

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**LILI RODRÍGUEZ**  
CUNDINAMARCA



Bogotá D.C, 26 Noviembre de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General de la Cámara De Representantes

Cordial Saludo

La abajo firmante, en calidad de Congresista, se permite radicar el Proyecto de Ley **“Por medio del cual se modifica el artículo 39 de la Ley 152 de 1994 y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, y se fortalecen las competencias de los concejos municipales y distritales en la participación y observación de las metas e indicadores del plan de desarrollo y el presupuesto local”** de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y siguientes de la Ley 5 de 1992.

Atentamente los Honorables Congresistas,

**GLORIA LILIANA RODRIGUEZ VALENCIA**

Representante a la Cámara por Cundinamarca

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso: Carrera 7 No 8 – 68

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**LILI RODRÍGUEZ**  
CUNDINAMARCA




AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso: Carrera 7 No 8 – 68

## PROYECTO DE LEY N.º \_\_\_\_ DE 2025 CÁMARA

**“Por medio del cual se modifica el artículo 39 de la Ley 152 de 1994 y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, y se fortalecen las competencias de los concejos municipales y distritales en la participación y observación de las metas e indicadores del plan de desarrollo y el presupuesto local”.**

**ARTÍCULO 1.** Adición de un párrafo al artículo 39 de la Ley 152 de 1994.

Adiciónese un párrafo al artículo 39 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

«Párrafo. El concejo municipal o distrital aprobará el plan de desarrollo con base en los programas y subprogramas propuestos por el alcalde o alcaldesa.

Sin embargo, los concejos podrán emitir observaciones y recomendaciones formales sobre las metas, indicadores de resultado y distribución de recursos de los programas y subprogramas, cuando dichas observaciones se encuentren sustentadas en diagnósticos comunitarios, audiencias públicas, control político o mecanismos de participación ciudadana.

Las observaciones que sean adoptadas por mayoría del concejo deberán ser evaluadas por la administración municipal o distrital, la cual deberá justificar por escrito su aceptación o rechazo en la versión final del plan de desarrollo o en la formulación del presupuesto correspondiente.»

**ARTÍCULO 2.** Adición de un numeral al artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

Adiciónese un numeral al artículo 32 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

«13. Emitir observaciones, recomendaciones o ajustes razonados sobre la asignación de recursos y metas de los programas del plan de desarrollo municipal o distrital, siempre que

dichas observaciones se sustenten en procesos de participación ciudadana y se presenten dentro de los plazos establecidos por la ley para la aprobación del presupuesto.»

**ARTÍCULO 3.** Vigencia y derogatorias.

La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias

**GLORIA LILIANA RODRIGUEZ VALENCIA**

Representante a la Cámara por Cundinamarca


## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La Constitución Política de 1991 consagró a Colombia como un Estado social de derecho fundado en la participación de todos en las decisiones que los afectan (artículos 1 y 2), y reconoció a los municipios como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (artículo 311). En este marco, los concejos municipales y distritales son las corporaciones político-administrativas llamadas a representar la voz de la ciudadanía en la adopción del plan de desarrollo y del presupuesto, así como en el control político de su ejecución (artículo 313).

Sin embargo, pese a ese diseño constitucional, diversos estudios sobre planeación y políticas públicas en Colombia coinciden en señalar que el modelo vigente presenta tres problemas estructurales: i) debilidad de los mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes territoriales; ii) carácter jerárquico y centralista del sistema de planeación, que limita la incidencia real de los gobiernos y comunidades locales; y iii) escasa articulación entre los diagnósticos participativos de la ciudadanía y las metas, indicadores y recursos finalmente aprobados en los planes de desarrollo y presupuestos.

El presente proyecto de ley se enmarca precisamente en la necesidad de corregir estos desequilibrios, fortaleciendo las competencias de los concejos municipales y distritales para formular observaciones, recomendaciones y ajustes razonados sobre las metas, indicadores de resultado y distribución programática de los recursos del plan de desarrollo y del presupuesto, cuando dichas observaciones se sustenten en insumos de participación ciudadana y en ejercicios de control político.

#### 2. Marco conceptual: planificación, seguimiento y evaluación en el ámbito territorial

La literatura especializada ha subrayado que la planificación pública no puede reducirse a la elaboración de un documento cada cuatro años, sino que es un proceso continuo, cíclico y

esencialmente político, que integra formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Buitrago Bermúdez y Martínez Toro definen el seguimiento y la evaluación como un proceso permanente que hace parte integral de la planificación territorial, necesario para la revisión y ajuste sucesivos de los instrumentos de ordenamiento y desarrollo municipal. Cuando la planificación se limita a la aprobación formal de documentos sin un sistema efectivo de evaluación, esos planes tienden a convertirse en “documentos destinados al archivo muerto”, sin capacidad real de orientar las decisiones públicas ni de corregir rumbos.

Estos autores distinguen tres momentos evaluativos que resultan especialmente relevantes para el propósito de esta iniciativa:

**Evaluación ex ante:** análisis previo de los programas, proyectos o normas para anticipar sus posibles impactos y decidir si son pertinentes.

**Evaluación concomitante o continua:** seguimiento durante la implementación para verificar el cumplimiento de procedimientos, cronogramas, insumos, productos y resultados, permitiendo hacer ajustes oportunos.

**Evaluación ex post:** análisis posterior de resultados e impactos, con miras a aprender de la experiencia y reorientar la acción pública.

Un sistema de planeación territorial robusto exige, por tanto, que los órganos de representación política, entre ellos los concejos, cuenten con herramientas claras para intervenir no solo en el momento de la aprobación del plan de desarrollo, sino también en las fases de seguimiento y evaluación de su ejecución, especialmente en lo que se refiere a metas, indicadores de resultado y asignación programática de recursos. Esa es precisamente la brecha que busca cerrar este proyecto.

### 3. El modelo colombiano de planeación: centralismo, ciclos electorales y debilitamiento del nivel local

La reflexión académica sobre los planes de desarrollo en Colombia ha mostrado cómo, en la práctica, el modelo de planeación ha sido predominantemente jerárquico y centralista, con fuerte dependencia del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del ciclo electoral de cuatro años.

Zapata-Cortés (2020) señala que el sistema de planeación colombiano opera de facto de arriba hacia abajo (top-down): el PND actúa como instrumento director de la agenda nacional y subnacional, y condiciona la elaboración de los planes departamentales y municipales, que deben alinearse con sus políticas y estrategias (Ley 152 de 1994, artículos 31 y 32). Esta autora advierte que, si bien la normativa consagra instancias de participación como los Consejos Territoriales de Planeación, en la práctica muchas veces se restringe su incidencia real y se termina reproduciendo un modelo centralista en el que las decisiones sustantivas se toman desde el nivel nacional, y las entidades territoriales operan principalmente como ejecutoras.

Desde otra arista, Herrera e Infante muestran que los planes de desarrollo condensan el proyecto político del gobierno de turno y las tensiones entre agendas estatales, demandas sociales y condicionamientos internacionales. En ese sentido, los planes son el resultado de disputas y negociaciones entre múltiples actores, y no pueden ser entendidos solo como instrumentos técnicos o neutros.

Rengifo, por su parte, al analizar la evolución de la planificación regional en Colombia, destaca que la planeación se consolidó como mecanismo de dirección y organización de las regiones, pero advierte que su aplicación ineficiente y excesivamente concentrada ha generado desigualdades territoriales, con zonas altamente intervenidas y otras rezagadas. La planificación, señala, solo puede cumplir su propósito de construir un “orden deseado” si

incorpora la participación activa de la ciudadanía y de los gobiernos locales en todo el ciclo de decisión, y no como una etapa meramente formal.

Los diagnósticos académicos convergen, entonces, en una crítica al diseño y funcionamiento real del sistema de planeación:

**Fuerte centralismo y verticalidad:** el PND y las directrices nacionales condicionan de manera decisiva las agendas locales.

**Dependencia del ciclo electoral de cuatro años:** la planeación se subordina a los tiempos políticos, lo que dificulta visiones de mediano y largo plazo.

**Débil articulación entre participación ciudadana y contenido efectivo de los planes:** los procesos de participación tienden a ser consultivos, pero no necesariamente incidentes.

**Insuficiente cultura de seguimiento y evaluación:** se privilegia la formulación sobre la evaluación de resultados e impactos, particularmente en el nivel municipal.

El proyecto de ley que aquí se expone busca actuar justamente en uno de los eslabones más sensibles de esta cadena: el rol que cumplen (o deberían cumplir) los concejos municipales y distritales en la observación, análisis y evaluación de las metas, indicadores y recursos del plan de desarrollo y del presupuesto.

4. Problema normativo: limitaciones de los concejos frente al plan de desarrollo y el presupuesto

La Ley 152 de 1994 –Ley Orgánica del Plan de Desarrollo– determinó que los concejos municipales y distritales adoptan el plan de desarrollo con base en los programas y subprogramas presentados por el alcalde o alcaldesa. Sin embargo, la redacción vigente del artículo 39 no desarrolla de forma suficiente:

La facultad de los concejos para formular **observaciones y recomendaciones formales** sobre las metas e indicadores de resultado de esos programas y subprogramas.



La posibilidad de proponer **ajustes razonados en la distribución programática de recursos**, cuando existan diagnósticos comunitarios o evidencia de desalineación con las necesidades territoriales.

El **deber de la administración municipal o distrital** de responder por escrito, de manera técnica y jurídica, a las observaciones adoptadas por mayoría del concejo, explicando su aceptación o rechazo y dejando constancia en el texto final del plan de desarrollo o en el presupuesto.

Aunque la Ley 136 de 1994 (modificada por la Ley 1551 de 2012) establece en su artículo 32 varias funciones de los concejos relacionadas con la adopción del plan de desarrollo y del presupuesto, tampoco reconoce de manera clara esta competencia de observación y recomendación sobre metas, indicadores y asignación programática de recursos, sustantiva para materializar el control político preventivo.

En la práctica, esto se traduce en que los concejos:

Aprueban el plan de desarrollo en su estructura general, pero **no cuentan con una base legal explícita** para incidir sobre la calidad de las metas e indicadores de resultado, ni para exigir la incorporación de los diagnósticos contruidos con la ciudadanía.

Realizan control político posterior, cuando la ejecución ya está en marcha y los recursos se encuentran comprometidos, lo que limita su capacidad para **prevenir decisiones equivocadas o ineficientes**.

Carecen de un mecanismo normativo que obligue a la administración a **dar respuesta escrita y razonada** a sus observaciones sobre la planeación y la presupuestación.

Esta situación reproduce, en el nivel local, el problema que la literatura ha denominado “planes de papel”: documentos formalmente adoptados, pero con escasa capacidad de

orientar la acción pública, de incorporar la voz ciudadana y de ser sometidos a evaluación sistemática

## CONTEXTO

**Reconocer explícitamente la facultad del concejo** para emitir observaciones, recomendaciones o ajustes razonados sobre metas, indicadores y asignación de recursos de los programas y subprogramas del plan de desarrollo, cuando estas observaciones se basen en diagnósticos comunitarios, audiencias públicas, cabildos abiertos, veedurías, consejos territoriales de planeación u otros mecanismos de participación ciudadana.

**Obligar a la administración municipal o distrital** a evaluar dichas observaciones y a responderlas por escrito, de manera técnica y jurídicamente motivada, ya sea incorporándolas en el plan de desarrollo o en el presupuesto, o justificando su rechazo. Esta respuesta deberá quedar registrada en los documentos oficiales, garantizando transparencia y trazabilidad.

**Fortalecer el control político preventivo**, al permitir que el concejo intervenga de forma informada antes de que los recursos se comprometan, reduciendo el margen de decisiones discrecionales y mejorando la calidad del gasto público.

**Profundizar la participación incidente**, al establecer un canal claro mediante el cual los insumos derivados de la participación ciudadana se traduzcan en observaciones formales del concejo y en respuestas obligatorias de la administración.

De esta manera, el proyecto traduce en ajustes normativos la idea, ampliamente desarrollada en la literatura, de que la planificación solo es efectiva si se concibe como un proceso circular que articula participación, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación, y si distribuye el poder de decisión entre distintos actores, en lugar de concentrarlo en una sola autoridad.

## MARCO JURIDICO

### FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

#### **Artículos 1 y 2 de la Constitución Política de Colombia – Estado social de derecho y participación**

El proyecto se inscribe, en primer lugar, en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de Colombia, que definen al país como un Estado social de derecho y fijan los fines esenciales del Estado. La Constitución Política de Colombia establece que “*Colombia es un Estado social de derecho*” y que son fines esenciales del Estado, entre otros, “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*” (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1–2). Sobre esta base, el proyecto desarrolla de manera específica el mandato de facilitar la participación en las decisiones públicas, al proponer el fortalecimiento del papel de los concejos municipales y distritales en la planeación del desarrollo y en la definición de metas, indicadores y asignaciones programáticas de recursos.

#### **Artículo 40 de la Constitución Política de Colombia – Derecho de participación en el poder político**

En segundo término, el proyecto se relaciona con el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, que reconoce que “*todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 40). Este derecho se ejerce, entre otros canales, a través de los representantes elegidos en corporaciones públicas como los concejos municipales y distritales. Al precisar y robustecer las condiciones en que los concejos intervienen en la elaboración, aprobación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, la iniciativa apunta a que esa participación representativa no sea meramente formal, sino que se ejerza de manera

informada, deliberativa y con incidencia real en las decisiones que orientan la acción del Estado en el territorio.

### **Artículo 287 de la Constitución Política de Colombia – Autonomía de las entidades territoriales**

El proyecto también encuentra sustento en el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, según el cual las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, al disponer que estas pueden *“gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan y administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”* (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 287). Al fortalecer la capacidad institucional y técnica de los concejos para incidir en la planeación del desarrollo y en la asignación programática del gasto, la iniciativa busca hacer operativa esa autonomía territorial, asegurando que las decisiones sobre el rumbo y las prioridades del desarrollo local se adopten a través de las autoridades propias de las entidades territoriales, con mayores herramientas para gestionar sus intereses.

### **Artículos 311 y 313 de la Constitución Política de Colombia – Municipio, desarrollo local y funciones de los concejos**

De manera específica, los artículos 311 y 313 de la Constitución Política de Colombia sirven de fundamento directo al objeto del proyecto. El artículo 311 define que al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde, entre otras funciones, *“ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”* (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 311). Por su parte, el artículo 313 dispone que corresponde a los concejos, entre otras funciones, *“adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”* y *“dictar las normas orgánicas del*

*presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”* (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 313). En este contexto, el proyecto no crea nuevas competencias para los concejos, sino que se limita a precisar y fortalecer las condiciones bajo las cuales ejercen las funciones que la Constitución Política de Colombia ya les asigna en materia de planeación y presupuesto, con el fin de que puedan cumplir de manera más efectiva la misión de ordenar el desarrollo del territorio y promover la participación comunitaria.

### **Artículo 339 de la Constitución Política de Colombia – Planes de desarrollo y planeación democrática**

Finalmente, el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo y que este estará compuesto por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas, disposición que se replica para los niveles territoriales y que da forma a un modelo de planeación democrática, articulada y de largo plazo. La Constitución Política de Colombia señala que los planes de desarrollo deben contener *“los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción del Estado en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental”* (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 339). En armonía con este mandato, el proyecto reconoce que los planes de desarrollo no son instrumentos meramente programáticos, sino herramientas centrales de orientación de la acción pública y de la inversión. Por ello, propone reforzar el papel de los concejos municipales y distritales en la definición y evaluación de metas, indicadores y asignaciones programáticas, de manera que la planeación sea verdaderamente democrática y refleje, a través de sus representantes, la participación de la ciudadanía en las decisiones que la afectan.

En conjunto, estos preceptos de la Constitución Política de Colombia muestran que la iniciativa no desborda el marco institucional ni altera la separación de funciones entre órganos del poder público. Por el contrario, se limita a desarrollar y hacer operativos los

mandatos de participación, autonomía territorial, promoción del desarrollo local y planeación democrática que la Constitución consagra de manera expresa.

Fundamento legal

### **Ley 152 de 1994 – Ley Orgánica del Plan de Desarrollo**

“La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo...”

(Ley 152 de 1994, art. 1)

La Ley 152 de 1994 se erige como la columna vertebral del sistema de planeación en Colombia, en la medida en que define los procedimientos y mecanismos que rigen todo el ciclo de los planes de desarrollo: desde su formulación hasta su seguimiento y evaluación.

En coherencia con este marco, el proyecto de ley tiene por finalidad ajustar y fortalecer algunos de esos procedimientos en el nivel territorial, de manera que los concejos municipales cuenten con mejores herramientas técnicas y participativas para incidir en la definición de metas, indicadores y en la asignación programática de recursos. No se pretende crear un nuevo sistema de planeación, sino perfeccionar el que la propia Ley 152 ya consagra.

### **Ley 136 de 1994 – Organización y funcionamiento de los municipios**

“El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa...”

(Ley 136 de 1994, art. 1)

La Ley 136 de 1994 constituye el marco básico de la organización municipal. En ella se reconoce la autonomía política, fiscal y administrativa del municipio y se regulan, entre otros aspectos, las competencias del concejo municipal.

Partiendo de esa autonomía, el proyecto parte de la premisa de que el concejo no puede permanecer en un rol meramente formal frente a la planeación del desarrollo. Por ello, los ajustes propuestos a la Ley 136 buscan fortalecer institucionalmente al concejo para que ejerza, de forma real y efectiva, sus funciones de debate, aprobación y control político del Plan de Desarrollo, sin alterar la estructura municipal ni las competencias ya definidas por el ordenamiento vigente.

### **Ley 388 de 1997 – Ordenamiento Territorial**

“La presente ley tiene por objetivos armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas...”  
(Ley 388 de 1997, art. 1)

La Ley 388 de 1997 se asume como el eje del ordenamiento territorial municipal y distrital. Esta norma integra el uso del suelo, el desarrollo urbano y la función social y ecológica de la propiedad con la planeación económica y social.

En el marco del proyecto, se reconoce que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Desarrollo deben estar articulados. En consecuencia, los ajustes planteados se orientan a reforzar el eslabón más débil de esa articulación: la capacidad del concejo municipal para analizar y evaluar, con soporte técnico y participación ciudadana, si las metas, los indicadores y la asignación programática de recursos resultan coherentes con las decisiones territoriales definidas en el POT.

### **Sentencia C-524 de 2003 – Corte Constitucional (Ley 152 de 1994)**

“Declarar inexecutable la expresión ‘sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas’ contenida en el artículo 35 de la Ley 152 de 1994.”  
(Corte Constitucional de Colombia, 2003, Sentencia C-524, parte resolutive)



La Sentencia C-524 de 2003 refuerza la lectura participativa de la Ley 152 de 1994, en la medida en que la Corte Constitucional destaca el carácter obligatorio del apoyo institucional a los Consejos de Planeación, consolidando la participación ciudadana como un componente esencial del sistema de planeación.

Sobre esta base, el proyecto asume que la planeación no puede concebirse como un trámite cerrado, sino como un proceso abierto y participativo. En coherencia con ello, la iniciativa busca que el concejo municipal cuente también con condiciones institucionales y técnicas suficientes para actuar como un actor informado y articulado con la ciudadanía en la discusión, el seguimiento y la evaluación del Plan de Desarrollo.

#### **Sentencia C-152 de 1995 – Corte Constitucional (Ley 136 de 1994)**

“Declárase EXEQUIBLE el parágrafo 1º del artículo 71 de la Ley 136 de 1994.”  
(Corte Constitucional de Colombia, 1995, Sentencia C-152, parte resolutive)

La Sentencia C-152 de 1995 se entiende como un aval constitucional al diseño de la iniciativa normativa municipal previsto en la Ley 136 de 1994, particularmente en lo que se refiere a las relaciones entre alcaldes y concejales en la presentación de proyectos de acuerdo.

Con fundamento en dicha decisión, el proyecto se ubica dentro de una arquitectura institucional ya validada por la Corte Constitucional. No se propone modificar ese diseño de competencias, sino fortalecer la capacidad del concejo para ejercer, de manera informada y responsable, la iniciativa y el debate de los instrumentos de planeación, especialmente del Plan de Desarrollo.



### **Sentencia C-795 de 2000 – Corte Constitucional (Ley 388 de 1997)**

“Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7 de la Ley 388 de 1997.”  
(Corte Constitucional de Colombia, 2000, Sentencia C-795, antecedentes)

La Sentencia C-795 de 2000 puede ser entendida como un momento de depuración constitucional de la Ley 388 de 1997: la Corte analiza el alcance de esta ley en materia de ordenamiento territorial y declara inexecutable su artículo 7.

A partir de dicha revisión, se afirma que el marco del ordenamiento territorial ya ha sido clarificado por la Corte Constitucional. En consecuencia, los ajustes que el proyecto propone no buscan reabrir esa discusión, sino operar dentro de la Ley 388 vigente, mejorando la articulación funcional entre el POT y el Plan de Desarrollo a través de un concejo municipal más fuerte y mejor preparado técnicamente.

### **Sentencia C-192 de 2016 – Corte Constitucional (principios de la Ley 388 de 1997)**

“El artículo 2º de la Ley 388 de 1997 establece como uno de sus principios la prevalencia del interés general sobre el particular.”  
(Corte Constitucional de Colombia, 2016, Sentencia C-192, fundamentos jurídicos)

La Sentencia C-192 de 2016 se asume como una reafirmación de los principios que informan el ordenamiento territorial en Colombia: la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular.

Desde estos principios, el proyecto sostiene que fortalecer la capacidad técnica del concejo para evaluar metas, indicadores y recursos programáticos es una condición necesaria para que las decisiones de planeación y de ordenamiento territorial respondan efectivamente al interés general. En tal sentido, la iniciativa se propone dotar al concejo de mejores herramientas para que este mandato constitucional no permanezca meramente declarativo.

### **Sentencia C-385 de 2022 – Corte Constitucional (Plan Nacional de Desarrollo)**

“Se declara exequible que en el Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional defina el tipo y precio máximo de la vivienda de interés social.”  
(Corte Constitucional de Colombia, 2022, Sentencia C-385, parte resolutive)

La Sentencia C-385 de 2022 se interpreta como una confirmación de que el Plan de Desarrollo puede contener definiciones materiales de gran impacto social y económico, y no únicamente lineamientos programáticos generales.

Si el Plan de Desarrollo tiene tal densidad material, resulta imprescindible que los concejos municipales cuenten con mayores capacidades jurídicas y técnicas para analizar sus implicaciones. El proyecto se orienta precisamente a ese objetivo: fortalecer el rol del concejo en la definición y evaluación de metas, indicadores y asignaciones programáticas, de modo que su participación en la planeación esté a la altura del impacto real que estos planes tienen sobre la vida de la ciudadanía.

### **IMPACTO FISCAL**

Este proyecto de ley no tiene impacto fiscal sobre el presupuesto de la nación.

### **CONFLICTO DE INTERESES**

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”.

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

Atentamente,

**GLORIA LILIANA RODRIGUEZ VALENCIA**

**Representante a la Cámara de Cundinamarca**

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**LILI RODRÍGUEZ**  
CUNDINAMARCA




AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso: Carrera 7 No 8 – 68

## FUENTES

Buitrago Bermúdez, O., & Martínez Toro, P. (2009). El papel del seguimiento y evaluación en la planificación territorial municipal. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (14), 255–279.

Herrera, M. C., & Infante, R. (s. f.). Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970–2002. *Nómadas*, (76).

Rengifo Rengifo, J. A. (s. f.). *Evolución de la planificación regional en Colombia: Tendencias y perspectivas del desarrollo*. Universidad de Nariño.

Zapata-Cortés, O. L. (2020). Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(3), 233–246.

Congreso de la República de Colombia. (1994, 15 de julio). *Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Diario Oficial, 41.450.

Congreso de la República de Colombia. (1994, 2 de junio). *Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial, 41.377.

Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial, 43.091.

Corte Constitucional de Colombia. (1995, 5 de abril). *Sentencia C-152 de 1995*.

Corte Constitucional de Colombia. (2000, 29 de junio). *Sentencia C-795 de 2000*.

Corte Constitucional de Colombia. (2003, 1 de julio). *Sentencia C-524 de 2003*.

Corte Constitucional de Colombia. (2016, 20 de abril). *Sentencia C-192 de 2016*.

Corte Constitucional de Colombia. (2022, 3 de noviembre). *Sentencia C-385 de 2022*

Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Asamblea Nacional Constituyente.