabeza del sector salud, entre sus responsabilidades se encuentran conocer, dirigir, evaluar y orientar el sistema de seguridad social en salud, mediante **la formulación de políticas, planes y programas, la coordinación intersectorial y la articulación para mejorar la calidad, oportunidad, accesibilidad de los servicios de salud** incrementando los niveles de satisfacción de los pacientes, familias, comunidades y habitantes del territorio nacional.

Obligaciones relacionadas con la garantía del derecho a la IVE que pueden ser incluidas en los Planes de Desarrollo Local:

.....
² La información presentada en este apartado es construida a partir de insumos elaborados por La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres.

- Adelantar y promover estrategias de **promoción del derecho a la IVE**.
- **Recolección, análisis interpretación y divulgación de datos relacionados con la Interrupción Voluntaria del Embarazo** en el país para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de la práctica en salud pública.
- Expedir lineamientos técnicos obligatorios sobre la prestación del servicio de salud relacionados con la IVE.
- En relación con las barreras para el ejercicio del derecho a la IVE, tiene la obligación, junto con las Secretarías de Salud Municipales, Distritales y Departamentales, de **hacer veeduría, supervisión y coordinación de las entidades de su jurisdicción**.

• SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

Es una entidad que tiene en cabeza la **protección de los derechos de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS)** mediante la inspección, vigilancia, control y el ejercicio de la función jurisdiccional y de conciliación de manera transparente y oportuna.

Obligaciones relacionadas con la garantía del derecho a la IVE que pueden ser incluidas en los Planes de Desarrollo Local:

- **Expedir instrucciones sobre la IVE** dirigidas hacia las entidades prestadoras de servicios de salud que pertenezcan al SGSSS.
- Realizar las **investigaciones y aplicar las sanciones pertinentes a los prestadores de servicios de salud que incumplan con el deber de proporcionar el acceso a la IVE**.
- **Conocer, investigar y sancionar** a las entidades que nieguen o pongan barreras a las mujeres que desean ejercer su derecho a la IVE

• EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO (HOSPITALES E.S.E)

Entidades territoriales parte del sector salud relacionadas con las Empresas Sociales del Estado: las empresas sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por la ley o por las asambleas y concejos. En ese sentido, se encuentran en el nivel territorial.

Las Empresas Sociales del Estado tienen por objeto **garantizar la prestación de los servicios de salud**, entendidos como un servicio público a cargo del Estado y como parte integral del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Obligaciones relacionadas con la garantía del derecho a la IVE que pueden ser incluidas en los Planes de Desarrollo Local:

- **Prestar los servicios médicos esenciales y de urgencia necesarios** para garantizar el ejercicio del derecho a la IVE.
- **Proporcionar información clara, ética, objetiva, veraz, libre de**

discriminación y juzgamiento sobre los servicios para la IVE.

- **Recepcionar las objeciones de conciencia que realicen los profesionales de la salud.** La objeción de conciencia es un derecho fundamental y personal regulado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, en virtud de la cuál no se puede abusar de este para impedir el acceso a la IVE, pues la objeción de conciencia no puede ser institucional y siempre se debe garantizar la prestación de servicios.
- Recepcionar y realizar las respectivas **investigaciones al personal de salud que incumpla con la ley artix³ (Ley 23 de 1981, por la cual se dictan Normas en Materia de Ética Médica) y el marco normativo sobre el derecho a la IVE.**
- Los profesionales de la salud que denuncie a una paciente ante sospecha de un aborto **viola el secreto profesional.**

SECTOR PROTECCIÓN

Se caracteriza por tener entidades estatales que se enfocan en la **protección y defensa de los derechos fundamentales de sectores poblacionales** específicos o generales. Entre las entidades, encontramos: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Procuraduría General de la Nación (PGN), Defensoría del Pueblo y Comisarías de Familia. Es importante tener en cuenta que, las Comisarías de Familia son dependencias de la Alcaldía Municipal, por su parte la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Defensoría del Pueblo son entidades autónomas con jurisdicción nacional y local.

En el nivel territorial las personerías del pueblo son los organismos de control y vigilancia de las respectivas entidades territoriales, que ejercen la función de Ministerio Público y que están encargadas de la defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos en su jurisdicción, y del control disciplinario.

● INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)

Es la entidad del Estado colombiano que **trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia**, el fortalecimiento de los jóvenes y las familias de Colombia, brindando **atención especialmente a quienes se encuentran en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos.**

Entidades territoriales parte del sector protección relacionadas con el ICBF: direcciones regional y centros zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁴

.....

3 Es un criterio valorativo de la corrección del concreto acto médico ejecutado por el profesional de la medicina que tiene en cuenta las especiales características de su autor, de la profesión, de la complejidad y trascendencia vital del paciente y, en su caso, de la influencia en otros factores endógenos, para calificar dicho acto de conforme o no con la técnica normal requerida (Legal responsibility of the medical-sanitary act, 2019) <https://www.medigraphic.com/pdfs/conamed/con-2019/cons191f.pdf>. En Colombia la Ley 23 de 1981 define las normas en materia ética médica.

4 Para más información, consultar el organigrama: Estructura Orgánica ICBF | Portal ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF

En la resolución 68 de 2008 se identifican las siguientes obligaciones relacionadas con la garantía del derecho a la IVE que pueden ser incluidas en los Planes de Desarrollo Local:

- **Brindar información oportuna, ética, veraz, eficaz y sin juzgamiento** frente a la IVE.
 - Hacer **seguimiento al cumplimiento de los requisitos y de la realización urgente del procedimiento** elegido por la niña o adolescente para interrumpir el embarazo.
 - **Brindar acompañamiento jurídico y emocional** durante la ruta de garantía del derecho a la IVE.
 - **No permitir la interferencia de ninguna funcionaria/o** a través de opiniones personales, concepciones morales o estereotipos.
- **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**
Es la entidad responsable de **salvaguardar el ordenamiento jurídico y vigilar la garantía de los derechos**, en particular, verificando el cumplimiento de los deberes y el desempeño íntegro de quienes ejercen funciones públicas, respetando la Constitución Política.

Entidades adscritas del nivel territorial: procuradurías regionales, procuradurías distritales, procuradurías provinciales⁵.

Obligaciones relacionadas con la garantía del derecho a la IVE que pueden ser incluidas en los Planes de Desarrollo Local:

- **Prevenir y vigilar a los funcionarios públicos** para que cumplan con las obligaciones de información, prestación de servicio y garantía del derecho a la IVE.
 - **Intervenir ante las autoridades judiciales y administrativas**, instituciones de salud pública o privadas que **conozcan solicitudes de IVE**.
 - **Investigar disciplinariamente y sancionar a los servidores públicos y particulares** que en el ejercicio de sus funciones públicas, nieguen, obstaculicen o retarden la prestación de los servicios para la IVE.
 - En caso de que se interpongan barreras para la garantía del derecho a la IVE, tiene la **competencia de acompañar e indagar responsabilidades individuales de funcionarios**.
- **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**
Tiene la obligación de **proteger los derechos humanos y las libertades de todas las personas**. Es el organismo tutelar de los derechos y garantías de los habitantes del territorio nacional como de los colombianos residentes en el exterior.

5 Para más información, consultar el organigrama: Estructura (procuraduria.gov.co) y directorio de dependencias: [directorio-de-dependencias \(procuraduria.gov.co\)](http://directorio-de-dependencias(procuraduria.gov.co)

Entidades territoriales parte del sector protección relacionadas con la Defensoría del Pueblo: Defensorías Regionales⁶

Obligaciones relacionadas con la garantía del derecho a la IVE que pueden ser incluidas en los Planes de Desarrollo Local:

- **Brindar información completa, veraz, objetiva y sin juzgamiento** sobre el derecho a la IVE.
- **Asesorar a las mujeres, niñas, adolescentes y personas con capacidad de gestar** sobre el derecho a la IVE.
- Adelantar **acciones defensoriales para garantizar el acceso a la IVE** a través de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género y territorialmente por medio de las **Duplas de Género**.
- Velar porque **no se impongan barreras de acceso a la justicia a las mujeres**.
- **Acompañar y representar jurídicamente a las mujeres, niñas y adolescentes** en procesos penales sobre el presunto delito de aborto.
- Proveer **acceso a la justicia en acciones institucionales** como derechos de petición o acciones de tutela.

● COMISARÍAS DE FAMILIA

Son el organismo distrital, municipal o intermunicipal cuya **misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de un núcleo familiar** en el que se hayan presentado casos de violencia intrafamiliar.

Entidades territoriales parte del sector protección relacionadas con la Comisarías de Familia: defensorías regionales⁷

Obligaciones relacionadas con la garantía del derecho a la IVE que pueden ser incluidas en los Planes de Desarrollo Local:

- **Promover información veraz, clara, objetiva y sin juzgamiento** ni discriminación a las mujeres, niñas y adolescentes.
- **Proteger y defender el derecho fundamental a la IVE** de las mujeres, niñas y adolescentes.
- **En casos de violencia de género o violencias sexuales, proveer información clara, veraz, objetiva y libre de discriminación** sobre la ruta de atención integral.
- **Respetar las decisiones de las mujeres, niñas y adolescentes** que desean ejercer el derecho fundamental a la IVE.
- Los y las Comisarias de Familia deberán **abstenerse de denunciar penalmente a las mujeres, niñas y adolescentes que soliciten información y defensa en su derecho** a la IVE.

6 Para más información, consultar el directorio de dependencias: Directorio de Dependencias - Defensoría

7 Para más información, consultar el directorio de dependencias: <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/directorio-de-dependencias>

SECTOR JUSTICIA

Dirigido por el Ministerio de Justicia, este sector se caracteriza por tener a su **cargo la aplicación del derecho y de la justicia en todo el territorio en sus diferentes niveles: nacional, departamental, municipal, comunitario, etc.** Las entidades del sector justicia que tienen la obligación de aplicar las normas referentes a la IVE sentadas por la Corte Constitucional son la Fiscalía General de la Nación y los jueces de la Rama Judicial.

• FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Es una entidad de la rama judicial del poder público con plena autonomía administrativa y presupuestal, cuya función está orientada a **brindar a las y los ciudadanos una cumplida y eficaz administración de justicia.**

La FGN tiene competencia en todo el territorio nacional y en los distintos departamentos del país se identifican seccionales y regionales⁸

Obligaciones relacionadas con la garantía del derecho a la IVE que pueden ser incluidas en los Planes de Desarrollo Local:

- La IVE como derecho fundamental debe ser protegida. **Siempre debe prevalecer el derecho de las mujeres** a no continuar con un embarazo si se encuentra en el marco del ordenamiento jurídico vigente.
- **No se interpondrán sanciones penales** a mujeres, niñas y adolescentes que ejerzan su derecho a la IVE en el marco del ordenamiento jurídico vigente.
- Adelantar **procesos de formación sobre el marco legal vigente** a funcionarios/as de la Fiscalía General de la Nación y sus dependencias.

En la **Directiva 009 la FGN** establece lineamientos para la investigación y judicialización del delito de aborto. Entre ellos se encuentra:

- Las y los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación que tengan a su cargo investigaciones por este delito deben **garantizar el derecho a la intimidad de las mujeres investigadas.**
- Los funcionarios **no deben revelar información que permita identificar a las mujeres** que acceden a la IVE o que se han practicado un aborto.

• RAMA JUDICIAL

Las funcionarias y funcionarios de los Juzgados tienen la obligación de garantizar el derecho a la IVE bajo los estándares que ha fijado la Corte Constitucional.

En el nivel territorial se encuentran los tribunales superiores de distrito judicial, juzgados del circuito, tribunales administrativos, juzgados administrativos, juzgados municipales, direcciones seccionales de administración de justicia, comisiones

8 Para mayor información, consultar el organigrama y directorio: www.fiscalia.gov.co

seccionales de disciplina judicial⁹

- La objeción de conciencia no es aplicable a los funcionarios de la rama judicial, debido a que sus funciones y las **decisiones deben ser tomadas de conformidad con la garantía de la constitución** y el acceso a la administración de justicia (artículo 230 de la Constitución Política).
- Los y las funcionarias de la Rama Judicial responden disciplinariamente ante el Consejo Superior de la Judicatura.
- En caso de que se interpongan barreras para la garantía del derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo, la Rama Judicial tiene competencia para **resolver las acciones de tutela que se interpongan para garantizar el ejercicio del derecho.**

El incumplimiento de las obligaciones descritas por parte de las entidades y funcionarios parte de los sectores, se incurrirá en sanciones:

- Sanciones del nivel nacional: **responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria** (Resolución 051. Artículo 17 2023)

Por ejemplo: multas para los hospitales y sanciones para el personal de la salud, protección y justicia.

- Derecho internacional: responsabilidad del Estado por no cumplir con las obligaciones de **respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos** (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer -CEDAW-, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -Ley 74 de 1978-, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. “Convención de Belém do Pará”)

APARTADO NRO. 2. OBLIGACIONES DE LOS DEPARTAMENTOS, DISTRITOS Y MUNICIPIOS PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA IVE

Las obligaciones sectoriales pueden ser cumplidas por corporaciones con jurisdicción departamental, distrital y municipal, sin embargo, también se identifican obligaciones particulares y específicas de acuerdo a la jurisdicción de las corporaciones y entidades relacionadas con la garantía del derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo, pues en virtud del ordenamiento jurídico actual:

“Deben existir los medios necesarios para la materialización de la IVE en todo el territorio nacional, en todos los niveles de complejidad y en cualquier etapa del embarazo y sin importar la condición social, económico, edad, etnicidad o tipo de afiliación a seguridad social. Es responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección

.....
9 Para más información consultar el directorio judicial: Bienvenidos (ramajudicial.gov.co)

Social, de la Superintendencia Nacional de Salud y de los departamentos, distritos y municipios dictar las medidas que, en el ámbito de sus respectivas competencias aseguren la suficiente y efectiva disponibilidad y acceso a estos servicios sin discriminación, de forma oportuna y en condiciones de seguridad, calidad y salubridad” (Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas. 2022, Diciembre).”

En ese sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia T 388 de 2009, señala que:

“Los departamentos, distritos y municipios están obligados a asegurar la suficiente disponibilidad de servicios de la red pública con el propósito de garantizarles a las mujeres gestantes el acceso efectivo al servicio de interrupción voluntaria del embarazo en condiciones de calidad y salubridad”

Sin embargo, “el acceso al aborto legal seguro es limitado y desigual. La Fiscalía General de la Nación determinó que cerca del 34% de las mujeres y niñas que fueron investigadas penalmente por abortos entre 1998 y 2019 se desempeñaban como trabajadoras del hogar. el Instituto Guttmacher, una organización internacional que promueve los derechos reproductivos, concluyó en 2013 que el 33% de las mujeres en Colombia que tuvieron abortos clandestinos experimentaron complicaciones para las cuales se necesitó atención médica y que, entre las mujeres de bajos recursos en zonas rurales, ese índice era de hasta el 53 %” (Human Rights Watch, 2022).

En ese sentido, la consagración de medidas en disposiciones jurídicas de orden territorial, como los planes de desarrollo territorial, son esenciales para la superación de barreras para el acceso a servicios asociados con el ejercicio del derecho a la IVE. A continuación, se señalan algunas de las obligaciones en cabeza de los municipios, distritos y departamentos en lo relacionado con el sector salud.

- **OBLIGACIONES DE LOS DEPARTAMENTOS, DISTRITOS Y MUNICIPIOS (ARTÍCULO 43 Y 44 DE LA LEY 715 DE 2001):**

Deberán garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico nacional a partir de la construcción de planes, programas y proyectos territoriales que garanticen su implementación, como parte de ello, deberán disponer de servicios de aborto accesible, con equidad y en entornos propicios.

- **SON RESPONSABILIDADES DE LOS DEPARTAMENTOS (ARTÍCULO 43 DE LA LEY 715 DE 2001):**

Garantizar la implementación de servicios relacionados con la garantía del derecho a la IVE, a partir de la asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas, así como la implementación del Plan de aceleración para la reducción de la mortalidad materna¹⁰. A su vez, debe adoptar todas las medidas necesarias para la

10 El Plan de aceleración para la reducción de la mortalidad materna aplica para todos los territorios en razón

prestación de servicios relacionados con la garantía del derecho a la IVE de manera oportuna, permanente, con calidad e integralidad.

Supervisar y brindar asistencia técnica a los municipios en la prestación del Plan de Intervenciones Colectivas, y las acciones de salud pública individuales que se realicen en su jurisdicción, por medio de listas de chequeo y programas de capacitación y entrenamiento del talento humano en salud.

- **SON RESPONSABILIDAD DE LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 44 DE LA LEY 715 DE 2001):**

Garantizar la prestación de servicios asociados al ejercicio del derecho a la IVE, así como impulsar escenarios y mecanismos de participación social en materia de salud y seguridad social. A su vez, es necesario que se genere y reporte la información del sistema integral en salud, con el objetivo de que se garantice el proceso colaborativo y democrático de la Gestión Integral Territorial de la Salud Pública.

APARTADO NRO. 3. ELEMENTOS CLAVES SOBRE LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL

El constituyente primario en el artículo 339¹¹ de la Constitución Política, ordena a las entidades territoriales elaborar y adoptar planes de desarrollo con el objetivo de asegurar el uso eficiente de recursos y el desempeño adecuado de sus funciones conforme al ordenamiento jurídico. Así, los planes de desarrollo territorial son instrumentos de planificación territorial que les *“permite a los gobernadores y alcaldes electos organizar sus objetivos y metas durante su gobierno, plasmando en él las necesidades más urgentes de la población y las estrategias para lograr transformaciones en la política economía, social y ambiental”* (Departamento Nacional de Planeación).

Existen cuatro tipos de planes de desarrollo: nacional, departamental, municipal y distrital. La formulación de cada uno de ellos se hace conforme a la ley 152 de 1994, en la cual se establecen tanto las directrices del Plan Nacional de Desarrollo como las orientaciones

del análisis del comportamiento de la mortalidad materna en territorio. En este marco, se ha priorizado el en 19 entidades territoriales de orden departamental o distrital que abarcan el 44% de la mortalidad materna y el 46% de las gestantes susceptibles de atender (mujeres gestantes que se estima reciben 3 o menos controles prenatales durante la gestación).

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

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

para la elaboración de los planes de desarrollo territorial (departamentales, municipales y distritales), pues entre ellos debe existir una coherencia que permita articular las iniciativas, proyectos y recursos.

Teniendo en cuenta que el actual Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 del 2023) fue aprobado el 10 de mayo del año 2023, en esta cartilla se va a profundizar sobre los elementos claves y las acciones de incidencia viables para garantizar la protección del derecho a la IVE en el proceso de construcción del plan de desarrollo departamental, municipal y distrital.

A. PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL

Definición

Los Planes de Desarrollo Territorial son el instrumento de planificación territorial que debe guiar la acción pública. El plan de desarrollo municipal guiará la acción pública en el municipio, el plan de desarrollo departamental en el departamento y el plan de desarrollo distrital en el distrito. En ellos:

- i. se definen las bases y lineamientos estratégicos para la formulación de las políticas públicas municipales o departamentales;
- ii. traza los objetivos del gobierno local, permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión, y
- iii. asignan los recursos que deberán ejecutarse en la vigencia del periodo de gobierno y por medio de los cuales, se desarrollarán las acciones definidas para dar cumplimiento a los objetivos propuestos.

Marco normativo

El marco normativo que reglamenta el proceso de construcción de los planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales son:

- i. Ley 152 de 1994: Ley orgánica de planeación
Establece los procedimientos y mecanismos para la planeación, realización, valoración, aprobación y control de los planes de desarrollo en Colombia.
- ii. Ley 1909 de 2018: Estatuto de la Oposición
Establece el marco general para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de las organizaciones políticas y algunos derechos de las organizaciones independientes
- iii. Ley 1757 de 2015: Estatuto de la Participación
Promueve, protege y garantiza las modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo el control del poder político
- iv. Ley 2294 de 2023: Plan Nacional de Desarrollo - Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022 – 2026
Es la hoja de ruta del gobierno actual.

A su vez, se identifican dos disposiciones particulares:

- v. Ley 1551 de 2012: Régimen Municipal
En ella se define la organización y el funcionamiento de los municipios dentro de la autonomía que les reconoce la Constitución y la ley. Es un instrumento de gestión para garantizar el cumplimiento de las competencias y funciones de los municipios, a través de: i) definición, funciones y principios; ii) requisitos para la creación de municipios; iii) concejos municipales; iv) concejales; v) alcaldía; vi) personería municipal, y vii) participación comunitaria
- vi. Ley 2200 de 2022: Régimen Departamental
Establece el régimen político y administrativo que rige a los departamentos como entidades territoriales, autónomas y descentralizadas que hacen parte de la República unitaria.

Componentes

Tanto el plan de desarrollo departamental como municipal y/o distrital cuenta con una parte estratégica y un plan de inversiones a corto y mediano plazo. En relación con la parte estratégica, en ella se definen los objetivos y metas territoriales y sectoriales, las estrategias y políticas en materia económica, social, ambiental e institucional, así como el señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación armonización de la planeación territorial con los niveles territoriales - nacional y local - y sectores. En el Plan de inversiones a mediano y corto plazo se define la proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto, la descripción de los principales programas y subprogramas y los proyectos prioritarios de inversión, los presupuestos plurianuales, y la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Actores claves

La formulación del plan de desarrollo municipal, distrital y departamental se hace mediante un proceso participativo que incluye un diálogo con múltiples actores que se caracterizan por tener un rol fundamental en la gobernanza territorial. Los actores involucrados son:

INSTITUCIONES

GOBIERNO NACIONAL

ROL El Departamento Nacional de Planeación tiene la obligación de dar a conocer y acompañar a las autoridades territoriales y funcionarios de alcaldías y gobernaciones en el uso correcto de las herramientas existentes para la construcción de los PDT.

GOBIERNO DEPARTAMENTAL (GOBERNACIÓN)

ROL Responsable de liderar el proceso de construcción de los Planes de Desarrollo Departamental.

GOBIERNO MUNICIPAL (ALCALDÍA)

ROL Responsable de liderar el proceso de construcción de los Planes de Desarrollo Municipal.

ESQUEMAS ASOCIATIVOS

ROL Participar en la elaboración y ejecución de proyectos regionales y subregionales de impacto nacional.

MINISTERIO PÚBLICO (DEFENSORÍA, PERSONERÍA)

ROL Garantizar el cumplimiento de la ley, en particular de los derechos de la ciudadanía.

ÓRGANOS DE CONTROL

ROL Garantizar que las entidades involucradas en la construcción de los Planes de Desarrollo Territorial actúen bajo el respeto al ordenamiento jurídico.

SECTOR PRIVADO

ASOCIACIONES

ROL Brindar información a las instituciones públicas.

GREMIOS Y EMPRESAS

ROL Brindar insumos e información que permita fortalecer el sector empresarial del territorio.

Acompañar a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general para que en el proceso de construcción, aprobación e implementación de los planes de desarrollo regional se garantice el ejercicio de sus derecho.

CIUDADANÍA

CTP – CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN

ROL Revisar el proyecto del plan de desarrollo territorial que será presentado por la Administración según lo señalado en la Ley 152 de 1994; coordinar una amplia discusión, movilizándolo a la ciudadanía para este propósito y emitir conceptos del proyecto del Plan; también, presentar un concepto semestral del cumplimiento de las metas del Plan de desarrollo, financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones y por último, recomendar ajustes en caso de incumplimiento de los compromisos adoptados por la Administración.

VEEDURÍAS CIUDADANAS Y COMITÉS DE CONTROL

ROL Velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico y las garantías de participación de la ciudadanía

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

ROL Participar en el proceso de construcción de los Planes de Desarrollo Local, presentando propuestas e información que beneficie a la sociedad.

CIUDADANÍA EN GENERAL

ROL Plantear las necesidades y demandas de la ciudadanía que deben ser abordadas en los Planes de Desarrollo Territorial para su superación.

COOPERANTES

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ROL Acompañar, asesorar y brindar herramientas al gobierno nacional y local para adelantar el proceso de construcción de los planes de desarrollo territorial.

Acompañar a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general para que en el proceso de construcción, aprobación e implementación de los planes de desarrollo regional se garantice el ejercicio de sus derechos.

De estos actores, son de particular interés:

GOBIERNO DEPARTAMENTAL O MUNICIPAL:

- **Secretarías sectoriales y oficinas especializadas**¹²: aseguran la disponibilidad de la información para la formulación de los planes territoriales.
- **Consejo de gobierno**: es el encargado de debatir el plan de desarrollo territorial

12 Las Secretarías sectoriales y oficinas especializadas son las encargadas de realizar el acompañamiento técnico metodológico al ciclo de las políticas públicas de la administración distrital, municipal o departamental con el fin de promover la construcción participativa de políticas públicas de calidad, su adecuada implementación, y la mejora y efectividad de las mismas desde el seguimiento y la evaluación

y aprobarlo al interior de la administración; recomienda políticas, estrategias, programas y acciones administrativas; Debe acompañar el proceso de definición y ejecución del presupuesto; Asesora a la gobernador/a o alcalde/sa.

- **Consejo Territorial de Planeación:** es el órgano de consulta responsable de revisar, discutir, analizar y formular recomendaciones sobre el plan de desarrollo territorial y servir como instancia de participación ciudadana para garantizar que se refleje el sentir de la comunidad que representan (artículo 12 de la Ley 152 de 1994)
- **Asamblea Departamental, Concejo Municipal, Concejo Distrital, según corresponda:** responsables de revisar el plan de desarrollo presentado por la Gobernador/a o Alcalde/sa, sugerir ajustes y aprobarlo por medio de ordenanza o acuerdo; Evalúa los objetivos, metas y estrategias del plan de desarrollo territorial; verifica la correspondencia del plan de desarrollo con el programa de gobierno que fue registrado por la gobernador/a y alcalde/sa; Analiza la armonía entre el plan de desarrollo con el plan de ordenamiento territorial; Estudia el plan de inversiones, así como las proyecciones de los recursos financieros y la organización detallada de los presupuestos plurianuales.

Es importante identificar al interior de la Asamblea y el Concejo a los/as ponentes del plan de desarrollo, al ser quienes tendrán la responsabilidad de guiar el proceso de revisión del plan de desarrollo y liderar la discusión para su aprobación.

Insumos claves para la formulación

En general, la construcción del plan de desarrollo municipal y departamental debe tener en cuenta los siguientes insumos:

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	DISPOSICIONES DE LA TRANSICIÓN DE GOBIERNO	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN
Ley 2294 de 2023 – Ley del Plan Nacional de Desarrollo, Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022 – 2026	Programa de Gobierno 2024 – 2027	Orientaciones sectoriales: son fundamentales para asegurar una acción coherente y coordinada entre los diferentes sectores y actores en el territorio ante las necesidades, problemas o prioridades de la población.
Plan Plurianual de Inversiones	Informe de gestión de la administración saliente	Visores de información: herramientas para visualizar información relacionada con el proceso de construcción e implementación de los planes de desarrollo territorial
Sistematización de los Diálogos Regionales Vinculantes	Actas de proceso de empalme	Fichas de relaciones funcionales: instrumentos para identificar los actores involucrados y las funciones a su cargo relacionadas con la construcción de los planes de desarrollo territorial

Metas definidas	Resultados de la rendición de cuentas 2023	Fichas de relaciones funcionales: instrumentos para identificar los actores involucrados y las funciones a su cargo relacionadas con la construcción de los planes de desarrollo territorial
	Documentos de políticas, estudios o investigaciones sobre los derechos de las mujeres en el territorio. Entre ellos, el CONPES 4080 "Política pública de equidad de género para las mujeres: hacia el desarrollo sostenible del país"	
	Agendas ciudadanas y documentos elaborados por veedurías ciudadanas.	

Proceso de elaboración:

El proceso de construcción de los planes de desarrollo territorial se da a partir de tres momentos: diagnóstico, elaboración y aprobación (Departamento Nacional de Planeación, 2023)



De acuerdo con estos tres momentos, las acciones de incidencia posibles son las siguientes:

DIAGNÓSTICO:

Las entidades territoriales deben hacer un diagnóstico a partir de la revisión del Plan Nacional de Desarrollo, los informes de rendición de cuentas del periodo de gobierno anterior, así como insumos participativos como las actas del proceso participativo de los Diálogos Regionales Vinculantes y los Planes de Acción para la Transformación Regional elaborados en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

En ese sentido, se recomienda a las organizaciones adelantar algunas de las siguientes acciones de acuerdo a sus intereses:

1. **Revisar el Plan Nacional de Desarrollo**, identificando las iniciativas regionales y departamentales que reconozcan y garanticen el ejercicio de los derechos de las mujeres, en particular sus derechos sexuales y reproductivos.
2. Revisar el plan de desarrollo municipal, distrital y departamental anterior periodo de gobierno con el objetivo de **identificar apuestas que son de interés para dar continuidad** en el actual periodo de gobierno.
3. Identificar disposiciones jurídicas territoriales y nacionales que establezcan **obligaciones a las entidades locales y departamentales para la garantía de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.**
4. Analizar las disposiciones jurídicas identificadas junto a los hallazgos obtenidos de la revisión del Plan Nacional de Desarrollo, así como del plan de desarrollo municipal, distrital y departamental del periodo de gobierno anterior y el contexto territorial, con el objetivo de **identificar problemáticas y necesidades que deben ser abordadas en los Planes de Desarrollo Territorial.**
5. Revisar el Marco Fiscal a Mediano Plazo y el histórico de ejecución presupuestal de la Alcaldía y Gobernación, con el objetivo de **identificar la secuencia de inversión y los recursos financieros disponibles.**
6. Elaborar propuestas: construir una agenda de incidencia en la que establezca propuestas para garantizar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Es importante que en ella exista coherencia con las medidas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo, y continuidad con el plan de desarrollo municipal, distrital y departamental del periodo de gobierno anterior, y se **formulen medidas que insten a las instituciones locales de dar cumplimiento a las obligaciones relacionadas con la garantía del derecho a la IVE Interrupción Voluntaria del Embarazo.**
7. **Entregue a los diferentes actores involucrados en el proceso de construcción de los planes de desarrollo territorial las propuestas consolidadas en la agenda de incidencia.** En especial, al Consejo Territorial de Planeación.
8. Construir **propuestas de acuerdo con las funciones** de los actores involucrados en el proceso de construcción de los Planes de Desarrollo Territorial.
9. Sostenga una **comunicación constante y cercana** con funcionarios de la Alcaldía, Gobernación, Concejo Municipal, Asamblea Departamental y Consejo Territorial de Planeación, a través de reuniones bilaterales, encuentros amplios con otros sectores, foros, entre otros.

ELABORACIÓN:

En esta etapa, las entidades locales inician el proceso de **elaboración del plan de desarrollo municipal, plan de desarrollo distrital y plan de desarrollo departamental** razón por la que es fundamental que los y las funcionarias tengan los insumos y propuestas elaboradas por las organizaciones de mujeres y se establezca una comunicación constante que permita incidir de manera eficaz en la inclusión de las apuestas de las mujeres en los Planes de Desarrollo Territorial.

Se recomienda que los insumos y propuestas elaboradas por las organizaciones de mujeres se incorporen en lo que se denomina una agenda de mujeres, un documento en el que se escriben las propuestas que consideran fundamentales para avanzar en la garantía de los derechos de las mujeres, en particular el derecho a la IVE, y que será la apuesta política de incidencia. Esta agenda se construye a partir de la “definición de los temas de interés colectivo, lo que permite priorizar áreas de interés y las de los tomadores de decisión, así como identificar con quién y a dónde se debe dirigir el influenciamiento en aras de buscar el bien común” (NIMD, 2022)

Las agendas de incidencia se pueden construir a partir de los siguientes pasos:

PASO NRO. 1. Lluvia de ideas sobre los temas de interés: se hace un sondeo de máximo 10 temas que surjan de entre las personas participantes.

PASO NRO. 2. Comprender las causas y los efectos: se tratan de identificar y correlacionar causas y efectos entre las 10 temáticas surgidas de la lluvia de ideas.

PASO NRO. 3. Priorizar los temas relevantes: mediante el ejercicio de semáforo (clasificar y marcar con color verde, amarillo o rojo las temáticas según su relevancia), se asigna un color a cada una de las 10 temáticas. Se espera que haya un equilibrio para que todas las temáticas no queden en una sola categoría.

PASO NRO. 4. Establecer objetivos: teniendo en cuenta las causas y efectos, así como la relevancia de las temáticas identificadas en el punto anterior, se construyen los objetivos que se desean alcanzar sobre cada uno de los temas de interés, en especial las que hayan sido marcadas como prioritarias (color rojo) en el punto anterior.

PASO NRO. 5. Construcción de propuestas que permitan obtener los objetivos: las propuestas deben ser concretas y su implementación medible, para ello se recomienda que se establezcan plazos para su implementación.

Una vez construida la agenda de incidencia u otro instrumento de incidencia que recoja las propuestas, las acciones que se recomiendan adelantar en el proceso de construcción del plan de desarrollo territorial son las siguientes:

Enero y febrero:

10. ETAPA PARTICIPATIVA: asista con la agenda de incidencia construida a los escenarios de participación ciudadana que se llevarán a cabo durante el mes de enero y febrero, pues estos se organizan con el objetivo de recoger insumos sobre las necesidades de las personas. Estas se sistematizarán y tendrán que guiar el proceso de construcción de los PDT.

11. **FORMULACIÓN DE BASES:** de acuerdo con los insumos recogidos y las apuestas de gobierno municipal, se construirá la parte estratégica y el plan plurianual de inversiones. **Es importante solicitar la parte estratégica y la propuesta del plan plurianual de inversiones con el objetivo de verificar que las propuestas presentadas han sido tenidas en cuenta.**
12. **DOCUMENTO BASE:** el mandatario (Gobernador/a - Alcalde/sa) con su equipo de trabajo hará entrega al consejo de gobierno del documento base del plan de desarrollo municipal, plan de desarrollo distrital o plan de desarrollo departamental. **Es importante solicitar el documento entregado para poder hacer las revisiones y sugerencias a que de lugar.**
13. El/la alcalde/sa hace entrega del proyecto del plan de desarrollo municipal o plan de desarrollo distrital y el/la gobernadora hace entrega del proyecto del plan de desarrollo departamental al Consejo Territorial de Planeación con copia al Concejo Municipal y Asamblea Departamental. Teniendo en cuenta la comunicación previa con estos actores de incidencia (paso no. 8), **organice encuentros o sostenga nuevamente conversaciones con el Consejo Territorial de Planeación** para reiterar las propuestas entregadas, de ser posible, solicite el documento entregado por la alcaldía y la gobernación con el objetivo de hacer una revisión y aportar sugerencias.
14. Entrega del proyecto a la Corporación Autónoma Regional-CAR. En un término de 15 días la CAR deberá hacer una revisión técnica y constatar su armonización con los demás planes de la región.

Plazo máximo para la ejecución de los pasos anteriormente descritos: 29 de febrero

Marzo:

15. Periodo de mejoramiento del plan de desarrollo territorial. En este periodo, **es importante hacer seguimiento para que la agenda de incidencia construida sea parte de los insumos que guíen el mejoramiento del plan de desarrollo territorial.**
16. Entrega del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En esta etapa, es importante que en el **concepto elaborado por el Consejo Territorial de Planeación se incorporen las sugerencias y ajustes dados a partir de la revisión de la organización de mujeres.**
17. Incorporación de sugerencias dadas por el Consejo Territorial de Planeación.
18. Entrega del concepto de la Corporación Autónoma Regional – CAR-
19. Incorporación de sugerencias dadas por la Corporación Autónoma Regional – CAR-

Plazo máximo para la ejecución de los pasos anteriormente descritos: 31 de marzo

Abril:

20. Alistamiento del proceso de audiencias públicas del Plan Plurianual de Inversiones

21. Organización de audiencias públicas del Plan Plurianual de inversiones. En los municipios o subregiones la gobernación liderará las audiencias. En las veredas, comunas, barrios o corregimientos la alcaldía liderará las audiencias. Estas audiencias se hacen con el objetivo de que las personas presenten insumos y aportes para el Plan Plurianual de Inversiones, pues estos deben presentar información desagregada por jurisdicción territorial. En este momento, **es importante participar de manera activa en las audiencias públicas insistiendo en la necesidad de garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.**

APROBACIÓN:

En esta etapa, las entidades locales hacen entrega al Concejo Municipal, Concejo Distrital o Asamblea Departamental para que adelanten el proceso de revisión y aprobación de los planes de desarrollo territorial. Las organizaciones de mujeres y la sociedad civil cuentan con un mecanismo de representación ciudadana que es el Consejo Territorial de Planeación, en ese sentido, es necesario que se incida de manera directa con Concejales, Diputadas/os y Consejeros Territoriales de Planeación para que velen por las propuestas que ya fueron incluidas e incorporen las que faltan.

Abril - mayo:

22. La mandataria/o, su equipo de trabajo y oficina de planeación deja por acta la versión definitiva del documento base del plan de desarrollo territorial. Es importante solicitar al Consejo Territorial de Planeación la versión definitiva del PDT para hacer la revisión correspondiente.
23. La/el mandataria/o, su equipo de trabajo y oficina/secretaría/departamento de planeación hace entrega pública del plan de desarrollo territorial al Concejo Municipal o Distrital, o Asamblea Departamental. Es importante solicitar al Consejo Territorial de Planeación la versión definitiva del PDT para hacer la revisión correspondiente.
24. La Mandataria/o, equipo de trabajo y oficina de planeación consolida el documento base del plan de desarrollo territorial y el artículo para entregar al Concejo Municipal o Asamblea Departamental. Es importante solicitar al Consejo Territorial de Planeación la versión definitiva del PDT para hacer la revisión correspondiente.

El plazo máximo para adelantar el proceso anterior es el 30 de abril

25. Primera etapa del proceso de discusión y aprobación en Consejo Municipal, Distrital o Asamblea Departamental del plan de desarrollo territorial. Es fundamental hacer seguimiento a la discusión para velar por la incorporación de las propuestas del movimiento de mujeres.
26. Segunda etapa del proceso de discusión en plenaria del plan de desarrollo territorial. Es fundamental hacer seguimiento a la discusión para velar por la incorporación de las propuestas del movimiento de mujeres.
27. En la primera etapa como en la segunda etapa de discusión del plan de desarrollo

territorial, las organizaciones de la sociedad civil pueden solicitar intervenciones para participar en los debates y presentar sus propuestas. Es importante solicitar estos espacios para intervenir explicando las propuestas y hacer entrega física de las mismas y concejales y diputados/as

28. Aprobación del plan de desarrollo territorial

El plazo máximo para adelantar el proceso anterior es el 31 de mayo

29. Publicación del plan de desarrollo territorial. Es fundamental hacer una revisión del Plan aprobado para analizar la incorporación del enfoque de género, en particular, las medidas garantes del derecho a la IVE y construir una estrategia de seguimiento.

30. Procesos pedagógicos sobre el plan de desarrollo territorial

Cronograma general:

Los tiempos en los que se debe llevar a cabo la elaboración del plan de desarrollo territorial en el primer año de gobierno, son:

MOMENTOS	ACTIVIDAD	ACTORES	PLAZO
DIAGNÓSTICO	Establecer direccionamiento para la formulación del plan de desarrollo	Alcalde, Consejo de Gobierno, Oficina/secretaría/departamento de Planeación	Entre enero y febrero
	Formulación del proyecto del plan, según directrices	Oficinas de Planeación, Secretarías, Entes Descentralizados y Secretaría de Hacienda	Entre enero y febrero
ELABORACIÓN	Presentación al Consejo de Gobierno del proyecto del plan	Oficinas de Planeación	Entre enero y febrero
	Consolidación del proyecto del plan	Consejo de gobierno y Oficina de Planeación	Entre enero y febrero
	Convocatoria, conformación y formalización del Consejo Territorial de Planeación (CTP)	Alcalde/sa y Oficinas de Planeación	Entre enero y febrero
	Presentación del proyecto del Plan Territorial al Consejo Territorial de Planeación (CTP) con copia al Concejo Municipal y Asamblea Departamental	Alcalde/sa y Oficinas de Planeación	A más tardar el 29 de febrero
	Revisión, socialización y remisión del concepto al Alcalde o Gobernador	Consejos Territoriales de Planeación (CTP)	A más tardar el 31 de marzo

APROBACIÓN	Presentación del proyecto – plan ajustado al Concejo Municipal o Asamblea Departamental	Alcalde y Oficinas de Planeación	A más tardar el 30 de abril
	Revisión, ajuste al proyecto del plan de desarrollo	Alcalde, Oficinas de Planeación y Concejo Municipal o Asamblea Departamental	Mes de mayo
	Aprobación de planes de desarrollo territorial	Concejo Municipal o Asamblea Departamental	Máximo el 31 de mayo

**Elaboración propia a partir de la revisión de la guía “Orientaciones para analizar el Plan de Desarrollo Territorial” (Programa CIMIENTOS, Consolidación de Gobernabilidad Regional. 2008).*

APARTADO NRO. 4. INDICADORES

Los indicadores son “una expresión cuantitativa observable y verificable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad, a través de la medición de una variable o una relación entre variables (...) En políticas públicas como los Planes de Desarrollo Territorial, estos instrumentos son muy importantes porque permiten cuantificar los cambios que se presentan en determinados contextos de desarrollo, realiza cumplimiento de acuerdos, compromisos, planes, programas y proyectos y, así, generar alertas tempranas para el logro de los objetivos planteados” (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

La elaboración de indicadores es una responsabilidad de la administración local, en particular del equipo de gobierno que elabora el plan de desarrollo territorial, sin embargo, tener en cuenta su proceso de construcción es importante para incidir en que estos sean formulados de manera adecuada y que en efecto permitan la medición de los alcances y resultados de las propuestas incorporadas en el PDT. Por esto, a continuación se presentan elementos claves para tener en cuenta en el proceso de formulación de indicadores.

Existen tres tipos de indicadores en políticas públicas: indicadores de gestión, indicadores de producto e indicadores de resultado. Teniendo en cuenta que los Planes de Desarrollo Territorial son instrumentos de planeación territorial, resulta de particular importancia incluir indicadores de resultado dado que: i) cuantifican los efectos relacionados por la intervención pública; ii) miden los cambios de percepción, conocimiento, condiciones de bienestar, entre otros.

Los indicadores de resultado:

“son aquellos que cuantifican los efectos relacionados con la intervención pública; en dichos efectos pueden incidir factores externos que pueden afectar el resultado y, por otra parte, no necesariamente son consecuencia directa de la intervención

pública, sino que pueden ser una consecuencia indirecta. Miden los cambios resultantes en el bienestar de la población objetivo de la intervención pública como consecuencia directa o indirecta de la entrega de los productos. Estos resultados pueden ser inmediatos, intermedios o finales. De esta forma, estos indicadores miden los cambios de percepción, conocimiento, condiciones de bienestar, entre otros” (Alcaldía de Medellín, 2022).

PASOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE RESULTADO:

Referenciar cartilla del DPS

Si bien existen diferentes metodologías para la construcción de indicadores, en esta cartilla se toma como referencia la metodología adoptada por el Departamento Nacional de Planeación en la Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores (2014). En ella se señalan los siguientes pasos:

PASO NRO. 1: identificar el objetivo que se quiere medir

El objetivo es la situación deseada en relación con un problema identificado, como puede ser la superación de barreras de acceso a los servicios para el ejercicio del derecho a la IVE. Este debe caracterizarse por ser: específico, medible, realizable, realista y limitado en el tiempo.

PASO NRO. 2: redactar el nombre del indicador

El nombre del indicador depende en gran medida del objetivo propuesto, pues los indicadores de resultado se construyen a partir de la identificación del cambio o modificación que se espera, en ese sentido, este tipo de indicadores “hacen referencia a variables cuya medición tiene incidencia” en el citado cambio.

PASO NRO. 3: escoger la batería de indicadores adecuados

La batería de indicadores adecuados se define a partir de los criterios de calidad, que de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación esto criterios son:

CLARIDAD: expresa de manera precisa e inequívoca el objeto de medición

RELEVANTE: tiene relación con el objetivo que se quiere medir, de está forma permite identificar el cambio.

MEDIBLE: abierto a validación independiente

ADECUADO: cuente con una representatividad suficiente para medir o estimar la dimensión del objeto de medición

SENSIBLE: que permita capturar los cambios en periodos cortos de tiempo

PASO NO. 4: construir la ficha técnica del indicador

La ficha técnica del indicador está compuesta por: nombre, objetivo, descripción general, fuente de información, periodicidad de la medición, lectura o interpretación, año inicial, año final, línea base.

Seguimiento:

Son los parámetros usados para el análisis y verificación del cumplimiento del objetivo a partir del análisis de: el punto de partida desde el cual se inicia la medición – línea base; el fin u objetivo al que se quiere llegar – meta-; tiempo estimado en el que se quiere cumplir el objetivo – marco temporal-; y, el progreso o avance que se va dando desde el punto de inicio – reporte o seguimiento periódico-.

El seguimiento permite identificar el estado de avance en la implementación de las medidas establecidas en los Planes de Desarrollo Territorial, razón por la que es importante que se incluyan indicadores con el objetivo de identificar las transformaciones dadas por la implementación de las apuestas propuestas en la agenda de incidencia para este instrumento de planificación o el incumplimiento y por tanto, la necesidad de adelantar acciones y correctivos ante las instituciones responsables de la ejecución de las disposiciones definidas en los PDT.

APARTADO NRO. 5. RENDICIÓN DE CUENTAS

La **rendición de cuentas** tiene una importancia particular después de que se ha terminado el proceso de construcción de los Planes de Desarrollo Territorial, pues **por medio de ella se puede identificar los avances y cumplimiento de los indicadores, la gestión y cumplimiento de políticas públicas que se logren incorporar en los Planes de Desarrollo Territorial.** De acuerdo con la Ley 177 de 2015:

“la rendición de cuentas es la obligación de las entidades públicas de informar, dialogar y dar respuesta clara, concreta y eficaz a las peticiones y necesidades de los grupos de interés, sobre la gestión realizada, los resultados de sus planes institucionales y el respeto, garantía y protección de los derechos (Ley 1757 de 2015), y a su vez, es el derecho de todas las ciudadanas para solicitar información y conocer la gestión adelantada por todos y todas las funcionarias del gobierno local y nacional” (Red Nacional de Mujeres, 2022).

En esta misma ley se establece que la rendición de cuentas es **una obligación permanente tanto de entidades como de servidores públicos**, por lo que se pueden llevar a cabo dos escenarios de rendiciones de cuentas en un periodo de gestión y durante toda su gestión, se debe actuar conforme al principio de transparencia y publicidad como condiciones que favorecen la participación ciudadana en la gestión pública.

En ese sentido, una vez sea aprobado el plan de desarrollo territorial, los escenarios de rendición de cuentas son claves para hacer seguimiento a la ejecución de recursos, cumplimiento de la gestión y de las medidas que fueron incorporadas en él. Teniendo

en cuenta que esta es una obligación permanente, los escenarios de rendición de cuentas pueden aplicarse en cualquier momento del año y, en todo caso, las entidades y funcionarios en cada vigencia tienen la obligación de publicitar la gestión pública adelantada, pues las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales son foros de debate y control político en los que puede participar la ciudadanía.

El marco jurídico sobre rendición de cuentas es:

Ley 1757 de 2015: promueve, protege y garantiza las modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo el control del poder político

Ley 1712 de 2014: establece el marco normativo de transparencia institucional y el derecho de acceso a la información pública

Ley 1474 de 2011: estatuto anticorrupción

En virtud del cual, el proceso de rendición de cuentas cuenta con las siguientes etapas sobre las cuales se recomienda las siguientes acciones de incidencia:

- **Aprestamiento:** es la etapa de preparación, en la cual se identifica el área o funcionario responsable de dar cumplimiento a los compromisos asumidos en el plan de desarrollo territorial
- **Diseño:** en ella se define la forma en que se llevará a cabo la rendición de cuentas.
- **Preparación:** las entidades elaboran los insumos y documentos con base en los cuales soportan el cumplimiento o las acciones adelantadas que serán presentadas en la rendición de cuentas

Recomendación: entregar de manera formal una batería de preguntas al o la funcionaria responsable de dar cumplimiento a los compromisos asumidos en el plan de desarrollo territorial, para que las responda en el proceso de rendición de cuentas.

- **Ejecución:** es el momento en el que se presenta la información por medio de la cual se explicarán los avances que son objeto de rendición de cuentas.

Recomendación: en este momento la ciudadanía puede intervenir presentando el proceso de seguimiento que ha adelantado y la información obtenida sobre la ejecución de políticas públicas, planes de gobierno y compromisos asumidos por la administración. En ese sentido, es importante presentar el balance hecho desde la sociedad civil, plantear preocupaciones y contrastar la información presentada en la rendición de cuentas sobre el plan de desarrollo territorial.

- **Seguimiento:** ante la información presentada por la entidad, la ciudadanía comparte observaciones, preocupaciones, peticiones, quejas, denuncias o sugerencias, con el fin de mejorar la gestión, los planes y las políticas públicas. Estas recomendaciones deberán ser referente para las instituciones para ajustar la planeación, la gestión institucional a las necesidades y derechos de la población (Función Pública, 2024)

Recomendaciones: preparar intervenciones con la información identificada y los balances hechos en relación a la implementación y cumplimiento de compromisos definidos en el plan de desarrollo territorial

- **Evaluación:** después de la rendición de cuentas, en la ley se establece un plazo de 15 días para que la sociedad civil solicite información que, si bien fue solicitada, la entidad no presentó de la manera adecuada o con la profundidad deseada.

La rendición de cuentas puede ser solicitada por cualquier ciudadana o ciudadano, sin embargo, se recomienda que la persona antes de solicitarlo:

- **Identifique los programas y proyectos definidos en los Planes de Desarrollo Territorial**
- **Identifique los actores responsables de implementar las acciones sobre las cuales solicita información**
- **Elabore preguntas específicas sobre las acciones y avances en cabeza de las personas responsables de dar cumplimiento a los programas y proyectos**
- **Envíe por escrito las preguntas a los actores responsables de implementar las acciones y dar la información solicitada, el tipo de encuentro en el que desea que se haga la rendición de cuentas y se les solicite entregar por escrito los documentos soporte**

APARTADO NRO. 6. CONCLUSIONES

Con sus diferencias, las asambleas departamentales, los concejos municipales, concejos distritales y el Congreso de la República son corporaciones colegiadas en las que se fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones trascendentales del Estado, se asegura la rendición de cuentas y se materializa el principio de representatividad ciudadana en la formulación de medidas para la garantía de sus derechos, la implementación de las políticas públicas y el cumplimiento de los fines del Estado.

Estas funciones implican un diálogo interinstitucional que permita una articulación en los diferentes niveles de la administración pública para que haya coherencia y armonización jurídica, lo que resulta ser un verdadero reto. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el reconocimiento del derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo se ha dado en sede constitucional por vía jurisprudencial y a pesar de que es de obligatorio cumplimiento y se encuentra incorporado en el bloque de constitucionalidad, en escenarios como el Congreso de la República - en el que sus funcionarios tienen como límite a su actuación el ordenamiento jurídico - se han promovido iniciativas legislativas regresivas. Sumado a lo anterior, debe mencionarse que el cumplimiento de la jurisprudencia, de las medidas administrativas que la desarrollan y, en general, del ordenamiento jurídico, no es uniforme

en todo el territorio nacional, lo que genera desigualdades en el acceso y el ejercicio de este derecho.

Es por ello que desde el movimiento Causa Justa identificamos el proceso de formulación de los planes de desarrollo territorial como una oportunidad para promover medidas de articulación institucional que permitan avanzar en el ejercicio pleno del derecho a la IVE y el respeto al ordenamiento jurídico vigente.

Esta oportunidad se reconoce también porque en el proceso de incidencia adelantado por organizaciones parte del movimiento Causa Justa ante el Congreso de la República, se identifica el poder de influencia de las organizaciones locales sobre representantes a la cámara y senadores de la república, pues al ser electos por votación popular con jurisdicción territorial, la aprobación de su gestión y la posibilidad de una reelección está dada por la representación adecuada que realicen de las necesidades de la población en el Congreso. Igualmente, es necesario que se establezca un diálogo constante con diversos actores políticos relacionados y en comunicación, y que respondan, en algunos casos, a un mismo partido político, a alianzas regionales, a coaliciones, entre otras. Precisamente, uno de los escenarios en los que es posible el diálogo con estos actores es la formulación de los planes de desarrollo territorial dado que:

- Los planes de desarrollo territorial deben construirse a partir de insumos como el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Gobierno 2024-2027.
- La corporación responsable de la aprobación del plan de desarrollo territorial es la asamblea departamental, concejo municipal y concejo distrital, pero esta es una iniciativa de gobierno liderada ya sea por la/el gobernador o el/la alcaldesa.
- El proceso de construcción de los planes de desarrollo territorial es participativo y en las diferentes etapas se identifican oportunidades de interlocución e intervención de la sociedad civil.

En ese sentido, el proceso de construcción de planes de desarrollo territorial son una oportunidad para establecer un diálogo directo entre las organizaciones de mujeres y diputadas/os y concejalas/es, con participación e incluso a través de congresistas, lo que se puede promover a partir de:

- La construcción de agendas de incidencia en las que se presenten propuestas que propendan por el cumplimiento de las obligaciones de los departamentos, distritos y municipios en relación con el derecho a la IVE
- El desarrollo de procesos de seguimiento para identificar el cumplimiento de las disposiciones incluidas en los PDT, que sean garantes del derecho a la IVE

Así, la incidencia en el proceso de formulación de los PDT permite, además de avanzar en la definición de medidas territoriales articuladas con las obligaciones definidas desde el nivel nacional en favor de la garantía del derecho a la IVE, sostener espacios de diálogo, intercambio, reconocimiento y formación con las y los funcionarios que tienen obligaciones relacionadas con la garantía del derecho a la IVE; e igualmente fortalecer las capacidades y posicionamiento del movimiento en el debate público nacional y territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas (2022, diciembre) Guía de exigibilidad para el acceso al aborto en Colombia UNFPA Colombia | https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/guia_de_exigibilidad_diagramacion-dic2022.pdf
- Human Rights Watch (2022, febrero) Decisión histórica sobre derechos de aborto en Colombia Decisión histórica sobre derechos de aborto en Colombia | Human Rights Watch (<https://www.hrw.org/es/news/2022/02/24/decision-historica-sobre-derechos-de-aborto-en-colombia>)
- Departamento Nacional de Planeación (2015, noviembre). Guía para la construcción y análisis de indicadores https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf (dnp.gov.co)
- The Netherlands Institute for Multiparty Democracy (2019, abril) El diálogo: instrumento para la paz y la democracia [It_diálogo_nimd_.pdf](https://www.nimd.nl/documenten/El-di%C3%A1logo-instrumento-para-la-paz-y-la-democracia)
- Red Nacional de Mujeres (2022, noviembre) Herramientas para transversalizar el enfoque de género, de derechos humanos y de paz en la rendición de cuentas y en las políticas, planes, proyectos <https://www.rednacionaldemujeres.org/documentacion/ciudadanias-activas-herramientas-para-transversalizar-el-enfoque-de-genero-de-derechos-humanos-y-de-paz-en-la-rendicion-de-cuentas-y-en-las-politicas-planes-proyectos>
- Alcaldía de Medellín (2022) Guía para la formulación de indicadores https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/01/GUIA-FORMULACION-INDICADORES_vf.pdf

CAUSA JUSTA

Por la eliminación del delito de aborto



mesa

POR LA VIDA Y LA SALUD
DE LAS MUJERES

WWW.CAUSAJUSTAPORELABORTO.ORG



@CAUSAJUSTACO



@CAUSAJUSTAPORELABORTO