




**¿Cómo diseñar e implementar presupuestos participativos en entidades territoriales?**



**Guía 2. ¿Qué relación hay entre los Planes de Desarrollo Territorial y los presupuestos participativos?**

**Natalia Irene Molina Posso**

Directora general

**Jhoan Nicolás Rincón Munar**

Subdirector general de Prospectiva y Desarrollo Nacional (e)

**David Fernando Flórez Ballesteros**

Director de Gobierno, Derechos Humanos y Paz

Autores de la Dirección del de Gobierno, Derechos Humanos y Paz

**Viviana Morán Castañeda**

**María Elisa Rúgel Sanclemente**

**Valentina González Ramírez**

**Laura Bibiana Gaitán López**

**Coordinación editorial**

**Oficina Asesora de Comunicaciones del DNP**

**Camilo Andrés Marín Escobar**

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

**Carmen Elisa Villamizar Camargo**

Líder Equipo de Publicaciones Técnicas DNP

© Departamento Nacional de Planeación, agosto de 2025

Calle 26 núm. 13-19

PBX: 601 3815000

Bogotá D. C., Colombia

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

## ¿Cómo diseñar e implementar presupuestos participativos en entidades territoriales?

### Guía 2: ¿Qué relación hay entre los Planes de Desarrollo Territorial y los presupuestos participativos?

Esta guía hace parte de una serie que aborda los diversos componentes, lineamientos y metodologías para el diseño y puesta en marcha de presupuestos participativos en entidades territoriales.

*Estos instrumentos son cruciales en el desarrollo de las políticas públicas, pues llegar a establecer metas, estrategias u objetivos, sin la correspondiente fuente de financiación, conllevaría a que los planes de desarrollo fueran simples anhelos carentes de efectividad material. Su regulación se la Constitución Política y la Ley 152 de 1994” (DNP, 2022).*

#### 1 ¿Qué es un Plan de Desarrollo?

Para el Departamento Nacional de Planeación (DNP) el Plan de Desarrollo es:

*“Un documento por medio del cual se establecen los lineamientos estratégicos de las políticas públicas y objetivos de corto, mediano y largo plazo que se ha propuesto adelantar el Gobierno Nacional, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas.*

#### 2 ¿Cómo se garantiza la participación ciudadana en el proceso de construcción del Plan de Desarrollo Territorial (PDT)?

Para garantizar la participación ciudadana en la construcción de los PDT, se identifican los siguientes elementos:

Fase de construcción del PDT	Forma de participación ciudadana
<p>Construcción del apartado estratégico del PDT y conformación del Consejo Territorial de planeación</p>	<p>Las autoridades de planeación deben impulsar herramientas y metodologías participativas durante todo el proceso de discusión de los planes de desarrollo. (Ley 152 de 1994, art. 3).</p> <p>Se deben conformar y poner en marcha los Consejos Territoriales de Planeación. Esta es una instancia reglamentada de participación ciudadana conformada por sectores de la sociedad civil<sup>1</sup> y entidades territoriales para analizar y discutir el proyecto del Plan de Desarrollo, además de emitir un concepto (Ley 152 de 1994, art. 12 y 35).</p> <p>Se deben incluir medidas para promover la participación ciudadana de todas las personas en las decisiones que las afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad (Ley 1757 de 2015, art. 2).</p> <p>Se debe garantizar la implementación de mecanismos de participación ciudadana, entre ellos, la rendición de cuentas. Esto es pertinente para el ejercicio de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los PDT.</p>
<p>Aprobación del Plan Plurianual de inversiones</p>	<p>Los gobiernos locales deberán hacer públicos los programas y proyectos que se pretenden ejecutar. Para ello realizarán audiencias públicas para que la ciudadanía pueda conocer los proyectos de inversión en el marco de los Planes Plurianuales de Inversiones (PPI) y puedan presentar propuestas de priorización de las respectivas inversiones (Ley 1909 de 2018, art. 22)</p>
<p>Diseño e implementación de presupuestos participativos</p>	<p>Como se menciona a lo largo del texto, se deben impulsar la construcción de acuerdos participativos a través de los presupuestos participativos<sup>2</sup>. Para ello los gobiernos regionales deberán promover mecanismos de participación en la fase de programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos (Ley 1757 de 2015 art. 90).</p> <p>Se debe garantizar un porcentaje de los ingresos municipales para el desarrollo de presupuestos participativos que las autoridades correspondientes definirán de manera autónoma, en consonancia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo (Ley 1757 de 2015, art. 100).</p>

<sup>1</sup> Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios (Ley 152, 1994, art. 34).  
<sup>2</sup> Un presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalece las relaciones Estado Sociedad Civil (Ley 1757 de 2015, art. 90).

### 3 ¿En qué parte del Plan de Desarrollo están los presupuestos participativos?

Recuerda que el Plan de Desarrollo Territorial está compuesto por dos apartados: una parte estratégica y, por otro lado, el plan de

inversiones a mediano y a corto plazo. La iniciativa de presupuesto participativo deberá ser incluida en ambos apartados, tal como se presenta a continuación:

Apartado	Características	Inclusión del Presupuesto Participativo
Parte estratégica	<p>Compuesto por:</p> <p>Diagnóstico, objetivos generales y sectoriales, metas medibles, estrategias y políticas y armonización con otros planes, programas y proyectos.</p>	<p>La iniciativa de presupuestos participativos deberá ser incluida en la parte estratégica. Esto no implica construir un apartado exclusivo para los presupuestos participativos, sino dejar constancia de que será una apuesta del gobierno territorial.</p> <p>Se proponen las siguientes formas de inclusión:</p> <p><b>Mencionarlo</b> como un indicador vinculado a una estrategia en materia de participación ciudadana, por ejemplo: “Presupuestos participativos implementados en___”.</p> <p><b>Definir acciones específicas</b> tales como: “definir e implementar la estrategia, operación, seguimiento y evaluación de los presupuestos participativos en _____”; también se puede optar por “incorporar e implementar el enfoque de <u>género y diferencial</u> en la metodología de los presupuestos participativos”.</p> <p><b>Mencionar</b> que las acciones sujetas a presupuestos participativos se encuentran articuladas a otros planes territoriales previamente identificados, tales como: Planes de Desarrollo Comunal, Planes de vida de resguardos indígenas, Planes de etnodesarrollo, Planes de acción y trabajo de los comités territoriales de justicia transicional, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), Planes Sectoriales, entre otros.</p>

Apartado	Características	Inclusión del Presupuesto Participativo
Plan de inversiones a mediano y corto plazo	<p>Articula líneas estratégicas del PDT con las fuentes de financiación por sector de sector de inversión: educación, salud, vivienda, gobierno territorial, entre otros.</p> <p>Recuerda que las fuentes de financiación pueden ser: recursos propios, Sistema General de Participaciones (SGP), cofinanciación, entre otros.</p>	<p>Garantiza la inclusión del presupuesto participativo en las discusiones del Plan Plurianual de Inversiones. Este rol estará a cargo de la Entidad Territorial, las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales (Ley 1757 de 2015, art. 93 y Ley 1551 de 2012, art. 40 parágrafo 3).</p> <p>Asigna un porcentaje del ingreso municipal para el desarrollo de programas o proyectos ciudadanos bajo la categoría de presupuestos participativos. Recuerda que esta distribución se realiza anualmente. Por lo general, la partida oscila entre el 2 y el 15% del presupuesto municipal de libre inversión.</p>

#### 4 ¿Cuáles son las condiciones básicas para impulsar los presupuestos participativos?

- *Voluntad política real y sostenida* para diseñar el ejercicio, acompañar a las comunidades en la formulación de proyectos, seleccionar e implementar las iniciativas y promover procesos formativos dirigidos a los diferentes actores territoriales. Esto incluye considerar el acceso a tecnologías de la información, las necesidades de personas con discapacidad, poblaciones rurales dispersas o grupos por ciclo de vida (infancia, juventudes, personas mayores, entre otros).
- *Inclusión expresa en el Plan de Desarrollo Territorial*, tanto en su parte estratégica como en el Plan Plurianual de Inversiones.
- Establecimiento de *reglas de juego claras* para cada fase del desarrollo de los presupuestos participativos.
- *Procesos de priorización transparentes y abiertos*, con metodologías accesibles y comprensibles para todas las personas interesadas.

- *Incorporación del enfoque de género y poblacional* en el diseño metodológico y en las iniciativas seleccionadas, garantizando la participación de poblaciones históricamente excluidas.
- *Definición clara del monto de los recursos de libre inversión* que serán destinados al presupuesto participativo.
- *Sostenibilidad financiera* del proceso mediante la creación de un componente permanente en el Presupuesto Municipal, denominado “*Presupuesto Participativo*”, que hará parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio o Distrito (Ley 1551, art. 40, parágrafo 3).
- *Definición de criterios para la distribución de los recursos*, que pueden basarse en variables como comunas o corregimientos, temáticas priorizadas, grupos poblacionales, o combinaciones de estas. Los criterios deben ser definidos con transparencia y comunicados a la ciudadanía desde el inicio del proceso.

## 5 ¿Qué es el Consejo Consultivo de Presupuesto Participativo?

Los Consejos Consultivos de Presupuestos Participativos, o de Comunas y Corregimientos, son instancias temporales de participación ciudadana que, en el marco de las competencias de las entidades territoriales, pueden estructurarse según lo defina cada administración local para asegurar su adecuado funcionamiento<sup>3</sup>.

Su función principal es promover la planeación participativa y la implementación de los presupuestos participativos con el fin de fomentar el desarrollo local y generar acciones que mejoren los servicios públicos, la infraestructura, la educación, la salud, la cultura y otros aspectos fundamentales para el bienestar de las comunidades.

## Conformación del Consejo Consultivo de Presupuesto Participativo

La entidad territorial deberá garantizar su conformación, integrando actores que considere pertinentes. Se recomienda la participación de:

- Junta Administradora Local (JAL).
- Consejo Territorial de Planeación (CTP).
- Consejo Territorial de Participación Ciudadana (CTPC).
- Juntas de Acción Comunal (JAC).
- Grupos organizados y comunitarios, distintos grupos poblacionales entre ellos: Indígenas, NARP (Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero), pueblos Rrom, campesinos, trabajadores formales e informales, defensores de derechos humanos, víctimas, estudiantes de secundaria y educación superior —técnica, tecnológica o universitaria—, juventudes, medios de comunicación alternativos, sectores minero energéticos, mujeres, personas con discapacidad, comunidades basadas en la fe, colectivos culturales y artísticos, LGBTIQ+, niños, niñas y adolescentes, personas pospenadas y sus familias, y academia. *Para mayor información revisar la Guía 1, pregunta 1: recomendaciones para la identificación de actores en procesos de planeación participativa.*
- Representantes de secretarías y dependencias de la administración territorial, tales como Planeación, Hacienda, Participación Ciudadana, entre otras que inciden en la inversión del presupuesto participativo.

Oficializa, mediante acto administrativo, la estructura, duración, organización, roles y temporalidad del consejo consultivo.

<sup>3</sup> La Sentencia C-1051 de 2001 destaca la autonomía de las entidades territoriales para gestionar de manera independiente los asuntos propios de su territorio, ejerciendo las funciones que se les han asignado en virtud de la descentralización, con el fin de promover la participación y el desarrollo local.

## 6 ¿Quiénes son los actores en un proceso de presupuesto participativo?

El proceso de planeación y presupuestación participativas requiere la vinculación de todos los actores presentes en el territorio. Esto garantiza que la ciudadanía tenga la

posibilidad real de incidir en la definición de prioridades y en la asignación de una parte del presupuesto de libre inversión del municipio.

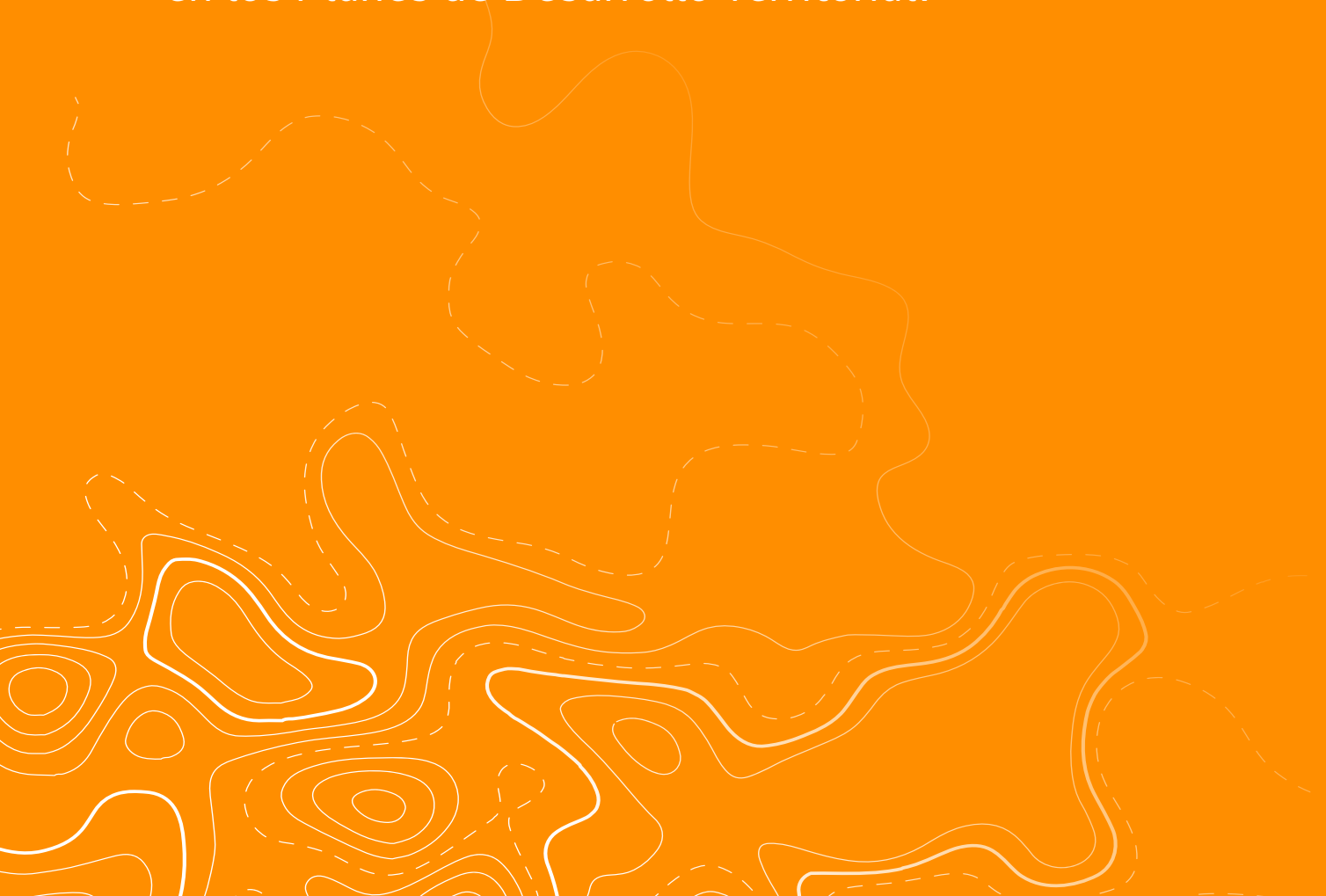
A continuación, se presenta una tabla con los actores que intervienen en cada una de las etapas del diseño e implementación del presupuesto participativo:

<b>Etapas</b>	<b>Momentos</b>	<b>Actores vinculados</b>
Diseño del proceso de presupuesto participativo	Preparación del equipo técnico a cargo del proceso	Entidad territorial
	Definición de apuestas territoriales en el PDT	Entidad territorial  Actores estratégicos territoriales: organizaciones sociales, grupos de jóvenes, campesinos, mujeres, juntas administradoras locales, juntas de acción comunal, academia, sector empresarial, entre otros.
	Construcción de las reglas de juego y la metodología	Entidad territorial  Consejo Consultivo del Presupuesto Participativo
	Fortalecimiento de la ciudadanía organizada y no organizada en los temas de presupuesto participativo	Entidad territorial  Consejo Consultivo del Presupuesto participativo

Etapas	Momentos	Actores vinculados
Implementación del proceso	Difusión y convocatoria de la iniciativa de presupuestos participativos	Entidad territorial Actores estratégicos territoriales: organizaciones sociales, grupos de jóvenes, campesinos, mujeres, juntas administradoras locales, juntas de acción comunal, academia, sector empresarial, entre otros.
	Formulación de iniciativas y criterios técnicos para su selección	Entidad territorial Actores estratégicos territoriales: organizaciones sociales, grupos de jóvenes, campesinos, mujeres, juntas administradoras locales, juntas de acción comunal, academia, sector empresarial, entre otros.
	Elección de los proyectos con factibilidad técnica	Entidad territorial Actores estratégicos territoriales: organizaciones sociales, grupos de jóvenes, campesinos, mujeres, juntas administradoras locales, juntas de acción comunal, academia, sector empresarial, entre otros. Consejo Consultivo
	Asignación de recursos de los proyectos elegidos	Entidad territorial Juntas administradoras locales Consejo Consultivo
Seguimiento y evaluación	Control social	Veedurías ciudadanas Grupos de control social Ciudadanía en general

Esta guía es parte de una serie que aborda los diversos componentes, lineamientos y metodologías para el diseño y puesta en marcha de presupuestos participativos en entidades territoriales.

**>>> Próxima guía: Guía 3: “¿Cuáles son los tres lineamientos para incluir los presupuestos participativos en los Planes de Desarrollo Territorial?”**



## Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79893>
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial 41.377 del 2 de junio de 1994. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Diario Oficial 41.450 del 15 de julio de 1994. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial 48.483 del 6 de julio de 2012. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=>
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Diario Oficial 49.565 del 6 de julio de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=>
- Congreso de la República de Colombia. (2018). *Ley 1909 de 2018. Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y Algunos Derechos a las Organizaciones Políticas Independientes*. Diario Oficial 50.649 del 9 de julio de 2018. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87302>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Kit Financiero POAI*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Instructivo%20-%20POAI.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Bases para la gestión del Sistema Presupuestal Territorial*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/1.%20Bases%20para%20la%20Gesti%C3%B3n.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. DNP. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Lineamientos de participación ciudadana para el desarrollo de los Planes de Desarrollo Territorial (PDT)*. [Manuscrito inédito]. DNP.
- Presidencia de la República de Colombia. (1986). *Decreto 1222 de 1986, Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental*. Diario Oficial 37.466 del 18 de abril de 1986. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6100>



**Departamento  
Nacional de Planeación**



Calle 26 No. 13-19  
Edificio ENTerritorio  
Bogotá D.C., Colombia

Teléfono: (057+1) 601 381-5000

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)