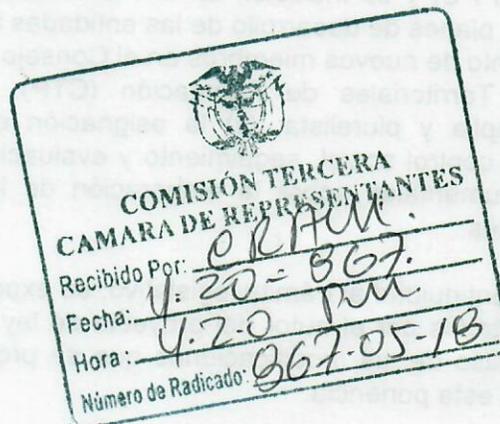


PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL  
PROYECTO DE LEY No. 218 de 2018 CÁMARA

“POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 152 DE 1994”

Doctor  
**JACK HOUSNI JALLER**  
Presidente Comisión Tercera  
Cámara de Representantes  
E. S. D.



Honorable Presidente:

Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho, y en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 218 de 2018 Cámara "Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994", en los siguientes términos:

**I. OBJETO DE LA PROPUESTA**

Con el presente proyecto de ley, se busca facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final). Para ello incorpora el Plan Marco de Implementación (PMI), el Plan Cuatrienal de Inversiones (PCI), la articulación de los planes territoriales y la reforma integral al sistema de planeación.

**II. TRÁMITE LEGISLATIVO**

En desarrollo de lo previsto en los artículos 142, 150 numeral 13 y 154 de la Constitución Política, la presente iniciativa fue presentada y radicada en la Comisión Tercera de Cámara de Representantes el 2 de abril de 2018.

En la Gaceta del Congreso 106 del 5 de abril de 2018 se publicó el proyecto de ley, suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. Mauricio Cárdenas Santamaría.

A la iniciativa legislativa le correspondió el número 218 de 2018 en la Cámara de Representantes. Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fuimos designados para rendir informe de

ponencia en primer debate ante esta célula legislativa, tal como le fue informado al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público en oficio CTPC 3.3.-337-18 de 25 de abril de 2018.

### III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto radicado por el autor se desarrolla en 17 artículos, estableciendo principalmente: (i) la adopción del PMI en los dos periodos presidenciales siguientes; (ii) la implementación del PCI y su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo (PND); (iii) la consistencia de los planes de desarrollo de las entidades territoriales con el Acuerdo Final; (iv) el establecimiento de nuevos miembros en el Consejo Nacional de Planeación (CNP) y en los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), con el fin de garantizar una representación amplia y pluralista; (v) la asignación de una nueva función al CNP, relacionada con el control social, seguimiento y evaluación al PND y; (vi) la inclusión de disposiciones instrumentales sobre la elaboración de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Con el fin de dar continuidad al trámite legislativo, se expondrán a continuación la mayoría de asuntos presentados por el autor del proyecto de ley en la exposición de motivos del proyecto, sin perjuicio de las modificaciones que se proponen en el capítulo "Pliego de modificaciones" de esta ponencia.

#### 1. PRESENTACIÓN GENERAL

El pasado 24 de noviembre de 2016, el Gobierno nacional suscribió con el grupo insurgente de las FARC-EP el Acuerdo Final, el cual posteriormente fue refrendado en el Congreso de la República. A partir de este momento, el Estado emprendió todas las acciones necesarias para garantizar su implementación y, de esta forma, contribuir a revertir los efectos nocivos del conflicto armado, pues se entendió que era necesario cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en los territorios.

En este contexto, la propuesta normativa radicada en el Congreso de la República reconoce que la decisión política de implementar un acuerdo de paz no puede ni debe estar desligada de los procesos de planeación nacional y territorial.

La planeación es el origen y al mismo tiempo la base para la toma de decisiones; es igualmente, la herramienta principal para el logro de los fines que se trazan en cualquier organización, y por lo tanto resulta esencial en el manejo de esa gran organización llamada Estado<sup>1</sup>. La Constitución de 1991, visualizó el proceso de planeación como un mecanismo más de participación<sup>2</sup>. Reflejo de ello, el Constituyente, conocedor de la importancia de este tipo de instrumentos en los procesos de modernización y desarrollo económico y social de un país, quiso definir el carácter especial de las normas que debían regular los planes de desarrollo. El artículo 342 constitucional asignó a la ley orgánica de planeación la regulación de los procedimientos conforme a los cuales se hace efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, así como los agentes planificadores a nivel nacional y territorial, distinguiendo entre autoridades e instancias de planeación; el procedimiento

<sup>1</sup> Tomado del Informe ponencia presentado por el Constituyente Eduardo Espinosa Faciolince. *En*: Gaceta Constitucional No. 44 del 12 de abril de 1991, pág. 2.

<sup>2</sup> Restrepo, Juan Camilo, Hacienda Pública, Universidad Externado de Colombia 9 Edición, página 453 y ss.

para su elaboración y aprobación; y las formas de ejecución, seguimiento y evaluación de los mismos.

Consecuente con lo anterior, la parte introductoria del Acuerdo Final advierte que la participación ciudadana, en particular en el proceso de planeación, aprobación, ejecución y seguimiento a los planes y programas que se desarrollarán en los territorios, es el fundamento de todo lo pactado en el mismo. La política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa desarrollada en el punto 2.2.6 del Acuerdo Final, así como las prioridades de implementación normativa señaladas en el punto 6.1.9 del mismo, advierten la necesidad de efectuar una *revisión integral del sistema de planeación* a través de un enfoque participativo, buscando, entre otros fines: (i) asegurar la efectiva participación ciudadana en la discusión y aprobación de los planes de desarrollo (cfr. pág. 36 del AF); (ii) verificar la composición y funcionamiento de los CNP y CTP; (iii) fortalecer los procedimientos de evaluación, seguimiento y control de los planes de desarrollo a cargo de las instancias y autoridades de planeación en los distintos niveles, así como la articulación entre estas en los procesos de discusión y aprobación de los planes de desarrollo (cfr. pág. 47-49 del AF); (iv) garantizar la incorporación de los componentes específicos del PMI en la discusión y aprobación de los planes de desarrollo (cfr. pág. 196 y ss. del AF) y establecer medidas para garantizar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales, lo que supone la concertación y articulación de los planes territoriales con las políticas y programas nacionales.

En efecto, según el punto 6.1.1 del Acuerdo Final, *como garantía de implementación de todo lo acordado*, el Gobierno nacional presentará a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) un PMI, que será adoptado, posteriormente, mediante documento CONPES, y que contendrá los propósitos, objetivos, metas, prioridades, indicadores, recomendaciones de política, fuentes de financiación, instituciones responsables y las medidas necesarias para la implementación del Acuerdo Final.

Con base en lo establecido en el PMI, en adelante y por los siguientes dos (2) periodos presidenciales tras la terminación del actual, como parte de la elaboración del PND se deberá incluir un capítulo correspondiente al denominado "*Plan Cuatrienal de Implementación*" referente al acuerdo.

La incorporación de los componentes del PMI en los próximos PND constituye una de las prioridades de implementación normativa, señaladas en el punto 6.1.9. del Acuerdo Final. Su materialización efectiva contribuirá a la ampliación y profundización de la democracia; reafirmará el compromiso de las FARC- EP para la proscripción de la violencia como método de acción política; e integrará todo lo acordado con los propósitos, objetivos nacionales, metas, prioridades de la acción estatal y estrategias y orientaciones generales de la política económica social en el mediano y largo plazo.

Siguiendo los lineamientos expuestos, los puntos del Acuerdo Final que fundamentan esta reforma, son los siguientes:

- i) Punto 2.2.5 (Control y veeduría ciudadana como mecanismo de transparencia de la gestión pública; y la promoción de instancias de diálogo en el marco de los espacios de participación).
- ii) Punto 2.2.6 (Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa y revisión integral del sistema de planeación; mecanismos de

- efectividad del sistema; composición y funcionamiento de los consejos de planeación).
- iii) Punto 6 (Principios generales para la implementación y priorización de recursos destinados al cumplimiento de los Acuerdos).
  - iv) Punto 6.1.1. (PMI).
  - i) Punto 6.1.2. (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y su articulación con los planes de desarrollo territorial).
  - ii) Punto 6.1.9 (Prioridades para la implementación normativa).

El cumplimiento de estos puntos es vital para la adecuada implementación del Acuerdo Final. Ahora bien, el contenido de la reforma armoniza el sistema de planeación con los presupuestos fijados por el Acuerdo Final, lo que asegura que la política pública colombiana y las instituciones en los distintos niveles de gobierno se enfoquen hacia este fin.

La importancia de adecuar la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo tiene impacto en diferentes áreas de la función administrativa. Entre las más relevantes se encuentran:

- i) La función de planeación
- ii) Los presupuestos plurianuales de inversión.
- iii) La consecuente adecuación normativa e institucional.

A continuación, se explicará brevemente en qué consiste el impacto en cada una de las áreas mencionadas.

- i) La función de planeación

La planeación es entendida en nuestro ordenamiento jurídico como *“el proceso de racionalización política, técnica y participativa para el manejo económico público y el logro de los objetivos colectivos básicos del sistema constitucional”*<sup>3</sup>. Por ello, es considerado como un elemento determinante de la política económica y social del Estado que implica a su vez *“un proceso de estudio y programación de las directrices macroeconómicas necesarias que permiten cumplir en forma oportuna y adecuada con las políticas básicas de todo Gobierno, como son entre otros, el empleo, la vivienda, el desarrollo agrícola, la industria, el servicio de la deuda y cambios internacionales, la conducción del sector financiero, y, en general, todos los aspectos que permiten el desarrollo de un país dentro de parámetros ciertos”*<sup>4</sup>.

La planeación nacional se convierte en un instrumento que fija los derroteros o lineamientos de la política pública, social y funcional del país. Adicionalmente, les brinda a los ciudadanos el conocimiento de la dirección hacia la cual se impulsa el país y sus territorios, lo que normalmente se expresa en los planes de desarrollo como *“¿de dónde venimos?”* y *“¿hacia dónde vamos?”*.

Siguiendo los artículos 151, 300.2 y 313.2 constitucionales, la planeación *“hace énfasis en la autonomía de las regiones en la gestión de su propio desarrollo, en la prioridad del gasto social concebido como un mecanismo óptimo de redistribución del ingreso, en el principio de participación ciudadana y de concertación en la formulación de las políticas de*

---

<sup>3</sup> Sentencia C-652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Consideración Jurídica No. 3.1.

<sup>4</sup> Sentencia C-292 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración Jurídica No. 13.

*planeación, que refuerza la vigencia del principio democrático, y en la necesidad de garantizar el equilibrio y la preservación ambiental y ecológica*<sup>5</sup>.

El fin constitucional de alcanzar la paz goza de absoluta relevancia institucional y se circunscribe dentro de la función de planeación. Este hecho supone que el Gobierno nacional debe incluir lo pactado en el Acuerdo Final en los planes de desarrollo y de inversiones. En otras palabras, las disposiciones del Acuerdo Final, (i) Punto 2.2.5 (Control y veeduría ciudadana como mecanismo de transparencia de la gestión pública; la promoción de instancias de diálogo en el marco de los espacios de participación); (ii) Punto 2.2.6 (Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa); (iii) Punto 6.1.1. (PMI); y (iv) Punto 6.1.9 (Prioridades para la implementación normativa), deben estructurarse a nivel nacional y territorial, sin que ello suponga afectar la autonomía de las entidades territoriales.

#### ii) Presupuestos plurianuales de inversión

El PND es un mecanismo que define de forma general los objetivos *“más importantes para la realización de los fines propios del Estado Social de Derecho, en tanto en [este] se contemplan los objetivos de mediano y largo plazo que se ha trazado el Estado y se propone adelantar con el concurso y para el beneficio de la sociedad, siempre teniendo presente que [e]l bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado*<sup>6</sup>.

Dentro de la estructura del PND debe contenerse *“(…) El plan de inversiones públicas [que] 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”*<sup>7</sup>.

Abordar la relación entre el contenido del Acuerdo Final con el Plan de Inversiones resulta crucial para asegurar que habrá partidas presupuestales para el desarrollo de las medidas encaminadas a materializar los puntos del Acuerdo y la construcción de la paz. Lo anterior permite que se cuente con los recursos necesarios para la implementación y sostenimiento económico de las políticas públicas, sociales y de funcionamiento que se deriven de los ejes del Acuerdo mencionados anteriormente. Sin la asignación de partidas presupuestales para la paz, la materialización de lo pactado sería ilusorio en sus efectos y pondría en grave riesgo el fin del conflicto y la confianza en el Estado.

En este sentido, el proyecto de reforma introduce, en los términos del Acuerdo Final, un PMI, cuyos componentes se incorporarán al PND, tanto en su parte general como de inversiones. Adicionalmente, el proyecto se articula con el contenido del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, en virtud del cual el Gobierno nacional, durante los próximos veinte años, incluirá en el Plan de Inversiones del PND un componente específico de paz que priorizará los ciudadanos y entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado.

#### iii) Adecuación normativa e institucional

<sup>5</sup> Sentencia C-652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Consideración Jurídica No. 3.5.

<sup>6</sup> Sentencia C-652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Consideración Jurídica No. 4.1.

<sup>7</sup> Sentencia C-105 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Consideración Jurídica No. 71.

Modificar la Ley 152 de 1994 en relación con los contenidos del Acuerdo Final brindará condiciones de seguridad sobre la seriedad del Estado en el cumplimiento de lo pactado y el compromiso por lograr una paz estable y duradera en los gobiernos venideros. Además, con ella se estructura *“un referente obligado para la expedición de la ley del plan, que también “adquiere importancia en la medida en que sus postulados deben ser acatados en la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo”*<sup>8</sup>.

Así las cosas, los cambios propuestos incorporan, entre otras medidas de adecuación normativa e institucional, y dentro de los límites constitucionales, la inclusión de componentes específicos del Acuerdo Final a los planes de desarrollo; la articulación de otros instrumentos de planificación y gestión con los mismos, tales como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Contratos Plan para la Paz (Contratos Paz); la inclusión de nuevos sectores en el seno de los CNP y CTP, lo que permitirá una representación amplia y pluralista; y la determinación de las calidades y periodos de los integrantes de los Consejos Territoriales de Planeación.

## 2. CONEXIDAD CON EL ACUERDO FINAL

Este proyecto de ley, en concordancia con el punto 6.1.1. del Acuerdo Final y atendiendo lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016, da lugar al trámite de las reformas constitucionales y legales necesarias para que el PCI sea incorporado al PND. Los literales j) y k) del punto 6.1.9 del Acuerdo Final, respecto a las prioridades para la implementación normativa, contemplan normas y medidas necesarias para la implementación y verificación de los acuerdos, incluyendo lo relativo a normas de financiación y normas o reformas constitucionales o legales necesarias para que el PCI, con su correspondiente Plan Plurianual de Inversiones sean incorporados al PND. Esto, obliga al Estado colombiano a adelantar los ajustes necesarios a la norma que regula lo correspondiente al PND y los planes de desarrollo territoriales.

Así, pues, en la propuesta se contempla que, en adelante, en los PND, se incluirá un componente específico para la implementación del Acuerdo Final en el Título del Plan de Inversiones y Presupuestos Plurianuales.

El propósito de esta iniciativa, adicionalmente, es adecuar la normatividad existente que regula los instrumentos más importantes de planeación a nivel nacional y territorial, de tal suerte que se facilite la implementación del Acuerdo Final y que, entre otros aspectos, se permita contemplar las inversiones requeridas para implementar el Acuerdo Final, priorizando a los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado, orientadas a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales, tal y como lo señala el Acuerdo Final en su punto 6.1.

El marco normativo propuesto se centra en la necesidad de tener inversiones viables y el uso inteligente de los recursos financieros para alcanzar los objetivos de la paz, ya que las inversiones y finanzas públicas están orientadas a garantizar el cumplimiento de las políticas y metas de inversión del Estado contenidas en el PND, Plan de Inversiones, Presupuestos Plurianuales y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

---

<sup>8</sup> Sentencia C-652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Consideración Jurídica 4.7.

En consecuencia, en la propuesta normativa se incorporan los mecanismos que permitan que en los planes de desarrollo departamentales y municipales, respetando la autonomía territorial, se incorporen medidas orientadas a la implementación del Acuerdo Final.

Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de introducir los ajustes necesarios a los planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz.

Otro elemento estructural para la planeación derivada del Acuerdo Final es el Punto 2.2.6 (Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa). Este punto incluye la planeación participativa, la cual supone integrar a todos los actores de la vida civil, las víctimas del conflicto y en general a la población en situación de vulnerabilidad, en las decisiones que se adopten y se desarrollen en el marco del postconflicto. En razón a ello, es obligación del Gobierno nacional:

- i) Revisar las funciones y la conformación de los CTP y;
- ii) Hacer un examen integral y participativo del sistema de participación en los procesos de planeación y, en particular, sobre la composición y el funcionamiento del CNP y los CTP; los ajustes que resulten de la revisión del proceso de elaboración, discusión, aprobación, seguimiento, control y ejecución de los planes de desarrollo tanto del orden nacional como territorial.

Esto implica que haya una carga dinámica en la participación ciudadana sobre las actividades de planeación que se desarrollen una vez se haya introducido las modificaciones planteadas en este proyecto de ley. Incluso, esta modificación dará lugar a mayores controles ciudadanos porque fortalecerá: (i) el acceso a la información; y consecuentemente (ii) las veedurías ciudadanas sobre el cumplimiento del Acuerdo Final y su estado de implementación.

El punto 2.2.6 del Acuerdo Final fortalece la idea de que en la gestión nacional y territorial se debe garantizar la participación ciudadana. De allí surge la obligación de escuchar y analizar las preocupaciones y aportes de la ciudadanía, de tal suerte que sean tenidos en cuenta en el desarrollo de los mecanismos de planeación convencionales. En otras palabras, esta modificación permite ampliar la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo, en el seguimiento a su ejecución y en su evaluación y posterior implementación. Del mismo modo garantiza la participación de los Consejos de Planeación (nacional y territoriales) en este proceso

Para alcanzar y mantener la paz, es perentorio introducir cambios a la forma de participación de la población en la adopción de los planes de desarrollo. Asimismo, debe contarse con los recursos suficientes, promover una inversión responsable y adecuada, y disponer de herramientas eficientes de seguimiento a la inversión, para poder cumplir con cada uno de los puntos pactados.

### **3. CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO**

Desde el año 2016, el Gobierno nacional y otros actores han desarrollado una serie de iniciativas que han permitido identificar las opiniones de diversos actores en materia de planeación participativa. Por lo tanto, los resultados de estos ejercicios constituyeron insumos valiosos para los ajustes que, en el marco de la implementación del Acuerdo Final, se implementarán en la Ley 152 de 1994. En efecto, el Acuerdo Final define, desde su

introducción, que la paz se construirá *“con la participación de todos los colombianos y colombianas”*. De igual manera, establece que *“la participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final”* y enfatiza que, en particular, dicha participación es fundamental *“en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios”*.

En la exposición de motivos del proyecto de ley se hizo un recuento de los diferentes procesos, escenarios y espacios que se generaron para construir el proyecto de ley, que no se considera necesario volver a reiterar en la presente ponencia, sino que se pasa directamente a la descripción de cada uno de los artículos contenidos en el proyecto de ley radicado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 1.** La propuesta normativa incorpora los componentes específicos del PMI, a través de un PCI estableciendo que en cada una de las estrategias transversales de la parte general y en un capítulo específico del plan de inversiones de los planes de desarrollo, se debe señalar los contenidos generales, inversiones y medidas de implementación que deberán armonizarse con el componente específico del plan de inversiones de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016.

La medida dispone que, durante los dos periodos presidenciales siguientes a la terminación del periodo 2014-2018, sean destinados los recursos adicionales para consolidar la paz y el posconflicto, concordante con lo establecido en el mismo Acto Legislativo. Significa que el presupuesto de ingresos y gastos de la paz va a contar con el mismo proceso de aprobación democrática que tiene hoy el Presupuesto General de la Nación, que desarrolla lo aprobado, a su vez, en el PND.

Adicionalmente, como la priorización de los planes y programas que se requieren de manera inmediata y que tengan en cuenta las prioridades sociales definidas en el Acuerdo Final constituye uno de los principios generales de implementación señalados en el punto 6 del Acuerdo, los incisos 4, 5 y 6 del artículo 1 propuesto reconocen que la priorización de las inversiones que sean establecidas en el PND y la correspondiente armonización con los presupuestos oficiales de las entidades que conforman el presupuesto general de la nación de que trata el artículo 342 constitucional deben -sin perjuicio del gasto público social reconocido en la Constitución Política (artículo 355 constitucional)- orientarse al cumplimiento de lo pactado. Para estos fines, se disponen herramientas de planificación y gestión como los PDET y los Contratos Plan para la Paz.

Al respecto, es de resaltar que el Gobierno nacional implementó, mediante Decreto Ley 893 de 2017, los PDET, como un instrumento de planificación y gestión que deberá articularse con los diferentes instrumentos de planeación existentes, tanto del orden nacional como del orden territorial. Y por su parte, respecto de los Contratos Plan para la Paz, en desarrollo del artículo 198 de la Ley 1753 de 2015, el PND 2014-2018, regula los contratos plan, siendo utilizados como instrumento para articular los esfuerzos en materia de inversión de diferentes niveles de Gobierno, orientado a atender de manera prioritaria las necesidades de aquellos territorios que históricamente han sido afectados por el conflicto, contribuir a reducir las brechas e impulsar su desarrollo, lo cual ha sido reglamentado en el Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 1675 de 2016.

**Artículo 2.** Uno de los fines del Estado es promover el desarrollo integral. Además, el Plan de Desarrollo es la carta de navegación para los mandatarios durante su período de

gobierno; herramienta a través de la cual se busca plasmar las soluciones a los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios, a través de estrategias, objetivos, resultados y productos que son planteados por los diferentes gobiernos.

En este sentido, entre los planes de desarrollo nacional, departamentales, distritales y municipales y, en general, entre las políticas públicas, debe existir articulación a través de los ejes o dimensiones estratégicos que fueron planteados en dichos planes, lo que se debe plasmar en resultados concretos que satisfagan las necesidades de las comunidades. Estos resultados deben satisfacerlos tanto el Gobierno nacional como las entidades territoriales en el contexto de los recursos disponibles, por lo que, para lograr estos resultados, se vuelve cada vez más necesaria la articulación y coordinación entre los planes de los diferentes niveles de gobierno, tal que les permitan emprender iniciativas eficientes, efectivas y coherentes en sus programas y proyectos.

Así pues, el artículo plantea la necesidad de articular los procesos de planeación tanto en el ámbito nacional como territorial con el fin de lograr la implementación de Acuerdo Final. Para tales fines, sin perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales, se incluirá un componente específico en el plan de inversiones del plan de desarrollo de la entidad territorial que identifique las fuentes y programas que permitan la implementación del Acuerdo. Este aspecto, es consistente con el punto 6.1.2 (medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales) que plantea que tanto los planes de desarrollo territoriales como los PDET serán insumos para la formulación del PCI, los cuales a su vez deben articularse con el PMI.

La propuesta también es concordante con el Acto Legislativo 1 de 2016, en cuyo artículo 3 señala, de manera armónica con el Acuerdo, que las entidades territoriales podrán ajustar los planes de desarrollo para adecuarlos al plan de inversiones para la paz. El Acuerdo, por su parte, señala que se tramitarán las reformas normativas necesarias para que las entidades territoriales incorporen en sus planes las medidas para garantizar la implementación de los acuerdos, incluyendo en los territorios priorizados los planes de acción para la transformación regional de los PDET.

El artículo propuesto responde en forma precisa al punto 6 del Acuerdo Final, concretamente a los puntos 6.1.1 y 6.1.2.

**Artículo 3.** Modifica la integración del CNP a fin de garantizar una representación amplia y pluralista.

La conexidad de esta disposición está dada en función del punto 2.2.1 -Garantías para los movimientos y organizaciones sociales- que señala que la participación ciudadana en los asuntos de interés público, mediante la conformación y el fortalecimiento de diferentes organizaciones y movimientos, es un pilar fundamental de la construcción y el buen funcionamiento de la democracia.

Adicionalmente, el enfoque territorial del Acuerdo Final “*supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades*”. En este orden de ideas, garantizar una participación ciudadana que, en efecto, dé cuenta de las singularidades de los territorios en Colombia en los procesos de planeación, implica asegurar que los intereses diversos estén representados en las instancias de planeación participativa previstas por la ley. Así, el

Acuerdo Final establece, en el punto 2.2.6, una *"política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa"*.

En primera instancia, este prevé la garantía de una representación amplia y pluralista. Lo anterior no solamente se traduce en el aumento del número de integrantes del CNP, sino también en la inclusión de sectores que, hasta ahora, la ley no consideraba de manera explícita. Es el caso de la población con discapacidad, la población LGTBI y las víctimas del conflicto armado. En efecto, actualmente no es evidente en cuáles de los sectores previstos por la ley, podrían considerarse incluidos.

A este respecto, la consultoría de COMBA International para el CNP, revela que los consejeros de planeación consultados consideraron que algunos sectores no se ven beneficiados por el PND. Podría inferirse entonces que el fortalecimiento en la presencia de estos sectores en el CNP puede influir en la materialización de sus intereses en las líneas de acción del PND.

De igual manera, en el marco del proceso de consulta liderado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), en relación con la planeación participativa, la ciudadanía propuso redefinir la composición de los consejos de planeación, de manera que fueran más incluyentes, atendiendo y dando respuesta a la variedad de sectores existentes. De esta manera, se evidenció la importancia de garantizar una mayor convocatoria para generar apuestas de desarrollo inclusivo. Lo anterior fue reiterado en el espacio nacional, donde los participantes propusieron revisar y actualizar las normas relacionadas con la composición de los espacios de participación en los niveles municipal, distrital, departamental y nacional, de manera que nuevos actores sociales puedan ser incluidos.

Asimismo, el Acuerdo Final prevé la revisión del sistema de planeación, y en particular, de la articulación entre las instancias territoriales y nacionales de planeación. El artículo 340 de la Constitución prevé que el sistema está constituido por el CNP y CTP. En este orden de ideas, es necesario que la Ley 152 de 1994 optimice la articulación de las autoridades e instancias de planeación en los diferentes niveles, de manera que se facilite que los procesos de planeación participativa territorial y nacional sean armónicos.

Así pues, en cuanto a la representación territorial en el CNP, es necesario tener en cuenta que la implementación del Acuerdo Final se desarrollará de manera prioritaria en aquellas zonas del país que tengan altos niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, que hayan estado especialmente afectadas por el conflicto, que tengan debilidad institucional administrativa y de capacidad de gestión y que tengan presencia de cultivos de uso ilícito. En consecuencia, atendiendo al enfoque territorial ya mencionado, y a la necesidad de garantizar que las particularidades territoriales puedan ser canalizadas a través de estos espacios, se hace necesario garantizar asiento en el CNP tanto para las autoridades como para los representantes de la sociedad civil de estos territorios.

Para garantizar esa participación más amplia y pluralista en el CNP, se amplía la participación de los sectores sociales en los cuales se incluyeron representantes de las víctimas del conflicto armado, población con discapacidad, miembros de la comunidad LGTBI, representantes de los gobernadores y alcaldes de zonas especialmente afectadas por el conflicto armado, representantes de los consejos municipales de planeación y de los consejos departamentales de planeación. Esta amplia participación de la sociedad civil en espacios de la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas tanto a

nivel nacional como en los territorios, es una garantía de transparencia en los procesos de la gestión pública.

Adicionalmente, se identificó la necesidad de eliminar la referencia a los antiguos CORPES, que fueron creados como una división del territorio nacional para la planificación regional del desarrollo económico y social, pero que cumplieron su ciclo histórico con la creación de otros esquemas asociativos territoriales.

**Artículo 4.** El Acuerdo Final, en su introducción, define la participación ciudadana como una garantía de transparencia. Adicionalmente, el punto 2.2.5 señala que la participación y el control por parte de ciudadanos y ciudadanas son esenciales para asegurar la transparencia de la gestión pública. De igual forma, el punto 2.2.6 define que debe ampliarse la participación ciudadana en el marco de los consejos, de manera que estas instancias puedan tener incidencia en todo el ciclo del Plan de Desarrollo, desde su elaboración, hasta su evaluación.

Cabe anotar que, en la sentencia C-524 de 2003, la Corte Constitucional determinó que la participación ciudadana en los procesos de planeación, en particular a través de los consejos de planeación, no se agota en la etapa de formulación de los planes de desarrollo. No obstante, no especifica las etapas en las que debe intervenir. En este orden de ideas, es necesario precisar las demás etapas del ciclo en las que los consejos podrían intervenir (de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo Final), a saber: el seguimiento a su implementación (a través del control social) y la evaluación. Así, resaltando el carácter consultivo de los Consejos de Planeación, explicitar las etapas del ciclo en las que pueden intervenir refuerza el concepto de planeación integral del desarrollo, en la cual se tienen en cuenta los insumos provenientes de la sociedad civil, en todo el ciclo de planeación.

Por su parte, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC) incluyó, entre sus recomendaciones, que debe garantizarse que las organizaciones y movimientos sociales, adelanten control y seguimiento durante todo el ciclo de las políticas públicas sectoriales y poblacionales. Esta recomendación, sin duda, abarca tanto los Consejos de Planeación como el PND.

De igual manera, en la consultoría adelantada por COMBA International se explica que los consejeros señalan la necesidad de que el PND fortalezca los mecanismos de información para el uso y consulta de las comunidades, así como los canales para verificar sus avances y el cumplimiento de las metas para ejercer el control sobre el mismo. En este orden de ideas, asegurar que el CNP pueda intervenir en todo el ciclo facilitará mejorar el acceso a la información sobre el PND, para fortalecer el seguimiento.

De otro lado, el punto 2.2.6 del Acuerdo Final prevé también el fortalecimiento de los espacios de interlocución y rendición de cuentas entre las instancias de planeación participativa y las organizaciones que representan. En efecto, es necesario determinar mecanismos que garanticen que los representantes estén efectivamente canalizando los intereses de sus representados en los consejos de planeación.

En relación con este propósito, en el marco de la consulta de la OACP, los participantes resaltaron la importancia de definir ejercicios de rendición de cuentas entre la misma sociedad civil en los diferentes procesos participativos ligados a la implementación del Acuerdo Final. De igual manera, mencionaron de manera explícita que, entre las reformas

a la Ley 152, debía incluirse el fortalecimiento de los mecanismos de organización interna, información y rendición de cuentas.

En el marco del espacio nacional, los participantes expresaron que la dinámica de representatividad deberá sustentarse en un diálogo permanente entre las organizaciones y los movimientos, de tal manera que se viabilicen escenarios de articulación sectorial y territorial, que soporten la representación en dinámicas colectivas.

En suma, los puntos 1 y 6 del Acuerdo Final desarrollan lo correspondiente a la participación de las comunidades en los procesos de planeación así: 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral en el principio de Participación de las comunidades en el proceso de Planeación y 6. Implementación, verificación y refrendación, en los principios generales para la implementación se señala el de Transparencia, control social y lucha contra la corrupción. Las nuevas funciones al CNP y a los CTP, estas últimas desarrolladas en artículos subsiguientes del proyecto, van a permitir que fluya de manera amplia el diálogo y la interacción con todos los ciudadanos y serán garantía de transparencia.

**Artículo 5.** En concordancia con la supresión de los CORPES en virtud del artículo 51 de la Ley 152 de 1994, en el artículo se elimina la referencia a estos, como criterio de selección de los cinco (5) gobernadores y cinco (5) alcaldes que representan a las entidades territoriales en el seno del CONPES ampliado que discute el proyecto de PND.

**Artículo 6.** Adiciona un inciso al artículo 18 de la Ley 152 de 1994 para señalar que el Departamento Nacional de Planeación debe informar las razones por las que el concepto del CNP fue o no incorporado al proyecto de PND.

**Artículo 7.** El marco jurídico actual parte del artículo 343 de la Constitución Política, que establece que la entidad nacional de planeación que señale la ley tendrá a su cargo el diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, en lo relacionado con políticas y proyectos de inversión. La Ley 152 de 1994, en su artículo 29, señaló que el Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación, tiene la obligación de diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración, en lo relacionado con políticas y proyectos de inversión, así como señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación.

Es así como en cumplimiento del artículo 29 de la Ley 152 de 1994, anualmente, el DNP presenta al CONPES el "*Balance de Resultados del Plan Nacional de Desarrollo*", el cual se construye a partir de información contenida en Sinergia y de insumos complementarios dados por los sectores. Este informe presenta, analiza y evalúa los resultados de las diferentes intervenciones públicas del PND, las cuales, a su vez, están articuladas con cada uno de los Planes Estratégicos Sectoriales (o planes indicativos cuatrienales de los sectores) del Gobierno nacional.

El fundamento axial de la propuesta deviene de la naturaleza jurídica del CONPES, en la medida en que este organismo asesor del Gobierno nacional de carácter consultivo rinde cuentas al propio Gobierno nacional, que en los términos del artículo 115 constitucional, está conformado por el presidente, los ministros y los directores de departamentos administrativos. La necesidad de fortalecer la articulación entre las autoridades e instancias nacionales de planeación queda en evidencia.

Si bien, el artículo 164 de la Ley 1753 de 2015 le otorgó al CONPES la función de aprobar el informe sobre el resultado del total de las evaluaciones del PND, con un documento que se constituirá en la base para el diseño del plan de inversiones del próximo año, se considera muy importante, para efectos de un adecuado control político, que el informe sea presentado al Congreso de la República.

Por otra parte, la apropiación de la herramienta de revisiones del gasto de inversión por parte del Gobierno, permite: (i) priorizar la inversión en aquellos sectores o programas que tienen altos desempeños e impactos positivos en la comunidad; (ii) mantener la sostenibilidad fiscal; y (iii) analizar las rigideces en el gasto, entre otros aspectos.

**Artículo 8.** Con estas medidas, de acuerdo con el punto 2.2.6 del Acuerdo Final, se busca fortalecer la participación ciudadana en los CTP a partir de una representación amplia y pluralista de las organizaciones, redes, alianzas, grupos poblacionales y de manera concreta se incluye la participación de las mujeres, así como la representación de las organizaciones de víctimas del conflicto armado y de personas con discapacidad. Tal como lo establece el punto 2.2.6, estas organizaciones serán quienes designen sus representantes en estas instancias.

En esta reforma se aclara que los períodos y calidades de los Consejeros Territoriales tienen condiciones similares a las planteadas para los Consejeros Nacionales de Planeación; se pretende una unificación en los períodos de todos los consejeros de planeación a 8 años y en relación con las calidades, se busca garantizar que por lo menos pertenezcan al sector que van a representar y tengan los conocimientos necesarios para poder aportar en las diferentes discusiones, propuestas y conceptos que se emiten por parte de los Consejos de Planeación.

Además, el punto 2.2 señala en el literal c) la necesidad de fortalecer los diseños institucionales y la metodología que facilite la participación ciudadana y asegure su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales. De esta manera es necesario conocer y organizar a todos los CTP y a sus consejeros, para garantizar una mejor organización en los diferentes procesos de apoyo por parte de los diferentes niveles de gobierno. Por ello, las secretarías de planeación remitirán al Ministerio del Interior la información correspondiente a los actos administrativos: i) por medio del cual se conforman los Consejos Territoriales de Planeación y que deben ser emitidos por las Asambleas o Concejos; y ii) mediante los cuales se designan a los consejeros territoriales, los cuales, generalmente, son decretos de las administraciones territoriales. Con esta información se buscará consolidar una gran base de datos que permitirá estar en constante comunicación y retroalimentación con los diferentes espacios para el aprendizaje y fortalecimiento de los conocimientos de cada uno de sus integrantes.

Al respecto, una de las conclusiones de la iniciativa de CONTRIAL es que el proceso de conformación de los Consejos de Planeación Municipales es un factor crítico para la planeación participativa. De hecho, este resultado indica que es necesario evaluar si la composición actual y sus miembros son *“una muestra amplia de la comunidad y no exclusivamente del círculo íntimo del alcalde o la administración municipal y que, además, las organizaciones que lo conforman se extiendan y articulen con otras de cubrimiento más amplio al del municipio”*. En este sentido, este estudio también resalta la importancia de la convocatoria a sectores más amplios que los actualmente representados en los Consejos. A este respecto, el ejercicio buscaba indagar por los debates democráticos sobre los planes

de desarrollo. No obstante, este resultado permitiría inferir que la necesidad de un debate que abarque sectores y poblaciones distintas a las representadas en esta instancia, indica la necesidad de ampliar su composición para hacerla más representativa. En efecto, en cuanto a la composición y representación en el marco de los Consejos de Planeación, el estudio la describe como “atomizada”.

Sobre la composición de los CTP, los participantes en el ejercicio de consulta de la OACP recomendaron eliminar el sistema de ternas para la elección de los consejeros. Así, propusieron que se adelantaran procesos de consultas internas en los sectores. Esta propuesta fue ratificada en la reunión sostenida con la mesa directiva del CNP.

Por su parte, CNPC recomendó “revisar la legislación respectiva, la cual debe re-significar, re-valorar y re-dimensionar estas instancias, y establecer los ajustes relacionados con su conformación por sectores, por procesos autónomos de representación y rendición social pública de cuentas”. Específicamente, el CNPC propone que los consejeros y consejeras territoriales de planeación sean designados en procesos autónomos de los sectores y grupos definidos, garantizando una representación amplia y pluralista.

Finalmente, el ejercicio de CONTRIAL evidencia la importancia de tener información actualizada sobre la composición y funcionamiento de los CTP. En efecto, incluye este aspecto entre sus recomendaciones, especificando que esto permitiría un fortalecimiento tanto de los CTP como del Sistema de Planeación. Así, propone que se debe registrar información sobre los consejeros que componen cada CTP e información sobre el cumplimiento de la ley en materia de elecciones de nuevos representantes y en relación con su articulación o federación con los demás niveles territoriales.

**Artículo 9.** Señala que los planes de desarrollo de las entidades territoriales serán diferenciados, conforme a sus entornos, reconociendo las características, particularidades regionales, brechas<sup>9</sup> y la eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial, de conformidad con la metodología general que expida el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este punto se debe tener en cuenta que el reconocimiento de las brechas territoriales en los procesos de planeación y diseño de política pública ha sido mencionando en importantes documentos, como lo fue “*OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*”. Estas recomendaciones han dado lugar a la aproximación regional del PND 2014-2018, adoptado bajo la Ley 1753 de 2015, en la cual explícitamente se reconocen las diferencias regionales en las propuestas de política sectorial.

Uno de los principales retos para la implementación del Acuerdo Final es la articulación de los diversos planes y programas de distintos niveles de gobierno y entidades, como son los PDET, los Planes de Acción para la Transformación Regional, los Planes Nacionales Sectoriales, los Contratos Plan para la Paz, y en especial, la articulación de estos con los Planes de Desarrollo tanto nacional como territoriales.

---

<sup>9</sup> El enfoque de brechas es una metodología mediante la cual se enfatiza en el reconocimiento de las características de cada región, departamento, subregión y municipio con el fin de establecer referentes para metas diferenciadas a partir de esfuerzos diferenciados en cada zona del país. La metodología centra su análisis en los sectores de: Educación, Salud, Vivienda, Agua y Capacidad Institucional. Al respecto, puede consultarse en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Brechas,%20metodolog%C3%ADa%20y%20resultados%20\(21042015\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Brechas,%20metodolog%C3%ADa%20y%20resultados%20(21042015).pdf)

Una adecuada concertación de los distintos planes y programas e instrumentos de planificación, tanto del orden nacional como territorial, permitirá la efectiva implementación del Acuerdo Final. En este sentido, es necesario definir metodologías diferenciadas para la construcción de Planes de Desarrollo Territoriales, que permitan reflejar las diferentes competencias, capacidades y recursos institucionales, de manera que los instrumentos de planificación y gestión se puedan articular de forma más clara y pertinente, como sucede con los Planes de Ordenamiento Territorial, los cuales hoy día ostentan el carácter de diferenciados (Esquemas de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, y los Planes de Ordenamiento Territorial). Esta diferenciación, es además esencial para su seguimiento y evaluación, en tanto solo así se incluirán metas e indicadores apropiados y se garantizará la armonización con el PND y con los indicadores del PMI.

La diferenciación de los Planes de Desarrollo Territorial permitirá además una alineación más clara de la parte estratégica de cada plan con la parte de presupuesto e inversión, lo que permitirá la adecuada incorporación del Plan Plurianual para la Paz en los Planes de Desarrollo (nacional, departamental, y municipal), de tal forma que exista una adecuada armonización entre las apuestas estratégicas y metas de desarrollo territorial del acuerdo final y los productos e indicadores del Plan Marco de Implementación.

**Artículo 10.** Aclara que los programas de gobierno de las entidades territoriales son insumo obligatorio para la elaboración de los planes de desarrollo territoriales; que en la elaboración tanto de los planes como de los programas se atenderá la metodología dispuesta por el Departamento Nacional de Planeación. Del mismo modo, el Departamento Nacional de Planeación expedirá la metodología para los procesos de empalme en los cambios de administración.

De otra parte, la convocatoria que hace el mandatario de la ET para efectos de convocar al CTP debe realizarse una vez posesionado el alcalde. Anteriormente se presentaba simultáneamente a la presentación del proyecto al consejo de gobierno o cuerpo que hiciera sus veces. Se incluye que el CTP deberá remitir copia de su concepto a la Asamblea o Concejo, según el caso, como mecanismo de articulación entre instancias y autoridades de planeación.

Además, en línea con lo señalado en el artículo 6, en este artículo se propone que los conceptos de los Consejos de Territoriales de Planeación tengan prioritaria atención por parte de las autoridades públicas, dado que estos son opiniones de la sociedad civil que está buscando el bienestar y desarrollo del país y de sus entidades territoriales. Con esto se da estricto cumplimiento al punto 2.2.6 que indica, en el literal a. la necesidad de asegurar que los conceptos de los CTP tengan prioritaria atención por parte de las autoridades públicas.

**Artículo 11.** Lo primero que se advierte es que los cambios propuestos respetan el marco constitucional vigente en lo relacionado con la presentación y aprobación de los planes de desarrollo. En efecto, según el artículo 315 de la Constitución "*corresponde a los alcaldes presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social*", y a éste, de conformidad con el numeral 2 del artículo 313 de la misma Carta, adoptarlos, por medio de acuerdo, previo el cumplimiento

del trámite que al efecto establezca la Ley Orgánica del Plan, aspecto que se repite para los gobernadores y asambleas en los términos de los artículos 300 y 305 constitucionales.

La revisión integral del sistema arrojó que la redacción que hoy día tiene el artículo 40 de la Ley 152 de 1994, indica que los planes de las entidades territoriales serán sometidos a consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro meses del respectivo periodo del gobernador o alcalde para su aprobación. Una vez presentados, la corporación deberá decidir dentro “del mes siguiente”, so pena de perder competencia para la expedición del correspondiente acto.

A partir de lo anterior, las Asambleas y Concejos han dado múltiples interpretaciones al contenido del artículo 40 ibídem. A saber:

- (i) Que el término para que la corporación se pronuncie corresponde a (1) un mes calendario nominal, contabilizado a partir de la presentación del plan a la asamblea o concejo, es decir, si se presentó el 1 de abril, la fecha límite sería el 1 de mayo.
- (ii) Que la Asamblea o Concejo puede pronunciarse dentro del mes que le sigue a aquel en el cual se presentó el correspondiente proyecto, es decir, si se presentó el 1 de abril, la fecha límite sería el 31 de mayo.
- (iii) Que el término de aprobación del proyecto debe surtirse dentro de los cuatro primeros meses del respectivo periodo del gobernador o alcalde.

De la revisión del proceso participativo al interior de los cuerpos administrativos de elección popular se advierte que no existe una posición unánime frente al tema. Ni siquiera por vía jurisprudencial<sup>10</sup>, de manera que para evitar nulidades en torno a los planes de desarrollo es menester aclarar las circunstancias de aprobación de dichos planes.

---

<sup>10</sup> La normativa citada parece clara: los meses y los años se cuentan según el calendario. Aun así, la regla que nos atañe no está indicada en número de meses, sino bajo la expresión “dentro del mes siguiente”, lo cual le da cabida a la segunda interpretación señalada. Al respecto, en providencia del 26 de enero de 1996, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se pronunció sobre las condiciones para que el gobernador pueda expedir el plan de desarrollo en los eventos en que la asamblea adopte la decisión de negar el proyecto presentado a su consideración. Pues bien, el plan de desarrollo que trata la decisión fue presentado el día 20 de abril de 1995 a la asamblea departamental, la cual se pronunció el 26 de mayo siguiente en el sentido de negarlo, y a partir de allí, el gobernador lo expidió mediante decreto. En aquella oportunidad, la Sala consideró que el pronunciamiento de la asamblea, es decir, negarlo, fue hecho en los términos del artículo 40 de la Ley 152 de 1994, por lo cual no podía el gobernador adoptarlo mediante decreto. No sobra anotar que como el tema que nos atañe no fue el enfoque principal de la decisión, el Consejo de Estado no se pronunció en profundidad sobre las razones de la interpretación de la regla referida; e igualmente que en concepto posterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil de la misma Corporación, mediante concepto 2127 de 2013 señaló que “la facultad del alcalde para adoptar el plan de desarrollo mediante decreto deriva de que el concejo no lo apruebe, lo niegue o guarden silencio en relación con el mismo dentro del mes establecido en el artículo 40 de la Ley 152 de 1994”. Posteriormente, en sentencia del 26 de agosto de 1999<sup>10</sup>, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado volvió a pronunciarse sobre el tema; si bien no se expone un estudio profundo sobre la regla analizada, el problema jurídico que dirige al Concejo es el mismo que nos atañe en este concepto. En esta ocasión la Sala de lo Contencioso Administrativo indicó:

*“Entonces, como el proyecto de acuerdo fue presentado el 30 de abril de 1995, el Concejo Distrital debía, por imperativo legal, darle el trámite respectivo dentro del mes siguiente a su presentación, es decir, en el lapso comprendido entre el día primero (1º) y el día treinta y uno (31) del mes de mayo de 1995, habida consideración de que la norma precitada es clara en ordenar que ese procedimiento debe adelantarse, como ya se vió, dentro del mes siguiente al de la radicación del proyecto de plan de desarrollo.” (sic) (negrita fuera de texto).*

Como podemos observar, el H. Consejo de Estado complementó la interpretación expuesta en 1996. Sin embargo, en el año 2013, al margen del problema jurídico que se prestaba a resolver por medio de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto proferido el 15 de agosto de 2013<sup>10</sup>, puso de presente la exposición de motivos de la ley orgánica del plan de desarrollo -Ley 152 de 1994-, que en lo referente a los planes de desarrollo territoriales señaló:

*“(…) Así mismo se reproduce el mecanismo previsto para el caso del Plan Nacional, de su adopción mediante decreto del Gobernador o del alcalde, en caso de que no se produzca decisión por la respectiva corporación administrativa de elección popular en el lapso de un mes, con el fin de garantizar que, en todo caso, la administración cuente con un plan que oriente y determine el gasto y la gestión pública correspondiente.” (negrita fuera de texto).*

**Artículo 12.** Establece que los planes de desarrollo territoriales incorporarán lineamientos y actuaciones sobre el territorio previstas por el respectivo plan de ordenamiento territorial municipal, distrital, departamental o área metropolitana, de acuerdo con la metodología general que expida el DNP.

Lo que se pretende es armonizar los planes de inversión de los planes de desarrollo territoriales con las disposiciones contenidas en los planes de ordenamiento que se regirán por las disposiciones especiales sobre la materia, lo cual cobra relevancia, en razón de las brechas y los desequilibrios territoriales entre las áreas urbanas y las rurales, que implican la transformación estructural del campo; la elaboración de los planes de acción para la transformación regional; la articulación del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) a los planes de desarrollo y su coherencia con los Planes de Ordenamiento Territorial y Departamental; así como con los PDET como instrumentos para la transformación regional.

Adicionalmente, se busca fortalecer los instrumentos actualmente previstos en la ley, dado que se evidencia la necesidad de llevar a cabo una articulación más directa y efectiva de la planeación territorial en sus diferentes escalas, nacional, regional, departamental y municipal, así como establecer un mayor control y seguimiento a la concordancia de las metas propuestas por dichos instrumentos, en alcanzar el desarrollo económico, social, ambiental e institucional del país.

El uso adecuado del suelo para las áreas rurales y urbanas debe regularse en los instrumentos de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta la sostenibilidad del recurso, el bienestar de la población que lo habita y posee, el fortalecimiento de la institucionalidad territorial de las cuales son parte, de manera que se puedan implementar estrategias y acciones que salden la deuda histórica con las áreas rurales.

**Artículo 13.** Hace referencia a la evaluación de los planes de desarrollo territoriales. La propuesta faculta a las entidades territoriales para realizar revisiones de gasto de inversión siguiendo la metodología del Departamento Nacional de Planeación, pudiendo utilizar los indicadores establecidos por el Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con los sectores pertinentes; poniendo de esta manera a disposición de las entidades territoriales, herramientas para desarrollar las competencias que ejercen en el marco de su autonomía territorial.

---

La terminología utilizada en la exposición de motivos no es la misma que la utilizada en la redacción del texto final aprobado y que hoy en día se encuentra en el artículo 40 de la Ley 152 de 1994; pero a partir de la exposición de motivos podría inferirse que el legislador tenía la intención de concederle (1) un mes a la corporación administrativa correspondiente (concejo o asamblea). En aquel entonces, y a partir de la cita referida, la Sala de Consulta y Servicio Civil afirmó:

*"(...) ante todas aquellas situaciones en las que la asamblea o el concejo en el plazo fijado en la norma legal (un mes) no adopten o no aprueben el plan de desarrollo o guarden silencio respecto del mismo, surge la competencia para el gobernador o el alcalde de ponerlo en vigencia mediante decreto."* (negrita fuera de texto).

Lo expuesto hasta acá muestra dos líneas interpretativas del H. Consejo de Estado en lo que corresponde a la expresión "dentro del mes siguiente" contenida en el artículo 40 de la Ley 152 de 1994, una por medio de su función judicial, que tiene efectos de cosa juzgada, y otra, de la consultiva, que no es vinculante de conformidad con el artículo 112 de la ley 1437 de 2011.

También es de resaltar que si bien las decisiones de 1996 y 1999 constituyen precedente judicial<sup>10</sup>, dichas decisiones, como ya se explicó, no contienen un estudio detallado del tema. Por otra parte, en relación con el argumento del peticionario según el cual el término de aprobación del proyecto debe surtirse dentro de los cuatro primeros meses del respectivo periodo del gobernador o alcalde pues de lo contrario se habilitaría el quinto mes como fecha máxima de aprobación, debe precisarse que uno es el término para someter a consideración el respectivo proyecto (cuatro meses contados a partir del respectivo periodo del gobernador o alcalde) y otro distinto es el término para que la respectiva corporación se pronuncie.

Las revisiones realizadas por las entidades territoriales tienen el propósito de otorgar herramientas para asegurar la calidad del gasto público.

**Artículo 14.** Establece que los planes de desarrollo territoriales deben incorporar medidas para garantizar la implementación del Acuerdo, incluyendo en los territorios priorizados los planes de acción para la transformación regional de los PDET.

Para realizar este proceso, de acuerdo con la propuesta, las entidades territoriales deben surtir los mismos pasos que establece la norma para la aprobación de los planes de desarrollo territoriales. Para ello, los ajustes a los programas y al plan de inversiones derivado del Acuerdo Final deben ser presentados por el mandatario ante la Asamblea o Concejo para ser aprobados, y en caso de que no se pronuncien sobre el ajuste en el transcurso de un mes, el Gobernador o el Alcalde lo adoptará mediante decreto.

**Artículo 15.** Reconociendo la heterogeneidad de necesidades de las regiones del país y la multiplicidad de sistemas y repositorios de información de las inversiones realizadas por parte de los diferentes niveles de Gobierno, se hace difícil conocer con precisión el nivel de eficiencia y la calidad de la inversión pública. La información consolidada y unificada es fundamental para tomar decisiones acertadas en materia de inversión. Así las cosas, y partiendo de la premisa según la cual los objetivos de los sistemas de gestión pública están referidos al incremento de la eficiencia administrativa y al mejoramiento continuo, la propuesta resulta instrumental para efectos de los análisis y la medición de resultados de la inversión pública, lo que permitirá, a su vez, retroalimentar los procesos de fijación de la política pública estatal. De allí que resulte imprescindible para tales propósitos la coordinación interinstitucional entre las diferentes entidades y organismos estatales involucrados en el proceso de planeación<sup>11</sup>. Esta propuesta debe desarrollarse de manera general, en tanto que los esfuerzos para la implementación del Acuerdo Final no pueden desligarse de los esfuerzos que ordinariamente han hecho las administraciones para cumplir con los fines del Estado.

Es por esto que se hace necesario avanzar hacia la integración de todas las fuentes de información de las diferentes fuentes de financiación y los diferentes niveles de gobierno del país, y disponer un repositorio que permita la consulta de información actualizada y real de las inversiones por parte de toda la ciudadanía.

El apoyo técnico y administrativo a las entidades territoriales resulta fundamental en materia de inversión pública. La propuesta busca establecer un sistema de información que permita seguir todo el ciclo de inversión pública, elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación y se adiciona el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las instancias de planeación participativas.

**Artículo 16.** Reconoce que los recursos públicos son limitados, por ello es necesario priorizar inversiones que sean eficientes y oportunas. Se dispone la utilización de sistemas de puntaje como mecanismo para optimizar el proceso de selección, evaluación y posterior

---

<sup>11</sup> Al respecto, puede consultarse la sentencia C-524 de 2003, Corte Constitucional.

asignación de los recursos de inversión bajo los criterios<sup>12</sup> de relevancia, objetividad, pertinencia, sostenibilidad, impacto social y consistencia con las prioridades de los diferentes niveles de Gobierno.

El sistema propuesto hace posible la definición objetiva de los proyectos que deben ser financiados prioritariamente. Los proyectos de inversión se constituyen como el principal insumo de los Planes Operativos Anuales de Inversión (POAI), como instrumento de programación de la inversión anual de los gobiernos tanto locales, como del nacional. Además de los criterios de priorización habitualmente utilizados, los sectores que conforman el presupuesto general de la nación presentarán proyectos que los contextualicen dentro de sus objetivos estratégicos para el posconflicto atendiendo lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley 1769 de 2015.

**Artículo 17.** El Sistema Nacional de Planeación se encuentra previsto en el artículo 340 de la Constitución Política. Allí, sin mayores detalles, se hace referencia a la conformación del mismo; sin embargo, corresponde a la ley orgánica de planeación sentar las bases de su desarrollo legal y reglamentario, siendo procedente que el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con las entidades competentes, determinen su organización y funcionamiento. De acuerdo con lo señalado por el Departamento Nacional de Planeación, la ausencia de reglamentación fue advertida por el propio Consejo Nacional de Planeación, producto de las mesas de socialización del proyecto de reforma llevadas a cabo en el mes de mayo de 2017 y febrero de 2018, en las instalaciones de dicho Departamento. Luego de más de veinte (20) años de haberse expedido la Ley 152 de 1994, resulta necesario que exista una regulación normativa apropiada para el desarrollo del Sistema, aspecto que se pretende subsanar con el artículo propuesto.

**Artículo 18.** Deroga las disposiciones de la ley que han perdido vigencia por agotamiento de objeto, así como aquellas que sean contrarias a lo dispuesto en la reforma.

#### 4. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley es instrumental al logro del propósito de facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final. Lo anterior, por cuanto incorpora a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, los elementos necesarios para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en el Acuerdo Final, en especial, en los puntos 2.2.5, 2.2.6, 6.1.1, 6.1.2. y 6.1.9 ya señalados, en cuanto al PMI, el PCI y la articulación de los planes territoriales y la reforma integral al sistema de planeación.

En específico, la relación de los anteriores puntos con el contenido del Proyecto de Ley se verifica en cuanto a:

- (i) Punto 2.2.5 (Control y veeduría ciudadana como mecanismo de transparencia de la gestión pública; y la promoción de instancias de diálogo en el marco de los espacios de participación). El proyecto responde a la necesidad de transparencia en el manejo de los recursos públicos, el control social y la lucha contra la corrupción a través de la centralización de información clara, accesible y oportuna desde la

<sup>12</sup> Departamento Nacional de Planeación, Comisión Rectora SGR, Acuerdo 32, julio de 2015. La objetividad permite eliminar las diferentes interpretaciones a los criterios que se le apliquen al momento de la calificación de los proyectos para la priorización. Dicho criterio, atiende a las variables relevantes del proyecto.

- asignación hasta la ejecución final de los recursos (trazabilidad), lo que permitirá hacer seguimiento de manera sencilla, mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, y el control de la ciudadanía y de los órganos de control.
- (ii) Punto 2.2.6 (Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa). El Proyecto de Ley responde a la necesidad de una política pública incluyente que tenga en cuenta a las comunidades (priorizando las directamente afectadas por el conflicto) y sus preocupaciones en la toma de decisiones a nivel nacional y regional. Para ello, era necesario replantear la estructura normativa sobre la cual se solventa la planeación en el nivel nacional y territorial.
  - (iii) Punto 6.1.1 (PMI). El Proyecto introduce el marco general de planeación necesario para priorizar el cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final. A futuro, las medidas aquí fijadas, constituirán los derroteros para garantizar la participación ciudadana y el acceso a la información, como derechos fundamentales de toda persona, en el marco de implementación del Acuerdo Final. Del mismo modo, aseguran el cumplimiento del Plan Plurianual de Inversiones y establecen la obligación de incluir un rubro genérico cuya destinación será el gasto público para la paz, sin diezmar la facultad de las entidades territoriales para definir la destinación y la ejecución del gasto.
  - (iv) Punto 6.1.2. (medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales). El Proyecto es la consecución lógica del compromiso de incluir en los planes de desarrollo un rubro específico de paz a nivel nacional y territorial. Por ello, esta reforma es una adecuación normativa que se ajusta a los presupuestos fijados por el Acuerdo Final. Asimismo, incluye conforme al Acuerdo Final, algunas fuentes para la obtención de recursos de las cuales se destinará el gasto público para la paz. Finalmente, se añade la obligación inaplazable de priorizar los proyectos sociales sobre las zonas más afectadas por el conflicto armado interno.
  - (v) Punto 6.1.9 (prioridades para la implementación normativa). Desde luego, el Proyecto presentado es una garantía para la adecuada implementación del Acuerdo Final. Lo anterior en razón a que permite la asignación de recursos para dar cumplimiento a lo pactado, con énfasis en la definición de un PCI y el contenido de las inversiones para la paz dentro del PND.

Luego, las medidas adoptadas responden a puntos concretos del Acuerdo Final en los estrictos términos pactados entre las partes. No pueden entonces ser entendidas como medidas arbitrarias o caprichosas, sino como una extensión inmediata y derivada de los puntos 2.2.5, 2.2.6, 6, 6.1.1, 6.1.2 y 6.1.9 del Acuerdo Final<sup>13</sup>.

Sobre esto, se reitera que se parte de la obligación constitucional de la institucionalidad del Estado para mantener la paz. A partir de allí se le otorgaron facultades al presidente para celebrar el Acuerdo Final con la guerrilla de las FARC-EP y, ahora, una vez ha iniciado la implementación, las instituciones tienen la obligación constitucional de adoptar las medidas necesarias para lograr su cumplimiento.

Uno de los principales puntos que se resalta del proyecto de ley, es que introduce una serie de modificaciones a la Ley 152 de 1994, que, por su naturaleza de ley orgánica, supone un mayor cuidado respecto a sus reformas. No obstante, el contenido del proyecto no contraría los límites constitucionales fijados por los artículos 151, 300.2 y 313.2 de la Constitución

---

<sup>13</sup> Ver. punto 2.- de esta exposición de motivos.

para estas leyes, sino que se circunscribe a ellos y da paso a una transformación que permite mayor seguridad, confianza y participación en la implementación del Acuerdo Final.

En concreto, no se desconocen los artículos constitucionales citados anteriormente porque:

- i) Artículo 151 Constitucional. No se ha despojado al Congreso de la República de su facultad para expedir las leyes. Igualmente, se trata de una materia propia que goza de reserva de ley orgánica, y como tal, se tramitará esta reforma.
- ii) Artículo 300.2 Constitucional. Permite al Congreso introducir modificaciones a las funciones regulares de algunas entidades en atención a las necesidades del Estado.
- iii) Artículo 313.2 Constitucional. Responde a la facultad de los Concejos de adoptar los planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas. Respecto a este punto se advierte que el proyecto de ley fija un nuevo parámetro para la adecuación de los planes (el Acuerdo Final) y no interfiere en la forma como las entidades territoriales abordan estos temas. Luego, es respetuoso de la descentralización administrativa, así como de la autonomía de estos entes.

Adicionalmente, la reforma es consistente con el Acto Legislativo 02 de 2017 que señala que *“las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”*<sup>14</sup>. De esta forma, se justifica la necesidad de introducir modificaciones y adaptar la Ley 152 de 1994 con lo pactado por el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP en el Acuerdo Final.

Con ello se constata que el contenido del Proyecto de Ley no viola ni desconoce ningún presupuesto constitucional, sino que se fundamenta en ellos para dar continuidad a la implementación del Acuerdo Final y lograr así el fin del conflicto y el mantenimiento de la paz como obligación constitucional.

### **Autonomía de las entidades territoriales**

Es pertinente evaluar el impacto que generará el proyecto de ley en la autonomía de las entidades territoriales. Es pertinente aclarar que las modificaciones propuestas no afectan, de ninguna manera, la autonomía administrativa y financiera de las entidades territoriales.

El artículo 286 superior establece como entidades territoriales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. En los términos del artículo 287 ibídem, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

La elaboración de planes de desarrollo por parte de las entidades territoriales, así como su participación en la formulación del PND, constituye una manifestación y materialización de la descentralización y la autonomía de que gozan.

---

<sup>14</sup> Inc. 2 del artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN ARTÍCULO TRANSITORIO A LA CONSTITUCIÓN CON EL PROPÓSITO DE DAR ESTABILIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA AL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA".

La Constitución, en su artículo 1º, estructura el Estado colombiano como una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, modelo que busca "*fortalecer la unidad desde la diversidad, mediante el reconocimiento de la variedad biológica, política, jurídica, territorial, religiosa. Es la concepción de la unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como bloque monolítico. Así, mientras la república unitaria implica que existe un solo legislador; la descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonomarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a) capacidad de dictar normas; b) capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c) poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias*"<sup>15</sup>.

El carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos.

Ahora bien, la autonomía reconocida a las entidades territoriales no debe ser entendida en términos absolutos, pues, tal como lo ha expresado la Corte, "descentralización y autonomía se desenvuelven en perfecta compatibilidad con la unidad nacional, de modo que no resulta jurídicamente atendible que, en razón de una interpretación separada de las normas que consagran estos principios, cada uno de ellos sea tomado en términos absolutos, porque al proceder de esa manera se priva de todo contenido al principio que no es tenido en cuenta y, además, se propicia una errada comprensión del que es considerado, por cuanto su adecuado y cabal sentido no proviene de su entendimiento aislado, sino de su ineludible compenetración sistemática con los restantes"<sup>16</sup>

En este sentido, el artículo 288 de la Constitución establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales. Así, la reforma, en materia de planeación, parte del reconocimiento de la diversidad a través de las nociones de descentralización y autonomía, y al hecho de que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a cargo, pero reconociendo el carácter unitario del Estado.

La Constitución consagra la capacidad de las entidades territoriales para elaborar sus planes de desarrollo, los cuales deben concordar con el PND, en virtud del principio de unidad. Una de las formas en que este se manifiesta, es a través del Sistema Nacional de Planeación, conformado por el CNP y los CTP (art. 340. C.P). Ello deviene del hecho de que las entidades territoriales elaboren y adopten de manera concertada entre ellas y el

---

<sup>15</sup> Consideraciones tomadas de la Sentencia C 1051 de 2001, Corte Constitucional

<sup>16</sup> Ibidem.

Gobierno nacional, sus 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 y de que del mismo modo, el Gobierno nacional debe elaborar el PND, pero con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales (art. 341 C.P.)<sup>17</sup>.

Adicionalmente, la Ley 152 de 1994 en su artículo 3°, señaló expresamente que la nación y las entidades territoriales ejercerían libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley.

En cuanto a la concertación y armonización establecida para la planeación nacional y la territorial, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la existencia de una supremacía de la primera, lo cual se explica en la unidad de acción y de propósitos que debe caracterizar el cumplimiento de las funciones públicas. Al respecto señaló que *"se evidencia que el diseño y la organización de la gestión administrativa local no es totalmente libre, toda vez que se imponen los lineamientos político administrativos propios de una República unitaria (C.P. art. 1º) con autonomía de las entidades territoriales, pero dentro de los límites de la Constitución y la ley (C.P. art. 287), por lo cual se deja en manos de las autoridades nacionales la definición de la política económica general (C.P. art. 303 y 315)"*<sup>18</sup>.

Así las cosas, el proyecto de ley ha sido muy cuidadoso en la redacción de los artículos que tienen que ver con los planes de desarrollo de las entidades territoriales o competencias de ese nivel de gobierno. No introduce un manejo sobre los recursos endógenos de las entidades territoriales ni lo sujeta al arbitrio del Gobierno nacional, sino que es una visión a nivel macro, que responde a lo pactado en el Acuerdo Final. En otras palabras, el proyecto de ley fija los lineamientos generales sobre los cuales las entidades territoriales deberán elaborar sus planes y no introduce fórmulas en el manejo de sus recursos, ni en cuanto a la determinación de los programas o proyectos susceptibles de inclusión en sus respectivos planes de inversión.

Ahora bien, se expondrá brevemente el marco constitucional vigente sobre el gasto público de las entidades territoriales y su relación con el principio de autonomía territorial.

Lo que sí se encuentra permitido es fijar pautas para gastos específicos conforme a las necesidades propias de las regiones en ejercicio de la función de planeación:

*"[l]a actuación macroeconómica del Estado, adelantese ésta bajo la forma de intervención legal económica (art. 334 C.P.), o bajo la forma de la acción permanente del ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios, así como de las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación"*<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Sentencia C -035 de 2016. Magistrado Ponente. Gloria Stella Ortiz Delgado. Consideración Jurídica No. 1.3.

Concordante con lo anterior, la Corte ha definido el grado de interferencia del ejecutivo y del legislativo respecto al tipo de recursos sobre los que recae la regulación. Estos dos tipos son endógenos (propios) o exógenos, y como tales, los primeros gozan de mayor protección constitucional en virtud del principio de autonomía territorial y descentralización administrativa. Al respecto se dijo:

*“La Constitución reconoce a favor de las entidades territoriales un derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como un derecho a participar en las rentas nacionales. Este derecho, que constituye una expresión de la exigencia de otorgar suficiente autonomía a las entidades territoriales, encuentra como límites generales, el reconocimiento de competencias generales al Congreso para establecer las rentas nacionales y definir contribuciones fiscales y parafiscales.*

*El grado de amplitud de la autonomía fiscal de las entidades territoriales se encuentra en una relación directa con la naturaleza exógena o endógena de los recursos percibidos, ejecutados o administrados por la entidad territorial. En esa dirección, si los recursos provienen de una fuente exógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se reduce como consecuencia del reconocimiento -derivado del principio unitario- de un extendido margen de acción al legislador para intervenir en la regulación de los recursos, lo que incluye la fijación de su destino. Por el contrario, si los recursos provienen de una fuente endógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se expande y por tanto la resistencia a la intervención del Legislador se incrementa”<sup>20</sup> (Negrita y subrayado fuera del texto original).*

Pese a ello, el proyecto de ley no establece, fija, define o introduce una fórmula que afecte o interfiera la manera en que las entidades territoriales destinan el gasto. Así, lo que se introduce a través de la modificación a la Ley 152 es un nuevo rubro en la planeación nacional y territorial, el cual responde a la necesidad imperiosa de dar cumplimiento a lo pactado en el Acuerdo Final para asegurar políticas sociales y participativas en las regiones afectadas por el conflicto armado interno.

El proyecto no altera la forma en que las entidades territoriales administran sus recursos. En concreto, el Acuerdo Final y el Acto Legislativo 01 de 2016, introdujeron la obligación de destinar parte del gasto público en la implementación de medidas y programas para la paz, esto se logra modificando los planes de desarrollo y su componente del plan de inversiones. Al mismo tiempo, el Acuerdo señaló que para asegurar su adecuada implementación era perentorio modificar los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial. En este sentido, el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016 acogió la obligación de adecuarlos.

La materialización de lo dispuesto en el PND y en el Plan de Inversiones para la Paz se financiará principalmente a través de las siguientes fuentes: (i) el Presupuesto General de la Nación; (ii) el Sistema General de Participaciones; (iii) el Sistema General de Regalías; y (iv) los recursos propios de las entidades territoriales y otros. El proyecto se limita a señalar que los planes de desarrollo e inversión que elaboren y aprueben de forma autónoma las entidades territoriales deben articularse con los derroteros fijados por el Gobierno nacional en el PND.

---

<sup>20</sup> Sentencia C-414 de 2012. Magistrado Ponente. Mauricio González Cuervo. Consideración Jurídica No. 3.2.9.1. y 3.2.9.2.

Partiendo de estos presupuestos, el proyecto en cuanto a la destinación del gasto: (i) no obstaculiza la facultad de las entidades territoriales para organizar de forma autónoma el gasto público; (ii) añade, por medio de la función de planeación, un nuevo rubro relativo a las inversiones públicas para la paz; (iii) fija la necesidad de un contenido social en los planes de desarrollo enfocado en priorizar las zonas afectadas por el conflicto armado; (iv) no define la forma en que las entidades administran los recursos endógenos y exógenos; (v) Da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016 y en los puntos 2.2.5, 2.2.6, 6.1.1., 6.1.2. y 6.1.9 del Acuerdo Final; y (vi) en lo relativo a la forma en que se administren los recursos por parte del nivel central y el nivel descentralizado, se somete a los criterios y parámetros fijados previamente por la Constitución, la jurisprudencia constitucional y la ley.

De esta forma se verifica que el contenido del proyecto, además de desarrollar el Acuerdo Final, no afecta la autonomía territorial, ni desconoce los límites impuestos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

#### IV. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa presentada por el Gobierno nacional a consideración del Congreso de la República se encuentra integrada por 18 artículos, que se resumen a continuación, de acuerdo con lo señalado en la anterior descripción del proyecto de ley:

El *Artículo transitorio 1. Plan Marco de Implementación y Plan Cuatrienal de la implementación del Acuerdo Final.* Articulación del PMI con el PND (parte general y capítulo específico de inversiones) de los próximos dos periodos presidenciales, a través de un PCI que deberá armonizarse con el componente específico de paz previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016.

El *Artículo 2. Articulación con los planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales.* Se dispone que los planes de desarrollo territoriales deben ser consistentes con las políticas, estrategias y programas para la implementación del Acuerdo Final contenidos en el PND. Se debe incluir un componente específico en el plan de inversiones.

El *Artículo 3. Consejo Nacional de Planeación.* Incluye 4 miembros nuevos permanentes: (i) 2 que representen sectores sociales - discapacitados, víctimas del conflicto armado y miembros de la comunidad LGBTI-; (ii) 1 representante de los Consejos Municipales de Planeación y (iii) 1 representante de los Consejos Departamentales de Planeación.

Igualmente, incluye 6 miembros nuevos transitorios por un periodo de 20 años: (i) 2 gobernadores y 2 alcaldes de zonas afectadas por el conflicto y (ii) 2 representantes de los sectores sociales de las zonas afectadas por el conflicto.

El *Artículo 4. Funciones del Consejo Nacional de Planeación.* Adiciona las siguientes funciones al CNP: (i) control social, seguimiento y evaluación del PND y (ii) presentación de informe a los sectores que representa, relacionado con su participación en el PND.

El *Artículo 5. Presentación al Conpes.* Elimina la referencia a los Corpes.

El *Artículo 6. Concepto del Consejo Nacional de Planeación.* Obliga al Gobierno nacional a informar a través del Departamento Nacional de Planeación, las razones por las que acogió o no el concepto del CNP.

El *Artículo 7. Evaluación.* Obliga al Departamento Nacional de Planeación a presentar al Congreso, cada año, un informe sobre las evaluaciones del PND, el cual servirá como base para el diseño del plan de inversiones. Igualmente, establece que las entidades públicas nacionales deben realizar revisiones periódicas de gasto de inversión que se ejecute en el marco de los planes de desarrollo.

El *Artículo 8. Consejos Territoriales de Planeación.* La facultad de designación de los miembros del CTP por parte de los alcaldes y gobernadores se convierte en supletoria, en la medida en que los propios sectores cuentan con un mes a partir de su convocatoria para decidir; vencido dicho término sin que haya designación corresponderá al alcalde o gobernador.

Se adicionan los siguientes miembros a los Consejos Territoriales de Planeación: incluye a representantes de (i) discapacitados, (ii) víctimas del conflicto armado, (iii) delegados de las juntas administradoras locales. Se deben tener en cuenta las organizaciones, alianzas, redes y grupos poblacionales con personería jurídica o que reúnan condiciones de representatividad, garantizando representación amplia y pluralista que incluya la representación de las mujeres.

También dispone que las calidades y períodos de los integrantes de los Consejos Territoriales de Planeación seguirán las reglas dispuestas para el orden nacional y se crea un registro de los consejeros territoriales de planeación a cargo del Ministerio del Interior.

El *Artículo 9. Planes de desarrollo de las entidades territoriales.* Dispone que los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben ser diferenciados, conforme a sus entornos, reconociendo las características, particularidades regionales, brechas y la eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial, de conformidad con la metodología general que expida el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El *Artículo 10. Elaboración.* Establece frente a los planes de desarrollo de las entidades territoriales, lo siguiente: (i) los programas de gobierno son insumos obligatorios para la elaboración de los planes; (ii) por 20 años se debe incluir un capítulo de implementación del Acuerdo Final; (iii) autoridades y organismos de planeación están obligados a prestar apoyo en la elaboración del plan; (iii) se deben realizar procesos de empalme para las nuevas administraciones; (iv) una vez posesionado el alcalde/gobernador convocará a constituirse el CTP; (v) el concepto que realice el CTP debe ser remitido a la Asamblea o Concejo; y (vi) el alcalde o gobernador debe informar las razones por las que se acogió o no el concepto del CTP.

El *Artículo 11. Aprobación.* Frente a los planes de desarrollo de las entidades territoriales, dispone que la Asamblea o Concejo tiene 30 días calendario para decidir sobre el contenido del proyecto del plan. Si no lo decide o lo imprueba, el alcalde o gobernador lo podrá adoptar mediante decreto.

El *Artículo 12. Planes de Acción en las Entidades Territoriales.* Dispone que los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben incorporar lineamientos y actuaciones sobre

el territorio previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la metodología general que expida el Departamento Nacional de Planeación.

El *Artículo 13. Evaluación.* Las entidades territoriales pueden realizar revisión del gasto de inversión que involucren los planes y proyectos que se ejecuten en el marco de lo definido en los planes de desarrollo, siguiendo la metodología del Departamento Nacional de Planeación.

El *Artículo 14. Articulación y ajustes de los planes.* Se establece que los procesos de participación territorial, realizados en el marco de la implementación del Acuerdo Final se deben articular con los planes de desarrollo de las entidades territorial.

El *Artículo 15. Apoyo técnico y administrativo.* Dispone que el Departamento Nacional de Planeación dispondrá y administrará una Plataforma Integrada del Sistema de Inversión Pública, la cual servirá como instrumento para la planeación y gestión de todo el ciclo de inversión pública. El Departamento Nacional de Planeación definirá el Manual de Inversiones Públicas que será aplicado por todas las entidades territoriales.

El *Artículo 16. Evaluación de proyectos de inversión.* Dispone que el Departamento Nacional de Planeación podrá establecer sistemas de puntajes fundamentados en criterios de relevancia, objetividad, pertinencia, sostenibilidad e impacto social para la priorización de inversiones.

El *Artículo 17. Sistema Nacional de Planeación.* Establece la posibilidad de que el Gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación y en coordinación y articulación con las entidades competentes, establezca la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación.

*Artículo 18. Vigencias y derogatorias.* Deroga todas las normas contrarias, en especial, el parágrafo del artículo 10 y el numeral 4 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994.

## V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Una vez revisado y analizado el proyecto de ley, se consideró pertinente eliminar los artículos 5, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17, tal como se muestra a continuación:

TEXTO RADICADO	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p><b>Artículo 5.</b> Modificase el primer inciso del artículo 17 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:</p> <p><b>"Artículo 17. Presentación al Conpes.</b> El Director del Departamento Nacional de Planeación presentará a consideración del Conpes el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo. El componente correspondiente al plan de inversiones deberá contar con el concepto previo relativo a las implicaciones fiscales del proyecto del plan, emitido por el Consejo</p>	<p><del>Artículo 5. Modificase el primer inciso del artículo 17 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:</del></p> <p><del>"Artículo 17. Presentación al Conpes. El Director del Departamento Nacional de Planeación presentará a consideración del Conpes el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo. El componente correspondiente al plan de inversiones deberá contar con el concepto previo relativo a las implicaciones fiscales del proyecto del plan, emitido por el</del></p>

<p>Superior de Política Fiscal, Confis. El Conpes aprobará finalmente un documento consolidado que contenga la totalidad de las partes del plan, conforme a la Constitución y a la presente Ley. Para estos efectos, se realizará un Conpes ampliado al cual se invitará a los representantes legales de las regiones a que se refiere el artículo 307 de la Constitución, al presidente del Consejo Superior de la Judicatura y a cinco (5) gobernadores y cinco (5) alcaldes en representación de las entidades territoriales”.</p>	<p><del>Consejo Superior de Política Fiscal, Confis. El Conpes aprobará finalmente un documento consolidado que contenga la totalidad de las partes del plan, conforme a la Constitución y a la presente Ley. Para estos efectos, se realizará un Conpes ampliado al cual se invitará a los representantes legales de las regiones a que se refiere el artículo 307 de la Constitución, al presidente del Consejo Superior de la Judicatura y a cinco (5) gobernadores y cinco (5) alcaldes en representación de las entidades territoriales”.</del></p>
<p><b>Artículo 6.</b> Adicionase un inciso al artículo 18 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>“El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, informará las razones por las cuales las propuestas contenidas en el concepto del Consejo Nacional de Planeación fueron acogidas o no fueron incorporadas”.</p>	<p><del>Artículo 6. Adicionase un inciso al artículo 18 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:</del></p> <p><del>“El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, informará las razones por las cuales las propuestas contenidas en el concepto del Consejo Nacional de Planeación fueron acogidas o no fueron incorporadas”.</del></p>
<p><b>Artículo 7.</b> Modificase el inciso tercero, y adicionase un quinto inciso y un párrafo transitorio al artículo 29 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:</p> <p>“El Departamento Nacional de Planeación presentará al Congreso de la República, en el mes de abril de cada año, un informe sobre el resultado de las evaluaciones con un documento que se constituirá en la base para el diseño del plan de inversiones del siguiente año”.</p> <p>(...)</p> <p>“De acuerdo con los términos y la metodología general que defina el Departamento Nacional de Planeación, las entidades públicas del orden nacional realizarán revisiones periódicas de gasto de inversión que involucren los programas y proyectos que se ejecuten en el marco de los planes de desarrollo”.</p> <p>(...)</p> <p><b>“Parágrafo transitorio.</b> Durante el término establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, las revisiones de gasto de inversión de que trata el presente artículo tendrán en cuenta el componente específico del Plan de Inversiones para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto</p>	<p><del>Artículo 7. Modificase el inciso tercero, y adicionase un quinto inciso y un párrafo transitorio al artículo 29 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:</del></p> <p><del>“El Departamento Nacional de Planeación presentará al Congreso de la República, en el mes de abril de cada año, un informe sobre el resultado de las evaluaciones con un documento que se constituirá en la base para el diseño del plan de inversiones del siguiente año”.</del></p> <p><del>(...)</del></p> <p><del>“De acuerdo con los términos y la metodología general que defina el Departamento Nacional de Planeación, las entidades públicas del orden nacional realizarán revisiones periódicas de gasto de inversión que involucren los programas y proyectos que se ejecuten en el marco de los planes de desarrollo”.</del></p> <p><del>(...)</del></p> <p><del>“Parágrafo transitorio. Durante el término establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, las revisiones de gasto de inversión de que trata el presente artículo tendrán en cuenta el componente específico del Plan de Inversiones para la implementación del Acuerdo Final para la</del></p>

<p>y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”</p>	<p><b>Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”</b></p>
<p><b>Artículo 9.</b> Modificase el primer inciso del artículo 38 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:  <b>“Artículo 38. Planes de desarrollo de las entidades territoriales.</b> Los planes de desarrollo de las entidades territoriales serán diferenciados, conforme a sus entornos, reconociendo las características, particularidades regionales, brechas y la eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial, de conformidad con la metodología general que expida el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.”</p>	<p><del>Artículo 9. Modificase el primer inciso del artículo 38 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:  “Artículo 38. Planes de desarrollo de las entidades territoriales. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales serán diferenciados, conforme a sus entornos, reconociendo las características, particularidades regionales, brechas y la eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial, de conformidad con la metodología general que expida el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.”</del></p>
<p><b>Artículo 11.</b> Modificase el artículo 40 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:   <b>“Artículo 40. Aprobación.</b> Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del gobernador o alcalde. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre el contenido del proyecto de Plan dentro de los siguientes 30 días calendario. Transcurrido ese lapso sin adoptar decisión alguna o inclusive habiéndolo improbadado, el gobernador o alcalde podrá adoptarlo mediante decreto. La Asamblea o Concejo deberá invitar al Consejo Territorial de Planeación a las discusiones del proyecto de Plan. Para efectos de la aprobación del Plan y si a ello hubiere lugar, el respectivo gobernador o alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del gobernador o alcalde, según sea el caso”.</p>	<p><del>Artículo 11. Modificase el artículo 40 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:   “Artículo 40. Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del gobernador o alcalde. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre el contenido del proyecto de Plan dentro de los siguientes 30 días calendario. Transcurrido ese lapso sin adoptar decisión alguna o inclusive habiéndolo improbadado, el gobernador o alcalde podrá adoptarlo mediante decreto. La Asamblea o Concejo deberá invitar al Consejo Territorial de Planeación a las discusiones del proyecto de Plan. Para efectos de la aprobación del Plan y si a ello hubiere lugar, el respectivo gobernador o alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del gobernador o alcalde, según sea el caso”.</del></p>
<p><b>Artículo 12.</b> Modificase el inciso segundo y adicionase dos incisos nuevos y un párrafo transitorio al artículo 41 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:   “Para el caso de los departamentos, municipios y distritos, además de los planes de desarrollo</p>	<p><del>Artículo 12. Modificase el inciso segundo y adicionase dos incisos nuevos y un párrafo transitorio al artículo 41 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:   “Para el caso de los departamentos, municipios y distritos, además de los planes</del></p>

<p>regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.</p> <p>En la definición de sus planes de inversión, los planes de desarrollo territoriales incorporarán los lineamientos y actuaciones sobre el territorio previstas por el respectivo plan de ordenamiento territorial municipal, distrital, departamental o área metropolitana.</p> <p>El Departamento Nacional de Planeación definirá los criterios técnicos y las metodologías generales para la formulación de los planes e instrumentos de ordenamiento, departamental, distrital, municipal y de las áreas metropolitanas y su articulación con sus respectivos planes de desarrollo.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Durante el término establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, los instrumentos y metodologías que defina el Departamento Nacional de Planeación deberán ser concordantes con el componente específico para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”</p>	<p><del>de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.</del></p> <p><del>En la definición de sus planes de inversión, los planes de desarrollo territoriales incorporarán los lineamientos y actuaciones sobre el territorio previstas por el respectivo plan de ordenamiento territorial municipal, distrital, departamental o área metropolitana.</del></p> <p><del>El Departamento Nacional de Planeación definirá los criterios técnicos y las metodologías generales para la formulación de los planes e instrumentos de ordenamiento, departamental, distrital, municipal y de las áreas metropolitanas y su articulación con sus respectivos planes de desarrollo.</del></p> <p><del>Parágrafo transitorio. Durante el término establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, los instrumentos y metodologías que defina el Departamento Nacional de Planeación deberán ser concordantes con el componente específico para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”</del></p>
<p><b>Artículo 13.</b> Adicionase tres nuevos incisos y un párrafo transitorio al artículo 42 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:</p> <p>“Las entidades territoriales podrán realizar revisiones del gasto de inversión que involucren los planes y proyectos que se ejecuten en el marco de lo definido en los planes de desarrollo. Para el efecto seguirán la metodología general definida por el Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>Estos resultados podrán ser utilizados en la programación anual del presupuesto de las entidades territoriales.</p> <p>Así mismo, para realizar seguimiento a las metas de resultado de los sectores, podrán utilizar los indicadores establecidos por el</p>	<p><del>Artículo 13. Adicionase tres nuevos incisos y un párrafo transitorio al artículo 42 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:</del></p> <p><del>“Las entidades territoriales podrán realizar revisiones del gasto de inversión que involucren los planes y proyectos que se ejecuten en el marco de lo definido en los planes de desarrollo. Para el efecto seguirán la metodología general definida por el Departamento Nacional de Planeación.</del></p> <p><del>Estos resultados podrán ser utilizados en la programación anual del presupuesto de las entidades territoriales.</del></p> <p><del>Así mismo, para realizar seguimiento a las metas de resultado de los sectores, podrán utilizar los indicadores establecidos por el</del></p>

<p>Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con los sectores pertinentes.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> En desarrollo del artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, y por el término allí establecido, las revisiones del gasto de inversión que realicen las entidades territoriales deberán tener en cuenta el componente específico del plan de inversiones para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”</p>	<p><del>Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con los sectores pertinentes.</del></p> <p><del>Parágrafo transitorio. En desarrollo del artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, y por el término allí establecido, las revisiones del gasto de inversión que realicen las entidades territoriales deberán tener en cuenta el componente específico del plan de inversiones para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”</del></p>
<p><b>Artículo 14.</b> Adicionase dos párrafos transitorios al artículo 45 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:</p> <p><b>“Parágrafo transitorio 1.</b> En la elaboración de los Planes de Desarrollo Territoriales, y durante el periodo de implementación del Acuerdo, se tendrán en cuenta los resultados de los procesos de participación territorial realizados en el marco de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</p> <p><b>Parágrafo transitorio 2.</b> Para realizar el ajuste a que se refiere el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, se seguirá el procedimiento establecido en el presente artículo. Si la corporación administrativa no se pronuncia sobre el ajuste transcurrido un mes después de haber sido presentado, el gobernador o el alcalde lo adoptarán mediante decreto.”</p>	<p><del>Artículo 14. Adicionase dos párrafos transitorios al artículo 45 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:</del></p> <p><del>“Parágrafo transitorio 1. En la elaboración de los Planes de Desarrollo Territoriales, y durante el periodo de implementación del Acuerdo, se tendrán en cuenta los resultados de los procesos de participación territorial realizados en el marco de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</del></p> <p><del>Parágrafo transitorio 2. Para realizar el ajuste a que se refiere el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, se seguirá el procedimiento establecido en el presente artículo. Si la corporación administrativa no se pronuncia sobre el ajuste transcurrido un mes después de haber sido presentado, el gobernador o el alcalde lo adoptarán mediante decreto.”</del></p>
<p><b>Artículo 15.</b> Modificase los numerales 1 y 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994 y adicionase un párrafo transitorio al numeral 3, los cuales quedarán así:</p> <p>“1. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de planeación departamentales y municipales, establecerá un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación y fortalecer las capacidades técnicas de las instancias de planeación participativas.”</p>	<p><del>Artículo 15. Modificase los numerales 1 y 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994 y adicionase un párrafo transitorio al numeral 3, los cuales quedarán así:</del></p> <p><del>“1. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de planeación departamentales y municipales, establecerá un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación y fortalecer las capacidades técnicas de las instancias de planeación participativas.”</del></p>

(...)

"3. El Departamento Nacional de Planeación, con el propósito de articular la información de la inversión pública, dispondrá y administrará una Plataforma Integrada del Sistema de Inversión Pública como el instrumento para la planeación y gestión que soporta todo el ciclo de la inversión pública, consolidando el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, el Banco de Programas y Proyectos del Sistema General de Regalías y, los Bancos de Programas y Proyectos de las entidades territoriales. Por lo anterior, las entidades del orden territorial registrarán la información de inversión conforme a la guía que elabore el Departamento Nacional de Planeación.

El Departamento Nacional de Planeación establecerá las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar estos sistemas de acuerdo con las guías que éste determine y definirá el Manual de la Inversión Pública que será aplicado por todas las entidades públicas. Este manual, cuando haya referentes, guardará armonía y coherencia con los estándares internacionales sobre la materia.

**Parágrafo transitorio.** El Manual a que se refiere el inciso anterior contendrá las características de las inversiones definidas por el Gobierno en el marco del cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera."

**Artículo 16.** Sustitúyase el artículo 51 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**"Artículo 51. Evaluación de proyectos de inversión.** Para la priorización de las inversiones que hagan parte del plan de inversiones y su correspondencia con los Planes Operativos Anuales de Inversión, el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, podrá establecer sistemas de puntajes fundamentados en criterios de relevancia, objetividad, pertinencia, sostenibilidad e impacto social.

El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con los sectores, diseñará y estructurará los sistemas de evaluación por puntajes de que trata este artículo y supervisará

(...)

~~"3. El Departamento Nacional de Planeación, con el propósito de articular la información de la inversión pública, dispondrá y administrará una Plataforma Integrada del Sistema de Inversión Pública como el instrumento para la planeación y gestión que soporta todo el ciclo de la inversión pública, consolidando el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, el Banco de Programas y Proyectos del Sistema General de Regalías y, los Bancos de Programas y Proyectos de las entidades territoriales. Por lo anterior, las entidades del orden territorial registrarán la información de inversión conforme a la guía que elabore el Departamento Nacional de Planeación.~~

~~El Departamento Nacional de Planeación establecerá las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar estos sistemas de acuerdo con las guías que éste determine y definirá el Manual de la Inversión Pública que será aplicado por todas las entidades públicas. Este manual, cuando haya referentes, guardará armonía y coherencia con los estándares internacionales sobre la materia.~~

~~Parágrafo transitorio. El Manual a que se refiere el inciso anterior contendrá las características de las inversiones definidas por el Gobierno en el marco del cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera."~~

~~Artículo 16. Sustitúyase el artículo 51 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:~~

~~"Artículo 51. Evaluación de proyectos de inversión. Para la priorización de las inversiones que hagan parte del plan de inversiones y su correspondencia con los Planes Operativos Anuales de Inversión, el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, podrá establecer sistemas de puntajes fundamentados en criterios de relevancia, objetividad, pertinencia, sostenibilidad e impacto social.~~

~~El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con los sectores, diseñará y estructurará los sistemas de evaluación por~~

<p>su adecuada implementación por parte de las entidades sectoriales responsables.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> En la evaluación de los proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se contemplarán como criterios de priorización los previstos en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016.”</p>	<p><del>puntajes de que trata este artículo y supervisará su adecuada implementación por parte de las entidades sectoriales responsables.</del></p> <p><del>Parágrafo transitorio. En la evaluación de los proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se contemplarán como criterios de priorización los previstos en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016.”</del></p>
<p><b>Artículo 17.</b> Adicionase un artículo a la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>“<b>Artículo 49A. Sistema Nacional de Planeación.</b> El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y en coordinación y articulación con las entidades competentes, establecerá la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación de conformidad con el artículo 340 de la Constitución Política.”</p>	<p><del>Artículo 17. Adicionase un artículo a la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:</del></p> <p><del>“Artículo 49A. Sistema Nacional de Planeación. El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y en coordinación y articulación con las entidades competentes, establecerá la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación de conformidad con el artículo 340 de la Constitución Política.”</del></p>

## VI. JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES

Tal como se ha venido explicando, este proyecto de ley tiene como objetivo principal facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final. Para ello, propone algunas modificaciones a la Ley Orgánica del Plan con el fin de permitir la incorporación de las políticas, estrategias, programas e inversiones requeridas para dar cumplimiento al Acuerdo, en los planes nacionales de desarrollo de los 2 periodos presidenciales siguientes a la terminación del periodo 2014-2018, los cuales, además, deberán ser referentes para los planes de desarrollo territoriales.

Ahora bien, revisada la propuesta presentada por el Gobierno nacional y ante la imperiosa necesidad de dar trámite al proyecto de ley de forma ágil y eficiente debido a que se aproxima el trámite del siguiente plan nacional de desarrollo (2018-2022), se identificaron las disposiciones que son más urgentes y necesarias para la implementación del Acuerdo Final, dejando de lado aquéllas que aunque tienen un vínculo con el Acuerdo Final, tienen objetivos orientados principalmente a incluir actualizaciones o mejoras requeridas por la ley orgánica vigente (Ley 152 de 1994), identificadas a lo largo de los 24 años que han transcurrido desde su expedición.

Por lo anterior, se propone eliminar los artículos 5 a 7, 9, y 11 a 17, relativos a:

- (i) Eliminación de la referencia a los CORPES en el Conpes ampliado –art. 5-.
- (ii) Necesidad de informar al CNP las razones por las que se acogió o no su concepto –art. 6-.
- (iii) Evaluación del PND -art. 7-.
- (iv) Contenido diferenciado de los planes de desarrollo territoriales –art. 9-.

- (v) Precisión del plazo y regla supletoria para aprobación de los planes de desarrollo territoriales –art. 11-.
- (vi) Armonización de los planes de desarrollo territoriales con los planes de ordenamiento territorial –art. 12-.
- (vii) Revisión del gasto de inversión de los planes de desarrollo territoriales –art. 13-.
- (viii) Ajuste de los planes de desarrollo territoriales a los procesos de participación territorial –art. 14-.
- (ix) Plataforma Integrada del Sistema de Inversión Pública –art. 15-.
- (x) Sistema de puntajes para evaluación de los proyectos de inversión –art. 16-.
- (xi) Reglamentación del Sistema Nacional de Planeación –art. 17-.

Por su parte, los artículos del 1 a 4, 8 y 10 del proyecto de ley contienen medidas que deben ser implementadas lo más pronto posible, las cuales se encuentran relacionadas con:

- (i) La adopción del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final y del Plan Cuatrienal de Inversiones –art. 1-.
- (ii) La articulación del Plan Cuatrienal de Inversiones con el componente de paz del plan plurianual de inversiones del Acto Legislativo 01 de 2016 –art. 1-.
- (iii) La promoción de la participación amplia y pluralista en el Consejo Nacional de Planeación y en los Consejos Territoriales de Planeación –arts. 3, 4 y 8-.
- (iv) La adopción de reglas para la articulación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales con el Acuerdo Final –arts. 2 y 10-.

## VII. PROPOSICIÓN

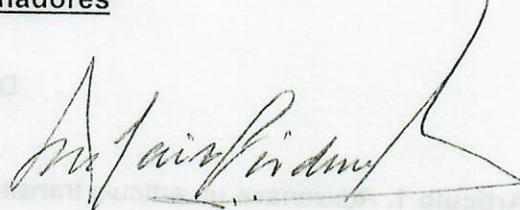
Con fundamento en las consideraciones y argumentos anteriormente expuestos, de manera respetuosa nos permitimos solicitar a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar con las modificaciones propuestas, al Proyecto de Ley No. 218 de 2018 Cámara *“Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994”*.

De los honorables Congresistas,

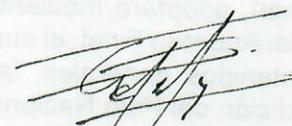
Ponentes y Coordinadores



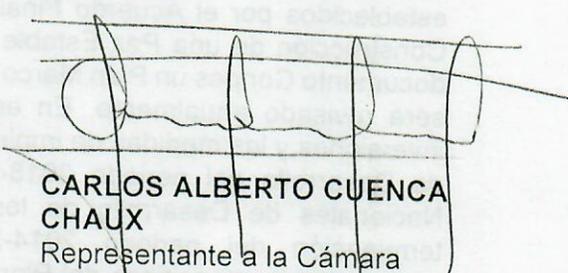
**CARLOS JULIO BONILLA SOTO**  
Representante a la Cámara  
Coordinador



**JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN**  
Representante a la Cámara  
Coordinador



**GERMÁN ALCIDES BLANCO  
ÁLVAREZ**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**CARLOS ALBERTO CUENCA  
CHAUX**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**PIERRE EUGENIO GARCÍA JACQUIER**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY  
No 218/2018 CÁMARA “POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 152 DE 1994”.**

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

**Artículo 1.** Adicionase un artículo transitorio a la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**“Artículo transitorio 1. Plan Marco de Implementación y Plan Cuatrienal de la implementación del Acuerdo Final.** El Gobierno nacional, en los términos establecidos por el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y duradera (Acuerdo Final), adoptará mediante documento Conpes un Plan Marco para la implementación del Acuerdo Final, el cual será revisado anualmente. En este se señalarán los contenidos generales, las inversiones y las medidas de implementación hasta la expedición del Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2018-2022. En la formulación inicial de los Planes Nacionales de Desarrollo de los dos periodos presidenciales siguientes a la terminación del periodo 2014-2018, el Gobierno nacional incorporará los componentes específicos del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final en un Plan Cuatrienal de Implementación. Los Planes Cuatrienales de Implementación se incorporarán en el Plan Nacional de Desarrollo en la parte general y se detallarán en un capítulo específico del correspondiente plan de inversiones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Política.

Los Planes Cuatrienales de Implementación deberán armonizarse con el componente específico del Plan Plurianual de Inversiones, que incluirá recursos adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial, de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016.

Para efectos de la armonización del plan de inversiones con los presupuestos oficiales, las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación priorizarán las apropiaciones anuales para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Estos programas y proyectos priorizarán los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado, propiciando una reducción en los niveles de estos criterios. Para tales fines se utilizarán, entre otros, instrumentos de planificación y gestión tales como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial que defina la ley y los Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto acorde con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.

**Parágrafo.** Tanto el plan marco como el plan cuatrienal de implementación contemplarán acciones dirigidas a atender de manera prioritaria las necesidades de las mujeres.”

**Artículo 2.** Adicionase un artículo transitorio a la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

**“Artículo transitorio 2. Articulación con los Planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales.** De conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política y en desarrollo del artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, y por el término allí establecido los planes de desarrollo de las entidades territoriales deberán guardar consistencia con las políticas, estrategias y programas para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Para tales fines, sin perjuicio de su autonomía, se incluirá un componente específico en el plan de inversiones del Plan de Desarrollo de la entidad territorial que identifique las fuentes y programas que permitan la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

**Artículo 3.** Modificase el primer inciso del artículo 9 de la Ley 152 de 1994, el primer inciso del parágrafo del numeral 1, el numeral 3 y adiciónese un parágrafo transitorio al numeral 1, un parágrafo transitorio al numeral 3 y un numeral 8 nuevo al artículo 9 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:

**“Artículo 9. Consejo Nacional de Planeación.** El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno nacional a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, garantizando una representación amplia y pluralista, así.”

(...)

**“Parágrafo.** La representación de los departamentos, municipios y distritos se definirá con base en las ternas que presenten los gobernadores y alcaldes, propendiendo por la representación más amplia posible del territorio nacional, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.”

(...)

**“Parágrafo transitorio.** Durante el término establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, también tendrán representación en el Consejo Nacional de Planeación dos (2) gobernadores y dos (2) alcaldes de zonas especialmente afectadas por el conflicto armado.”

(...)

“3. Seis (6) en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros,

trabajadores independientes e informales, población con discapacidad, víctimas del conflicto armado, y miembros de la comunidad LGTBI.

**Parágrafo transitorio.** Durante el término establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, también tendrán representación en el Consejo Nacional de Planeación dos representantes de los sectores sociales de las zonas especialmente afectadas por el conflicto armado.”

(...)

“8. Uno (1) en representación de los consejos municipales de planeación y uno (1) en representación de los consejos departamentales de planeación.”

**Artículo 4.** Adicionase dos numerales y un párrafo al artículo 12 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:

“6. Adelantar control social a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, así como contribuir a su seguimiento y evaluación.

“7. Una vez aprobado el Plan Nacional de Desarrollo, los miembros del Consejo Nacional de Planeación presentarán un informe de su participación a los sectores y territorios que representan.”

(...)

“**Parágrafo 2.** Para el mejor ejercicio de las funciones a que se refiere este artículo, el Gobierno nacional promoverá y facilitará la participación ciudadana, en sus diferentes formas, en la formulación de políticas públicas sociales.”

**Artículo 5.** Modificase los incisos primero, segundo y tercero y adicionase un sexto inciso al artículo 34 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:

“**Artículo 34. Consejos Territoriales de Planeación.** Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal estarán integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales, comunitarios, de personas con discapacidad y víctimas del conflicto armado, y por delegados de las juntas administradoras locales, cuando éstas existan, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas y Concejos. Para este efecto se tendrán en cuenta las organizaciones, alianzas, redes y grupos poblacionales, con personería jurídica o que reúnan condiciones de representatividad en su territorio, según sea el caso, garantizando una representación amplia y pluralista, que incluya la representación de las mujeres.

Las calidades y períodos de los integrantes de los Consejos Territoriales de Planeación seguirán las reglas dispuestas en el artículo 10 de la presente ley.

Los sectores que integren el respectivo Consejo Territorial de Planeación contarán con un plazo de un mes contado a partir de la convocatoria para definir su representante. Transcurrido dicho término sin que se haya hecho la designación, el Gobernador o Alcalde definirá el representante, garantizando, en todo caso, una representación amplia y pluralista atendiendo lo dispuesto en el presente artículo.”

(...)

"Las secretarías de planeación o quienes hagan sus veces enviarán al Ministerio del Interior, para efectos de su registro, los respectivos actos administrativos de conformación de los Consejos Territoriales de Planeación y designación de los consejeros territoriales."

**Artículo 6.** Modificase el numeral 1, el inciso primero del numeral 2, el numeral 4, el inciso primero del numeral 6 y adicionase un párrafo transitorio al numeral 1 y un nuevo numeral al artículo 39 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:

"1. El alcalde o gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los Planes de desarrollo conforme al Programa de Gobierno presentado al inscribirse como candidato. De conformidad con el artículo 259 de la Constitución Política, los programas de gobierno de las entidades territoriales son insumos obligatorios de los planes de desarrollo. Para la elaboración de los mismos se atenderá la metodología general que expida el Departamento Nacional de Planeación.

**Parágrafo transitorio.** Durante el período comprendido entre el 7 de agosto de 2018 y el 6 de agosto de 2026, el alcalde o gobernador elegido deberá garantizar la inclusión del capítulo específico de implementación del Acuerdo Final en el respectivo plan de desarrollo municipal o departamental."

"2. Una vez elegido el alcalde o gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación estarán obligadas a prestar a los candidatos electos y a las personas que estos designen para el efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información en todas las instancias de planeación, que sea necesario para la elaboración del Plan. En los cambios de administración, respetando los principios de la función administrativa y de buena fe, las entidades territoriales tendrán la obligación de realizar procesos de empalme que tengan por objeto la preparación para el cambio de gobierno. El Departamento Nacional de Planeación coordinará la expedición de una metodología general para este propósito."

(...)

"4. Una vez posesionado el alcalde o gobernador convocará a constituirse el Consejo Territorial de Planeación."

(...)

"6. El Consejo Territorial de Planeación deberá conceptuar antes de transcurrido un mes contado desde la fecha en que se le haya presentado el documento consolidado del respectivo Plan, remitiendo copia del concepto a la Asamblea o Concejo, según sea el caso."

(...)

"7. El Alcalde o Gobernador, en espacios de dialogo e interlocución, prioritariamente informará las razones por las cuales las propuestas contenidas en el concepto del Consejo Territorial de Planeación fueron acogidas o no fueron incorporadas".

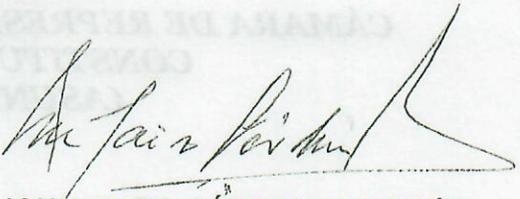
**Artículo 7. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, deroga las normas que le sean contrarias y, en especial, el párrafo del artículo 10, y el numeral 4 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994.

De los Honorables Congressistas,

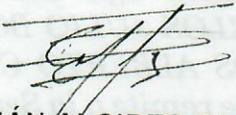
Ponentes y Coordinadores



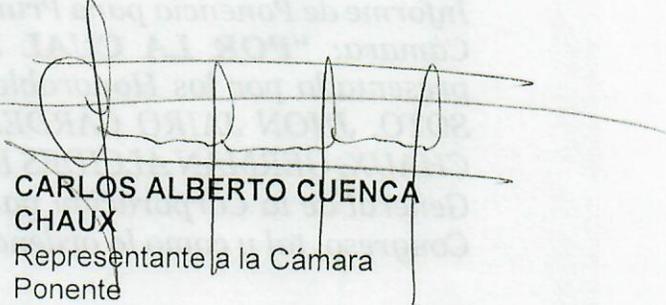
**CARLOS JULIO BONILLA SOTO**  
Representante a la Cámara  
Coordinador



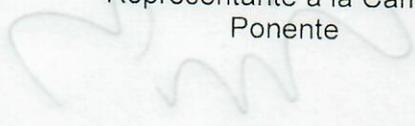
**JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN**  
Representante a la Cámara  
Coordinador



**GERMÁN ALCIDES BLANCO  
ÁLVAREZ**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**CARLOS ALBERTO CUENCA  
CHAUX**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**PIERRE EUGENIO GARCÍA JACQUIER**  
Representante a la Cámara  
Ponente