




¿Cómo diseñar e implementar presupuestos participativos en entidades territoriales?



Guía 3. ¿Cuáles son los lineamientos para incluir los presupuestos participativos en los planes de desarrollo territorial?

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

¿Cómo diseñar e implementar presupuestos participativos en entidades territoriales?

Guía 3: ¿Cuáles son los lineamientos para incluir los presupuestos participativos en los planes de desarrollo territorial?

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.

Lineamiento 1: Alistamiento

Las entidades territoriales deberán llevar a cabo esta etapa entre los meses de noviembre y diciembre, es decir, de manera previa a la posesión de los nuevos mandatarios locales. Se sugiere el cumplimiento de las siguientes acciones:

- *Conformar el equipo de trabajo* encargado de la construcción, implementación y difusión de la estrategia de participación en el Plan de Desarrollo Territorial (PDT) y del Presupuesto Participativo.
- *Incluir al equipo de participación ciudadana* en las sesiones de empalme con la administración saliente. En estos espacios se debe solicitar a las dependencias encargadas información clave sobre:
 - La situación actual del Consejo Territorial de Planeación (CTP) y los actos administrativos relacionados con su composición.
 - El listado de las instancias reglamentadas de participación ciudadana activas en el territorio.
- El listado de espacios, movimientos sociales, grupos ciudadanos, organizaciones sociales, juntas de acción comunal, veedurías y otros actores organizados o no organizados con influencia en el territorio.
- Los documentos normativos —ordenanzas, resoluciones, acuerdos— que definen la metodología para el diseño de los presupuestos participativos.
- *Mapear y caracterizar los actores, instancias y espacios* reglamentados y no reglamentados en el territorio que podrían jugar un rol en la construcción del PDT y los presupuestos participativos. Es importante tener en cuenta las juntas de acción comunal (JAC), juntas administradoras locales (JAL), organizaciones sociales, grupos ciudadanos, instancias de participación, el Consejo Territorial de Planeación, el Consejo Territorial de Participación Ciudadana, entre otros. (Ver guía 1, pregunta 1: “recomendaciones para la identificación de actores en procesos de planeación participativa”).
- *Identificar los instrumentos de participación ciudadana* disponibles en el territorio que deberán articularse al PDT y al presupuesto participativo. Estos incluyen, entre otros, los planes de desarrollo estratégico comunal, los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).
- *Solicitar información adicional* sobre documentos o insumos diseñados por los actores territoriales en relación con problemáticas locales; estos serán clave para priorizar proyectos vinculados al presupuesto participativo.
- *Construir una estrategia de participación ciudadana* que guíe todo el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Territorial, asegurando su articulación

con la estrategia de presupuestos participativos (Ver guía 1, pregunta 1: “diseño de estrategia participativa”).

Lineamiento 2: Renovación y consolidación del Consejo Territorial de Planeación

En relación con la fase de renovación y consolidación del Consejo Territorial de Planeación (CTP), se recomienda revisar el documento “Fortaleciendo la planeación participativa: el rol de los Consejos Territoriales de Planeación en la elaboración y seguimiento de los Planes de Desarrollo Territorial” elaborado por el Departamento Nacional de Planeación. En este documento se identifican diversas metodologías para el desarrollo de procesos de planeación participativa en la formulación de políticas públicas.

Lineamiento 3: Construcción participativa del Plan de Desarrollo Territorial (PDT)

El Plan de Desarrollo Territorial (PDT) está compuesto por una parte estratégica y un plan plurianual de inversiones a mediano y corto plazo, según lo establecido en el artículo 31 de la Ley 152 de 1994. Ambos componentes deben ser construidos de manera participativa. En este proceso, las entidades territoriales deberán incorporar los presupuestos participativos en ambos apartados. Para ello, se sugiere:

Apartado estratégico

- **Construcción participativa del diagnóstico y de los objetivos:** es fundamental elaborar de forma participativa el diagnóstico, los objetivos generales y sectoriales a mediano y largo plazo, las metas medibles a mediano y largo plazo, así como las estrategias y políticas necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos, en armonización con otros planes, programas

y proyectos. Cabe recordar que estos insumos son clave para la definición de iniciativas ciudadanas relacionadas con los proyectos financiados por el presupuesto participativo.

- **Convocatoria pública y abierta:** se debe realizar una convocatoria pública y abierta con el fin de involucrar a diversos actores en cada una de las etapas del proceso de construcción del PDT.
- **Definición de metodología participativa:** es necesario definir el tipo de metodología participativa que se utilizará. Las metodologías pueden incluir consulta ciudadana, recolección de propuestas, colaboración conjunta entre la ciudadanía y el gobierno local, o diálogo. Es esencial identificar las herramientas de participación, que pueden ser virtuales o presenciales.
- **Convergencia de políticas:** se deben generar procesos de convergencia entre los diferentes instrumentos de planeación del territorio y los PDT. Para ello, es importante articular objetivos, líneas estratégicas y metas. Esto permitirá la financiación de iniciativas previamente definidas por las comunidades dentro de los presupuestos participativos.
- **Incorporación de los presupuestos participativos en la estrategia del PDT:** es necesario incluir los presupuestos participativos en el apartado estratégico del PDT, mencionándolo como un indicador vinculado a una estrategia en materia de participación ciudadana, como por ejemplo:
- **Incorporarlo** a través de acciones específicas tales como: “definir e implementar la estrategia, operación, seguimiento y evaluación de los presupuestos participativos en _____”; “incorporar e implementar el enfoque de género y diferencial en la metodología de los presupuestos participativos”.
- **Mencionar** acciones sujetas a presupuestos participativos que se

encuentren articuladas a otros planes territoriales 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.

Plan Plurianual de Inversiones (PPI)

Los gobiernos locales deberán realizar **audiencias públicas** para que la ciudadanía conozca los proyectos de inversión en el marco de los planes plurianuales (Ley 1909 de 2018, art. 22). Para cumplir con esta disposición, se recomienda:

- Articular el ejercicio participativo del apartado estratégico y sus resultados con la definición del Plan Plurianual de Inversiones (PPI).
- Identificar las fuentes de financiación: recursos propios, sistema general de participaciones, cofinanciación, entre otros, con las líneas estratégicas del PDT y sector de inversión: educación, salud, vivienda, gobierno territorial, por ejemplo, y los principales programas y proyectos de inversión.
- Definir con el equipo de trabajo el alcance de la participación ciudadana que tendrá el desarrollo de las audiencias públicas.
- Disponer información a través de distintos medios de comunicación oficiales relacionada con el proceso de construcción del PDT, las líneas estratégicas y los principales programas y proyectos de inversión que tiene contemplado la entidad territorial.
- Para el desarrollo de presupuestos participativos, la entidad territorial deberá incorporar esta iniciativa en el apartado estratégico, de tal forma que

se logre armonizar esta herramienta de participación en la discusión de los presupuestos plurianuales.

- Como parte de la ruta metodológica, se recomiendan los siguientes pasos para realizar una audiencia pública:
 - Generar un espacio de socialización sobre la estructura del PDT, las líneas estratégicas, metas y acciones que estarán asociadas al presupuesto participativo y su articulación con el PPI.
 - Identificar los mínimos que debe conocer la ciudadanía sobre conceptos técnicos relacionados con el PPI y generar un espacio de capacitación.
 - Utilizar metodologías y herramientas virtuales o presenciales de participación que faciliten el diálogo ciudadano y la recolección de ideas para la priorización de las inversiones. Estas propuestas deben ser consideradas en la etapa de distribución de las fuentes de financiación del PPI (DNP, 2024).
 - Dar respuesta clara a las dudas e inquietudes que se presenten en el proceso de diálogo.
- Garantizar la inclusión del presupuesto participativo en las discusiones del Plan Plurianual de Inversiones (Ley 1757 de 2015, art. 93 y Ley 1551 de 2012, art. 40 parágrafo 3).
- Asignar un porcentaje del ingreso municipal para el desarrollo de programas o proyectos ciudadanos bajo la categoría de presupuesto participativo. Recuerda que esta distribución se realiza anualmente.
- Garantizar la sostenibilidad de los recursos destinados para el presupuesto participativo; para ello, la entidad territorial deberá crear dentro del presupuesto municipal un componente denominado “presupuesto participativo” que hará parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio o Distrito (Ley 1551, art. 40, parágrafo 3).

- Definir los criterios que serán utilizados para la distribución del presupuesto participativo. Esto puede ser por comunas, temas, tipo de población.

Lineamiento 4: Aprobación del Plan de Desarrollo Territorial

Durante el mes de mayo los gobiernos locales deberán generar procesos de participación ciudadana que permitan a la ciudadanía conocer el avance de las discusiones del PDT en el concejo municipal o asamblea departamental o propongan nuevas acciones de priorización de las respectivas inversiones. Para ello se recomienda:

- Disponer en distintos medios de comunicación oficial información relacionada con el proceso de aprobación del PDT, entre ella la agenda de discusión en el concejo o asamblea y los temas a abordar.
- Facilitar el acceso de la ciudadanía a los espacios presenciales o virtuales de discusión tanto en el concejo municipal como en la asamblea departamental.
- Dar respuesta a las inquietudes de la ciudadanía en relación con el documento del PDT que se encuentra en discusión.
- Implementar una estrategia comunicativa para divulgar la versión final del PDT, promoviendo de esta manera la transparencia y participación en las fases siguientes de implementación del Plan.
- Desarrollar ejercicios de socialización sobre las líneas del plan de desarrollo que se desarrollarán con presupuestos participativos y que se encuentran en discusión para su posterior aprobación.

Lineamiento 5: Definición de recursos para el desarrollo de presupuestos participativos

Para garantizar el ejercicio de presupuestos participativos, la entidad territorial deberá incluir dentro de su Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) los proyectos de inversión que se desarrollarán con dicha fuente de financiación. Para lograr dicho objetivo se plantean las siguientes recomendaciones:

- Desarrolla ejercicios de participación ciudadana con el objetivo de identificar los proyectos ciudadanos que serán objeto de financiación con el presupuesto participativo teniendo en cuenta que estos deben estar articulados con los objetivos y metas establecidas en el PDT.
- Explica a la ciudadanía la vigencia presupuestal en la cual se desarrollarán los proyectos, recordando que el Plan Operativo Anual de Inversiones se implementa el año inmediatamente siguiente y debe estar articulado al calendario presupuestal, de conformidad con el reglamento expedido por el respectivo Concejo o Asamblea según lo establecido en la Ley 1551 de 2012, artículo 3 parágrafo 3.
- Construye, en los escenarios de participación, proyectos con las especificaciones técnicas definidas por el Departamento Nacional de Planeación mediante la “Metodología General Ajustada para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública (MGA)”.
- Registra en el Banco de Proyectos de la entidad territorial aquellos proyectos viables y aprobados por la ciudadanía durante el proceso de participación, recordando que esta es una herramienta

del sistema de planificación que facilita la toma de decisiones a lo largo de todo el ciclo de vida de la inversión según el Departamento Nacional de Planeación (2017).

- Con los proyectos definidos y registrados en el Banco de Proyectos, elabora el POAI incluyendo información como la numeración del proyecto, nombre del proyecto, código del proyecto BPIM, objetivo del proyecto, programa en el PDT, código del programa, descripción de la meta de resultado, descripción de la meta de producto, código del producto, meta de producto de la vigencia, sector y código del sector conforme a los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación(2015).
- Presenta el POAI ante el Concejo Municipal o la Asamblea Departamental.
- Garantiza la implementación de los proyectos con recursos de presupuesto participativo en la anualidad correspondiente.

Recuerda que el POAI vincula el Plan de Desarrollo en su parte estratégica, su plan plurianual de inversiones, con el sistema presupuestal del municipio: marco fiscal de mediano plazo, y el presupuesto anual del rentas y gastos (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Lineamiento 6: Seguimiento a los proyectos financiados con presupuesto participativo

- Vincula al proceso de seguimiento del desarrollo de los presupuestos participativos a los consejos territoriales de planeación (Ley 1757 de 2015, art. 93), dado que ellos tienen que realizar un informe de seguimiento al PDT.
- Desarrolla acciones para informar a la ciudadanía sobre la gestión realizada para dar cumplimiento a los proyectos implementados. Para ello deberás:
 - Suministrar información clara, veraz y periódica sobre la gestión de la entidad territorial con el fin de mantener informada a la ciudadanía sobre el avance y los resultados de los proyectos.
 - Permitir que las veedurías o grupos de control social conozcan el contenido de los proyectos que serán implementados, promoviendo así el seguimiento ciudadano y la transparencia en la ejecución.
 - Desarrollar espacios de rendición de cuentas que faciliten el diálogo y el encuentro entre ciudadanía y administración, ya sea de manera presencial, virtual o mixta. Estos espacios pueden incluir foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, ferias de la gestión o audiencias públicas, con el fin de que los ciudadanos y las organizaciones sociales puedan evaluar la gestión y los resultados de los proyectos implementados según lo establecido en la Ley 1757 de 2015, artículo 53.

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 4. Ruta metodológica para el desarrollo de presupuestos participativos



Referencias

- Congreso de la República. (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. (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=48267>
- 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=65335>
- 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. (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. (2022). *El Plan Nacional de Desarrollo. Revista Jurídica. Los conceptos jurídicos más relevantes de la Oficina Asesora Jurídica del DNP*. Edición 1, 1-13.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: “Colombia, potencia mundial de la vida”*. 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