



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 820

Bogotá, D. C., lunes, 25 de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 11 DE 2017 SENADO

por la cual se modifica la Ley 152 de 1994.

El Congreso de Colombia en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase 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°. Adiciónase 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°. Modifícase el primer inciso del artículo 9° de la Ley 152 de 1994, el primer inciso del párrafo del numeral 1, el numeral 3 y adiciónese un párrafo transitorio al numeral 1, un párrafo 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°. Adiciónanse 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°. Modifícase el primer inciso del artículo 17 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

“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 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”.

Artículo 6°. Adiciónase un inciso al artículo 18 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

“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”.

Artículo 7°. Modifícase el inciso 3° y adiciónanse un quinto inciso y un párrafo

transitorio al artículo 29 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:

“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”.

(...)

“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”.

(...)

“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 Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

Artículo 8°. Modifícanse los incisos primero, segundo y tercero y adiciónase 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 estas 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 9°. Modifícase 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 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”.

Artículo 10. Modifícanse el numeral 1, el inciso 1 del numeral 2, el numeral 4, el inciso 1 del numeral 6 y adiciónanse un parágrafo 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 diálogo 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 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 improbadamente, 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”.

Artículo 12. Modificase el inciso 2° y adicionanse 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 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.

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.

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.

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”.

Artículo 13. Adiciónanse tres nuevos incisos y un párrafo transitorio al artículo 42 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:

“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.

Estos resultados podrán ser utilizados en la programación anual del presupuesto de las entidades territoriales.

Así mismo, para realizar seguimiento a las metas de resultado de los sectores, podrán utilizar los indicadores establecidos por el Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con los sectores pertinentes.

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”.

Artículo 14. Adiciónanse dos párrafos transitorios al artículo 45 de la Ley 152 de 1994, los cuales quedarán así:

“**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.

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”.

Artículo 15. Modifícanse los numerales 1 y 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994 y adiciónase un parágrafo transitorio al numeral 3, los cuales quedarán así:

“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”.

(...)

“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 este 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 su adecuada implementación por parte de las entidades sectoriales responsables.

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”.

Artículo 17. *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 parágrafo del artículo 10, y el numeral 4 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994.

De los honorables Congresistas,



MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. PRESENTACIÓN GENERAL

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en adelante Acuerdo Final, suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno nacional y el grupo insurgente de las FARC-EP, es una oportunidad única para que Colombia cierre de manera definitiva un capítulo de violencia de más de medio siglo que victimizó cerca de 8 millones de ciudadanos. La finalización del conflicto es la mejor garantía para la protección y goce efectivo de los derechos fundamentales y el camino más certero para alcanzar el fin constitucional de la paz y la convivencia pacífica.

El proceso de refrendación popular del mencionado Acuerdo culminó con la aprobación mayoritaria por parte de cada una de las Cámaras del Congreso de la República. Los miembros del Senado y la Cámara de Representantes, actuando en su condición constitucional de representantes del pueblo, tomaron la decisión política de refrendar el Acuerdo Final (AF). 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.

El Congreso de la República dio un primer paso al expedir los Actos Legislativos 01 de 2016, y 01, 02 y 03 de 2017, por medio de los cuales se adoptaron nuevos instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final. En particular, el Acto Legislativo 01 de 2016 estableció un procedimiento legislativo especial para la paz que, de forma expedita, pero respetando los elementos que configuran el ejercicio de la función legislativa, permite la producción de actos legislativos y/o leyes que tengan por objeto incorporar el contenido del Acuerdo Final al ordenamiento jurídico colombiano.

En este contexto, la propuesta normativa que se presenta a consideración del honorable 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 Estado¹. La Constitución de 1991, visualizó el proceso de planeación como un mecanismo más de participación². 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 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 Consejos Nacional y Territoriales de Planeación; (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. págs. 47-49 del AF); (iv) garantizar la incorporación de los componentes específicos del Plan Marco de Implementación en la discusión y aprobación de los planes de desarrollo (cfr. págs. 196 y s.s. 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 Plan Marco de Implementación (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 Plan Nacional de Desarrollo se deberá incluir un capítulo correspondiente al denominado "*Plan Cuatrienal de Implementación*" referente al acuerdo.

La incorporación de los componentes del Plan Marco de Implementación en los próximos Planes Nacionales de Desarrollo 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

¹ Tomado del Informe de Ponencia presentado por el Constituyente Eduardo Espinosa Faciolince. En: *Gaceta Constitucional* número 44 del 12 de abril de 1991, pág. 2.

² Restrepo, Juan Camilo, Hacienda Pública, Universidad Externado de Colombia 9 Edición, páginas 453 y ss.

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 sirven como fundamento para impulsar esta reforma, a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, 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. (Plan Marco de Implementación de los Acuerdos).
- 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”³. 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*”⁴.

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

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. (Plan Marco de Implementación de los Acuerdos); 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 Plan Nacional de Desarrollo es un mecanismo que define de forma general los objetivos “*más*

³ Sentencia C-652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Consideración Jurídica número 3.1.

⁴ Sentencia C-292 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración Jurídica número 13.

⁵ Sentencia C-652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Consideración Jurídica número 3.5.

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”⁶.

Dentro de la estructura del Plan Nacional de Desarrollo 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*”⁷.

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 Plan Marco de implementación, cuyos componentes se incorporarán al Plan Nacional de Desarrollo, 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 20 años, incluirá en el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 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

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”⁸.

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 Consejos Nacional y Territoriales de Planeación, lo que permitirá una representación amplia y pluralista; la obligación de los Gobiernos nacionales y territoriales de informar las razones por las cuales las propuestas de los Consejos de Planeación fueron acogidas o no fueron incorporadas; la determinación de las calidades y periodos de los integrantes de los Consejos Territoriales de Planeación; la consideración de los análisis de resultados de los procesos de participación territorial realizados en el marco de implementación del Acuerdo Final como insumos para la elaboración de los planes de desarrollo territoriales.

2. CONEXIDAD CON EL ACUERDO FINAL

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (excepcional y transitorio) definido en el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016 tiene como propósito agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final, ofrecer garantías para su cumplimiento y lograr el fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Al tener esta naturaleza debe suplirse con una carga argumentativa enfocada en el criterio de conexidad.

En cumplimiento del requisito de conexidad presentaremos la relación entre el proyecto de ley orgánica y el contenido del Acuerdo Final, de tal forma que se verifique que este proyecto facilita y asegura la implementación y el desarrollo normativo de puntos concretos del Acuerdo.

El Gobierno nacional, 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 Plan Cuatrienal de Implementación sea incorporado al Plan Nacional de Desarrollo. 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

⁶ Sentencia C-652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Consideración Jurídica número 4.1.

⁷ Sentencia C-105 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Consideración Jurídica número 71.

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

a normas de financiación y normas o reformas constitucionales o legales necesarias para que el Plan Cuatrienal de Implementación, con su correspondiente Plan Plurianual de Inversiones sean incorporados al Plan Nacional de Desarrollo. Esto, conmina al Estado colombiano a adelantar los ajustes necesarios a la norma que regula lo correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territoriales.

Así, pues, en la propuesta se contempla que, en adelante, en los planes de desarrollo, 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, su implementación y desarrollo se realizará en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Este 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 Plan Nacional de Desarrollo, Plan de Inversiones, Presupuestos Plurianuales y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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. Estos ajustes a los programas y al plan plurianual de inversiones serán presentados por el respectivo 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 adoptarán mediante decreto.

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 posconflicto. En razón a ello, es obligación del Gobierno nacional:

- i) Revisar las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, 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 Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación; 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 hayan 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, de tal manera que, durante el periodo de implementación del Acuerdo, los resultados de los procesos de participación territorial realizados en el marco de implementación del Acuerdo Final, obligatoriamente sean tenidos en cuenta en la formulación de los planes de desarrollo⁹.

⁹ Este concepto se articula a su vez con el Punto 6.1.5 (Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia para la implementación), en lo referente al principio de: **Transparencia, control social y lucha contra la corrupción:** con información clara, accesible y oportuna sobre las decisiones desde la asignación hasta la ejecución

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.

Los anteriores móviles dieron lugar a que el Gobierno nacional impulsara este proyecto de modificación a la Ley Orgánica 152 de 1994 ante el honorable Congreso de la República.

3. DESCRIPCIÓN 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”*.

A continuación, se presentará un breve recuento de los diferentes procesos, escenario y espacios que se generaron para construir el presente proyecto de ley:

- (i) Proceso de consulta nacional, financiado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Fue acompañado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior, tuvo lugar entre marzo y junio de 2016, contando con la participación de 1.451 personas y la representación de 332 organizaciones de la sociedad civil (mujeres, niños, niñas y jóvenes, comunales, de Derechos Humanos, grupos étnicos, campesinos, sindicatos y las ONG), en representación de 19 departamentos y 68 municipios. De igual manera, participaron representantes de organismos de cooperación internacional y de 6 partidos y movimientos políticos. En el marco de

final de los recursos (trazabilidad), que permita su seguimiento de manera sencilla, y mecanismos de rendición de cuentas, difusión de la información, control de la ciudadanía y de los órganos de control y, en general, lucha contra la corrupción. Todo lo anterior con el fin de garantizar que la totalidad de los recursos públicos asignados a la implementación se ejecuten correcta y estrictamente dentro de los términos del Acuerdo Final”.

esta consulta, se abordaron temas como la planeación participativa, el presupuesto participativo, el control social y la rendición de cuentas y la reconciliación.

- (ii) Consultoría de Comba Internacional para el Consejo Nacional de Planeación. Esta se adelantó en el segundo semestre del año 2016 y buscó consultar a los consejeros de planeación de todo el país sobre el Sistema Nacional de Planeación Participativa, así como sobre los acuerdos de paz, particularmente lo relacionado con el punto 2.2.6. Esta consulta se desarrolló en el marco de seis foros regionales del Sistema Nacional de Planeación (SNP), de la I Asamblea Nacional de Delegados del SNP y del XX Congreso Nacional del Sistema Nacional de Planeación
- (iii) Observación a la elaboración participativa de los Planes de Desarrollo Territoriales. El objeto del ejercicio fue hacer una observación de los procesos de planeación participativa en 162 municipios con alto índice de Incidencia del Conflicto Armado, adelantado por la Corporación para el Control Social (Contrial), en 2016. Lo anterior, con el objetivo de establecer una línea de base sobre cómo se desenvuelve el proceso de planeación participativa en la elaboración y aprobación de los Planes de Desarrollo Municipales.
- (iv) Espacio Nacional organizado por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, con el apoyo del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), la Corporación Viva la Ciudadanía y la Fundación Foro Nacional por Colombia. Esto, de acuerdo a lo señalado en el punto 2 del Acuerdo Final: *“El Gobierno nacional y las FARC-EP hemos acordado solicitar al Consejo Nacional de Participación con el apoyo de Foro por Colombia, Viva la Ciudadanía y el Cinep que organice el espacio de participación de carácter nacional de que trata el punto 2.2.1”*. Asistieron 2.209 líderes y lideresas de los 32 departamentos del país pertenecientes a 25 sectores y poblaciones.
- (v) Documento de recomendaciones para la Ley de Garantías y promoción de la participación ciudadana de organizaciones y movimientos sociales. Este documento fue previsto en el punto 2.2.1 del Acuerdo Final y fue entregado por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, en mayo de 2017.
- (vi) Reunión del Consejo Nacional de Planeación. Este espacio de participación se realizó el 3 de mayo de 2017, con el objetivo de presentar la propuesta de ajustes a la

Ley 152 de 1994, de cada uno de los comentarios presentados se tomó atenta nota.

(vii) Discusión y revisión en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), a través de diferentes mesas técnicas y sesiones.

Así pues, la propuesta que hoy se somete a consideración del Congreso es el resultado de las discusiones y revisiones con los distintos actores mencionados anteriormente.

Pues bien, precisado lo anterior, es de reiterar que el punto 6.1 del Acuerdo Final, establece que su implementación y desarrollo se realizará en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas. Seguidamente, el punto 6.1.1 señala que tras la firma del Acuerdo Final y con el fin de garantizar la implementación de todo lo acordado -políticas, normas, planes, programas- y facilitar su seguimiento y verificación, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), discutirá y aprobará, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su constitución, un Plan Marco para la Implementación de los Acuerdos sobre la base del borrador que será presentado por el Gobierno nacional.

El Plan Marco de Implementación contendrá el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos, así como su priorización y secuencia -cronograma- e instituciones responsables; las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda.

Con base en lo establecido en el Plan Marco, en adelante y por los siguientes dos períodos presidenciales tras la terminación del actual, como parte de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se deberá incluir un capítulo correspondiente al Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos. Para ello a través del procedimiento legislativo especial para la paz prevista en el Acto Legislativo 01 de 2016 se tramitarán las reformas constitucionales o legales necesarias para que el Plan Plurianual de Inversiones sea incorporado al Plan Nacional de Desarrollo de la respectiva vigencia.

En este contexto, se propone lo siguiente:

Artículo 1°. La propuesta normativa incorpora los componentes específicos del Plan Marco de Implementación, a través de un Plan Cuatrienal de Implementación 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, señale 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 períodos presidenciales siguientes a la terminación del período 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 Plan Nacional de Desarrollo.

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 Plan Nacional de Desarrollo 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 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y los Contratos Plan para la Paz.

Al respecto, es de resaltar que el Gobierno nacional implementó, mediante Decreto-ley número 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, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que regula los contratos plan, el Gobierno nacional ha utilizado esta herramienta 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 número 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 Plan Cuatrienal, los cuales a su vez deben articularse con el Plan Marco de Implementación.

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 Consejo Nacional de Planeación a fin de garantizar una representación amplia y pluralista. Los ajustes normativos se concretan en:

- (i) Eliminar la referencia a los antiguos Corpes (suprimidos en virtud del artículo 51 de la Ley 152 de 1994) en la representación de las entidades territoriales ante el Consejo Nacional de Planeación (CNP). En su lugar su representación será definida con base en ternas que presenten los gobernadores y alcaldes de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.
- (ii) Incluir un párrafo transitorio para señalar que durante el término de 20 años (término señalado en el Acto Legislativo 1 de 2016, artículo 3°, sobre la vigencia del plan de inversiones para la paz), también tendrán representación en el CNP dos gobernadores y dos alcaldes de zonas especialmente afectadas por el conflicto armado.
- (iii) Adicionar dos miembros más en representación de los sectores sociales e incluir, dentro de estos, a víctimas del conflicto armado, población con discapacidad y miembros de la comunidad LGTBI.
- (iv) Añadir un párrafo transitorio para señalar que durante 20 años también tendrán representación dos representantes de los sectores sociales de las zonas más afectadas por el conflicto armado.
- (v) Agregar un representante del Consejo Municipal de Planeación y uno del Consejo Departamental de Planeación.

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 Consejo Nacional de Planeación, 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 Internacional para el Consejo Nacional de Planeación (CNP), revela que los consejeros de planeación consultados consideraron que algunos sectores no se ven beneficiados por el Plan Nacional de Desarrollo. 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 Plan Nacional de Desarrollo.

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 Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). En este orden de ideas, es necesario que la Ley 152 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 Consejo

Nacional de Planeación 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 Consejo Nacional de Planeación, 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 reitera, 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 4º. Incluye como funciones del CNP adelantar control social a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y contribuir a su seguimiento y evaluación; la presentación de informes de gestión a los sectores y territorios que representan por parte de los consejeros y la promoción de la participación ciudadana en sus diferentes formas, en la formulación de políticas públicas sociales.

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 Plan Nacional de Desarrollo.

De igual manera, en la consultoría adelantada por Comba International, se explica que los consejeros señalan la necesidad de que el Plan Nacional de Desarrollo (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 Consejo Nacional de Planeación y a los Consejos Territoriales de Planeación, 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. Como ya se explicó, esto hace parte del ejercicio de revisión integral del sistema de planeación participativa.

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

El punto 2.2.6 establece que el Gobierno nacional se compromete a “*Hacer los ajustes normativos necesarios para que los conceptos, pronunciamientos e informes de monitoreo, realizados por las instancias de planeación participativa sean respondidos por las autoridades públicas [...]*”. En este sentido, los resultados del análisis de la regresión lineal, en el ejercicio adelantado por Contral, dan cuenta de que uno de los aspectos fundamentales en relación con la planeación participativa es el hecho de que las autoridades den respuesta sobre la inclusión o no de los conceptos de los Consejos de Planeación en los Planes de Desarrollo. Cabe anotar que dar respuesta a los conceptos no se traduciría de ninguna manera en que los mismos sean de carácter vinculante.

Por su parte, en el espacio nacional, las organizaciones propusieron que se establezca una obligación de todas las autoridades de considerar, valorar y responder de manera motivada, las propuestas e iniciativas que las organizaciones y movimientos sociales presentan en los espacios y mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 7°. Sustituye el Conpes por el Congreso como receptor del informe de resultados de la evaluación del PND que el Gobierno debe presentar en el mes de abril de cada año. Asimismo, contempla la figura de las revisiones periódicas de gasto de inversión que se ejecuten en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con la metodología que defina el DNP;

e incluye un párrafo transitorio para señalar que estas revisiones periódicas de gastos, durante el término de 20 años, deberán tener en cuenta el componente específico de paz del Plan de Inversiones para la implementación del acuerdo.

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 (DNP), 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 Consejo Nacional de Política Económica y Social (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 Plan Nacional de Desarrollo, 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. La mencionada modificación guarda relación directa con los aspectos señalados en el punto 2.2.6 del Acuerdo Final, en la medida en que la generación del Balance de Resultados del PND es un mecanismo de promoción de la rendición de cuentas que fortalece el principio democrático.

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.

Como se advirtió anteriormente, la priorización de los planes y programas que se incluyen en el componente de inversiones del plan de desarrollo requiere de manera inmediata tener en cuenta las prioridades sociales definidas en el Acuerdo. Esto por demás, constituye uno de los principios generales de implementación señalados en el punto 6 del Acuerdo Final. Adicionalmente, permite a las administraciones, a las organizaciones sociales y al Congreso en pleno, contar con información sobre la inversión de la entidad territorial, de manera que la herramienta sea un insumo para fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación que se deben realizar periódicamente.

Artículo 8°. Plantea las siguientes modificaciones:

- (i) Reformar la facultad de designación de los miembros del CTP por parte de los alcaldes y gobernadores, de tal suerte que 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 designar los miembros del CTP.
- (ii) Introducir representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales, comunitarios, personas con discapacidad, miembros de la comunidad LGTBI y víctimas del conflicto armado de acuerdo con la composición que definan las Asambleas y Concejos, garantizando una representación amplia y pluralista.
- (iii) Aclarar que las calidades y períodos de los integrantes de los Consejos Territoriales de Planeación seguirán las reglas dispuestas para el orden nacional.
- (iv) Crear un registro de los consejeros territoriales de planeación, el cual estará a cargo de Ministerio del Interior.

Con estas medidas, de acuerdo con el punto 2.2.6 del Acuerdo Final, se busca fortalecer la participación ciudadana en los Consejos Territoriales de Planeación 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 Consejos Territoriales de Planeación 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.

Es necesario considerar que los CTP son instancias análogas al CNP. Por esta razón, las modificaciones en relación con su composición pueden justificarse por las razones expuestas en los ajustes realizados al artículo 9° de la Ley 152 de 1994.

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 Consejo Nacional de Planeación.

Por su parte, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC) recomendó *“revisar la legislación respectiva, la cual debe resignificar, revalorar y redimensionar 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, brechas¹⁰ y la eficiencia fiscal y administrativa

¹⁰ 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,%20metodologia%20C3%ADa%20y%20resultados%20\(21042015\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Brechas,%20metodologia%20C3%ADa%20y%20resultados%20(21042015).pdf)

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 Acuerdo Final en el punto 6.1.2. (medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales) plantea que los planes de desarrollo territoriales serán insumos para la formulación de los planes cuatrienales y los planes de inversión que harán parte del Plan Marco de Implementación (PMI) y, que, a su vez, deberán incorporar elementos y guardar consistencia con el PMI; y que los planes de desarrollo deberán incorporar medidas para la implementación de los acuerdos, incluyendo en los territorios priorizados los planes de acción para la transformación regional de los PDET¹¹.

Dentro de los planteamientos generales del Acuerdo Final se establece que este tendrá un enfoque territorial, el cual supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios. En el punto 1. *“Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”* se señala: *“Que los planes y programas acordados como parte de la RRI deben tener un enfoque territorial, diferencial y de género que implica reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, de las mujeres en todo su ciclo vital, de las comunidades rurales y de grupos en condiciones de vulnerabilidad, garantizando la sostenibilidad socioambiental”*, aspecto que se recoge para los planes de desarrollo de las entidades territoriales a partir de esta reforma a la ley.

Artículo 10. Aclara que los programas de gobierno de las entidades territoriales (ET) son insumo obligatorio para la elaboración de los Planes de Desarrollo Territoriales (PDT); que en la elaboración tanto de los planes como de los programas se atenderá la metodología dispuesta por el DNP. Del mismo modo, el DNP 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 para el artículo 6°, en este artículo se propone que los conceptos de los Consejos 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 de su país y 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 Consejos Territoriales de Planeación tengan prioritaria atención por parte de las autoridades públicas.

Artículo 11. *Refiere a la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales (PDT).* Aquí se deja expresamente establecido que el término para que la Asamblea o Concejo decida son 30 días calendario. La norma vigente expresa *“dentro del mes siguiente”*, lo cual ha generado dificultades interpretativas.

Se deja expresamente establecido que la facultad del mandatario para expedir el proyecto por decreto se extiende a los casos en que la corporación administrativa impruebe el proyecto de plan de desarrollo y como mecanismo de articulación entre instancias y autoridades de planeación, la asamblea o concejo deberá invitar al Consejo Territorial de Planeación a las discusiones del proyecto de Plan.

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 este, 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.

Ahora bien, en lo relacionado con el Acuerdo Final, la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa enunciada en el punto 2.2.6, así como las prioridades de implementación normativa señaladas en el punto 6.1.9 del mismo, dan cuenta de la necesidad de efectuar una revisión integral del sistema de planeación a través de un enfoque participativo, buscando, entre otros fines, *“asegurar la efectiva participación ciudadana en la discusión y aprobación de los planes de desarrollo”*.

¹¹ Mediante Decreto-ley 893 de mayo de 2017 se crearon los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

Pues bien, una de las formas de participación ciudadana se ejerce a través de los cuerpos administrativos de elección popular. 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 surtir 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 jurisprudencial¹², de manera que para evitar

¹² 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 199912, 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 (1°) 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 vio, dentro del mes siguiente al de la radicación del proyecto de plan de desarrollo”. (sic) (negrita fuera de texto).

Como podemos observar, el honorable 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 2013¹², 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).

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 honorable 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 judicial¹², 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 surtir dentro de los cuatro primeros

nulidades en torno a los planes de desarrollo que implementen las políticas definidas en el Acuerdo Final es menester aclarar las circunstancias de aprobación de dichos planes.

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. Esta metodología, durante los próximos 20 años debe ser concordante con el componente específico para la implementación del Acuerdo Final.

La propuesta pretende la concreción del *enfoque territorial*, el cual se incluyó de manera transversal en el contenido del Acuerdo Final. En otras palabras, este proyecto de ley, por un lado, propone una institucionalidad multiescalar, es decir, involucra a los distintos niveles de gobierno, con el fin de que se adopten las decisiones de manera coordinada y articulada en el marco de las competencias asignadas por la ley, para operacionalizar en las regiones, departamentos, municipios y distritos lo pactado en el Acuerdo Final.

Es importante mencionar que estas premisas están contenidas en el punto 6 del Acuerdo Final, cuando se establece que:

“Las políticas públicas que se adopten deberán promover el fortalecimiento institucional y asegurar que la respuesta del Estado en el territorio sea amplia y eficaz, con la participación activa de las autoridades regionales y locales en los procesos de toma de decisión y en el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final en sus territorios”¹³.

Lo que se pretende es armonizar los planes de inversión de los planes de desarrollo territorial con las disposiciones contenidas en los planes de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia, lo cual cobra relevancia en el marco del Acuerdo Final, 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 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (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 PDT. La propuesta faculta a las entidades territoriales para realizar revisiones de gasto de inversión siguiendo la metodología del DNP, pudiendo utilizar los indicadores establecidos por el DNP conjuntamente con los sectores pertinentes; poniendo de esta manera a disposición de las ET, herramientas para desarrollar las competencias que ejercen en el marco de su autonomía territorial. De igual manera, estas revisiones, durante los próximos 20 años, deben tener en cuenta el componente específico del plan de inversión para la implementación del Acuerdo Final.

En efecto, el Acuerdo Final plantea en el punto 2.2.6 la rendición de cuentas como mecanismo de control de la gestión pública. Para estos fines, el acceso a la información y por tanto a los resultados de la gestión de las entidades territoriales resulta neurálgico, en tanto permitirá conocer e identificar los logros o dificultades de la gestión pública. Para ello es necesario realizar mediciones con base en indicadores que estén disponibles para todos.

Estas revisiones, además, tienen el propósito de otorgar herramientas para asegurar la calidad del gasto público, con un especial énfasis en las inversiones orientadas a la implementación del Acuerdo Final.

Artículo 14. Incorpora un párrafo transitorio para señalar que, durante el periodo de implementación del Acuerdo Final, en la elaboración de los planes de desarrollo, se tendrán en cuenta los resultados de los procesos de participación territorial realizados en el marco de implementación del Acuerdo Final. Asimismo,

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.

¹³ “Punto 6 Implementación, verificación y refrendación”, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

señala el procedimiento para que las ET ajusten sus planes de desarrollo vigentes con el componente específico de paz de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016, artículo 3°, desarrollando dicha previsión.

Este artículo es desarrollo del punto 6.1.2 el cual establece la necesidad de tramitar las reformas normativas necesarias con el fin de que los planes de desarrollo departamentales y municipales incorporen medidas para garantizar la implementación del Acuerdo, incluyendo en los territorios priorizados, los planes de acción para la transformación regional de los PDET. En efecto *“Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz (...).”*

No obstante, 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 PDT. 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.

Así las cosas, el Acuerdo Final prevé una serie de procesos de planeación territorial participativa. Estos se materializan, principalmente, en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y de la elaboración de los Planes Integrales de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo (Pisda). Estos procesos no podrán desligarse de lo previsto por la Ley 152, en la medida en que son procesos de carácter transitorio y complementarios a los adelantados por los CTP.

Cabe anotar que articular estos procesos es fundamental pues implica también la articulación de las instancias previstas para ello. Así, los CTP pueden, eventualmente, asumir las tareas de planeación participativa, previstas en otros puntos del acuerdo, logrando el propósito de economizar y fortalecer la efectividad de las instancias de planeación.

En todo caso, es importante mencionar que el proceso de consulta de la OACP evidenció que, a su vez, estos procesos no pueden desconocer los procesos territoriales de similares características que tengan lugar en el territorio. En este sentido, en el espacio nacional se determinó que las instancias, procedimientos e iniciativas autónomas de planeación debían ser incorporadas al Sistema Nacional de Planeación, si dichos procesos así lo

solicitaran, de manera que fueran tenidos en cuenta al momento de formular y hacer seguimiento a los planes de desarrollo, evitando así que queden por fuera de los procesos institucionales de planeación. En efecto, son estas iniciativas las que permiten garantizar la materialización del enfoque territorial del AF, en la medida en que tendrían en cuenta la diversidad y singularidad de las regiones del país.

Artículo 15. Crea el Sistema Unificado de Inversión Pública. Su propósito es articular y consolidar las diferentes fuentes de financiación de la inversión pública, bajo una Plataforma Integrada de Información del Sistema de Inversión Pública que soporta todo el ciclo de la inversión.

Este instrumento unificará 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, de acuerdo con la metodología que señale el DNP.

La implementación del Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera se realizará mediante intervenciones públicas financiadas a través de diferentes fuentes como son, el Presupuesto General de la Nación (PGN); el Sistema General de Participaciones (SGP); el Sistema General de Regalías (SGR); los recursos propios de las entidades territoriales bajo el respeto de la autonomía que la Constitución les reconoce, entre otros. Estas intervenciones en materia de inversión, se materializarán a través de proyectos de inversión.

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 planeación¹⁴. Esta propuesta debe desarrollarse de manera general, en tanto que los esfuerzos para la implementación del Acuerdo

¹⁴ Al respecto, puede consultarse la Sentencia C-524 de 2003, Corte Constitucional.

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, de tal forma que bajo el principio de transparencia, todas las personas conozcan en qué, dónde y cómo se invierten los recursos públicos destinados a la terminación del conflicto.

El apoyo técnico y administrativo para 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.

Esto además desarrolla los “*Principios generales para la implementación*” del Acuerdo Final, dentro de los cuales se destaca la transparencia, control social y lucha contra la corrupción con información clara, accesible y oportuna sobre las decisiones desde la asignación hasta la ejecución final de los recursos (trazabilidad), que permita su seguimiento de manera sencilla, mecanismos de rendición de cuentas, difusión de la información, control de la ciudadanía y de los órganos de control y en general lucha contra la corrupción. Todo lo anterior, con el fin de garantizar que la totalidad de los recursos públicos asignados a la implementación se ejecuten correcta y estrictamente dentro de los términos del Acuerdo Final.

El punto 6.1.5 establece la necesidad de crear un Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia y la Implementación. Al respecto, señala que “*con el fin de contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la implementación y de los recursos invertidos, en particular el seguimiento por parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) así como hacer los ajustes correspondientes para el cumplimiento de las metas el Gobierno nacional se compromete a la creación de un Sistema Integrado de Información y a garantizar la transparencia en la implementación del Acuerdo Final, previniendo cualquier forma de corrupción y dando garantías a la ciudadanía sobre la ejecución de los recursos*”.

El Gobierno nacional pondrá en marcha las siguientes medidas:

“(…) Mapas interactivos de seguimiento: se habilitará un portal web que contenga mapas de seguimiento con toda la información sobre la implementación de los proyectos: sus costos, su estado de avance, su localización geográfica, entre otros, de manera que cualquier ciudadana o ciudadano pueda constatar el destino de los recursos y retroalimentar el Sistema en caso de que la información no corresponda al estado de implementación de los proyectos (…)

“(…) Herramientas de las nuevas tecnologías de información: asociadas al Sistema Integrado de Información, como por ejemplo a través de la telefonía móvil, para garantizar que cualquier ciudadano o ciudadana pueda acceder a la información pública, y que permita y promueva mecanismos de colaboración y de denuncia...”

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible afirmar que esta plataforma de información de inversión pública, contribuirá a la transparencia y facilitará el seguimiento, no solo de los gobernantes sino también de la ciudadanía, de la implementación del Acuerdo Final (veedurías ciudadanas). Así las cosas, esta medida se constituye como una herramienta que facilita y fortalece el control social sobre la implementación del Acuerdo.

La disposición de una Plataforma Integrada de Inversión Pública, dispuesta y administrada por el DNP, permitirá conectar los objetivos, estrategias, y lineamientos de los planes de desarrollo tanto nacional como territoriales, con las inversiones y facilitará su seguimiento. Esta plataforma que será dispuesta para la gestión de las inversiones, tendrá también un visualizador denominado Mapainversiones que permitirá a la ciudadanía realizar la consulta de todos los proyectos de inversión dispuestos para la implementación del Acuerdo final, se podrá conocer de forma consolidada y también uno a uno, la ubicación a través del mapa del territorio nacional, el valor, las metas, los indicadores y productos de todos los proyectos. La información no solo será pública, sino que permitirá su descarga para análisis y dispondrá canales de comunicación con el ciudadano, de tal forma que el control social sea una realidad.

Artículo 16. Reconoce que los recursos públicos son limitados, por ello es necesario priorizar inversiones que sean eficientes, oportunas y que permitan la implementación del Acuerdo Final. Se dispone la utilización de sistemas de puntaje como mecanismo para optimizar el proceso de selección, evaluación y posterior asignación de los recursos de inversión disponibles para la implementación del Acuerdo Final bajo los

criterios¹⁵ 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.

En ese orden de ideas, el contenido del artículo 16 responde en forma precisa al punto 6 del Acuerdo Final, concretamente a los “*Principios generales para la implementación*”, específicamente, el relacionado con la priorización:

“La implementación de los acuerdos es un proceso continuo y urgente que parte de la definición de los planes y programas que se requieren de manera más inmediata, de acuerdo con un cronograma de implementación que tenga en cuenta las prioridades sociales definidas en el Acuerdo, las capacidades institucionales y los recursos disponibles (...)”.

Este principio, permite además articular a la implementación del Acuerdo Final, el presupuesto por resultados, herramienta que permite establecer una relación directa entre el gasto y los productos (en términos de bienes y servicios) que se entregan en cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas de cada sector. Lo anterior implica fortalecer los vínculos entre la planeación, la presupuestación y la evaluación, en aras de lograr una implementación eficiente del Acuerdo Final. Además, obliga a una discusión de política pública más integral y coordinada alrededor de un nivel de intervención gubernamental común: el programa.

De esta forma, el presupuesto orientado a “resultados” promueve un uso más transparente y eficiente de los recursos en el mediano plazo, incentiva a la administración a generar resultados para la ciudadanía y facilita la evaluación y el control de los ciudadanos, el Gobierno, el Congreso y los organismos de fiscalización de los recursos y programas públicos; y permite alinear el desempeño institucional hacia el logro de resultados y cumplir efectivamente con las metas fijadas en el Acuerdo y alinearlas con las prioridades del Gobierno.

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. 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

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 Plan Marco de Implementación, el plan cuatrienal 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 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 (Plan Marco de Implementación de los Acuerdos). 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

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación, Comisión Rectora SGR, Acuerdo número 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.

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 Plan Cuatrienal de Implementación y el contenido de las inversiones para la paz dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

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 Final¹⁶.

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 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, contrario a ello, se recurre al Procedimiento Legislativo Especial para la Paz para tramitar la modificación a la Ley 152 de 1994. Ergo, 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”*¹⁷. 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

¹⁶ Ver punto 2 de esta Exposición de Motivos.

¹⁷ Inciso 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,

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.

4.1 Requisito de consulta previa

El Proyecto de Ley objeto de consulta se encamina a plantear algunas modificaciones estructurales a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo adaptándola a los parámetros fijados por el Acuerdo Final. Para lograr armonizar la Ley 152 de 1994 con el Acuerdo Final se introducen 17 artículos que ajustan la estructura funcional de distintas entidades para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.

Lo anterior supone preguntarse si es necesario que se surta el proceso de consulta previa con las comunidades étnicas que habitan el territorio nacional, entre ellas, los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras, raizales y los miembros del pueblo Rrom o gitanos. Para absolver este cuestionamiento se hará referencia a: (i) los destinatarios del proyecto de ley; (ii) los precedentes jurisprudenciales establecidos sobre los supuestos en los que se debe adelantar el proceso consultivo; y se concluirá con (iii) el estudio del caso en concreto.

(i) Destinatarios del proyecto de ley

El proyecto de ley presentado produce efectos generales sobre todas las personas que habitan el territorio nacional. No hay indicadores que permitan inferir que se afecta de forma directa a un grupo poblacional u otro. Contrario a ello, se hace uso de normas impersonales y abstractas sobre la composición y el funcionamiento de algunas entidades y dependencias.

(ii) Precedentes jurisprudenciales establecidos sobre los supuestos en los que se debe adelantar el proceso consultivo

La jurisprudencia constitucional en Sentencias C-030 de 2008, C- 461 de 2008, C-175 de 2009, C-615 de 2009 y C-941 de 2010 (entre otras) ha fijado que se debe adoptar el mecanismo de consulta previa como garantía de los derechos de las comunidades étnicas del país siempre que se pretenda adoptar una medida legislativa (o administrativa) que las afecte de forma directa. En tal sentido:

“Lo que debe ser objeto de consulta **son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos.** Este criterio surge no solo de la calidad de directa que se predica de la afectación que produzca una medida legislativa para que sea imperativa la consulta, sino

también del hecho de la misma procede cuando se trate de aplicar las disposiciones del Convenio. Así por ejemplo, cuando se vaya a regular a través de una ley la manera como se hará la explotación de yacimientos petroleros ubicados en territorios indígenas, sería imperativa la consulta con los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados, porque hay una afectación directa que impone al Estado aplicar para el efecto las disposiciones del convenio”¹⁸.

Por su parte, la doctrina también ha acogido este parámetro al indicar que:

“Para la Corte Constitucional (C-366/11), deben ser consultadas previamente, **las decisiones legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y al pueblo R[r]om**, en la medida en que establecen políticas generales, definiciones, pautas y criterios que **pueden repercutir sobre sus formas de vida**, de acuerdo con el ordenamiento constitucional y, en particular, con el Convenio núm. 169 de la OIT, para buscar aproximaciones sobre la manera de evitar que las mismas las afecte negativamente”¹⁹.

Bajo estos presupuestos, y partiendo de la jurisprudencia reiterada, se ha entendido que habrá lugar al procedimiento de consulta previa con las comunidades étnicas del país cuando la medida legislativa se oriente a afectarlas de forma directa; no siendo necesaria cuando la medida se estructure de forma general e impersonal.

(iii) Del caso en concreto

El proyecto de ley estudiado supone una modificación a la Ley 152 de 1994. Su contenido se concentra en aspectos formales sobre el funcionamiento y presupuesto de algunas entidades y dependencias del sector central y del sector descentralizado. De forma que no se advierte la necesidad de implementar el proceso de consulta previa.

No obstante, una vez aprobada esta reforma por parte del Congreso de la República, las entidades que pretendan adoptar medidas **específicas** para dar cumplimiento a la Ley 152 de 1994, materializar los principios y el contenido del Acuerdo Final, sí deberán evaluar el impacto y el grado de necesidad de agotar el proceso de consulta previa con las comunidades étnicas.

En conclusión, el proyecto de ley estudiado no requiere que se agote el procedimiento de consulta previa toda vez que no afecta de forma directa e inmediata a las comunidades étnicas del territorio

¹⁸ Sentencia C-030 de 2008. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁹ “De la Consulta Previa al Consentimiento Libre Previo e Informado a Pueblos Indígenas en Colombia”. Gloria Amparo Rodríguez. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, D. C. 2011. pág. 68.

nacional, sino que reforma el funcionamiento de la Ley 152 y la adapta al contenido del Acuerdo Final.

4.2. Autonomía de las entidades territoriales

Es pertinente evaluar el impacto que generará el proyecto de ley en la autonomía de las entidades territoriales. Para el Gobierno nacional resulta de suma pertinencia 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 Plan Nacional de Desarrollo, constituye una manifestación y materialización de la descentralización y la autonomía de que gozan.

La Constitución, en su artículo 1°, 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 autonormarse, 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”*²⁰.

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”²¹.

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 Plan Nacional, 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 Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación (artículo 340. C. P.). Ello deviene del hecho de que las entidades territoriales elaboren y adopten de manera concertada entre ellas y el 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 Plan Nacional de Desarrollo, pero con participación activa de las autoridades de

²⁰ Consideraciones tomadas de la Sentencia C 1051 de 2001, Corte Constitucional.

²¹ *Ibídem*.

planeación de las entidades territoriales (artículo 341 C. P.)”²².

Adicionalmente, la Ley 152 de 1994 en su artículo 3º, 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. artículo 1º) con autonomía de las entidades territoriales, pero dentro de los límites de la Constitución y la ley (C. P. artículo 287), por lo cual se deja en manos de las autoridades nacionales la definición de la política económica general (C. P. artículo 303 y 315)”*²³.

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 presentado 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.

Es claro para el Gobierno nacional que tanto él mismo, como el honorable Congreso de la República, tienen vedado definir la forma en que las entidades territoriales destinarán y efectuarán el gasto público, más allá de lo establecido en la Constitución Política.

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:

“[I]a actuación macroeconómica del Estado, adelantese esta bajo la forma de intervención legal económica (artículo 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”²⁴.

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**”²⁵.

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

²⁴ Sentencia C -035 de 2016. Magistrado Ponente, Gloria Stella Ortiz Delgado. Consideración Jurídica número 1.3.

²⁵ Sentencia C-414 de 2012. Magistrado Ponente, Mauricio González Cuervo. Consideración Jurídica número 3.2.9.1. y 3.2.9.2.

²² Ibídem.

²³ Ibídem.

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 Plan Nacional de Desarrollo 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 Plan Nacional de Desarrollo.

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. Es una modificación que el Congreso de la República efectuará en virtud de la

libertad configurativa, el principio democrático y el principio constitucional de planeación.

De los honorables Congresistas,



MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes de septiembre del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 11 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 22 de septiembre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 11 de 17 Senado**, por la cual se modifica la Ley 152 de 1994, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 5ª de 1992, y dentro del marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy, ante la Secretaría General del Senado de la República por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, Ley 3ª de 1992.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 22 de septiembre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2017 SENADO, 113 DE 2016 CÁMARA

por medio del cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

HSALM-914-17

Doctor

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO

Presidente Comisión Primera Senado de la República

E.S.M.

Referencia: Proyecto de ley número 257 de 2017 Senado, 113 de 2016 Cámara, por medio del cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

En los siguientes términos rindo Ponencia para Segundo Debate del proyecto de la Referencia, del cual fui designado como ponente por la Mesa Directiva de Comisión Primera de Senado.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Este proyecto de ley fue presentado por los honorables Representantes Wilson Córdoba Mena, Alberto Cuero Valencia, Santiago Valencia González, José Bernardo Flórez Asprilla y otros, el 17 de agosto de 2016. Fue designado como ponente en Cámara de Representantes Santiago Valencia; el proyecto de ley fue aprobado en Segundo Debate en sesión plenaria de la Cámara de Representantes el día 13 de junio de 2017.

Posteriormente fue presentada ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República. Frente a la ponencia presentada, en la que se realizó una exposición de motivos basada en la necesidad de establecer la caracterización de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, debido a la histórica exclusión que estos pueblos han sufrido, así como al impacto desproporcionado de la violencia derivada del conflicto armado interno que han debido soportar en sus territorios, no se radicaron proposiciones y fue aprobada por unanimidad y sin modificaciones el día 30 de agosto de 2017.

CONTENIDO DEL TEXTO DEFINITIVO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2017 SENADO

por el cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la realización por parte del Gobierno nacional de una caracterización integral de la

totalidad de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

Parágrafo 1°. Dicha caracterización será llevada a cabo por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el marco del XVIII Censo Nacional de Población y II de Vivienda.

Parágrafo 2°. Esta caracterización se realizará periódicamente con el Censo Nacional de Población y Vivienda.

Artículo 2°. *Componentes de la caracterización.* La caracterización con enfoque diferencial de que trata la presente ley comprenderá de manera detallada las dimensiones sociales, económicas y culturales de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, en aspectos tales como: salud, vivienda, educación, empleo, participación política, medio ambiente, entre otros, que den cuenta de su condición socioeconómica.

Parágrafo. Para el diseño de los protocolos y de los indicadores sociales, económicos, ambientales y culturales, se hará convocatoria amplia, publicitada y abierta a las diferentes organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de la comunidad negra, afrocolombiana, palenquera y raizal para que participen en la construcción de los mismos.

Artículo 3°. El resultado de dicha caracterización, objetiva y con criterio científico, será el insumo fundamental y obligatorio para el diseño e implementación de políticas públicas para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en el orden nacional, departamental y municipal.

Parágrafo. El Gobierno nacional, en concurso con las organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, establecerá el Plan Decenal de Política Pública para la población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal.

En este Plan Decenal se incluirán estrategias puntuales de carácter educativo para combatir y enfrentar toda forma de discriminación racial o discriminación por pertenecer a determinada región del territorio nacional.

Artículo 4°. Como resultado de la caracterización ordenada en la presente ley, el Gobierno nacional y el Congreso de la República establecerán, en un plazo no mayor a un (1) año, los mecanismos legislativos y ejecutivos que garanticen y promuevan el acceso de la comunidad negra, afrocolombiana, palenquera y raizal a los espacios de elección popular y al empleo público en justa proporcionalidad, como estrategia de resarcimiento a la exclusión histórica a la que ha sido sometida esta población.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CONSIDERACIONES GENERALES

Exclusión histórica de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal

La población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal ha sufrido una histórica exclusión determinada tanto por la ausencia de inversión y presencia estatal en los territorios de las comunidades negras, como por una falta de reconocimiento de sus autoridades tradicionales con la consecuente precariedad de los escenarios de coordinación en los que se les reconozca como entes autónomos en la discusión de las políticas públicas que les afectan.

Asimismo, esta población ha sufrido un impacto desproporcionado de la violencia generada por el conflicto armado interno; al respecto señaló la Corte Constitucional en el Auto número 359 de 2015:

- “6. Al analizar la situación en la que se encuentran las comunidades afrocolombianas, en el Auto número 005 de 2009 se constató que las personas y comunidades afrodescendientes no son tratadas de manera acorde con su status como sujetos de especial protección constitucional y que la política pública de atención a la población desplazada, ‘carece de un enfoque integral de atención diferencial a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento, que sea sensible a los riesgos especiales que sufren, a los factores transversales que inciden en el desplazamiento y el confinamiento de esta población y los riesgos particulares que impactan de manera desproporcionada en sus derechos’. (Corte Constitucional, Auto número 359 de 2015).
7. Como consecuencia de esto, la Corte Constitucional declaró que los derechos fundamentales de la población afrocolombiana ‘están siendo masiva y continuamente desconocidos’, motivo por el cual reiteró que ‘las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional de incorporar un enfoque integral diferencial de prevención, protección y atención que responda a la realidad de las comunidades afrocolombianas’”. (Corte Constitucional, Auto número 359 de 2015).

En este mismo Auto, la Corporación urgió al Gobierno Nacional para que avance en el cumplimiento de las órdenes de caracterización de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, recordando que:

“A pesar de lo anterior, esta Corporación en su Auto número 073 de 2014, reiteró que la caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana, es un presupuesto esencial para la medición del avance en el goce efectivo de los derechos de la población afrocolombiana desplazada. Con fundamento en lo anterior, esta Sala evidenció un nivel de cumplimiento bajo por parte del Gobierno, así como un grave retraso en el diseño e implementación de las caracterizaciones ordenadas y frente a la propuesta formulada por el Ministerio del Interior concluyó que ‘no es dado valorarlos como una caracterización completa, integral y adecuada’”. (Corte Constitucional, Auto número 359 de 2015).

De conformidad con lo anterior, es posible afirmar que las particulares condiciones de pobreza y exclusión que han caracterizado la vida de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales y las características de sus territorios, Gobierno propio y cultura, hacen necesaria la identificación de sus características y condiciones actuales para la definición de las políticas públicas que les afecten.

Así lo estimó también la honorable Corte Constitucional en el Auto número 005 de 2009, en el que advirtió la existencia de un Subregistro de la dimensión de la crisis humanitaria en el caso de los pueblos afrocolombianos afectados por el desplazamiento forzado, así como la Precariedad de la Información para caracterizar a la población afrocolombiana afectada por el desplazamiento y como medida de protección de los derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas, ordenó al Ministerio del Interior el diseño e implementación de un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana, orden que a la fecha no se ha cumplido cabalmente, como lo evidenció la propia Corte Constitucional en el Auto de seguimiento 359 de 2015. Por lo tanto, la realización de dicha caracterización constituye actualmente una orden de carácter judicial reiteradamente incumplida por el Gobierno nacional y una acción con cargo a dicho Gobierno en beneficio de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

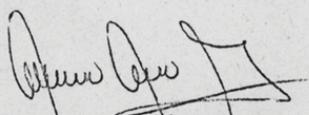
Finalmente, es necesario considerar que los instrumentos de recolección de información aplicables a la realización de la caracterización propuesta en este proyecto de ley, ya fueron concertados mediante el mecanismo de consulta previa por parte del Departamento Nacional de Planeación. Según lo informado por el DANE, la consulta se llevó a cabo “con el Espacio Nacional de Consulta Previa de Medidas Administrativas y Legislativas Susceptibles de afectar directamente

a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras constituido por 232 delegados elegidos en los 32 departamentos del país y del Distrito de Bogotá e instalado por el señor Presidente de la República en Girardot en abril de 2016". (DANE 2017, Comunicado sobre PL 257 de 2017). De esta forma, la caracterización referida podrá ser aplicada en el marco del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, situación que minimizará el impacto fiscal de la implementación de la caracterización propuesta.

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, se presenta ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 257 de 2017 Senado, 113 de 2016 Cámara, *por medio del cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal*, el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, sin modificaciones.

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los honorables miembros del Senado de la República dar Segundo Debate al Proyecto de ley número 257 de 2017 Senado, 113 de 2016 Cámara, *por medio del cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal*, conforme al texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República.



ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador República
Ponente.

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,
ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO

Secretario,
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2017 SENADO, 113 DE 2016 CÁMARA

por la cual se establece la Caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la realización por parte del Gobierno nacional de una caracterización integral de la totalidad de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

Parágrafo 1°. Dicha caracterización será llevada a cabo por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el marco del XVIII Censo Nacional de Población y II de Vivienda.

Parágrafo 2°. Esta caracterización se realizará periódicamente con el Censo Nacional de Población y Vivienda.

Artículo 2°. *Componentes de la caracterización.* La caracterización con enfoque diferencial de que trata la presente ley comprenderá de manera detallada las dimensiones sociales, económicas y culturales de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en aspectos tales como salud, vivienda, educación, empleo, participación política, medio ambiente, entre otros, que den cuenta de su condición socioeconómica.

Parágrafo. Para el diseño de los protocolos y de los indicadores sociales, económicos, ambientales y culturales, se hará convocatoria amplia, publicitada y abierta a las diferentes organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de la comunidad negra, afrocolombiana, palenquera y raizal para que participen en la construcción de los mismos.

Artículo 3°. El resultado de dicha caracterización, objetiva y con criterio científico, será el insumo fundamental y obligatorio para el diseño e implementación de políticas públicas para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en el orden nacional, departamental y municipal.

Parágrafo. El Gobierno nacional, en concurso con las organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, establecerá el Plan Decenal de Política Pública para la Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal.

En este Plan Decenal se incluirán estrategias puntuales de carácter educativo para combatir y enfrentar toda forma de discriminación racial

o discriminación por pertenecer a determinada región del territorio nacional.

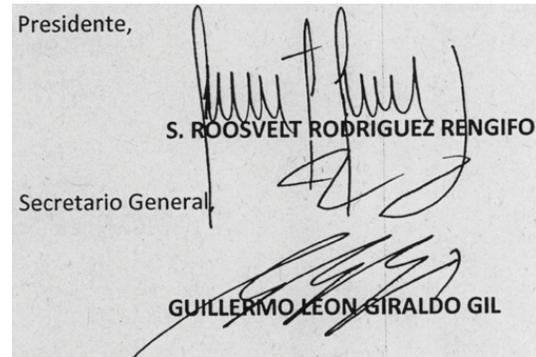
Artículo 4°. Como resultado de la caracterización ordenada en la presente ley, el Gobierno nacional y el Congreso de la República establecerán en un plazo no mayor a un (1) año los mecanismos legislativos y ejecutivos que garanticen y promuevan el acceso de la comunidad negra, afrocolombiana, palenquera y raizal a los espacios de elección popular y al empleo público en justa proporcionalidad, como estrategia de resarcimiento a la exclusión histórica a la que ha sido sometida esta población.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 257 de 2017 Senado, 113 de 2016 Cámara, por la cual se establece la caracterización integral de la población negra,

afrocolombiana, palenquera y raizal, como consta en la sesión del día 30 de agosto de 2017, Acta número 11.

Nota: El proyecto aprobado en la Comisión Primera del Senado, corresponde al texto aprobado por la Plenaria de la Cámara, no tuvo modificaciones.



TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 13 DE SEPTIEMBRE DE 2017 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2017 SENADO, PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2016 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se extiende la vigencia para la emisión de la estampilla pro Universidad de La Guajira, contemplada en la Ley 1423 de 2010 que modifica la Ley 71 de 1986.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley pretende que la Estampilla Pro Universidad de La Guajira, autorizada por la Ley 71 de 1986, posteriormente ampliada por la Ley 374 de 1997 y luego por la Ley 1423 de 2010, se autorice hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000.00) moneda legal colombiana a valor constante a la fecha de expedición de la presente ley.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1423 de 2010, el cual quedará así:

Se autoriza a la Asamblea del departamento de La Guajira a ordenar la emisión de la estampilla, la Estampilla Pro Universidad de La Guajira, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000.00) moneda legal colombiana a valor constante a la fecha de autorización de la adición.

Parágrafo 1°. La autorización de que trata este artículo se hará de manera automática, una vez se

haya alcanzado el tope del recaudo que autorizó la Ley 1423 de 2010 y que actualmente se está recaudando.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1423 de 2010 que modificó el artículo 4° de la Ley 71 de 1986, el cual quedará así:

Autorícese a la Gobernación de La Guajira para la fiscalización, liquidación oficial, cobro y recaudo de los valores producidos por el uso de la Estampilla Pro Universidad de La Guajira en las actividades departamentales.

Asimismo, autorícese a la Asamblea Departamental de La Guajira para que a través de ordenanzas reglamente el uso obligatorio de la misma en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y sus municipios, las cuales serán remitidas para conocimiento del Gobierno nacional al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 1°. La Universidad de La Guajira deberá rendir un informe anual en marzo de cada año, a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara de Representantes sobre los montos recaudados y la ejecución de dichos recursos.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 71 de 1986, el cual quedará así:

La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley, queda a cargo de las personas que hayan intervenido en el acto.

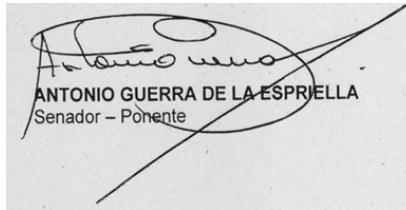
Parágrafo 1°. La transferencia de los recursos a la Universidad de La Guajira en ningún caso podrá superar un (1) mes siguiente a su retención.

Parágrafo 2°. El agente retenedor o autorretenedor que no consigne las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente, dentro del término previsto en el parágrafo anterior, cuando se utilice este sistema, se expone a las sanciones previstas en el artículo 402 del Código Penal.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

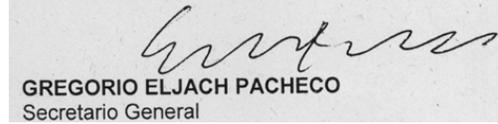
Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del día 13 de septiembre de 2017, al Proyecto de ley número 256 de 2017 Senado, Proyecto de ley número 159 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 206 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se extiende la vigencia para la emisión de la estampilla pro Universidad de La Guajira, contemplada en la Ley 1423 de 2010 que modifica la Ley 71 de 1986.*

Cordialmente,



ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senador – Ponente

El presente Texto Definitivo fue aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 13 de septiembre de 2017, de conformidad con el articulado para Segundo Debate.



GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 820 - Lunes, 25 de septiembre de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA		Págs.
PROYECTO DE LEY ORGÁNICA		
Proyecto de ley orgánica número 11 de 2017 Senado, por la cual se modifica la Ley 152 de 1994.....	1	
PONENCIAS		
Informe de ponencia para segundo debate y Texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley número 257 de 2017 Senado, 113 de 2016 Cámara, por medio del cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.....	28	
TEXTOS DE PLENARIA		
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 13 de septiembre de 2017 al Proyecto de ley número 256 de 2017 Senado, Proyecto de ley número 159 de 2016 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 206 de 2016 Cámara, por medio de la cual se extiende la vigencia para la emisión de la estampilla pro Universidad de La Guajira, contemplada en la Ley 1423 de 2010 que modifica la Ley 71 de 1986.....	31	