

PARTE DISPOSITIVA

PROYECTO DE LEY No. ___ de 2019

Proyecto de ley “Por medio del cual se dictan disposiciones para realizar seguimiento y evaluación a la implementación de los planes de desarrollo, en especial a nivel territoriales”

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1. - Objeto. La presente ley tiene como propósito otorgar a los organismos departamentales de planeación, a los Consejos Territoriales de Planeación y al Departamento Nacional de Planeación, facultades de seguimiento orientado a resultados e impacto en la implementación de los planes de desarrollo que permita en especial, evaluar la gestión territorial.

Artículo 2. - Conceptos. Para la implementación de esta ley se tendrán en cuenta los siguientes conceptos:

Gestión territorial: Hace referencia a la capacidad de los territorios de organizar, decidir y ejecutar las políticas, estrategias, acciones e instrumentos, que, desarrollados de forma sistemática, posibilitan la transformación y la ejecución de decisiones de la planeación y planificación del territorio, además de garantizar la viabilidad política, institucional, técnica y participativa en la ejecución de los planes de desarrollo territoriales.

Seguimiento de los planes de desarrollo orientado a resultados: Análisis técnico y sistemático sobre el cumplimiento de los programas establecidos en los planes de desarrollo, con base en los indicadores establecidos en dicho plan.

Seguimiento de los planes de desarrollo orientado a impacto: Análisis técnico y sistemático que identifica los efectos positivos o negativos de los programas sobre su población beneficiaria, incluidos en los planes de desarrollo.

Capítulo II De los Consejos Territoriales de Planeación en los planes de desarrollo

Artículo 3. - Modifíquese el artículo 12 de la ley 152 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 12. Funciones del Consejo Nacional de Planeación. Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.
2. Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales,

ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.

3. Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.

4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.

5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.

6. Realizar seguimiento a la implementación del Plan de Desarrollo.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación prestará al Consejo el apoyo administrativo, logístico y técnico que sea indispensable para su funcionamiento.

Artículo 4. – Modifíquese el artículo 42 de la ley 152 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 42. Seguimiento y evaluación. Corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar el seguimiento orientado a resultados de los planes de desarrollo según lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley, tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción.

De igual forma, y con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 2189 de 2017, corresponde a los Consejos Territoriales de Planeación hacer el seguimiento orientado a impacto de los planes de desarrollo tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción.

Esta información será enviada al Departamento Nacional de Planeación, entidad que evaluará la consecución de los objetivos de resultados e impacto, y hará pública la correspondiente evaluación a través de los canales de comunicación oficiales de la Nación.

Artículo 5. – Modifíquese el artículo 49 de la ley 152 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 49. Apoyo Técnico y Administrativo. Para los efectos de los procesos de planeación de que trata la presente Ley asígnanse las siguientes responsabilidades de apoyo técnico y administrativo:

1. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, de acuerdo 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.

2. El Departamento Nacional de Planeación, organizará y pondrá en funcionamiento un sistema de seguimiento y evaluación orientado a resultados e impacto, posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento.

3. Las entidades territoriales, a través de sus organismos de Planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos y sistemas de información para la planeación. El Departamento Nacional de Planeación organizará las metodologías, criterios

y procedimientos que permitan integrar estos sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, de acuerdo con lo que se disponga en el reglamento.

4. Los departamentos, distritos y municipios con 100.000 o más habitantes cumplirán lo establecido en el numeral anterior en un plazo máximo de dieciocho meses y los demás municipios, en un plazo máximo de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para lo cual los departamentos prestarán el apoyo necesario.

5. Los programas y proyectos que se presenten con base en el respectivo banco de proyectos tendrán prioridad para acceder al sistema de cofinanciación y a los demás programas a ser ejecutados en los niveles territoriales, de conformidad con los reglamentos del Gobierno Nacional y de las autoridades competentes.

Artículo 6. – Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. ____ de 2019

Proyecto de ley “Por medio del cual se dictan disposiciones para la implementación de los planes de desarrollo territoriales y se fomenta el crecimiento económico de las regiones”

I. Aspectos Generales del Proyecto de Ley

Este proyecto de ley tiene como propósito mejorar el proceso de seguimiento a la implementación de los planes de desarrollo territoriales con la participación de los Consejos Territoriales de Planeación, estableciendo metodologías que evalúen además del resultado, el impacto de los programas definidos en los planes de desarrollo municipales y departamentales. Esta iniciativa surge, además de lo anterior, de la necesidad de fomentar el desarrollo territorial en el país y de hacer uso eficiente de las instituciones creadas para fortalecer el proceso de formulación y ejecución de los planes de desarrollo en los territorios.

Los Consejos Territoriales de Planeación, según lo establece la ley 152 de 1994, son los órganos consultivos de la instancia de planeación departamental y municipal y están conformados por representantes de los sectores sociales y autoridades de cada entidad territorial. Sin perjuicio de lo anterior, al ser un órgano consultivo sin financiación, sus funciones, en la mayoría de los casos, se ven interrumpidas y sin incidencia alguna en los procesos de planeación. A pesar de su importancia, las secretarías de planeación han llegado incluso a considerar a estos consejos como innecesarios en la formulación de los planes de desarrollo. Sin embargo, al estar amparados bajo la Constitución, deben ser consultados antes de aprobar cualquier iniciativa contemplada dentro de los planes de desarrollo que les competen. Lo que sucede en la mayoría de los casos es que una vez aprobado el plan de desarrollo, queda a discreción de cada una de las Secretarías de Planeación realizar el seguimiento a la implementación de lo que se aprobó. Estas instancias están enfocadas en analizar los resultados de los programas implementados, pero no su impacto en la sociedad, de ahí que sea necesario crear un mecanismo de seguimiento orientado al impacto de los programas en la sociedad.

Los Consejos Territoriales de Planeación

Bajo el principio de autonomía territorial cada municipio y departamento está facultado para determinar qué funciones cumplirán los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) en el proceso de planeación según lo establece el artículo 340 constitucional y la ley 152 de 1994. Sin embargo, estos Consejos deben guiarse por los lineamientos constitucionales que establecen las funciones, la conformación y el alcance del Consejo Nacional de Planeación (CNP) – instancia consultiva del proceso de planeación a nivel nacional, cuya réplica en las regiones son los CTP.

Marco Normativo

La mención de este marco normativo iniciará por señalar la naturaleza del CNP como figura central de lo que son los CTP. El CNP es creado por la Constitución Política de 1991, en su artículo 340, el cual establece que el mismo estará integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Adicionalmente, señala que su principal función es servir de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, lo que implica emitir un concepto en la fase de elaboración de dicho Plan y, posteriormente, realizar seguimiento y evaluación periódica sobre su ejecución (Constitución Política de Colombia, 1991).

El Consejo Nacional de Planeación es la instancia que cumple la función más importante dentro del ejercicio de planeación participativa, ya que en esta confluyen las entidades territoriales y los distintos sectores que integran la sociedad civil con el fin de ser un auténtico espacio de participación ciudadana en todas las fases y procesos planificadores del país (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, 2018). A su vez los CTP, son los encargados de llevar a cabo esta actividad en los departamentos y municipios, conforme al principio de autonomía territorial. A continuación, se incluyen las normas que dan vida jurídica a esta instancia.

- ✓ **Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la ley Orgánica del Plan de Desarrollo”**

Capítulo IX. Autoridades e instancias territoriales de planeación

De forma específica los CTP en el artículo 34 de la ley 152, establece su conformación los cuales se encuentran a cargo de los Gobernadores y Alcaldes.

Por su parte el artículo 35, incluye las mismas definidas para el CNP. De manera que, en caso de modificar las funciones de los CTPs, es preciso realizar modificaciones a la instancia de orden nacional.

- ✓ **Decreto 2284 de 1994. “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 9 y 11 de la ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo”**

Establece que la participación de los Consejeros Nacionales de Planeación, representantes de las entidades territoriales, se hará con independencia de la persona que ejerza los cargos de Gobernador y Alcalde, según sea el caso. Adicionalmente, reglamenta los parámetros para el proceso de designación de los Consejeros Nacionales.

- ✓ **Sentencia No. C-015/96. Ley del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas**

Contempla los aspectos relacionados con la designación de los Consejeros Nacionales de Planeación y con su naturaleza. Respecto al concepto que debe emitir el CNP, la sentencia señala que: *“es requisito indispensable, de obligatoria observancia, para la validez de la ley mediante la cual se adopte el Plan Nacional de Desarrollo”*. (Sentencia No. C-015/96)¹

¹ Departamento Nacional de Planeación. Marco Jurídico del CNP. Disponible en:

✓ **Sentencia C-191/96. Plan de Desarrollo**

Establece que la participación democrática permea todo el proceso de planeación y no sólo interviene en la elaboración del Plan. Esto significa que es perfectamente legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del Plan que sean esencialmente participativos.²

✓ **Sentencia C-524/03. Plan de Desarrollo**

“(…) la realización del principio de participación consagrado en la Carta Política exige que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales, como instancias para la discusión del Plan de Desarrollo, se garantice no sólo en la fase de aprobación sino también frente a las modificaciones del Plan, lo que les otorga a dichos consejos permanencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva”. En consecuencia, la función consultiva de los Consejos de Planeación no se agota en la fase de discusión del Plan, sino que se extiende a las etapas subsiguientes relacionadas con su modificación y posible seguimiento a la implementación.³

De la revisión normativa anterior se concluye que los Consejos de Planeación son instancias consultivas de participación ciudadana. Sin embargo, no cuentan con el reconocimiento necesario para que su gestión sea eficiente, por lo cual se hace necesario este proyecto de ley.

II. Definición de conceptos

- a. **Gestión territorial:** La definición incluida en el artículo 2 es una adaptación de la definición proporcionada por el informe presentado por el Departamento Nacional de Planeación (2012) *Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados*. La gestión territorial es determinante para dar cuenta de las herramientas que requiere el municipio o departamento para potencializar sus niveles de desarrollo. Estas estrategias incluyen mejoras en el funcionamiento de las dependencias públicas de las divisiones municipales y departamentales del territorio e incentivos a la productividad. Esta última puede ser de carácter privado o público y debe fomentar la integración regional.

Este proyecto de ley, con la modificación de las funciones de los CTPs, pretende otorgar herramientas de gestión territorial enfocadas en el proceso de seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo.

Proporcionar la definición del concepto en el proyecto de ley es relevante, toda vez que cada acción de seguimiento y evaluación llevadas a cabo por los organismos de planeación y los CTPs deben estar orientadas a fomentar el desarrollo de sus territorios. Esto solo es posible si se toma a consideración las características generales

<https://www.dnp.gov.co/CNP/Paginas/Marco-Juridico-del-CNP.aspx> [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2019]

² Ídem.

³ Ídem.

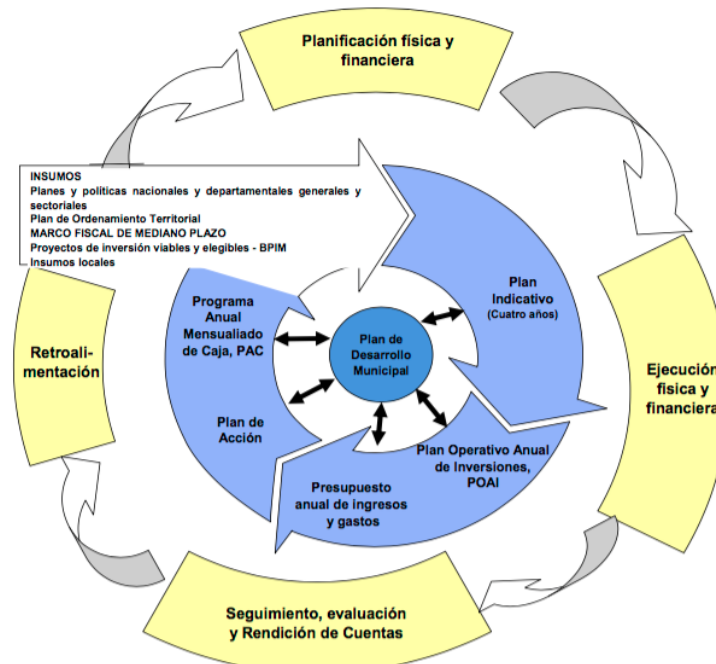
y específicas del proceso de gestión territorial.

b. Seguimiento de los planes de desarrollo orientado a resultados: La definición incluida en el artículo 2 es una adaptación de la conceptualización proporcionada por el Departamento Nacional de Planeación (2005) en su informe *Metodología para la medición y el análisis del desempeño municipal*. Es preciso definir los objetivos del seguimiento de los planes de desarrollo orientado a resultados, ya que esta función está asignada a los organismos territoriales de planeación y se debe diferenciar del seguimiento que realizarán los CTPs.

- **Utilidad del seguimiento orientado a resultados**

1. Permite determinar el cumplimiento de las metas trazadas.
2. Identifica la ejecución presupuestal de los programas.
3. Promueve la rendición de cuentas por parte del ordenador del gasto con base a los objetivos planteados y la ejecución presupuestal de los programas.

En la actualidad, la metodología establecida por el DNP para realizar el seguimiento de la gestión pública territorial orientado a resultados utiliza varios instrumentos de gestión: el Marco Fiscal de Mediano Plazo, (MFMP), el Plan Indicativo, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POIA), el Presupuesto, el Plan de Acción y el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC); los cuales son complementarios, interdependientes, comparten información y se interrelacionan y articulan de forma permanente. El gráfico que se muestra a continuación señala las diferentes fases del proceso de seguimiento y evaluación. Cabe aclarar que esta metodología es sujeta de actualizaciones de cada uno de los instrumentos de gestión que aquí se mencionan conforme a las consideraciones del DNP.



Fuente: DNP. (2012). *Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados*. Bogotá D.C.

El objetivo de definir el proceso de seguimiento de los planes de desarrollo orientado a resultados es facultar a los organismos departamentales de planeación para realizar dicho seguimiento y al DNP de proveer los insumos necesarios para su correcta ejecución.

c. Seguimiento de los planes de desarrollo orientado a impacto: La definición incluida en el artículo 2 es una adaptación de la conceptualización proporcionada por el Departamento Nacional de Planeación (2011) en su informe *El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)*.

- **Utilidad del seguimiento orientado a impacto⁴**

1. Permite registrar y analizar todas las experiencias (positivas y negativas).
2. Evalúa el contexto socioeconómico y político.
3. Identifica los actores involucrados.
4. Concerta aportes de los técnicos en gestión, mediante la difusión de la información proveniente de la evaluación y su posterior discusión entre todos los responsables de la gestión.
5. Informa de forma clara y objetiva a los responsables de la toma de decisiones sobre la marcha de los programas.

Se considera pertinente incluir un seguimiento a los planes de desarrollo orientado al impacto, ya que lo que se obtiene con un seguimiento orientado a resultados es un análisis del estado de las metas propuestas para cada período de gobierno y no la incidencia de las mismas en el bienestar de la población. Lo que se pretende al incorporar esta metodología de seguimiento y evaluación es que los ciudadanos den cuenta de sus percepciones en torno a la implementación de los programas que los relaciona directamente y se cuente con herramientas para mejorar el proceso de planeación en el período siguiente.

De esta forma, se busca con esta nueva metodología que el DNP establezca indicadores sencillos para analizar el impacto de los planes de desarrollo, teniendo en cuenta que quienes estarán a cargo de esta labor, serán los Consejos Territoriales de Planeación.

III. Justificación del articulado

Artículo 3. Las modificaciones de que trata este artículo buscan ampliar las funciones de los CTPs. Para que los CTPs obtengan facultades de seguimiento a la implementación de los planes de desarrollo, es necesario incluir una modificación al artículo 12 de la ley 152 de 1994 que establece las funciones del Consejo Nacional de Planeación. Esto debido a que en el artículo 35 de la misma ley, se establece que las funciones de los CTPs son aquellas exigidas para la instancia nacional. Así mismo, se modifica el párrafo solicitando además de apoyo logístico, apoyo técnico para los Consejos. Lo anterior teniendo en cuenta que ahora estas instancias de planeación deberán realizar seguimiento a la implementación de los planes de desarrollo orientado al impacto de los programas y deben contar con las herramientas necesarias para cumplir de manera eficiente su labor.

⁴ Adaptado del Manual para la evaluación de impacto en programas de formación. (Chile).

Lo mencionado anteriormente se fundamenta con base en un claro mandato constitucional sobre la participación ciudadana en los procesos de planeación. La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa al respecto, denotando que “la finalidad de la norma demandada -sobre participación ciudadana en procesos de planeación- es propender por la efectividad de tales mecanismos, en la medida en que asigna a la autoridad de planeación un deber funcional” (Corte Constitucional, Sentencia C- 524/03, subrayado por fuera del texto original). Así, se proyecta cómo la finalidad de la participación ciudadana en dichos procesos no tiene únicamente un carácter declarativo, sino que busca analizar una implementación efectiva de estos. Lo anterior, sin socavar los límites que la participación ciudadana debe tener, ya que la evaluación de la implementación no sobrepasa el campo de acción de las entidades, al no ser esta una función de aprobación o ejecución.

Acerca de la constitucionalidad de una proposición de la naturaleza de la presentada, la Corte ha expresado que: “[...]la Constitución Política se encarga de señalar la naturaleza de la actividad a cargo del Consejo Nacional de Planeación, cuando dispone en el artículo 340 que “tendrá carácter consultivo”. No obstante, de manera complementaria, el Constituyente dispuso que en ley orgánica se determinen las funciones del Consejo Nacional y las de los consejos territoriales de planeación (art. 342). Por ello, es constitucionalmente admisible que el legislador establezca las funciones a cargo del Consejo Nacional de Planeación y la oportunidad para cumplirlas, con lo cual no se altera ni la naturaleza ni el carácter constitucional de sus actuaciones.” (Corte Constitucional, Sentencia C- 524/03, subrayado por fuera del texto original).

Artículo 4. Establece los mecanismos de evaluación y seguimiento de los organismos de planeación y los CTPs. El artículo 42 de la ley 152 de 1994 es modificado completamente con el fin de especificar qué tipo de seguimiento deberán realizar los organismos de planeación que son entendidos como las secretarías respectivas de cada municipio y departamento y los CTPs.

El artículo actual es el siguiente:

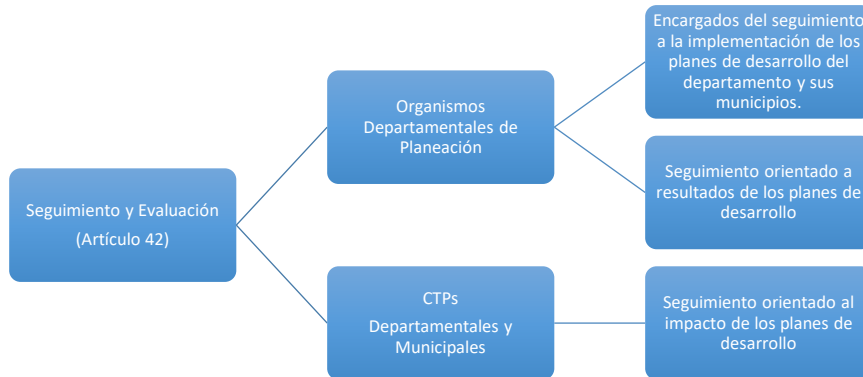
ARTÍCULO 42. EVALUACIÓN. Corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción.

Se consideró relevante incluir además de la evaluación el seguimiento a la implementación de los planes de desarrollo, ya que las entidades territoriales más allá de realizar la evaluación, deben enfocarse en realizar el seguimiento de acuerdo a los criterios establecidos:

- Los organismos departamentales de planeación realizarán seguimiento orientado a los resultados. Es decir, dar cuenta de los objetivos alcanzados tomando como referente los indicadores previamente establecidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Los Consejos Territoriales de Planeación deberán realizar el seguimiento orientado al impacto. Es por tal motivo que deben contar con el apoyo técnico del DNP. Al asumir esta función, es de esperarse que tanto Gobernadores como Alcaldes seleccionen a sus

consejeros de forma tal que se dé cumplimiento efectivo a las obligaciones que aquí se confieren.

Proceso de seguimiento y evaluación



Artículo 5. Establece la función de apoyo técnico a los CTPs por parte del DNP. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los lineamientos pertinentes para que los municipios y departamentos realicen sus funciones de seguimiento y evaluación orientado a resultados e impacto de los planes de desarrollo. Esta modificación sumada a la propuesta en el artículo tercero donde se define el carácter técnico del apoyo del DNP a estos Consejos, contribuirá a la tecnificación de las funciones y a fomentar la planeación participativa en los territorios con mayores niveles de tecnicidad. El objetivo es que los CTPs dejen de ser meras instancias de cumplimiento normativo y se conviertan en organismos clave en el proceso de planeación.

IV. Conclusión

Este proyecto de ley busca impactar de manera positiva el proceso de planeación territorial y otorgar herramientas de seguimiento y evaluación por medio de los Consejos Territoriales de Planeación y de esta forma, fomentar la planeación participativa. Así mismo, permitirá que las entidades de orden nacional estén informadas de los aspectos positivos y negativos de la implementación de los planes de desarrollo territoriales y tomar decisiones en torno a las formas de incentivar el desarrollo regional dadas las particularidades de los territorios.

En su visión más amplia, este proyecto de ley contribuye a estimular el desarrollo regional a través de la tecnificación de la gestión territorial, generando interés entre los ciudadanos de participar activamente en el proceso de planeación de sus municipios y departamentos.

Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente . (04 de Julio de 1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, Colombia .

CEPAL. (20 de Mayo de 2019). *Consejo Nacional de Planeación de Colombia*. Obtenido de Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/consejo-nacional-de-planeacion-de-colombia>

Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Metodología para la medición y el análisis del desempeño municipal*. Bogotá : Proyecto profundización de la Descentralización en Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *El Papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)*. Bogotá : Guías para la gestión pública territorial.

Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados*. Bogotá : Guías para la gestión pública territorial.