Agencia de Renovación del Territorio

RIMISP
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

PNUD

FONDO MULTIDONANTE DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PAZ

DESBLOQUEANDO *el Territorio*

Guía para acelerar iniciativas

PDET

relacionadas con el ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD Colombia

Sara Ferrer Olivella - Representante Residente
Carla Zacapa - Representante Residente Adjunta
Blanca Cardona - Gerente de Gobernabilidad Democrática
Liza Gruesso - Jefe de Proyecto

Equipo de Proyecto:

- Diego García
- Laura Urrego
- Adrián Quiroga
- Diana Olivares
- Alex Hernández
- Juan Diego Rubio
- Lisset Vera

Agencia de Renovación del Territorio

Raúl Delgado Guerrero - Director General
Ileana Indira Echavarría López - Directora de Programación y Gestión para la Implementación
Claudia Marcela Martínez Abondano - Subdirectora de Programación y Coordinación
Ignacio Gallo - Coordinador Pilar 1 y enlace de proyecto

Elaboración de contenidos

RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
Diego Bautista - DIrector Oficina Colombia

Equipo de Proyecto:

- Sandra Samacá Rojas
- Mónica Machado
- Milena Umaña
- Lilia Sánchez

Revisión de contenidos PNUD

Liza Gruesso - Jefe de Proyecto

Revisión de contenidos ART

Ignacio Gallo - Coordinador Pilar 1 y enlace de proyecto

Contenido

Introducción 5

1.ORDENAR PARA TRANSFORMAR: ARTICULAR EL TERRITORIO CON LOS OBJETIVOS PDET 112.

RUTAS Y ORIENTACIONES PARA LA ACELERACIÓN DE LAS INICIATIVAS PDET RELACIONADAS CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL 30

2.1. Rutas de aceleración para iniciativas condicionadas por normativas de ordenamiento territorial. 18

2.2. Rutas para acelerar iniciativas relacionadas con el acceso a la tierra. 29

2.3. Rutas para integrar iniciativas sectoriales en el contexto territorial. 40

2.4. Orientaciones y rutas para acelerar iniciativas por conflictos socio territoriales. 57

Orientaciones sobre estrategias que aportan a la solución de los conflictos socio territoriales por uso y acceso del territorio 57

2.5. Orientaciones para acelerar iniciativas relacionadas con la gobernanza territorial 75

Orientaciones para fortalecer la participación incidente y el control social 75

Orientaciones para armonizar los PDET y PATR con otros instrumentos de planeación territorial 81

2.6. Rutas para fortalecer las capacidades institucionales insuficientes a nivel local para la gestión del Ordenamiento Territorial 99

3. UN LLAMADO A LA ACCIÓN 108

4. REFERENCIAS 119

Siglas

AGROSAVIA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANV	Agencia Nacional Virgilio Barco
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CAM	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CMP	Catastro Multipropósito
CTP	Consejos Territoriales de Planeación
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de Prosperidad Social
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
EEP	Estructura Ecológica Principal
JAC	Juntas de Acción Comunal
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IEI-PUJ Cali	Instituto de Estudios Interculturales-Pontificia Universidad Javeriana Cali
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPU	Impuesto Predial Unificado
LGBTIQ+	Lesbiana, Gay, Trans, Bisexual, Intersexual, Queer, Asexual y +.
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MCI	Mediación de Conflictos Intercultural
MEC	Mecanismo Especial de Consulta previa
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NARP	Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OT	Ordenamiento Territorial
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva
PDD	Plan de Desarrollo Departamental
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDM	Planes de Desarrollo Municipales
PDT	Planes de Desarrollo Territoriales
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POMCA	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
POR	Plan de Ordenación Regional
PORH	Plan de Ordenación de Recurso Hídrico

PIMA	Plan Institucional de Mejoramiento Acordado
PMAA	Plan de Manejo Ambiental de Acuíferos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícitos
PNN	Parques Nacionales Naturales de Colombia
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el medio Ambiente
PRR	Planes de Retorno y Reubicación
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUV	Registro Único de Víctimas
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
URT	Unidad de Restitución de Tierras
SIG	Sistema de Información Geográfica
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SGR	Sistema General de Regalías
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNGRD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
TDRD	Titular de Derecho Real de Dominio
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social
ZRF	Zona de Reserva Forestal
ZRC	Zona de Reserva Campesina

Glosario

Aceleración de Rutas: se refiere a la implementación de estrategias y acciones para agilizar los procesos de formalización y ejecución de proyectos en los municipios de los PDET. Esta aceleración busca optimizar tiempos, recursos y gestión para cumplir de manera eficiente los compromisos de desarrollo establecidos en los PDET.

Agencia Nacional de Tierras (ANT): es la entidad encargada de regular y gestionar la propiedad y el uso de la tierra en Colombia, especialmente en los procesos de formalización y regularización de tierras rurales.

ART (Agencia de Renovación del Territorio): entidad encargada de coordinar y ejecutar políticas de desarrollo en territorios afectados por el conflicto armado, promoviendo la inclusión y la mejora de la calidad de vida de las comunidades.

Articulación Institucional: proceso de coordinación entre diferentes entidades del gobierno y organizaciones para implementar de manera efectiva las políticas y proyectos de desarrollo.

Capacidades comunitarias: es el conjunto de habilidades, recursos y saberes que poseen los miembros de una comunidad y sus organizaciones sociales para identificar, analizar y abordar los problemas y desafíos que enfrentan en su entorno.

Capacidad Institucional: habilidad de las instituciones para ejecutar y gestionar proyectos, políticas y recursos de manera eficiente, eficaz y transparente.

Comunidades NARP: la sigla NARP se refiere a comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Es el conjunto de personas de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia e identidad y tienen sus propias tradiciones, formas de organización social y costumbres. Son reconocidas por el Estado colombiano como grupo étnico y poseen derechos colectivos y mecanismos de participación y consulta previa especiales.

Desarrollo Rural: se refiere a las estrategias y proyectos enfocados en mejorar las condiciones de vida de la población rural, a través de la infraestructura, el acceso a servicios básicos, el fortalecimiento de la economía local y la mejor distribución de recursos.

Enfoque de Género: es una perspectiva analítica que permite identificar y reconocer la existencia y persistencia de relaciones históricas de poder, exclusión y marginación que mantienen en desventajas sociales, económicas, políticas y ambientales a las mujeres negras, indígenas, campesinas y a la población LGBTIQ+.

Enfoque Étnico: estrategia de trabajo que permite la participación efectiva de las comunidades étnicas con base en el reconocimiento y respeto por la cultura propia, sus sistemas de pensamiento, su cosmovisión, sus tiempos y metodologías propias.

Formalización de Tierras: es el proceso que permite a los ocupantes de tierras rurales obtener el título legal sobre las propiedades que ocupan, con el fin de garantizar derechos de propiedad.

Intervención Integral: es el conjunto de acciones, proyectos y estrategias que abarcan distintas áreas y sectores (infraestructura, educación, salud, etc.) en un municipio, con el objetivo de fortalecer las condiciones de vida de la población y acelerar su desarrollo económico y social.

Mesas comunitarias municipales y subregionales para la Transformación Territorial: son espacios de encuentro, construcción colectiva y diálogo permanente entre la comunidad y la institucionalidad, que hacen parte del Plan de fortalecimiento de capacidades comunitarias con enfoques diferenciales de la ART.

Organización de la Sociedad Civil: son los actores no gubernamentales (ONG, asociaciones comunitarias, etc.) que pueden intervenir en las iniciativas los proyectos PDET para promover la participación, la transparencia y el seguimiento en la ejecución de los proyectos.

Ordenamiento territorial propio: se refiere al ordenamiento, uso y valor que las comunidades dan al territorio, que puede coincidir o no con las determinaciones formales del ordenamiento territorial. Incluye aspectos históricos, culturales y organizativos relevantes para las comunidades, el uso actual y proyectado del territorio desde su perspectiva y los conflictos territoriales identificados.

OT (Ordenamiento del Territorio): proceso de planificación que busca distribuir el uso del suelo de manera equilibrada y sostenible, atendiendo a las necesidades sociales, económicas y ambientales.

Participación incidente: "un recurso permanente que permite crear confianza con la ciudadanía, ganar legitimidad y tomar decisiones acordes con las necesidades de los ciudadanos" (ART, 2023).

PATR (Planes de Acción para la Transformación Regional): son instrumentos de planificación y gestión, para cumplir con los objetivos de los PDET, elaborados de manera participativa incluyendo todos los niveles del ordenamiento territorial, concertados con las autoridades locales y las comunidades.

Participación Comunitaria: es el proceso en el que las comunidades locales tienen voz y voto en las decisiones sobre los proyectos que afectan su territorio.

POT (Plan de Ordenamiento Territorial): cuando se haga referencia al Plan de Ordenamiento Territorial, se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos por el artículo 9 de la Ley 388 de 19971.

Determinantes de Superior Jerarquía: son normas, principios o directrices establecidas por instancias de mayor nivel (como el gobierno nacional o regionales) que deben ser incorporadas en los instrumentos de ordenamiento territorial.

Superposición cartográfica: es el traslape de la combinación de varias capas de mapas con diferentes elementos geográficos.

Introducción

Con la firma de los Acuerdos de Paz, en el año 2659/-+689016, se dio paso a la formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en 170 municipios del país, que se agruparon en 16 subregiones. En estos municipios, las comunidades participantes priorizaron iniciativas para el desarrollo territorial, que fueron consignadas en los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR). Durante los años de implementación de estos instrumentos, el ordenamiento territorial (OT) ha planteado retos y dificultades para la activación e implementación de las iniciativas por diversas causas, tales como la falta de actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, la desarticulación multinivel, la desactualización de la información predial y cartográfica, el traslape de figuras, los conflictos territoriales, entre otros.

En este contexto, se desarrolló el proyecto **"Modelo para la aceleración e implementación sostenible de iniciativas PDET en la subregión Catatumbo"**, liderado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), con la financiación del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz (MPTF, por sus siglas en inglés). Este proyecto fue un punto de partida fundamental para analizar y agilizar la implementación de las iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el Catatumbo, permitiendo identificar las principales problemáticas relacionadas con el ordenamiento territorial que dificultan la ejecución de los PATR, así como las posibles rutas y orientaciones para su activación y futura implementación.

En la ejecución del proyecto, la principal estrategia se concentró en la aceleración de iniciativas, orientando la ruta de trabajo y el plan de acción en territorio. Bajo este marco, se consolidó un enfoque para la revisión, cualificación y espacialización, a través de un diagnóstico de las iniciativas, que facilitó la identificación de posibles rutas de activación para su futura ejecución. Para transversalizar este propósito en otras regiones del país, este insumo tiene el objetivo de proporcionar las orientaciones y lineamientos para la cualificación, articulación y aceleración de iniciativas, reconociendo los desafíos contextuales de las regiones, pero aprovechando las lecciones aprendidas y logros alcanzados a lo largo de este proceso. Finalmente, esta guía busca promover y potenciar acciones afirmativas en los territorios, brindando herramientas técnicas para el abordaje de conflictos sociales, territoriales y de planeación que han obstaculizado el PDET, mediante el impulso de una visión colectiva del territorio que apunta a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

A partir de la experiencia en la ejecución de los PATR y los insumos generados por el proyecto **"Modelo para la aceleración e implementación sostenible de las iniciativas PDET en la subregión del Catatumbo"**, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural –Rimisp–, con el apoyo y el acompañamiento del PNUD y de la ART, elaboró las rutas y orientaciones para abordar las seis problemáticas más recurrentes en la implementación del PDET, de manera que sea posible impulsar y acelerar las iniciativas que presentan dificultades por situaciones relacionadas con el OT. Como resultado del análisis y de los aportes de los equipos nacionales y regionales del PNUD y de la ART, se definieron las rutas y orientaciones para destrabar los cuellos de botella específicos de cada problemática. Si bien el Modelo de Aceleración se llevó a cabo en la subregión del Catatumbo, los aprendizajes sobre las problemáticas y las acciones pertinentes para abordarlas pueden extrapolarse a las 16 subregiones PDET, y las experiencias pueden replicarse, teniendo en cuenta los contextos específicos.

Como resultado del proceso previo, se ha desarrollado la **Guía Nacional Desbloqueando el Territorio:**

Guía para Acelerar Iniciativas PDET Relacionadas con el Ordenamiento Territorial, disponible en formato impreso y digital. La versión impresa ofrece hitos sobre las rutas y orientaciones que, a través de su implementación efectiva, permitirán acelerar las iniciativas PDET relacionadas con el ordenamiento territorial. Esta versión digital, por su parte, ofrece de forma detallada, en fichas, las rutas y orientaciones con el marco normativo, la identificación de actores por nivel aplicable a cada cuello de botella, que permitirán a los equipos técnicos acelerar las iniciativas PDET relacionadas con el ordenamiento territorial.

La razón de contar con dos versiones es permitir una mayor profundización de los aspectos abordados en la guía impresa y en las rutas que allí se proponen. La versión impresa presenta una síntesis de los hitos clave y orientaciones generales para acelerar iniciativas PDET relacionadas con el ordenamiento territorial, mientras que la versión digital amplía y detalla esa información a través de fichas que incluyen el marco normativo, la identificación de actores por nivel y orientaciones específicas por problemática.

Ambas versiones son complementarias y se recomienda su uso conjunto: la guía impresa facilita una lectura rápida y estructurada de los contenidos principales, y la guía digital permite profundizar en cada ruta y aplicar técnicamente los lineamientos propuestos.

De esta manera, el propósito de esta guía es orientar a los equipos territoriales de la ART, servidores públicos de los niveles nacional y territorial, consejos comunitarios de participación, líderes comunitarios y demás actores involucrados en la aceleración e implementación del PDET, en la identificación de rutas técnicas y operativas para superar los cuellos de botella más frecuentes en materia de ordenamiento territorial, los cuales han dificultado la ejecución de las iniciativas desde la formulación misma de los PATR, y han profundizado la conflictividad territorial que genera el uso del suelo y los recursos naturales.

Para facilitar su comprensión, esta guía se ha dividido en tres secciones que abordan los aspectos clave para la activación y aceleración de las iniciativas PDET relacionadas con el ordenamiento territorial.

En la primera parte, se presenta la importancia de articular el territorio con los objetivos PDET para lograr las transformaciones e impactos propuestos, en donde se detallan los seis componentes desarrollados en el proyecto **"Modelo para la aceleración e implementación sostenible de las iniciativas PDET en la subregión Catatumbo"**, que determinan la importancia de articular el OT en la gestión de los PATR. En la segunda sección, se encuentran las rutas y orientaciones para abordar los cuellos de botella específicos de cada una de las seis problemáticas que obstaculizan la implementación de los PATR. Finalmente, las conclusiones de la tercera sección son una invitación para profundizar en las rutas y acciones que indican cómo concretar la implementación de las iniciativas, para aportar a la transformación de los territorios y la superación de sus brechas históricas, evidenciando que este no es un proceso estático, sino que, en su evolución, permite identificar nuevas rutas y orientaciones para agilizar la implementación de las iniciativas.

01.

ORDENAR PARA TRANSFORMAR:

articular el territorio con los objetivos **PDET**

1. ORDENAR PARA TRANSFORMAR: ARTICULAR EL TERRITORIO CON LOS OBJETIVOS PDET

En Colombia, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) fueron formulados como una estrategia para superar los rezagos históricos y profundas desigualdades en las zonas rurales más afectadas por el conflicto armado. Por esta razón, los 170 municipios PDET, que han convivido con el conflicto, la exclusión y la economía de subsistencia, son fundamentales para desarrollar el futuro del país y lograr los objetivos del Acuerdo Final. En estos municipios, las comunidades definieron 33.007 iniciativas que se integran en 16 PATR, uno para cada subregión.

La experiencia acumulada durante el proyecto **"Modelo para la aceleración e implementación sostenible de iniciativas PDET en la subregión Catatumbo"** confirma una hipótesis esencial: el enfoque territorial y el OT son una llave estratégica para lograr la implementación de las iniciativas PDET. Sin una comprensión precisa del territorio, de sus dinámicas, y una planificación y ordenamiento territorial a largo plazo —concertada con sus habitantes—, ninguna obra o intervención perdurará ni alcanzará la escala de acción deseada; con un OT actualizado y articulado a esa visión, se impulsa el desarrollo humano sostenible, se habilitan recursos para la transformación territorial y se reducen los conflictos derivados del uso del suelo.

1.1. El enfoque territorial para gestionar las iniciativas PDET

El enfoque territorial es una estrategia de desarrollo que reconoce la diversidad social, ambiental, cultural y productiva de los territorios. En lugar de aplicar soluciones homogéneas desde el nivel central, promueve intervenciones construidas de abajo hacia arriba, con la participación incidente de las comunidades, articulación interinstitucional y reconocimiento de las dinámicas locales.

El enfoque territorial parte del reconocimiento de que los territorios no son meros espacios geográficos, sino construcciones sociales dinámicas, con identidades, relaciones de poder, trayectorias históricas, ecosistemas y vocaciones productivas propias. Desde esta visión, el desarrollo no puede ser entendido como una sumatoria de intervenciones sectoriales desarticuladas, sino como un proceso integral que debe partir del conocimiento profundo del territorio, sus actores y sus potencialidades. Este enfoque busca superar las lógicas de planificación centralista homogénea, promoviendo una lectura multiescalar, diferencial e intersectorial.

Este enfoque se basa en principios de equidad, sostenibilidad, inclusión y gobernanza multinivel, y es clave para cerrar brechas territoriales y asegurar que las inversiones públicas respondan a realidades diferenciadas. En el contexto PDET, ha sido reconocido por el Acuerdo Final de Paz como el fundamento de la Reforma Rural Integral (RRI), articulado en los PATR como planes que deben responder a las condiciones específicas de cada región.

El Acuerdo Final de Paz establece que:

> El enfoque territorial de las comunidades rurales debe tener en cuenta las características sociohistóricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, así como sus necesidades diferenciadas (...) y la vocación de los suelos. (Acuerdo Final, punto 1.2.1, Reforma Rural Integral)

Asimismo, el Decreto-Ley 893 de 2017 que crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) refuerza esta noción al establecer que:

> Los PDET deberán contar con un diagnóstico participativo elaborado con las comunidades, una visión del territorio y un enfoque territorial que reconozca las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos, de conformidad con las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial. (Decreto-Ley 893 de 2017, artículo 1º, parágrafo 2°)

¿Para qué sirve el enfoque territorial?

- Para reducir las desigualdades regionales, reconociendo vocaciones, rezagos e identidades locales.
- Para fortalecer la gobernanza, promoviendo decisiones descentralizadas y concertadas.
- Para maximizar el impacto de las inversiones, alineándose con los activos y necesidades locales.
- Para transformar el territorio como sistema, articulando políticas sectoriales desde una mirada integral y sistémica.

¿Cómo se aplica el enfoque territorial en la gestión de iniciativas PDET?

1. Reconocer la diversidad territorial y definir ámbitos diferenciados

- Identificar territorialidades específicas (étnicas, campesinas, productivas, ambientales).
- Delimitar ámbitos territoriales dentro de la subregión de acuerdo con dinámicas diferenciadas que requieren de estrategias particulares a cada uno de ellos.

2. Territorializar las decisiones de inversión pública

- Espacializar usos, proyectos, iniciativas, programas y proyectos.
- Priorizar inversiones con base en condiciones territoriales (ambientales, accesibilidad, conflictos, vocación de uso, etc.).
- Buscar la integración de iniciativas para lograr proyectos integrales de mayor impacto.

3. Construir visiones y prioridades desde la base comunitaria

- Activar mecanismos de participación incidentes.
- Incorporar iniciativas relacionadas directamente o de manera complementaria a planes comunitarios (Planes de Vida, Etnodesarrollo, Planes de Retorno) en la priorización de la inversión.

4. Integrar con instrumentos de planeación existentes

- Articular PATR con POT, POMCA, PIRC, PND y Planes Sectoriales.
- Reconocer tensiones normativas y buscar armonización desde el nivel territorial.

5. Asegurar enfoque diferencial e inclusivo

- Incorporar necesidades de mujeres, jóvenes, pueblos étnicos y población LGBTIQ+.
- Priorizar territorios y grupos en mayor situación de vulnerabilidad.

6. Gestionar capacidades institucionales y comunitarias

- Fortalecer a las autoridades locales en lectura territorial, planificación y formulación de proyectos.
- Crear condiciones habilitantes para la participación incidente de comunidades.

La incorporación del enfoque territorial permite convertir el **PATR** en una hoja de ruta realista, alineada con la transformación estructural de las condiciones de vida y producción en el territorio.

1.2. El ordenamiento territorial como estrategia transformadora

El ordenamiento territorial no es un instrumento técnico neutro. Es una estrategia política y operativa para transformar las condiciones estructurales de desigualdad territorial, mediante el uso planificado, concertado y sostenible del suelo, los ecosistemas, la infraestructura y los asentamientos humanos. En contextos como los priorizados por los **PDET**, donde convergen la exclusión histórica, el abandono institucional y la riqueza en bienes comunes, el ordenamiento territorial permite alinear las inversiones públicas con una visión integral del desarrollo que responda a las especificidades de cada territorio.

Desde la perspectiva de los **PDET**, el ordenamiento territorial actúa como una plataforma habilitante para la implementación de iniciativas transformadoras. Permite identificar zonas estratégicas para la reactivación productiva, la conectividad rural, la gestión del agua, el reconocimiento de territorialidades étnicas y campesinas, la consolidación de centralidades locales, la protección ambiental y la prevención de conflictos por el uso del suelo. Así, el ordenamiento deja de ser un ejercicio técnico-formal para convertirse en el motor estructural de la Reforma Rural Integral en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Articulación entre el ordenamiento territorial y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

La articulación entre el ordenamiento territorial y los **PDET** se basa en una premisa fundamental: transformar el territorio exige coherencia entre las decisiones de política pública y las dinámicas reales del espacio. Esta articulación permite que las iniciativas priorizadas por las comunidades en el marco del PATR se anclen en una lectura integral del territorio y puedan ser viabilizadas con mayor sostenibilidad y eficacia.

El **PDET**, como expresión territorial de la Reforma Rural Integral, requiere de instrumentos de ordenamiento que permitan: (1) ubicar geográficamente las iniciativas; (2) identificar condiciones habilitantes para su ejecución (acceso, normatividad, riesgos, conectividad); (3) orientar las inversiones hacia centralidades funcionales; y (4) armonizar los usos del suelo propuestos con los instrumentos existentes, como los POT, POMCA, Planes de Manejo Ambiental y PIRC. De este modo, el ordenamiento territorial no solo mejora la ejecución técnica y financiera de las iniciativas, sino que fortalece la gobernanza local y promueve el arraigo territorial.

¿Qué dificultades generales de ordenamiento se encuentran al momento de activar iniciativas?

Cada iniciativa **PDET** es una oportunidad de cambio; sin embargo, nos encontramos en un contexto complejo y con situaciones que dificultan la implementación de las iniciativas desde el **OT**, tales como:

- **Instrumentos desactualizados**. Más del 70 % de los municipios PDET tienen un POT o EOT vigente de hace una década o más; la escala de su cartografía es 1:100 000, a pesar de que lo requerido para los estudios de amenaza y riesgo en suelo urbano es, como mínimo, 1:5.000.
- **Traslape de figuras**. En una misma hectárea confluyen resguardos, solicitudes mineras, Zonas de Reserva Forestal y predios restituidos, entre otros, por lo que surgen conflictos socioambientales

que limitan la ejecución de proyectos y dificultan la consolidación de cadenas de valor y gobernanza a nivel de subregión.

- **Invisibilidad espacial de las iniciativas**. Generalmente, las iniciativas suelen encontrarse en hojas de cálculo sin georreferenciar, situación que dificulta su jerarquización e integración, así como la valoración de las restricciones normativas o conflictividades territoriales.
- **Déficit de datos prediales**. Se encuentran dificultades frente a la calidad de la información predial, un catastro desactualizado, bienes públicos sin registro, servidumbres sin constituir, lo cual afecta la ejecución de los proyectos.
- **Coordinación multinivel frágil**. Múltiples actores intervienen en la toma de decisiones sobre el territorio, con bajos niveles de coordinación.
- **Ordenamiento subregional ausente.** El PATR establece un débil diálogo con las estrategias de ordenamiento territorial subregional o con los instrumentos de planeación propios de las comunidades étnicas (Planes de Vida y Planes de Etnodesarrollo).

Reconocer estas condiciones permite proyectar rutas de aceleración realistas, ajustar cronogramas y mitigar las limitaciones para activar la implementación de las iniciativas. La experiencia del **"Modelo para la aceleración e implementación sostenible de las iniciativas PDET en la subregión Catatumbo"** demostró que analizar e involucrar las decisiones del ordenamiento territorial en sus diferentes niveles, georreferenciar las iniciativas del **PATR**, y cruzarlas con determinantes ambientales o con las conflictividades asociadas al uso de la tierra permite reducir incertidumbres y gestionar las restricciones para facilitar su implementación.

1.3. De la iniciativa aislada al proyecto transformador

Cada iniciativa del **PATR** es una pieza de un rompecabezas estratégico que, para lograr impacto, debe alinearse con los objetivos estructurales del Acuerdo de Paz: cerrar brechas históricas, diversificar la economía rural, consolidar la paz y transformar la institucionalidad territorial en un horizonte de tres periodos de gobierno. No se trata de ejecutar proyectos fragmentados, sino de orientar su acumulación hacia una visión de desarrollo territorial construida desde los actores locales, expresada en el Momento 1 de la revisión de los **PATR**.

En este marco, el ordenamiento territorial ofrece la base estructural para transitar de iniciativas puntuales a proyectos transformadores. Esto implica partir de una visión compartida subregional que guíe las inversiones públicas, articule escalas, actores y recursos, y se expresa en decisiones de uso del suelo que habiliten procesos de largo plazo.

- **Consolidar la visión subregional,** a partir de los resultados de las visiones subregionales del Momento 1 de la revisión de los **PATR** y su articulación con las estrategias de desarrollo departamental y municipal; debe construirse una visión territorial compartida que oriente el uso del suelo, la localización de infraestructura y la priorización de servicios e inversiones estratégicas. Esta visión debe ser resultado de acuerdos sociales y de lectura política del territorio.
- **Sincronizar los instrumentos multiescala,** alinear los **EOT**, **POMCA**, Planes de Manejo Ambiental, planes sectoriales y estrategias regionales de planificación permite eliminar contradicciones normativas, habilitar suelo para los proyectos priorizados y promover sinergias entre sectores y niveles de gobierno. La sincronización multiescala es esencial para que la norma impulse, y no bloquee, el mandato transformador del **PDET**.
- **Articular actores y recursos**, integrar los planes plurianuales de inversión con los bancos de proyectos (BPIN), las fuentes de financiación como el OCAD-Paz y las ventanillas de

cooperación internacional permite asegurar la sostenibilidad financiera y técnica de las iniciativas. Esta articulación exige construir arreglos institucionales que promuevan la corresponsabilidad entre niveles de gobierno y entre lo público y lo comunitario.

Para operacionalizar el tránsito hacia proyectos transformadores, es necesario aplicar las siguientes líneas de desarrollo:

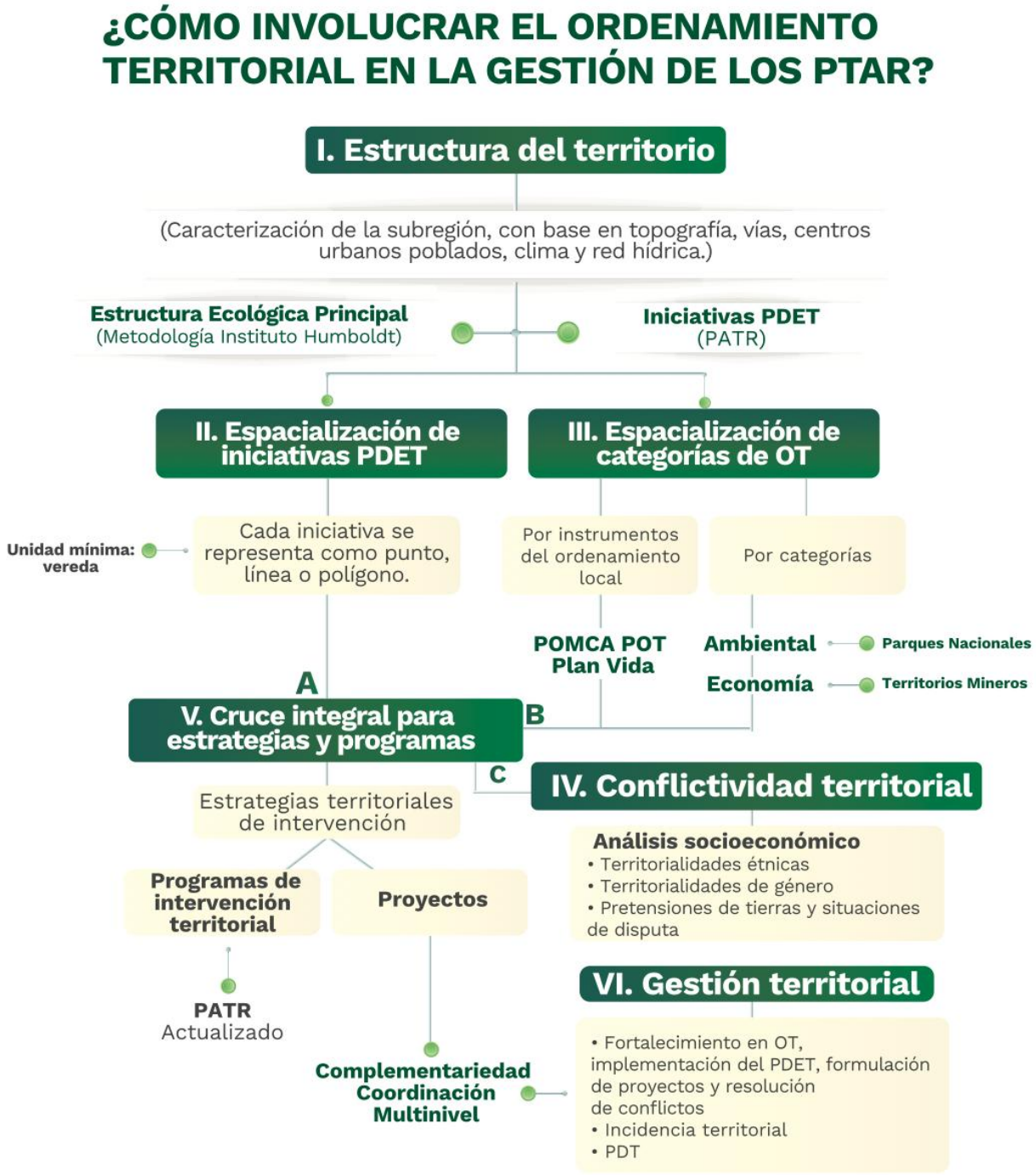
1. **Incorporar la visión territorial como base para la definición de programas y proyectos** en el marco de la revisión de los **PATR**. Ello exige que las apuestas territoriales construidas por las comunidades sean el punto de partida para la planeación operativa de los diferentes niveles de gobierno.
2. **Buscar la complementariedad entre programas y proyectos** incluidos en los planes de desarrollo territoriales municipales y departamentales con los programas nacionales. Esta alineación permite articular esfuerzos, evitar duplicidades y generar impactos acumulativos en el territorio.
3. **Espacializar programas, proyectos e iniciativas,** de manera que puedan encontrarse rutas para integrarlos de forma intersectorial en áreas específicas del territorio, buscando generar un mayor impacto y menores costos de operación de los proyectos.
4. **Complementar y articular los programas, proyectos e iniciativas del PATR con los instrumentos de ordenamiento territorial** tales como los **EOT**, **POMCA** y Planes de Manejo, garantizando que las decisiones de uso del suelo respalden las apuestas estratégicas priorizadas por las comunidades y eviten restricciones normativas que limiten su implementación.
5. **Incluir el enfoque diferencial étnico y campesino**, incorporando acciones previstas en Planes de Vida de pueblos indígenas, las propuestas de Zonas de Reserva Campesina, entre otras.

En resumen, pasar de iniciativas dispersas a apuestas y programas estructurantes requiere una mirada territorial de largo plazo, guiada por el ordenamiento, construida colectivamente y sostenida con mecanismos de planeación, financiamiento y gobernanza. El territorio no es solo el lugar de ejecución, es el sujeto y el medio de la transformación.

1.3. Los aprendizajes del "Modelo para la aceleración e implementación sostenible de las iniciativas PDET en la subregión Catatumbo"

El **"Modelo para la aceleración e implementación sostenible de las iniciativas PDET en la subregión Catatumbo"**, implementado por la ART, el PNUD y el PNUMA, demostró que los **PATR** se pueden activar con mayor rapidez cuando, desde su inicio, la formulación se apoya en el **OT**. En este sentido, el reto inicial se centró en convertir la información dispersa —mapas ambientales, bases prediales, diagnósticos socioculturales y más de 3.500 iniciativas comunitarias— en un sistema único de decisión para guiar la inversión pública y disminuir los conflictos, a partir del reconocimiento de los intereses de cada actor territorial. Con base en esta orientación, se construyó una metodología con seis componentes que combinan el análisis físico-ambiental, la georreferenciación de iniciativas, la lectura normativa y la caracterización sociocultural. Los seis componentes, ejecutados en secuencia, proporcionan una base técnica y social que respalda la toma de decisiones y facilita la implementación de proyectos del **PATR**, alineados con las realidades territoriales.

En el siguiente esquema se sintetizan estos componentes, los cuales se detallarán a continuación:



Fuente: Elaboración ART – "Modelo para la aceleración e implementación sostenible de iniciativas PDET en la subregión Catatumbo".

I. Estructura del territorio

Se caracterizó la subregión con base en topografía, clima, accesibilidad vial y fluvial, centros urbanos y red hídrica. Sobre esta base, se definió la **Estructura Ecológica Principal (EEP)**[1] aplicando la metodología del Instituto Humboldt[2]. La valoración participativa de la Estructura Ecológica Principal permitió identificar la mejor estrategia para incorporar información ambiental en los instrumentos de ordenamiento territorial municipal, generando información actual y relevante sobre la oferta ambiental de los municipios del Catatumbo. Para tal efecto, el proyecto elaboró productos con análisis refinados de la información secundaria disponible y relevante para estimar, a una escala indicativa, la EEP de los ocho municipios del proyecto. Este primer componente permite contar con un mapa base para la comprensión del territorio y una definición de la estructura ambiental de soporte.

Para las subregiones que no cuentan con esta metodología, es posible partir de los mapas a escala 1:100.000 del Plan de Zonificación Ambiental (PZA), elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para las 16 subregiones PDET, y complementarse con información producida por las respectivas Corporaciones Autónomas Regionales.

Esta información puede complementarse con información a nivel nacional producida por las diferentes entidades nacionales, a saber:

Capas por categorías temáticas

Tabla 1. Listado de capas espaciales organizadas por categorías temáticas

Categoría	Nombre de la capa	Formato	Año	Escala	Fuente
Cartografía base	Ubicaciones de interés	Shapefile	2024	1:25.000	Elaboración colectiva
	Municipios	Shapefile	2024	1:100.000	IGAC, 2021. Mapa oficial de Colombia https://www.colombiaenmapas.gov.co
	Vías IGAC	Shapefile	2019	1:100.000	
	Drenaje sencillo	Shapefile	2019	1:100.000	
	Drenaje doble	Shapefile	2019	1:100.000	
	Centros poblados	Shapefile	2017	1:100.000	
	Veredas Catatumbo	Shapefile	2024	1:100.000	
Coberturas de la tierra, suelos y ecosistemas	Coberturas MAPBIOMAS 2022	Ráster	2022	30 m	MapBiomas (2022). MapBiomas Colombia, Colección 2. Disponible en: https://colombia.mapbiomas.org
	Coberturas Tierra Corine Land Cover 2020	Shapefile	2020	1:100.000	IDEAM (2024). Estado de las coberturas de la tierra, Colombia 2020. Disponible en: https://visualizador.ideam.gov.co/

[1] Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente -PNUMA, 2024. Anexo 3: Mapas derivados de la estimación de indicadores para la construcción de EEP por municipio. Anex0 4: Scripts usados en el cálculo de Indicadores. Anexo 5: Formulario para la identificación de la estructura ecológica principal municipal.

[2] Proyecto No: SSFA/2024/14AC0004 desarrollado por El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt en cooperación con El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente -PNUMA.

Categoría	Nombre de la capa	Formato	Año	Escala	Fuente
					CatalogoObjetos
	Ecosistemas amenazados UICN	Shapefile	2017	1:100.000	Etter, A., A. Andrade, K. A. Saavedra-Ramírez, and P. Amaya-Valderrama. 2017. Lista Roja de Ecosistemas de Colombia (Vers. 2.0). Technical Report. DOI: 10.13140/RG.2.2.10861.08165.
	Capacidad USO IGAC	Shapefile	2001	1:100.000	IGAC, 2021. Mapa oficial de Colombia https://www.colombiaenmapas.gov.co
	Frontera Agrícola 2023	Shapefile	2023	1:100.000	UPRA (2023). Mapa de Frontera Agrícola, escala 1.100.000. Disponible en: https://sipra.upra.gov.co/nacional
Subcategoría: Ecosistemas estratégicos	Humedales	Shapefile	2024	1:100.000	IDEAM (2024). Estado de las coberturas de la tierra, Colombia 2020. Disponible en: https://visualizador.ideam.gov.co/CatalogoObjetos/
	Bosques de galería y ripario	Shapefile	2024	1:100.000	
	Bosque seco tropical IAvH	Shapefile	2018	1:25.000	IAvH (2018). Bosque Seco Tropical, escala 1:100.000. Disponible en: http://geonetwork.humboldt.org.co/geonetwork/srv/spa/catalog.search#/metadata/6ccd867c-5114-489f-9266-3e5cf657a375
Áreas protegidas y otras figuras de ordenación	Parque Nacional Natural Catatumbo	Shapefile	2024	1:100.000	RUNAP. Parques Nacionales Naturales (2024). Registro único de áreas protegidas. Disponible en: https://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras
	Resguardos indígenas legalizados	Shapefile	2024	1:100.000	ANT. Agencia Nacional de Tierras (2024b). Zonas de reserva campesina constituidas. Disponible en: https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/search?tags=zrc
	Zonas de Reserva Campesina en constitución	Shapefile	2022	1:100.000	
	Zonificación PDET Catatumbo 2021	Shapefile	2021	1:100.000	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022). Marco de cumplimiento del punto 1.1.10 del Acuerdo de Paz: Zonificación ambiental de municipios PDET. Disponible en: https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/datasets/708cdd21a98b41e7b338a2b7d882db5

Categoría	Nombre de la capa	Formato	Año	Escala	Fuente
					b/about
Gestión del riesgo	Amenaza alta de incendios forestales IDEAM 2019	Shapefile	2019	1:100.000	IDEAM (2019). Escenario físico de incendios en coberturas vegetales. Disponible en: https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/search?q=incendios&tags=incendios
	Amenaza por remoción en mapa SGC 2019	Shapefile	2019	1:25.000	Servicio Geológico Colombiano (2019). Mapa de amenazas por movimientos en masa. Disponible en: https://www2.sgc.gov.co/sgc/mapas/Paginas/Imagenes-de-amenazas-.aspx
	Erosión severa	Shapefile	2014	1:100.000	IDEAM (2023). Zonificación de degradación de suelos por erosión. Disponible en: https://www.datos.gov.co/w/m43j-x5hm/dneh-mcp2?cur=EdVM3T319Lj
	Susceptibilidad inundación IDEAM 2010	Shapefile	2010	1:500.000	IDEAM (2010). Zonas susceptibles a inundación. Disponible en: https://www.ideam.gov.co/web/agua/amenazas-inundacion
Índice de Huella Espacial Humana	Índice de Huella Espacial Humana para Municipios 2024	Ráster	2024	30 m	Elaboración Propia
Actividades minero-energéticas	Mapa de Tierras ANH 2023	Shapefile	2023	1:100.000	IGAC (2021). Mapa de clasificación de la tierra por su vocación de uso, escala 1:100.000 [Mapa]. https://geoportal.igac.gov.co/contenido/datos-abiertos-agrologia
Cultivos ilícitos y conflicto	Minas antipersona y municiones sin explosionar 2022	Shapefile	2022	1:10.000	IEI (2024). Información espacial recopilada en temática de conflictos en la Subregión del Catatumbo. Disponible en: https://drive.google.com/drive/folders/1uSXQrWAOjL5nJydiSV5_T6teFJt19eJv
	Densidad de coca 2021	Shapefile	2021	1:1000	

Fuente: PRODUCTOS 3.2.1. Documentos de apropiación institucional de conocimiento: Manual para el uso del aplicativo ArcGis Online. Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt - 2024.

Capas relacionadas con la EEP.

Tabla 2. Listado de capas asociado al principio de biodiversidad.

Criterio	Indicador	Formato	Año	Escala	Fuente
Diversidad de especies	Riqueza especies amenazadas	Ráster	2022	1 km	IAvH/CORPONOR
	Suma biomodelos	Ráster	2022	1 km	IAvH
Diversidad de ecosistemas	Diversidad de ecosistemas naturales	Ráster	2017	1:100.000	IDEAM
	Representatividad de ecosistemas naturales en áreas protegidas	Ráster	2017	1:100.000	IDEAM
	Riqueza de ecosistemas amenazados	Ráster	2017	1:100.000	IAvH
	Remanencia de ecosistemas naturales	Ráster	2017	1:100.000	IDEAM
	Rareza de ecosistemas naturales	Ráster	2017	1:100.000	IDEAM

Tabla 3. Listado de capas asociado al principio de conectividad.

Criterio	Indicador	Formato	Año	Fuente	Escala
Conectividad del paisaje	Red corredores potenciales para conectar áreas protegidas	Ráster	2018	IAvH	1 km
	Áreas protegidas regionales y reservas privadas	Ráster	2018	IAvH	1 km

Tabla 4. Listado de capas asociado al principio de servicios ecosistémicos

Criterio	Indicador	Formato	Año	Fuente	Escala
Provisión	Oferta de agua superficial	Ráster	2024	IAvH	30 m
	Oferta de agua subterránea	Ráster	2015	IDEAM	1:100.000
Regulación	Almacenamiento de carbono en la biomasa aérea	Ráster	2023	IAvH	30 m
	Fertilidad (productividad natural) del suelo	Ráster	2014	IGAC	1:100.000
	Regulación hídrica	Ráster	2023	IAvH	30 m
	Potencial de secuestro carbono orgánico del suelo	Ráster	2024	IAvH	30 m
	Stock de carbono orgánico	Ráster	2017	IGAC	1 km

Tabla 5. Elementos de la red ecológica y calidad ambiental.

Nombre de la capa	Formato	Año	Fuente	Escala
Núcleos	Shapefile	2024	IAvH	1:100.000
Corredores de conectividad	Shapefile	2024	IAvH	30 m
Calidad ambiental	Raster	2024	IAvH	30 m

Fuente: PRODUCTOS 3.2.1. Documentos de apropiación institucional de conocimiento: Manual para el uso del aplicativo ArcGis Online. Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt - 2024.

Adicionalmente, en la página de la CENTRAL PDET (https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/hoja-de-ruta/) se encuentra información multidimensional de cada subregión con sus respectivos análisis y cartografía de las variables analizadas.

II. Espacialización de las iniciativas PDET

La espacialización es un paso fundamental para transitar de la planeación estratégica a la implementación territorial. Consiste en ubicar cada una de las iniciativas PDET dentro del territorio, a partir de criterios técnicos, geográficos y participativos que permitan asignarle un ámbito de intervención concreto. Esta tarea fue aplicada en la subregión del Catatumbo, donde se revisó la información técnica asociada a cada iniciativa registrada para los ocho municipios y se identificaron áreas potenciales de implementación, delimitadas inicialmente a nivel de vereda.
A través de un sistema de información geográfica (SIG), cada iniciativa fue representada como punto, línea o polígono según su naturaleza, y vinculada a su ficha técnica para mantener la trazabilidad de los datos. Este ejercicio permitió visualizar patrones de localización, distribución temática, escala y grado de precisión territorial, facilitando análisis posteriores.

Se identificaron cuatro tipologías principales de iniciativas según su localización:

1. Iniciativas con alcance subregional sin especificación territorial detallada.
2. Iniciativas con cobertura total a nivel municipal.
3. Iniciativas focalizadas en resguardos indígenas.
4. Iniciativas con criterios precisos de geolocalización que permiten acotar su ámbito de implementación, por ejemplo, un punto (colegio), línea (una vía) o un polígono (una asignación de tierras).

Para la espacialización de iniciativas, se tendrán en cuenta los siguientes pasos:

1. Recolectar la información técnica de cada iniciativa del PATR, incluyendo su descripción, localización, ficha técnica y responsables.
2. Clasificar las iniciativas según su ámbito territorial (subregional, municipal, étnico o focalizado).
3. Definir la unidad mínima de espacialización (vereda, centro poblado, resguardo, microcuenca, etc.).
4. Representar cada iniciativa en el sistema SIG como punto, línea o polígono, según corresponda.
5. Vincular los datos espaciales con su ficha técnica y consolidar un visor o base de datos georreferenciada.
6. Analizar la distribución espacial para identificar zonas de concentración, dispersión o complementariedad territorial.

Así mismo, los siguientes son los aportes de la espacialización a la aceleración de iniciativas desde el ordenamiento:

- Permite cruzar las iniciativas con la caracterización territorial (ecosistemas, accesibilidad, riesgos, población, conectividad, etc.), facilitando la priorización y el diseño de intervenciones más pertinentes.
- Identifica territorios donde convergen iniciativas de diferentes pilares; puede ser base para

la formulación de **proyectos integrales o estructurantes**, que potencien el impacto transformador en áreas estratégicas.

- Contribuye a la articulación con instrumentos y categorías de ordenamiento territorial y al seguimiento técnico de la implementación.

III. Espacialización de categorías de OT

La espacialización de las categorías de ordenamiento territorial (OT) permite identificar el régimen jurídico, las condiciones de uso del suelo, los lineamientos de protección ambiental y las restricciones o posibilidades para la localización de proyectos, infraestructura o equipamientos. Estas categorías corresponden a las determinaciones normativas que asignan, regulan y orientan el uso, manejo e intensidad del aprovechamiento del suelo y de los recursos naturales en distintas escalas territoriales.

En esta línea, se incorporaron dos grupos de capas de información territorial:

- Derivadas de instrumentos de ordenamiento local, tales como zonificaciones provenientes de POMCA, POT/EOT y Planes de Vida.
- Definidas por otros niveles territoriales, como Parques Nacionales Naturales, Zonas de Reserva Forestal, títulos mineros, Áreas de Reserva Estratégica Minera, entre otras figuras equivalentes.

Este análisis permite:

i. Comprender el régimen jurídico-normativo aplicable sobre las áreas de intervención priorizadas por las iniciativas **PDET**.
ii. Identificar zonas compatibles o en conflicto con el desarrollo de proyectos, según restricciones de uso del suelo o condiciones especiales de manejo ambiental.
iii. Evaluar la necesidad de concertación o licenciamiento con autoridades ambientales, mineras u otras entidades competentes.
iv. Orientar procesos de estructuración de proyectos con base en una lectura normativa del territorio, lo que fortalece su viabilidad técnica, ambiental y jurídica.

Tabla 6. Ejemplos de categorías de ordenamiento territorial por escala

Escala	Sector	Tipo de categoría	Ejemplos
Nacional	Ambiental	Áreas protegidas	Parques Nacionales Naturales, RAMSAR, DRMI
	Agropecuario	Áreas de protección de producción agropecuaria	APPAS, Clasificación Áreas agrológicas, Zonas de manejo especial
	Minero-energético	Áreas de reserva	Áreas de reserva Estratégicas Minera, Zonas de minería tradicional, Áreas excluidas

Regional	Ambiental	Reservas y figuras regionales	Distritos de Manejo Integrado, Reservas Forestales Regionales
Regional	Ordenamiento departamental	Zonas funcionales	Zonas agroproductivas, conservación, transición
Municipal	Agropecuarias	Categorías de manejo	Áreas agropecuarias tradicionales, mecanizadas, entre otras
Municipal	Uso del suelo	Zonas de uso y aprovechamiento	Residencial, agrícola, de expansión rural

Pasos operativos para espacializar categorías de ordenamiento territorial

1. Recolectar capas geográficas normativas existentes (POT/EOT, POMCA, Planes de Vida, figuras ambientales y sectoriales nacionales).
2. Integrar las capas en un sistema de información geográfica (SIG) unificado, ajustando escalas y formatos.
3. Superponer las iniciativas espacializadas del PDET con las capas normativas, para identificar coincidencias, conflictos o sinergias.
4. Clasificar y sistematizar el tipo de régimen aplicable a cada área de implementación propuesta.
5. Generar mapas analíticos e informes de compatibilidad normativa por iniciativa o clúster territorial.

IV. Análisis sociocultural y conflictividades

El análisis sociocultural y de conflictividades constituye un componente fundamental para comprender las dinámicas territoriales en zonas PDET. Esta dimensión permite evidenciar cómo las relaciones entre actores, los conflictos por la tierra, las territorialidades étnicas y de género, y las pretensiones sobre el uso del suelo afectan la implementación de las iniciativas de desarrollo. El enfoque de ordenamiento social de la propiedad se convierte en una herramienta clave para estructurar este análisis, a partir de la identificación de categorías jurídicas y sociales del territorio que inciden en la toma de decisiones.

Se compiló la información sobre dinámicas y conflictos territoriales, territorialidades étnicas y de género, pretensiones de tierras y eventos de disputa. Este cruce permite entender cómo el uso del suelo se relaciona con la conflictividad existente en el territorio[3].

Pasos operativos para el análisis sociocultural y de conflictividades

[3] A través del Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, se realizó la identificación de la oferta sociocultural y productiva mediante una metodología integral participativa con enfoque de género y étnico, para caracterizar las problemáticas territoriales de la subregión PDET Catatumbo (IEI, 2023a). Las metodologías desarrolladas para la resolución de conflictos socio-territoriales se describen en el cuello de botella “Uso y acceso del territorio” del numeral 2.4. Orientaciones y rutas para acelerar iniciativas por conflictos socio territoriales.

1. Recolección de información secundaria sobre conflictos territoriales, actores y territorialidades presentes en la subregión, a partir de documentos técnicos, bases de datos institucionales (IGAC, ANT, SNR, SUIFP) y estudios previos.
2. Identificación de las categorías de tierras desde el ordenamiento social de la propiedad, tales como: baldíos, reservas de la Nación, sabanas y plafones, territorios étnicos, Zonas de Reserva Campesina y áreas pretendidas o en disputa.
3. Georreferenciación de eventos de conflicto o pretensión, asociándolos a iniciativas PDET existentes y a comunidades étnicas o campesinas, con el fin de identificar posibles tensiones, traslapes o sinergias.
4. Aplicación de criterios de análisis como: magnitud del conflicto, actores involucrados, historia y recurrencia, afectación a derechos, potencial de resolución o necesidad de intervención.
5. Validación comunitaria de los hallazgos mediante espacios participativos con enfoque diferencial, garantizando la inclusión de mujeres, jóvenes, comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas.
6. Integración del análisis en una capa geoespacial que permita cruzar esta información con categorías de ordenamiento y localización de iniciativas **PDET**, facilitando su priorización y ajustes en el diseño.

Este análisis cumple varias funciones estratégicas: (1) permite anticipar y gestionar conflictividades que puedan afectar la implementación de las iniciativas; (2) aporta elementos para priorizar intervenciones de ordenamiento territorial sensibles al contexto social; (3) identifica territorios colectivos o reclamados que requieren rutas de formalización y protección de derechos. Adicionalmente, facilita el diseño de proyectos integrales con base en la realidad sociocultural del territorio.

V. Cruce integral para estrategias y programas

El cruce integral de variables territoriales permite construir una visión comprensiva y estratégica del territorio, a partir de la superposición de capas clave: (i) la estructura del territorio (ocupación, accesibilidad, ecosistemas); (ii) las iniciativas PDET georreferenciadas; (iii) las categorías del ordenamiento territorial (ambiental, agropecuario, minero-energético, urbanístico); y (iv) el mapa sociocultural y de conflictividades. Esta integración genera una herramienta analítica potente para orientar la planeación del desarrollo, la priorización de proyectos y la articulación institucional.

Componentes estratégicos del cruce

- Estrategias de intervención territorial

A partir del análisis conjunto de las variables anteriores, se identifican zonas críticas o estratégicas para la transformación territorial. Esto incluye áreas con alta concentración de iniciativas, presencia de conflictos, condiciones normativas especiales o alto valor ecosistémico y productivo, que requieren intervenciones diferenciadas (zonas de consolidación, reconversión, contención o restauración territorial).

- Conjuntos de iniciativas que pueden agruparse en proyectos integrales

El análisis multiescalar y multivariable permite identificar núcleos territoriales donde varias iniciativas PDET, de diferentes pilares, coinciden espacialmente. Estos núcleos pueden consolidarse en proyectos integrales de mayor escala, con mejor articulación presupuestal e institucional, y mayor impacto transformador.

- Programas de desarrollo territorial articulados al proceso de revisión de los PATR

El insumo analítico derivado del cruce integral permite estructurar líneas programáticas y proyectos prioritarios en los PATR revisados. Estos programas pueden integrar dimensiones productivas, sociales, ambientales y de infraestructura, y se alinean con instrumentos como el POT, el Plan de Desarrollo municipal o departamental, y las políticas nacionales.

Pasos operativos para el cruce integral de variables

1. Consolidar las bases de datos georreferenciadas de iniciativas PDET, capas de ordenamiento territorial, estructura ecológica y sociocultural.
2. Homologar formatos, proyecciones cartográficas y sistemas de referencia para asegurar la interoperabilidad de la información.
3. Superponer capas en un sistema de información geográfica, identificando relaciones espaciales entre iniciativas, categorías normativas y dinámicas sociales.
4. Clasificar zonas del territorio según su potencial de integración programática, conflictividad, compatibilidad normativa y necesidades de intervención.

VI. Gestión territorial y fortalecimiento de capacidades

Esta gestión y fortalecimiento se orientó a la generación de capacidades y a contribuir con la superación de las debilidades institucionales, una de las cuatro variables por las cuales se seleccionaron los 170 municipios PDET. El proyecto identificó cuatro ejes o temáticas principales, dirigidas al fortalecimiento de capacidades de las organizaciones de base social, plataformas en territorio y actores institucionales. Estas fueron: el fortalecimiento en ordenamiento territorial, la implementación del PDET, la formulación de proyectos y la resolución de conflictos territoriales.

El fortalecimiento de capacidades se desarrolló mediante una metodología participativa, teniendo en cuenta lo siguiente:

- La incidencia en los procesos de toma de decisiones y promoción de cambios sociales que conlleven al desarrollo local.
- La entrega de herramientas a la comunidad que promuevan el diálogo multiactor sobre temas relevantes para el ordenamiento territorial y la transformación de la conflictividad.
- La generación de estrategias de desarrollo sostenible a través de la formulación de proyectos productivos.

1.4. Experiencias exitosas para acelerar las iniciativas PDET

Las Rutas de Implementación de Acuerdos (RIA) son rutas diseñadas para acelerar y articular la ejecución de iniciativas priorizadas por las comunidades en los PDET. De acuerdo con la ART (Central PDET, 2025), corresponden a iniciativas que cuentan con gestiones o proyectos relacionados y para las cuales se han identificado algunos productos entregados o en proceso de entrega, alineados con lo solicitado por la comunidad. Sin embargo, su implementación aún no se ha completado en su totalidad. El nivel de avance se clasifica en alto, medio o bajo.

Las iniciativas con rutas de gestión activa o RIA en la subregión del Catatumbo comparten los siguientes elementos comunes:

- Se caracterizan por tener un enfoque integral y participativo, con la interacción entre diversos

actores, que tiene como objetivo abordar de manera efectiva los retos sociales, económicos y ambientales de la región.

- Comparten una visión transversal de inclusión social, con especial énfasis en las comunidades indígenas, el fortalecimiento de capacidades locales y la promoción del acceso a recursos básicos esenciales como la tierra, la infraestructura y los servicios de salud y educación.

A partir del **"Modelo para la aceleración e implementación sostenible de las iniciativas PDET en la subregión Catatumbo",** se identificaron acciones exitosas que pueden ser contextualizadas y desarrolladas en las 16 subregiones PDET para acelerar la implementación de los PATR. A continuación, se sintetizan estas acciones:

Implementación del enfoque étnico

El enfoque étnico es un elemento estratégico para la aceleración de las iniciativas PDET. En el ejercicio implementado por el PNUD en la subregión del Catatumbo, se consideró apropiado, antes de entrar al territorio, realizar un análisis y lectura territorial del Pueblo Barí, reconociendo sus intereses y asumiendo como determinantes de ordenamiento los diversos instrumentos de planeación: Planes de Vida, los informes ante la Jurisdicción Especial para la Paz, el Protocolo de Consulta Previa, los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC). Adicionalmente, se realizó un especial énfasis en la caracterización del daño y la demanda de restitución de derechos de la Unidad de Restitución de Tierras. Como resultado de esta experiencia, se presentan las siguientes lecciones aprendidas:

- Se recomienda adelantar un proceso de socialización de los mapas de los territorios colectivos de resguardos y consejos comunitarios, así como de las áreas identificadas para la implementación de las iniciativas, de tal forma que los actores involucrados reconozcan los límites y extensión de dichos territorios y se respete la integridad territorial, así como los derechos colectivos y culturales de los pueblos étnicos.
- Las administraciones territoriales, como máxima autoridad local, deberán asegurar que cualquier proyecto o acción que afecte a las comunidades étnicas cuente con el consentimiento libre, previo e informado. Los actores involucrados deben reconocer los límites del territorio y la información debe ser transparente para generar relaciones de confianza, lo cual puede permitir el logro de acuerdos para la implementación y sostenibilidad. En este sentido, resulta indispensable desarrollar procesos de consulta o concertación mediante los Mecanismos Especiales de Consulta.
- La implementación de las iniciativas PDET y de los PATR debe articularse con los instrumentos de las comunidades étnicas: Planes de Salvaguarda, Planes de Vida, Planes de Etnodesarrollo, Planes Integrales de Reparación Colectiva y Planes de Retorno y Reubicación. De esta manera, los PATR contribuyen a la persistencia física y cultural de las comunidades étnicas y a la garantía de sus derechos.

Implementación del enfoque de género

Integrar el enfoque de género en los procesos de implementación de los PDET hace parte de las prioridades y demandas programáticas de la aceleración. En este sentido, promover un enfoque de género permite fomentar la equidad e inclusión de mujeres y personas con orientación e identidad sexual diversa como eje transversal y prioritario, además de reconocer sus necesidades específicas, para que la implementación de las iniciativas responda a realidades y desafíos particulares de cada grupo de actores.

Resulta crucial evaluar su impacto de manera precisa y sistemática, a partir de la inclusión de indicadores específicos que permitan medir el grado de equidad de género en el Trazador Presupuestal para la Equidad

de la Mujer y el Trazador de Género del Plan Marco de Implementación, con lo cual se busca fortalecer la calidad y efectividad de las políticas públicas.

Cualificación de las iniciativas PDET

La cualificación de iniciativas **PDET** se configura como una experiencia exitosa para la implementación, partiendo de la articulación de las iniciativas con indicadores de impacto, lo que permite definir brechas, establecer líneas base, metas y responsables. Esto facilita precisar las obligaciones de las entidades intervinientes, para concretar sus competencias en el marco de la implementación y gestión de las iniciativas. El proceso adelantado en el caso del **PDET** de la subregión del Catatumbo permitió la construcción de una matriz de avance a partir de la línea base, la cual ha contado con una constante actualización acorde con la realidad contextual de las iniciativas. Resultado de lo anterior, se establecieron seis frentes sectoriales y estratégicos. Las 16 subregiones **PDET** deberán adelantar el proceso de cualificación de las iniciativas a partir de los siguientes cruces y complementos de la base de iniciativas PDET de la ART:

Metodología General Ajustada (MGA). La primera acción de la cualificación es la asignación del código correspondiente del catálogo de la MGA del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esta actividad debe realizarse periódicamente debido a las actualizaciones que realiza el DNP.

Como criterios importantes que se deben considerar están las columnas denominadas “Estrategia” y “Categoría”, que previamente han sido asignadas por la ART. Algunas iniciativas pueden requerir más de un producto MGA.

La matriz cuenta con otras categorías, como las de programa asociado, subprograma, indicador del producto, descripción del producto MGA y competencia. En este proceso, se evidenció que el catálogo de productos no necesariamente permite establecer las competencias institucionales para su cumplimiento. Por esta razón, se sugiere complementar con los responsables sectoriales del Plan Nacional para la Reforma Rural Integral (PNRRI), con el Plan Nacional Sectorial (PNS) o con el Plan de Formalización Masiva y el visor de competencias del DNP.

Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral. La armonización de las iniciativas PDET con los 16 Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral (RRI) permitió identificar el cierre de brechas entre el campo y la ciudad. Los reportes de la ART denominados “Iniciativas sin gestión” se articulan con los Planes Nacionales Sectoriales (PNS). Para el caso del Catatumbo, el equipo del PNUD adelantó una revisión detallada de estos instrumentos partiendo de la MGA para delimitar la iniciativa, lo que produjo un cambio de asignación de algunos PNS y permitió delimitar el objetivo de algunas iniciativas muy amplias.

Ejes Estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Este plan se articula con el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (PMI), que orienta la formulación e implementación de políticas públicas, a partir de la identificación de objetivos, indicadores, planes, programas y presupuestos proyectados para la implementación de la RRI, con énfasis en los PDET.

Plan Plurianual de Inversiones (PPI). Este plan evidencia las líneas de inversión nacional y los proyectos estratégicos de impacto regional y departamental, a partir de las identificaciones de las regiones por ventajas comparativas, ecosistemas estratégicos, nodos de desarrollo, territorio ZOMAC y los municipios PDET. El ejercicio de cualificación realizado por el equipo del PNUD permitió identificar niveles de convergencia de las iniciativas PDET con los ejes estratégicos del PND. Al identificar que están alineadas con estos ejes estratégicos, se garantiza la coherencia con el PPI del cuatrienio, asignando recursos específicos para

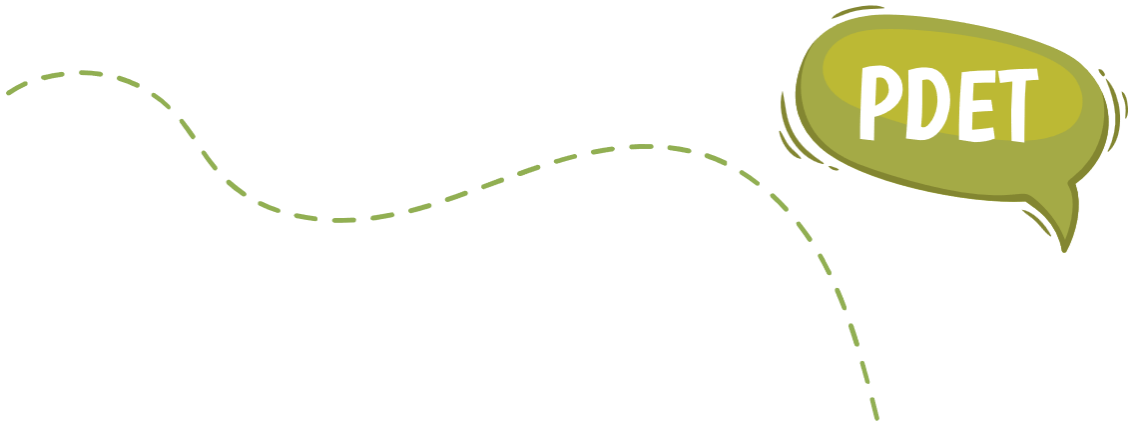
impulsar los proyectos transformadores de la región.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Es necesario articular los PDET y los ODS, de tal forma que las entidades territoriales aporten al cumplimiento de estos objetivos mediante la implementación de las iniciativas.

Armonización de los PDET con otros instrumentos de planeación territorial

La armonización y articulación de los **PDET** con otros instrumentos de planeación representa un factor de aceleración de las iniciativas, en tanto se puede contar con recursos, capacidades técnicas o acciones de gestión que las dinamicen. En la experiencia del Catatumbo, se evidenciaron resultados exitosos al encontrar que los Planes de Desarrollo Territorial (**PDT**) hacen referencia a los **PDET** y priorizan en su componente estratégico las iniciativas a cargo del municipio. Asimismo, tienen incluidas las iniciativas PDET en su Plan Plurianual de Inversiones.

Por otra parte, la armonización de los **PDET** con los PIRC y los PRR significó una oportunidad en términos de articulación con instancias del orden nacional y local, así como con los diferentes instrumentos de planeación territorial que rigen las políticas públicas de cada municipio. Esta articulación permitió armonizar acciones concretas para reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno, en coordinación con la Unidad de Atención Integral para las Víctimas (UARIV).



02.
RUTAS Y ORIENTACIONES

para la aceleración de las iniciativas **PDET** relacionadas con el ordenamiento territorial.

2. RUTAS Y ORIENTACIONES PARA LA ACELERACIÓN DE LAS INICIATIVAS PDET RELACIONADAS CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En este capítulo, se ahonda en la descripción de las rutas y orientaciones propuestas para impulsar y agilizar las iniciativas relacionadas con el ordenamiento territorial, construidas a partir de los resultados del proyecto **"Modelo para la aceleración e implementación sostenible de las iniciativas PDET en la subregión Catatumbo"** y que resultan extrapolables a las 16 subregiones **PDET**.

Estas rutas y orientaciones brindan herramientas dirigidas a destrabar los cuellos de botella y acelerar la implementación de las iniciativas **PDET**. En este sentido, se identificaron dos tipologías de cuellos de botella: la primera agrupa las problemáticas relacionadas con aquellas restricciones derivadas de los instrumentos de ordenamiento territorial, limitaciones en la formalización de la propiedad rural, restricciones en la articulación territorial de sectores estratégicos y capacidades institucionales insuficientes a nivel local para la gestión del ordenamiento. Para estas problemáticas se proponen rutas con hitos específicos. La segunda tipología agrupa las problemáticas asociadas al contexto territorial y sociocultural de cada municipio o subregión. Incluye aspectos como la gestión institucional, la planificación territorial, la conflictividad sociocultural y la participación ciudadana y comunitaria.

Para afrontar estos cuellos de botella identificados en la implementación de las iniciativas **PDET** relacionadas con el ordenamiento territorial, se proponen acciones, mecanismos e instrumentos que deben ser contextualizados según las particularidades de cada subregión. Con el objetivo de facilitar su aplicación, el documento incorpora herramientas prácticas en forma de fichas técnicas, que sistematizan información clave para destrabar dichas problemáticas. Estas fichas incluyen la identificación detallada de cada problemática, el marco normativo aplicable, la entidad responsable de la iniciativa, los actores involucrados a nivel municipal, departamental y nacional, así como los hitos, rutas de solución y recomendaciones específicas. Su diseño busca orientar de manera operativa a los equipos territoriales y a los distintos actores institucionales en la formulación de respuestas eficaces, articuladas y adaptadas al contexto territorial.

De esta forma, la tabla 2 presenta seis grupos de rutas y orientaciones con sus problemáticas. Cada problemática incluye los cuellos de botella relacionados. Es así como se identifica la problemática específica que obstaculiza la iniciativa **PDET**. Es posible que una iniciativa se vea afectada por múltiples cuellos de botella o, bien, que al superar uno, surjan nuevos durante su implementación. Una vez se identifique la problemática particular que afecte cada caso, se puede consultar el detalle de las rutas y orientaciones propuestas para destrabarlos.

Tabla 7. Rutas y orientaciones para la aceleración, problemáticas con cuellos de botella relacionados

	Rutas y orientaciones para la aceleración	Problemática	Cuellos de botella
1.	Rutas de aceleración para iniciativas condicionadas por normativas de ordenamiento	Restricciones normativas que se generan en los instrumentos de ordenamiento.	• Superposición de usos o instrumentos multiescala. • Vacíos normativos sobre el uso del suelo. • Superposición de límites territoriales. • Obstáculos multifactoriales para adelantar

	territorial.		la revisión y ajuste de los POT.
2.	Rutas para acelerar iniciativas relacionadas con el acceso a la tierra.	Limitaciones en la formalización de la propiedad rural, la titulación y el acceso a la tierra.	● Falta de información y actualización catastral. ● Uso de baldíos y poblaciones en zonas de reserva forestal. ● Limitaciones en el acceso, titulación y registro de tierras.
3.	Rutas para integrar iniciativas sectoriales en el contexto territorial.	Restricciones en la articulación territorial de sectores estratégicos: infraestructura vial, vivienda, equipamientos y gestión del agua.	● Implementación de Infraestructura vial. ● Localización de la vivienda rural. ● Localización de equipamientos e infraestructura en servicios públicos. ● Debilidades en la gestión del agua.
4.	Orientaciones y rutas para acelerar iniciativas por conflictos socio territoriales.	Conflictos socio territoriales que se presentan por el uso del suelo.	● Uso y acceso del territorio. ● Adjudicación de títulos para la explotación minero-energética. ● Ampliación, saneamiento y constitución de Resguardos Indígenas, Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Reserva Forestal.
5.	Orientaciones para acelerar iniciativas relacionadas con la gobernanza territorial.	Debilidad en la gobernanza del ordenamiento territorial.	● Desafíos de la gobernanza local: participación incidente y control social desde las comunidades. ● Articulación interinstitucional y entre niveles de gobierno nacional y territoriales. ● Escasez y acceso a recursos de financiamiento para estudios y diseños.
6.	Rutas para fortalecer capacidades institucionales en la gestión del ordenamiento territorial.	Capacidades institucionales insuficientes a nivel local para la gestión del ordenamiento territorial.	● Debilidades técnicas y operativas territoriales. ● Insuficientes capacidades tecnológicas, de equipos y maquinaria. ● Deficiencia en la producción y actualización de la información relacionada con el ordenamiento territorial.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la sistematización de los insumos del "Modelo para la aceleración e implementación sostenible de iniciativas PDET en la subregión Catatumbo".

2.1. Rutas de aceleración para iniciativas condicionadas por normativas de ordenamiento territorial.

En estas rutas, se presentan elementos para abordar la problemática de restricciones normativas generadas por limitaciones, prohibiciones o condicionamientos establecidos por las leyes, decretos, acuerdos y demás instrumentos de ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional, regional o local, que impiden y/o dificultan la implementación de las iniciativas y de los proyectos priorizados. Los cuellos de botella relacionados en esta categoría son los siguientes:

2.1.1. Superposición de usos o instrumentos multiescala.

Se refiere a las determinantes de superior jerarquía e instrumentos de ordenamiento territorial de diferentes escalas que se superponen o que no se encuentran formulados, lo cual genera conflictos de usos. Se incluyen los conflictos originados por iniciativas localizadas en áreas en donde el uso no es permitido, por ejemplo, en suelos de protección ambiental, territorios de resguardos indígenas o en sectores con usos no autorizados por el POT vigente.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas condicionadas por la superposición de usos o instrumentos multiescala.

FICHA RUTA DE ACELERACIÓN CUELLO BOTELLA No. 2.1.1	
1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA	
Problemática	Restricciones normativas que se generan en los instrumentos de ordenamiento.
Cuello de botella	Superposición de usos o instrumentos multiescala.
2. NORMATIVA APLICABLE	
● Decreto Nacional 2278/1953: Disposiciones sobre la planificación y construcción de carreteras. ● Ley 2/1959: Establece conflictos por superposición de determinantes relacionados con la conservación de bosques y otros ecosistemas forestales. ● Ley 2811/1974: Normas para la protección y manejo de los recursos naturales renovables. ● Constitución Política de Colombia de 1991: Establece los principios fundamentales del ordenamiento territorial y protección del medio ambiente. ● Ley 99/1993: Ordena el sector encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y recursos naturales renovables, se organiza el sistema nacional ambiental (SINA). ● Ley 160/1994: Regula la distribución de tierras y la delimitación de áreas de reserva campesina. ● Ley 388/1997: Establece instrumentos de ordenamiento (POT, EOT, PBOT) y define determinantes de superior jerarquía en su artículo 10. ● Resolución 157/2004: Establece normas para la protección y manejo de recursos naturales. ● Ley 1228/2008: Regula transporte terrestre. ● Ley 1448/2011: Establece mecanismos para la restitución de tierras a víctimas del conflicto armado. ● Resolución 1924/2013: Incorpora la gestión del riesgo de desastres en los POT. ● Ley 1728/2014: Modifica la Ley 685 de 2001 del código de minas. ● Decreto Nacional 1077/2015: Establece la jerarquía y procedimientos para determinantes de superior jerarquía en los POT. ● Decreto 1071/2015: Regula la distribución de tierras y delimita las áreas de reserva campesina. ● Decreto 1076/2015: Regula la gestión ambiental, delimita áreas protegidas y restricciones de uso. ● Resolución 957/2018: Establece la metodología general para la formulación del componente urbano de los Planes de Ordenamiento Territorial. ● Decreto 1232/2022: Reglamenta el Catastro Multipropósito. ● Resoluciones y acuerdos de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).	
3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA	
El DNP, el MVCT y el IGAC coordinarán en el Sistema de Administración del Territorio (SAT) que las entidades competentes, delimitan geográficamente las determinantes con su zonificación y restricciones	

de uso.		
4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES		
MUNICIPAL	**DEPARTAMENTAL**	**NACIONAL**
Secretaria/Oficina de Planeación Municipal	Secretaria/Oficina de Planeación Departamental / Corporaciones Regionales	ART: Coordinación y seguimiento. **Nivel 1:** SINA-PNN-Ministerio Ambiente- Unidad de Gestión del Riesgo-UPRA, Corporación Autónoma Regional. **Nivel 2:** Ministerio de Agricultura - UPRA - ANT-Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. **Nivel 3:** Ministerio de Cultura. **Nivel 4:** Ministerio de Transporte-Ministerio de Minas y Energía- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. **Nivel 5:** Regiones Metropolitanas. **Nivel 6:** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

5. RUTA DE SOLUCIÓN			
HITOS	**MUNICIPAL**	**DEPARTAMENTAL**	**NACIONAL**
1.	Revisar e identificar la superposición cartográfica de los 6 niveles de determinantes de superior jerarquía según el art. 10 de la Ley 388 de 1997.		La ART revisará la superposición cartográfica de las determinantes de superior jerarquía (art. 10 de la Ley 388 de 1997) en las 16 subregiones PDET, para identificar los posibles conflictos.
2.	Adelantar el cruce e identificar las iniciativas con determinantes superpuestas, la entidad responsable y los conflictos de usos.		La ART en coordinación con las entidades responsables gestionará la aclaración en cuanto a determinantes superpuestas que generen conflictos.
3.	Si el conflicto de uso es generado por la superposición de determinantes del mismo nivel de jerarquía o por determinantes no formuladas, solicitar a la entidad competente la precisión cartográfica o los lineamientos para implementar la iniciativa y pasar al hito 4. Si el conflicto se refiere a usos que se superponen, identificar la prevalencia de la determinante establecida en el art. 10 de la Ley 388 de 1997. De no ser viable, pasar al hito 6. Si el uso no está autorizado en el POT, pasar a la ruta del cuello de botella "vacíos normativos sobre el uso del suelo".		La ART acompañará a las administraciones municipales y departamentales en las solicitudes que se adelanten a las entidades responsables de las determinantes para viabilizar la implementación de las iniciativas.
4.	Cuando la respuesta emitida por la entidad responsable de la determinante viabilice la iniciativa con lineamientos o ajustes cartográficos, continuar con el hito 5. De no ser viable, pasar al hito 6.		

5.	Seguir con la implementación de la iniciativa y pasar al hito 7.	La ART continuará con el seguimiento a la implementación de las iniciativas.
6.	La ART, la gobernación y la administración municipal, concertará con la comunidad la relocalización de la iniciativa en un sitio cercano, que no presente conflictos por uso del suelo y/o de amenaza y riesgo no mitigables, de tal forma que se continúe con la implementación de la iniciativa.	
7.	Las entidades territoriales están obligadas a cumplir con la inclusión de las determinantes, en la formulación, revisión y ajuste de los POT en consonancia con su prevalencia.	La ART continuará con el seguimiento a la formulación y adopción de las determinantes por entidades del orden nacional y/o regional.
6. RECOMENDACIONES		
● La ART deberá hacer el seguimiento para que el DNP, el MVCT y el IGAC coordinen con las entidades competentes la delimitación geográfica con su respectiva zonificación y restricciones de uso. Se recomienda que, en el seguimiento periódico, se identifiquen posibles superposiciones cartográficas y se realicen los ajustes correspondientes en consonancia con la prevalencia de estas. ● Establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes actores (reuniones, mesas de trabajo, sistemas de información compartidos, entre otros). ● Establecer indicadores de seguimiento para medir el progreso de cada hito, lo que permitirá a la ART evaluar el impacto de la ruta.		

2.1.2. Vacíos normativos sobre el uso del suelo

Esta categoría se refiere a los vacíos en la norma urbanística específica de usos del suelo o en los instrumentos de planeación, por ejemplo, tratándose de actividades económicas emergentes y nuevas actividades que, debido a la desactualización del POT, no responden a las realidades actuales del territorio.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas condicionadas por vacíos normativos sobre el uso del suelo.

FICHA RUTA DE ACELERACIÓN CUELLO BOTELLA No. 2.1.2	
1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA	
Problemática	Restricciones normativas que se generan en los instrumentos de ordenamiento.
Cuello de botella	Vacíos normativos sobre el uso del suelo.
2. NORMATIVA APLICABLE	
● Ley 99/1993: artículo 63 establece la función ecológica de la propiedad y limita los usos del suelo en áreas de importancia ambiental. ● Ley 388/1997: art. 31 establece las normas urbanísticas generales y los usos permitidos. ● Ley 1523/2012: Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. ● Decreto 1077/2015: Decreto único reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, regula la actualización de la información catastral. ● Resoluciones y directrices emitidas por la Corporación Autónoma Regional correspondiente. ● Plan de Ordenamiento Departamental vigente.	

● Plan Región Metropolitana vigente. ● POT vigente.
3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA
Entidades Gobierno Nacional, entidades Gobierno Departamental, Corporaciones Autónomas Regionales, Administración Municipal y Concejo Municipal.
4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES

MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
Alcaldía/Oficina de Planeación Municipal/ Concejo Municipal	Secretaria/Oficina de Planeación Departamental/Secretaría de Planeación de los municipios subregión/Corporaciones Regionales	ART: Coordinación y seguimiento.

5. RUTA DE SOLUCIÓN

HITOS	MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
1.	Cruzar las iniciativas con los instrumentos multiescala y revisar el régimen de usos.	La Gobernación y la CAR revisarán los instrumentos de su escala que limiten la implementación de iniciativas PDET.	La ART, como entidad coordinadora, acompañará la revisión de los instrumentos sectoriales nacionales que limiten la implementación de iniciativas PDET.
2.	Identificar la naturaleza de los instrumentos con vacíos en el régimen de usos y su responsable.		
3.	Si los vacíos normativos se encuentran en determinantes de superior jerarquía, instrumentos departamentales o de la Corporación Autónoma Regional, solicitar concepto sobre uso del suelo y lineamientos para implementar la iniciativa. De ser viable según conceptos pasar al hito 10, de no ser viable pasar al hito 7.	En caso en que el vacío normativo por uso del suelo sea de las determinantes del nivel 1, consultar el Plan de Zonificación Ambiental, herramienta que direcciona y contiene lineamientos en cuanto al uso del suelo.	
4.	Si los vacíos normativos de usos del suelo son del POT, por no estar incluidos o por no estar autorizados, pasar al hito 5.		
5.	La autoridad de planeación municipal podrá, vía circular (doctrina), interpretar los vacíos cuando: 1. Exista contradicción		

	de norma urbanística y 2. Falta de norma aplicable a una situación, en consonancia con el art. 102 de la Ley 388 de 1997. Si no cumple con estas condiciones pasar al hito 7.		
6.	Con la expedición de la circular de interpretación expedida por la autoridad de planeación, viabilizar el uso y pasar al hito 10 y al 8.		
7.	La ART, la Gobernación y la Administración Municipal concertarán con la comunidad la relocalización de la iniciativa en un sitio cercano, que no presente conflictos por uso del suelo y/o de amenaza y riesgo no mitigables, de tal forma que se continue con la implementación de la iniciativa. Si es viable pasar al hito 10. De no ser viable, pasar al hito 8.		
8.	Adelantar la revisión excepcional del Plan Ordenamiento Territorial, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados, en consonancia con el art.15 de la Ley 388 de 1997.	La Corporación Autónoma Regional acompañará la revisión excepcional, de tal forma que el uso de la iniciativa no se encuentre en suelo de protección, de amenaza y riesgo, y en suelo rural cumpla con la intensidad máxima de ocupación y usos permitidos.	La ART, MVCT, DNP proporcionarán asistencia técnica y lineamientos para la revisión y ajuste de los instrumentos de ordenamiento territorial, especialmente en el marco de la Reforma Rural Integral y los PDET.
9.	Incorporar el uso en las normas urbanísticas del Plan y adelantar el proceso de art. 22 y ss. del Decreto 879 de 1998.		
10.	Continuar con la implementación de la iniciativa		
6. RECOMENDACIONES			
● Los POD establecen directrices y orientaciones generales para el ordenamiento territorial, no precisan usos del suelo, al ser de competencia departamental. ● Establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes actores (reuniones, mesas de trabajo, sistemas de información compartidos, entre otros). ● Establecer indicadores de seguimiento para medir el progreso de cada hito, lo que permitirá a la ART evaluar el impacto de la ruta.			

2.1.3. Superposición de límites territoriales

Esta categoría se refiere a los conflictos generados por la superposición de límites, bien sean veredales, municipales, departamentales y/o nacionales, lo cual dificulta la implementación de las iniciativas por la falta de claridad acerca de la entidad territorial a la que pertenecen, limitando las inversiones que pueden adelantar los municipios y/o departamentos para implementar una iniciativa PDET.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas condicionadas por la

superposición de límites territoriales.

FICHA RUTA DE ACELERACIÓN CUELLO BOTELLA No. 2.1.3	
1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA	
Problemática	Restricciones normativas que se generan en los instrumentos de ordenamiento.
Cuello de botella	Superposición de límites territoriales (veredales, corregimentales, municipales, departamentales o nacionales)

2. NORMATIVA APLICABLE

- Ley 388/1997: Artículo 15 define los instrumentos para la gestión del suelo y delimitación de territorios.
- Ley 136/1994: Establece la organización y funcionamiento de los municipios.
- Ley 1447/2011: Establece el procedimiento para la solución de conflictos de límites entre entidades territoriales.
- Ley 1523/2012: Establece la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Ley 1551/2012: Define competencias municipales y la relación entre municipios y departamentos para conflictos de límites municipales.
- Límites Nacionales, Plan de Ordenamiento Departamental vigente, Plan Región Metropolitana vigente, Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA

Entidades Gobierno Nacional, entidades gobierno departamental, Corporaciones Autónomas Regionales, Administración Municipal y Concejo Municipal.

4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES

MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
Concejos municipales (aprueban los acuerdos de los límites municipales). Alcaldías municipales (lideran los procesos de deslinde). Oficinas de Planeación Municipal (elaboran los estudios técnicos —estudios jurídicos y técnicos— y cartográficos —levantamientos—).	Oficinas de Planeación Departamental (elaboran los estudios técnicos —estudios jurídicos y técnicos— y cartográficos —levantamientos—). Asambleas departamentales (definen límites de municipios y provincias).	ART (coordina la implementación de las iniciativas). Congreso de la República (competente para fijar o modificar límites y resolver conflictos limítrofes entre departamentos). Gobierno Nacional (define los límites de entidades territoriales). IGAC Cancillería/Tribunal internacional/Corte Internacional de Justicia (resolución de conflictos limítrofes con otros países).

5. RUTA DE SOLUCIÓN

HITOS	MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
1.	Identificar las iniciativas localizadas en límites superpuestos (veredales, comunales, corregimentales, municipales departamentales o nacionales).		Identificar las iniciativas localizadas en límites nacionales en conflicto.
2.	Recopilar información y documentación relacionada con escrituras, acuerdos, mapas y levantamientos en campo, involucrando habitantes para recoger testimonios y evidencias.		Reunir tratados, mapas antiguos, documentos coloniales y cualquier otro material que evidencie los límites históricos y legales.

3.	Analizar la información recopilada técnica y jurídica, para identificar las causas del conflicto por superposición de límites.		Realizar un análisis exhaustivo del derecho internacional aplicable, tratados bilaterales y multilaterales, jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia.
4.	Iniciar proceso formal informando a la Gobernación Departamental del conflicto, adjuntando el informe técnico y los soportes. Solicitar al IGAC el deslinde técnico de las veredas/corregimientos/comunas/localidades en conflicto.	Iniciar el proceso formal, mediante una comunicación al departamento con el que se tiene el conflicto, y notificar al Ministerio del Interior sobre el conflicto, solicitando acompañamiento en la mediación.	Negociación Diplomática Directa, adelantar comunicación oficial con el país para expresar la voluntad de resolver el conflicto. Negociación Bilateral, buscar la mediación de un tercer país/organización internacional, aceptar al facilitador para el diálogo y búsqueda de soluciones. De ser viable, pasar al hito 7; de no ser posible, pasar al hito 5.
5.	IGAC realizará una diligencia de deslinde con la participación de representantes territoriales y como resultado de la actuación expedirá un acta de deslinde con los límites y coordenadas.	Solicitar formalmente al IGAC el deslinde y presentar los estudios técnicos y jurídicos adelantados.	Si la mediación no tiene éxito, acordar con el país vecino someter la disputa a un tribunal de arbitraje y presentar las evidencias y argumentos. Acatar la decisión del tribunal será vinculante para las partes. Pasar al hito 7.
6.	Concertar con las comunidades para socializar el acta de deslinde y lograr el consenso del nuevo límite.	Participar en las mesas de diálogo y mediación convocadas por el Ministerio del Interior.	Someter la disputa a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y acatar la decisión que será vinculante para ambas partes. Pasar al hito 7.
7.	Una vez el acta de deslinde esté concertada, pasar al hito 8. Si el límite de la vereda afecta el límite municipal deberá tramitarse con el municipio afectado con este límite, pasar al hito 10.	Concertación directa con el departamento involucrado basado en la información técnica y jurídica. Se elabora un acta de acuerdo con límites definitivos. De no concertar pasar al hito 9.	El IGAC actualizará la cartografía oficial con los nuevos límites de la Nación.
8..	La oficina de planeación deberá presentar el proyecto de acuerdo con el ajuste a los límites veredales resultado del deslinde, el cual deberá salir aprobado por Acuerdo. Pasar al hito 9.	El IGAC actualizará la cartografía oficial con los nuevos límites. Pasar hito 10.	Continuar con la implementación de la iniciativa.

9.	La oficina de planeación deberá presentar el acta de deslinde y el acuerdo con las comunidades, a la Asamblea Departamental para su aprobación, la cual expedirá una ordenanza fijando los nuevos límites. Pasar al hito 11.	Presentar ante el Congreso quién, a través de sus comisiones especiales de ordenamiento territorial, fijará los límites departamentales. El congreso emitirá una ley con los límites definitivos. Pasar hito 8.	
10.	El municipio deberá actualizar la cartografía municipal con los nuevos límites establecidos. Pasar al hito 11.	Continuar con la implementación de la iniciativa.	
11.	Continuar con la implementación de la iniciativa.		
6. RECOMENDACIONES			
● El IGAC es la entidad encargada de la cartografía oficial del país, su experticia técnica es esencial para determinar limites precisos y evitar futuros conflictos. ● El deslinde es un procedimiento técnico-jurídico adelantado por el IGAC, que tiene como objetivo determinar con precisión los límites de un territorio, es un proceso para resolver conflictos de límites y garantizar la seguridad jurídica de la propiedad.			

2.1.4. Obstáculos multifactoriales para adelantar la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial

Este punto hace referencia a las problemáticas generadas por diferentes factores, tales como no contar con la información de base actualizada, como la cartografía base oficial, la información predial y la falta de recursos técnicos y financieros para realizar los estudios de amenaza y riesgos.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas con obstáculos multifactoriales para adelantar la revisión y ajuste de los POT.

FICHA RUTA DE ACELERACIÓN CUELLO BOTELLA No. 2.1.4	
1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA	
Problemática	Restricciones normativas que se generan en los instrumentos de ordenamiento.
Cuello de botella	Obstáculos multifactoriales para adelantar la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial.
2. NORMATIVA APLICABLE	
● Ley 99/1993: artículo 63 establece la función ecológica de la propiedad y limita los usos del suelo en áreas de importancia ambiental. ● Ley 388/1997: Establece los instrumentos de ordenamiento (POT, EOT, PBOT) y define determinantes de superior jerarquía en su artículo 10. ● Ley 1523/2012: Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. ● Resolución 1924/2013, define lineamientos para incorporar la gestión del riesgo de desastres de los POT.	

- Decreto 1076/2015: Regula la gestión ambiental, delimitación de áreas protegidas y restricciones al uso del suelo.
- Decreto 1077/2015: Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio, regula la actualización de la información catastral.
- Decreto 1170/2015: Reglamenta la gestión catastral en Colombia (Decreto 148 de 2020 agrega enfoque multipropósito).
- Resoluciones 471/2020 y 853/2022: Establece especificaciones técnicas mínimas de los productos cartográficos básicos, y adopta el plan nacional de cartografía de Colombia con lineamientos para producción y actualización.

3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA

URT, ANT, ART, MVCT, DNP, Gobernación, Oficina de Planeación Departamental, Secretaría de Planeación, Administración Municipal, Oficina de Planeación y Concejo Municipal.

4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES

MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
Alcaldía Municipal, Oficina de Planeación Municipal, Concejo Municipal.	Gobernación/Oficina de Planeación Departamental	ART: Coordinar la implementación de las iniciativas. Agencia Nacional de Tierras – (ANT) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

5. RUTA DE SOLUCIÓN

HITOS	MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
1.	Incluir en el Plan de Desarrollo Municipal —PDM— como proyecto la revisión y ajuste del POT. Asignar los recursos para contratar los estudios requeridos, para iniciar durante el primer o segundo año de gobierno de la administración.	Acompañar con asistencia técnica y jurídica a los municipios en los procesos de revisión y ajuste de los POT.	La ART acompañará los procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial, desde la solicitud de determinantes de superior jerarquía a las entidades del orden nacional.
2.	Adelantar un diagnóstico identificando las dificultades (financieras, técnicas, o de información desactualizada) que impiden o dificultan la revisión y ajuste del POT del municipio.	Identificar las iniciativas limitadas por información desactualizada departamental o de la CAR.	La ART solicitará la priorización de la actualización catastral multipropósito de las 16 subregiones PDET.
3.	Ante dificultades de financiación, pasar al hito 4. Ante cartografía oficial y predial desactualizada y/o a otras escalas, pasar al hito 5. Ante bajas capacidades técnicas, pasar al hito 6. Ante falta de recursos para contratar los estudios de amenaza y riesgo, pasar al hito 7.	Identificar falta de estudios sobre vías, plan de agua, o cualquier estudio a cargo del departamento, que limite la implementación de iniciativas. El departamento adelantará los estudios y diseños, o emitirá lineamientos para la	

		implementación.	
4.	Gestionar recursos con el Sistema General de Participaciones (SGP), Sistema General de Regalías (SGR), recursos propios (predial, industria y comercio), cofinanciación con el departamento o la nación, o por Cooperación Internacional. Pasar al hito 8.	La Gobernación y la CAR podrán cofinanciar los estudios de amenaza y riesgo, o la revisión y ajustes de los POT.	
5.	Solicitar la priorización de la actualización catastral multipropósito al ente gestor correspondiente, pasar al hito 8.	El ente gestor o el IGAC regional priorizará la actualización catastral multipropósito.	La ART hará seguimiento a la priorización de la actualización catastral multipropósito.
6.	Solicitar asistencia técnica y acompañamiento del proceso, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la revisión y ajuste del POT, y a la Corporación Autónoma Regional, pasar al hito 8.		
7.	Solicitar asistencia técnica a la UNGRD y gestionar recursos con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre para los estudios de riesgos.		La ART gestionará con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres los recursos para estudios de riesgo.
8.	Solicitar las determinantes de superior jerarquía a las entidades del orden nacional, departamental y ambientales a la Corporación Autónoma Regional, en consonancia con el art. 10 de la Ley 388 de 1997.		
9.	Adelantar el proceso de revisión y ajuste, dando cumplimiento a lo establecido en el art. 23 y ss. de la Ley 388 de 1997.	La CAR acompañará la revisión y ajuste desde el inicio para garantizar que su concertación ambiental se adelante sin inconvenientes.	El MVCT prestará asistencia técnica y seguimiento en el proceso de revisión y ajuste del POT.
10.	Incorporar las iniciativas al plan de ordenamiento para viabilizar su implementación.		
11.	Continuar con la implementación de la iniciativa.		
6. RECOMENDACIONES			
● Crear mesas de trabajo interinstitucionales permanentes. ● Capacitación a funcionarios municipales y departamentales en temas de restitución de tierras para agilizar la gestión en territorio.			

2.2. Rutas para acelerar iniciativas relacionadas con el acceso a la tierra

Con estas rutas se viabilizan las acciones necesarias para destrabar la problemática existente en la formalización de la propiedad rural, la titulación y el acceso a la tierra, que afectan la seguridad jurídica de los campesinos y de las comunidades étnicas, y generan retrasos en la titulación de tierras y dificultades en la implementación de proyectos de desarrollo. La baja capacidad de gestión limita el desarrollo territorial y la calidad de vida de las comunidades. Los cuellos de botella relacionados con la problemática descrita son los siguientes:

2.2.1. Falta de información y actualización catastral

La desactualización de la información catastral y su falta de interoperabilidad con la información de registro, dificultan la gestión de las entidades de diferentes niveles que deben contar con inventarios prediales actualizados, que les permitan avanzar en los procesos de formalización y titulación de predios, así como de bienes públicos. A esta situación, se suma la desactualización de la cartografía oficial de base para adelantar los procesos de revisión y ajuste de los POT.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas condicionadas por falta de información y actualización catastral.

FICHA RUTA DE ACELERACIÓN CUELLO BOTELLA No. 2.2.1	
1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA	
Problemática	Limitaciones en la formalización de la propiedad rural, la titulación y el acceso a la tierra.
Cuello de botella	Falta de información y actualización catastral.
2. NORMATIVA APLICABLE	
● Decreto-Ley 902/2017: Establece medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral. Los artículos relevantes son aquellos que se refieren a la actualización catastral y la formalización de la propiedad rural. ● Ley 160/994: Establece el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Los artículos relevantes son aquellos que se refieren a la titulación de baldíos y la creación de Zonas de Reserva Campesina. ● Ley 388/1997: Los artículos relevantes son aquellos que se refieren a la actualización catastral y la planificación del uso del suelo. ● Decreto 148/2020: Reglamenta Catastro multipropósito y establece normas para su implementación. ● Resolución 659/2022 del IGAC: establecen las especificaciones técnicas mínimas para la generación de cartografía temática oficial de los instrumentos de ordenamiento territorial. ● Ley 1523/2023: Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.	

3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA			
Gestor Catastral/IGAC/ART/ANT/SNR/Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos			
4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES			
MUNICIPAL		**DEPARTAMENTAL**	**NACIONAL**
Alcaldía Municipal, Oficina de Planeación Municipal		Gobernación/Oficina de Planeación Departamental	ART: Coordinar la implementación de las iniciativas. Gestor Catastral /IGAC
5. RUTA DE SOLUCIÓN			
HITOS	**MUNICIPAL**	**DEPARTAMENTAL**	**NACIONAL**
1.	Identificar las iniciativas sin implementar por información catastral desactualizada.	En caso de que la Gobernación sea el gestor catastral, o la regional del IGAC, se deberán priorizar los municipios de la subregión PDET para adelantar la actualización catastral multipropósito.	La ART identificará las iniciativas sin implementar por información catastral desactualizada, cuando la subregión PDET esté a cargo del IGAC, deberá solicitar su priorización en la actualización catastral.
2.	Evaluar la disponibilidad de información alternativa y confiable como escrituras públicas, información registral, levantamientos topográficos. De no ser viable, pasar al hito 10.		La ART acompañará el proceso que adelante el municipio en la mutación catastral con el gestor catastral correspondiente.
3.	Solicitar la priorización del proceso de actualización multipropósito al ente gestor correspondiente.		
4.	Convocar con la ART y la Gobernación las mesas bilaterales o mesas de impulso, para concertar grupos de iniciativas de tierras con ANT e incidir en la programación de recursos del Plan Nacional Sectorial de Formalización de sus iniciativas.		
5.	Si la limitación es por cartografía desactualizada, adelantar el levantamiento de la información por partes, dando cumplimiento a la Resolución 659 de 2022 del IGAC. Pasar al hito 9.		
6.	Si es por información catastral desactualizada, solicitar los certificados de tradición y libertad ante la oficina de instrumentos públicos. Adelantar la mutación correspondiente (subdivisión predial, el englobe predial o el cambio de propietario). Protocolizar la escritura ante	La Oficina de Instrumentos Públicos priorizará las solicitudes de los municipios PDET que busquen la implementación de iniciativas.	La ART hará seguimiento a los procesos necesarios ante diferentes instancias para garantizar la información necesaria para implementar las iniciativas PDET.

	notaria y registrar en la oficina de instrumentos públicos.		
7.	Solicitar la mutación catastral del predio con la información y estudios adelantados, al ente gestor.	Priorizar la mutación catastral del predio según solicitud del municipio.	
8.	Incorporar los predios conservados en el proceso de actualización catastral cuando se adelante.		
9.	Continuar con la implementación de la iniciativa.		
10.	Concertar con la comunidad la relocalización de la iniciativa en área cercana sin afectación por uso y, amenaza y riesgos, continuar con la implementación.		La ART adelantará el seguimiento a la priorización de la actualización catastral multipropósito de las 16 subregiones, con el IGAC y los entes gestores correspondientes.
6. RECOMENDACIONES			
● Garantizar la coordinación entre el gestor catastral, los municipios y los departamentos. ● Fortalecer la capacidad técnica de los municipios para la gestión catastral. ● Crear mesas de trabajo interinstitucionales permanentes. ● Capacitar a funcionarios municipales y departamentales en temas de gestión catastral.			

2.2.2. Uso de baldíos y poblaciones en Zonas de Reserva Forestal

Esta categoría se refiere a la ocupación y uso de terrenos considerados baldíos (propiedad de la Nación) y a la localización de asentamientos humanos dentro de áreas delimitadas como zonas de reserva forestal. Esta situación limita la formalización de la propiedad rural, la titulación y el acceso a tierras, debido a las restricciones normativas que tienen estos predios, lo cual restringe la regularización de la tenencia de la tierra en estas áreas, así como el desarrollo de proyectos productivos.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas condicionadas por uso de baldíos y poblaciones en zonas de reserva forestal.

FICHA RUTA DE ACELERACIÓN CUELLO BOTELLA No. 2.2.2	
1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA	
Problemática	Limitaciones en la formalización de la propiedad rural, la titulación y el acceso a la tierra.
Cuello de botella	Uso de baldíos y poblaciones en Zonas de Reserva Forestal.
2. NORMATIVA APLICABLE	

- Ley 2/1959: Establece conflictos por superposición de determinantes relacionados con la conservación de bosques y otros ecosistemas forestales.
- Decreto 2811/74: Establece la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal.
- Ley 99/1993 y el Decreto-Ley 3570/2011, establecen la competencia al MADS, de reservar, alinderar y sustraer las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.
- Ley 160/1994: Establece la norma de competencia para el acceso a la tierra, la adjudicación de baldíos y la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.
- Decreto 1777/1996: Reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina.
- Ley 1450/2011: Establece los casos en los que procede la sustracción de las áreas de reserva forestal.
- Ley 1523/2012: Política de Gestión del Riesgo de Desastres y Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.
- Decreto 1807/2014: Reglamenta Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, impulsa mantener información territorial actualizada.
- Decreto 1077/2015: Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio, regula la actualización de la información catastral.
- Decreto 1170/2015: Reglamenta la gestión catastral en Colombia (Decreto 148 de 2020 agrega enfoque multipropósito).
- Decreto 1076/2015: Establece la reserva, delimitación, alinderamiento, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales.
- Acuerdo 58/2018 y 118/020 (ANT): Reglamenta la administración y otorgamiento de derechos de uso de baldíos incluyendo aquellos en áreas de reserva forestal.
- Resoluciones 471/2020 y 853/2022: Establece especificaciones técnicas mínimas de los productos cartográficos básicos, y adopta el plan nacional de cartografía de Colombia
- Ley 2169/2021: Establece las medidas para la reactivación económica y social, incluyendo disposiciones relacionadas con la formalización de la propiedad rural y el acceso a la tierra en el marco de los PDET.
- Resolución 110/2022 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Establece el procedimiento para la sustracción de áreas de las reservas forestales nacionales y regionales.
- Acuerdo 315/2023: Reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino de los baldíos en áreas de reserva forestal de Ley 2a de 1959.
- Ley General de Bosques 77/2023: Promueve el desarrollo del sector forestal y la prevención de la deforestación.
- Acuerdos de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR): Definen las normas y directrices ambientales a nivel regional, que deben ser consideradas en la implementación de los PDET.
- Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA

Entidades Gobierno Nacional, entidades gobierno departamental, Corporaciones Autónomas Regionales, Administración Municipal y Concejo Municipal.

4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES

MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL

Oficinas de Planeación Municipal, Concejo Municipal, Sujetos de acceso a tierras (Personas sin tierra o con tierra insuficiente como campesinos(as), trabajadores(as), mujeres rurales, asociaciones con vocación agraria, víctimas del conflicto armado que no hayan clasificado como sujetos de restitución y comunidades étnicas rurales).	Gobernaciones/Secretarías de Planeación Departamental, Asambleas departamentales Corporaciones Autónomas Regionales	ART: Coordinar la implementación de las iniciativas. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Agencia Nacional de Tierras (ANT), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

5. RUTA DE SOLUCIÓN

HITOS	MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
1.	Identificar las iniciativas limitadas por estar localizadas en baldíos urbanos-rurales y poblaciones en zonas de reserva forestal.	La Gobernación brindará asistencia técnica a los municipios en la identificación y caracterización de los baldíos rurales y las poblaciones que ocupan zonas de reserva forestal.	La ART acompañará a los municipios en la identificación de las iniciativas limitadas por información nacional desactualizada.
2.	Georreferenciar los predios y caracterizar su estado, potencial de uso, conflictos asociados. Para el caso de poblaciones en zonas de reserva forestal, se deberá adelantar un censo y caracterizar la población asentada. Para los baldíos seguir al hito 3. Para la población en ZRF, pasar al hito 10.	La CAR adelantará la reserva, alindera, administra o adelantará la sustracción de las reservas forestales regionales en consonancia con lo establecido en el Decreto Nacional 1076 de 2015.	
3.	Identificar los baldíos aptos para proyectos productivos sostenibles, y determinar si son adjudicables. Si es adjudicable, pasar al hito 4, en caso de existir una ocupación indebida pasar al hito 9.	La Gobernación mantendrá actualizados sus inventarios de bienes públicos y baldíos departamentales.	
4.	Los baldíos urbanos que no hagan parte de reservas ambientales podrán ser solicitados por las entidades territoriales a la ANT para fines de interés público o social (proyectos de vivienda social, infraestructura pública, desarrollo agropecuario o ambiental, conformación de bancos de tierras).		La ANT priorizará las solicitudes de adjudicación de tierras que se presenten en las 16 subregiones PDET.
5.	Revisar y analizar el POT vigente e identificar las restricciones de uso del suelo, antes de solicitar el baldío, de ser		

	viable pasar al hito 6, de no ser viable pasar al hito 11.		
6.	El baldío deberá ser solicitado directamente por la comunidad campesina o étnica a la ART, para la titulación colectiva reconociendo sus formas de ocupación y sus derechos ancestrales.		
7.	Presentar la solicitud ante la Unidad de Gestión Territorial —UGT— o la ANT, ingresar al Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) y el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO). Con documentación requerida de baldíos (Resolución 110 de 2022 y Acuerdo 315 de 2023). Si es viable, pasar al hito 8, y, en caso de no ser viable, pasar al hito 14.		
8.	De ser viable, la ANT expedirá un acto administrativo de adjudicación y solicitará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos abrir el folio de matrícula o inscribir la resolución de adjudicación. Pasar al hito 13.		
9.	Cuando existe una ocupación indebida, se deberá iniciar un procedimiento de clarificación de la propiedad, para recuperar el baldío al patrimonio del Estado. De ser viable pasar al hito 13; de no ser viable, pasar al hito 14.		
10.	Hacer el registro de la población localizada en Zonas de Reserva Forestal, en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) y diligenciar el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO) y solicitar su adjudicación, previo licencia o concepto favorable del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o de la autoridad ambiental competente. Si se requiere sustracción, pasar al hito 12. De no ser viable, pasar al hito 11.		
11.	Evaluar viabilidad de programas de reubicación voluntaria, en caso de no ser viable, se deben diseñar planes de manejo ambiental participativo que permita su permanencia bajo criterios de		

	sostenibilidad (Decreto 1777 de 1996). Pasar al hito 9 de ser viable; en caso de no ser viable, pasar al hito 8.		
12.	Solicitar la sustracción (MADS o Autoridad Ambiental), en consonancia con el Decreto 2106 de 2019, por la ventanilla integral de trámites ambientales VITAL. De ser viable, pasar al hito 13; de no ser viable, pasar al hito 14.		
13.	Continuar con la implementación de la iniciativa.		
14.	Concertar con la comunidad la relocalización de la iniciativa en un área cercana, que no tenga restricciones de uso ni de riesgos.		

6. RECOMENDACIONES

- Baldíos: son todos los predios rurales situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de un dueño particular y que, por este motivo, le pertenecen a la Nación. De igual forma, son baldíos los predios que, habiendo sido adjudicados por la autoridad de tierras, debían volver al dominio del Estado.
- Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos (PARB): busca recuperar grandes extensiones de tierra baldía que esté siendo objeto de ocupación indebida.
- Explorar fuentes de financiamiento como el Sistema General de Regalías (SGR) o programas de cooperación internacional, gestionar recursos ante el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para financiar los estudios de amenaza y riesgo.
- Se deberá priorizar el enfoque diferencial de cada territorio y comunidad, considerando sus dinámicas sociales, culturales y económicas.
- La adjudicación de baldíos está prohibida en zonas de reserva forestal como: i) Parques Nacionales Naturales, ii) Áreas de Reserva Forestal, iii) Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, iv) Terrenos aledaños a Parques Nacionales Naturales.
- Se debe reconocer la importancia de la población campesina y étnica que habita en las áreas de reserva forestal y promover su participación en la gestión de los recursos naturales, mediante el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Entidades territoriales podrán incluir en su POT, aspectos como disposiciones tendientes a promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables y elaborar los planes programas y proyectos articulados a los departamentales y nacionales.
- En las áreas SINAP donde no está expresamente prohibida la adjudicación de baldíos, que su Plan de Manejo contemple la denominada zona de uso sostenible y la subzona para el desarrollo, y se haya definido el Uso Sostenible, sería posible la adjudicación de baldíos con observancia de lo previsto en el art. 2.2.2.1.4.4. del Decreto 1076 de 2015, el inciso cuarto del art. 67 y el inciso segundo del art. 69 de la Ley 160 de 1994.
- El art. 38 del Decreto 2363 de 2015 indicó que "(…) todas las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras".

2.2.3. Limitaciones en el acceso, titulación y registro de tierras

Esta categoría se refiere a las limitaciones que enfrentan las comunidades campesinas y étnicas para acceder legalmente a la tierra, contar con títulos de propiedad formalizados y el registro en la Oficina de Registro

de Instrumentos Públicos, causadas por trámites complejos y costosos, conflictos de tenencia no resueltos, superposición de derechos, desconocimiento de derechos ancestrales y particularidades culturales en la tenencia de la tierra, que dificultan la implementación de iniciativas localizadas en estos predios y la garantía de seguridad jurídica.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas condicionadas por limitaciones en el acceso, titulación y registro de tierras.

<table>
<tr><th colspan="3">FICHA RUTA DE ACELERACIÓN CUELLO BOTELLA No. 2.2.3</th></tr>
<tr><th colspan="3">1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA</th></tr>
<tr><td>Problemática</td><td colspan="2">Limitaciones en la formalización de la propiedad rural, la titulación y el acceso a la tierra.</td></tr>
<tr><td>Cuello de botella</td><td colspan="2">Limitaciones en el acceso, titulación y registro de tierras.</td></tr>
<tr><th colspan="3">2. NORMATIVA APLICABLE</th></tr>
<tr><td colspan="3">
Constitución Política de Colombia (1991): Establece el derecho a la propiedad privada y la función social de la propiedad (Artículos 58 y 64). Reconoce los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes sobre sus territorios ancestrales.
Ley 60/1994 (Crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino): Establece mecanismos para la adjudicación de tierras baldías y formalización de la propiedad rural.
Ley 160/1994: Establece el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Los artículos relevantes son de titulación de baldíos y la creación de Zonas de Reserva Campesina.
Decreto 2164/1995: Reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas.
Decreto 1745/1995: Reglamenta parcialmente la Ley 70 de 1993 en lo relativo a la titulación colectiva de tierras a comunidades negras.
Ley 388/1997: Los artículos son aquellos que se refieren a la actualización catastral y la planificación del uso del suelo.
Ley 1448/2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras): Busca restituir las tierras despojadas a víctimas del conflicto armado. Adicionalmente, establece procedimientos para la restitución jurídica y material de predios.
Ley 1579/2012: Establece el Sistema Nacional de Registro de Instrumentos Públicos, especialmente los artículos relacionados con la inscripción de los actos y contratos que transfieren o modifican la propiedad.
Decreto-Ley 902/2017: Establece medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral.
Resolución 128/2017: Define la regularización de la propiedad como un conjunto de acciones orientadas por el Estado para el saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de tierras rurales.
Decreto 902/17: Adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral.
Código Civil: Establece las normas sobre la propiedad y los derechos reales, referentes a la adquisición y transmisión de la propiedad.
Plan de Ordenamiento Territorial vigente.
Plan de Ordenamiento Departamental.
</td></tr>
<tr><th colspan="3">3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA</th></tr>
<tr><td colspan="3">Alcaldías Municipales/Oficinas de Planeación Municipal/Entidades Gobierno Nacionales y Gobierno Departamental.</td></tr>
<tr><th colspan="3">4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES</th></tr>
<tr><th>MUNICIPAL</th><th>DEPARTAMENTAL</th><th>NACIONAL</th></tr>
</table>

Alcaldía Municipal/Oficina de Planeación Municipal/Inspección de Policía Comunidades Campesinas y Étnicas: Sujetos de derecho/Concejos Municipales	Gobernación/Oficina de Planeación Departamental/Secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural	Agencia Nacional de Tierras (ANT) Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) Agencia de Renovación del Territorio (ART) Unidad de Restitución de Tierras (URT) Gestor Catastral/Instituto Agustín Codazzi (IGAC)

5. RUTA DE SOLUCIÓN

HITOS	MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
1.	Identificar procesos específicos de formalización en el que se encuentran las iniciativas.	Promover programas de formalización de tierras departamentales en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.	La ART liderará las consultas con la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para identificar los predios baldíos para su adjudicación y con la Unidad de Restitución de Tierras (URT) los predios para procesos de restitución, procesos específicos de formalización, así como las necesidades de capacitación y asistencia técnica.
2.	Identificar los sujetos de acceso a tierra o formalización (comunidades, organizaciones sociales con vocación agraria, mujeres campesinas[4], mujeres cabeza de familia y población desplazada).	Identificar predios con iniciativas PDET para priorizar la adjudicación o legalización.	Verificar con la Agencia Nacional de Tierras (ANT) la correcta formalización y registro del predio. Inscribir el predio en los programas PDET a través de la Agencia de Renovación del Territorio (ART).
3.	Podrán acceder de forma gratuita si cumplen con los siguientes requisitos: i) no poseer un patrimonio neto que no supere los 250 salarios mínimos mensuales legales; ii) no ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto cuando se trate de		Consultar en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) si existen fondos de inversión en la zona. Gestionar apoyos en el Ministerio de Agricultura y

[4] https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-07/documentos/archivos/Mujer-rural2_web.pdf

	predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana; iii) no haber sido beneficiario de algún programa de tierras o inferior a UAF; iv) no ser requerido por las autoridades; y v) no haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales.		Desarrollo Rural, como subsidios o programas de acceso a créditos rurales.
4.	Identificar la situación del predio, las necesidades y requisitos para la formalización. Consultar situación legal del predio en Oficina Registro de Instrumentos Públicos y Catastro Regional del IGAC o en el Gestor Catastral.	Elaborar estudios técnicos y legales requeridos (levantamientos topográficos, estudios ambientales), documentos que acrediten la propiedad o actividad (títulos, permisos), diligenciar los formularios de solicitud de la entidad competente.	
5.	Revisar si existen restricciones o limitaciones que puedan afectar su acceso a titulación o su uso en iniciativas PDET, como: i) localización en zonas de protección ambiental, reservas ambientales, áreas de interés ecológico o en áreas de riesgo no mitigable; ii) conflictos de tierras, predios en proceso de restitución, reclamaciones de terceros o litigios; iii) limitaciones de uso del suelo según el POT vigente. De no ser viable, pasar al hito 10.	Consultar con la Secretaría de Medio Ambiente Departamental si el predio está dentro de una reserva forestal o zona de protección hídrica. Verificar en la Corporación Autónoma Regional (CAR) si hay restricciones ambientales para el uso del suelo. Contactar la Secretaría de Planeación Departamental para revisar si el predio está en un área con restricciones de desarrollo urbano o agrícola.	
6.	Iniciar formalmente el proceso de titulación ante la entidad correspondiente. Si el predio es un baldío[5], se deberá gestionar ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Si el predio es privado sin formalización[6], realizar el		

[5] https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-07/documentos/archivos/pospr-g-006-guia-operativa-para-el-registro-de-sujetos-de-ordenamiento-reso-v2.pdf

[6] Si el predio es urbano: la Administración Municipal puede adelantar un proceso de titulación de predios informales, a través de la Secretaría de Planeación o Secretaría de Vivienda. Si el predio es rural: el trámite lo realiza la Agencia Nacional de Tierras (ANT) si es un baldío, y la Alcaldía Municipal o Gobernación si es propiedad privada con ocupación informal.

	saneamiento de títulos ante la SNR mediante un proceso verbal según Ley 1651 de 2012 (falsa tradición, sin título, títulos deficientes, formalización de tierras). Pasar al hito 8. Si es una restitución, se deberá seguir el proceso de solicitud con la Unidad de Restitución de Tierras (URT).		
7.	Se formaliza mediante un acto administrativo denominado Resolución de Adjudicación expedido por la entidad competente. Con la titulación, registrar oficialmente en la oficina de registro de instrumentos públicos para garantizar la seguridad jurídica del proceso.	Acto administrativo de regularización expedido por las alcaldías para regular la propiedad de predios en asentamientos informales.	
8.	Solicitar la actualización catastral en la Oficina de Catastro Regional del IGAC o ante el Gestor Catastral. Pasar al hito 10.		
9.	Gestionar el Acto Administrativo de Regularización para la propiedad de predios en asentamientos informales. Pasar al hito 10.		
10.	Concertar con la comunidad la relocalización de la iniciativa en un área cercana, que no tenga restricciones de uso ni de riesgos.		
11.	Continuar con la implementación de la iniciativa una vez formalizada la propiedad.		

6. RECOMENDACIONES

- Fortalecer la articulación interinstitucional: crear mesas de trabajo permanentes entre ANT, SNRIGAC, ART, DNP, ministerios y entidades territoriales para coordinar acciones, resolver cuellos de botella y compartir información.
- Revisar y simplificar los trámites y requisitos para la formalización de la propiedad, reduciendo la carga para las comunidades y las entidades.
- Desarrollar programas de transferencia de conocimiento y asistencia técnica para los municipios, enfocados en la formalización de predios y bienes públicos.

2.3. Rutas para integrar iniciativas sectoriales en el contexto territorial

Con estas rutas se presentan las acciones para superar las restricciones en la articulación territorial de sectores como infraestructura vial, vivienda, equipamientos y la gestión del agua. Esta problemática agrupa las restricciones en la articulación territorial de sectores estratégicos, y con las rutas propuestas se busca que el ordenamiento del territorio reconozca en las intervenciones sectoriales las necesidades y potencialidades de cada territorio. Los cuellos de botella relacionados en esta categoría son los siguientes:

2.3.1. Implementación de infraestructura vial

Se refiere a las restricciones existentes por el uso o adjudicación de predios sobre corredores viales (tipo 1, 2 y 3), que impiden o condicionan el desarrollo de proyectos productivos, infraestructura social, vivienda o servicios, así como a las restricciones para el desarrollo de nuevas vías rurales por la falta de permisos ambientales, su paso por caminos ancestrales o territorios étnicos, o la priorización de su ejecución según las competencias respectivas.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas con restricciones de uso para implementar infraestructura vial.

FICHA RUTA DE ACELERACIÓN CUELLO BOTELLA No. 2.3.1	
1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA	
Problemática	Restricciones en la articulación territorial de sectores estratégicos: infraestructura vial, vivienda, equipamientos y gestión del agua.
Cuello de botella	Implementación de infraestructura vial.
2. NORMATIVA APLICABLE	
• Ley 70/1993: Para la protección de la identidad cultural y los derechos de las comunidades afrocolombianas, especialmente en relación con sus territorios.	

- Ley 99/1993 y Decreto-Ley 3570/2011: Establecen la competencia al MADS, de reservar, alinderar y sustraer las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.
- Ley 1228/2008: Establece normas sobre la construcción y mantenimiento de carreteras definiendo las zonas de reserva vial y las restricciones para el desarrollo en áreas de influencia.
- Resolución 1843/2008: Establece los criterios técnicos para la clasificación de vías y las especificaciones para el diseño y construcción de carreteras.
- Ley 1682/2013: Establece las normas para la planificación, diseño, construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura de transporte con la definición de las zonas de reserva y las restricciones para el desarrollo en áreas de reserva.
- Ley 1728 /2014: Establece normas para el ordenamiento territorial y planificación del desarrollo, definiendo competencias de municipios y departamentos en cuento usos del suelo y las restricciones para el desarrollo en áreas de influencia de vías.
- Decreto Nacional 3600: Reglamenta aspectos de la Ley 1682 de 2013 incluyendo zonas de reserva vial y restricciones para el desarrollo en áreas de influencia de vías.
- Decreto 1077/2015: Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio,
- Decreto 1076/2015: Regula la gestión ambiental, delimita áreas protegidas y restricciones de uso.
- Consulta Previa con comunidades étnicas (Sentencias T-376 de 2012, SU-039 de 1997, entre otras), dado que se menciona explícitamente el diálogo con autoridades étnicas.
- Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.
- Plan de Ordenamiento Departamental y Nacional Sectorial.

3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA	
Ministerio de Transporte, INVIAS, ANI, Gobernaciones, Corporaciones Autónomas Regionales y Administración Municipal.	

4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES		
MUNICIPAL	**DEPARTAMENTAL**	**NACIONAL**
Alcaldía Municipal (Oficina de Planeación Municipal, Infraestructura o de Obras públicas, Ambiente), Concejo Municipal, Organizaciones Comunitarias, Juntas de Acción Comunal (JAC).	Gobernación (Secretaría de Planeación, Infraestructura, Ambiente, Asuntos étnicos), Asamblea Departamental, Corporación Autónoma Regional, Unidad de Víctimas, Autoridades étnicas locales (resguardos indígenas, consejos comunitarios), Organizaciones sociales y de víctimas.	Agencia de Renovación del Territorio (ART), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Étnicos), Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), Instituto Nacional de Vías (INVIAS), Agencia Nacional de Tierras (ANT), Ministerio de Transporte, Unidad para las Víctimas. Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) Ministerio de Minas y Energía.

5. RUTA DE SOLUCIÓN			
HITOS	**MUNICIPAL**	**DEPARTAMENTAL**	**NACIONAL**

1	Identificar las iniciativas con restricciones en predios sobre vías nacionales tipo 1, 2 y 3, en el Sistema Integral de Información de Carreteras (SINC). En caso que la iniciativa se localice sobre estos corredores, pasar al hito 15.	La Gobernación impondrá servidumbres en los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de los municipios cuando se afecten predios que se encuentren ubicados en más de un municipio.	El INVIAS/ANI como entidades encargadas de regular y controlar las actividades en los corredores viales nacionales, prestará asistencia técnica y financiera para la formulación de proyectos viales compatibles. La ART coordinará a todas las entidades.
2	Identificar y clasificar las iniciativas con restricciones por nuevas vías, permisos ambientales o, a su paso por caminos ancestrales/territorios étnicos, o en su priorización para su ejecución, según competencia.	La Gobernación prestará apoyo técnico y metodológico a los municipios en la elaboración de inventarios y consolida la información a nivel departamental.	El Ministerio de Transporte (o INVIAS/ANI) impondrá servidumbres en proyectos. MADS y MinInterior asesorarán sobre restricciones ambientales y étnicas.
3	Revisar las iniciativas en el PDM, POT, PDD y POD, si las vías están incluidas en cualquiera de estos planes, seguir al hito 4. De no estarlo, pasar al hito 15.	La Gobernación/Asamblea Departamental revisará la coherencia de los PDM/PDD departamentales.	Asistir al municipio en las mesas de trabajo multinivel; analizar diagnósticos, y construir una visión subregional conjunta.
4	Evaluar la iniciativa según el tipo de restricción. Si tiene restricciones por permisos ambientales, pasar al hito 5. Si tiene restricciones por su paso por caminos ancestrales/territorios étnicos, pasar al hito 8. Si requiere priorizar su ejecución según competencia, pasar al hito 11.		Apoyar acuerdos de construcción sobre responsabilidades en financiación y ejecución, incluyendo gestión de fondos PDET y mecanismos de transferencia de aportes de la nación, el departamento y municipios.
5	Realizar los estudios ambientales con recursos propios o con apoyo técnico/financiero departamental o nacional.	Acompañará técnica y financieramente a los municipios en los estudios ambientales y de trazado para presentar a la Corporación Autónoma Regional competente.	MADS, DNP, ART prestarán apoyo técnico y financiero para estudios complejos.
6	Establecer canales de comunicación y diálogo	La CAR participará activamente en las mesas de	

	previo a la licencia ambiental (cumplir lo establecido en el Decreto Nacional 1076 de 2015). Solicitar la licencia con el lleno de requisitos. De no ser viable ni subsanable, pasar al hito 15.	diálogo, evalúa impactos, define medidas de mitigación y compensaciones en los casos que sea necesario.	
7	Una vez otorgada la licencia, revisar si requiere permiso de aprovechamiento forestal (por tala de árboles), de vertimientos (por aguas residuales), de ocupación de cauce (por ocupación o intervención de cauces de cuerpos de agua), de concesión de aguas (si se captará va a captar agua de fuentes naturales para la construcción) para solicitarlos a la CAR. Pasar al hito 13.	La CAR es la entidad competente para otorgar estos permisos, aplicando la normativa ambiental.	
8	Identificar la historia, el uso actual, así como la importancia cultural y espiritual de los caminos ancestrales para las comunidades étnicas afectadas. Documentar las posibles afectaciones al patrimonio cultural material e inmaterial.	Gobernación (Secretarías de Asuntos Étnicos, Cultura): apoyar el proceso de identificación y documentación.	Ministerio de Ambiente y del Interior, con el apoyo de la CAR: liderar los procesos MEC o diálogo intercultural, según la legislación aplicable.
9	Diálogo temprano/consulta previa exitosa con las autoridades étnicas, para acordar protocolos de comunicación apropiados e implementar el MEC. (orientaciones para acelerar iniciativas por conflictos socio territoriales). De ser viable, pasar al hito 13. De no ser viable, pasar al hito 10.	La Gobernación facilitará el diálogo y coordinará con autoridades locales.	Liderar el proceso de MCP, brindando orientaciones y apoyo para acelerar iniciativas y resolver conflictos.
10	Analizar diferentes alternativas de trazado evitando o minimizando la		

	afectación a los caminos ancestrales y los territorios étnicos. Volver al hito 9 para presentar propuestas de trazados.		
11	Para la priorización para su ejecución según competencia, adelantar inventarios e identificar el tipo de vía, si es regional o rural municipal.	La Gobernación definirá la competencia y priorización para vías regionales/departamentales.	DNP y MinTransporte: establecer criterios de priorización y definirán competencias para proyectos nacionales o de cofinanciación.
12	Realizar coordinación multinivel, para identificar fuentes de recursos departamentales y/o nacionales, así como la competencia para su ejecución. De ser viable, pasar al hito 13. De no ser viable, pasar al hito 15.	La Gobernación gestionará fuentes de financiación departamentales y cofinanciación.	DNP, MinHacienda, MinTransporte, ART: liderar la identificación de fuentes de financiación y definirán mecanismos de cofinanciación y ejecución.
13	Confirmar la viabilidad técnica, legal y financiera, los procesos de participación, la implementación de las medidas de mitigación y compensación, y contar con todos los permisos. Pasar al hito 14.		
14	Continuar con la implementación de la iniciativa.		
15	Concertar con la comunidad la relocalización de la iniciativa en un área cercana que no tenga afectación por uso y amenaza y riesgos, continuar con la implementación.		Establecer un sistema de monitoreo y evaluación que incluya indicadores de avance físico, impacto en la accesibilidad y la economía local, cumplimiento de los requisitos ambientales y los acuerdos de consulta previa. Realizar ajustes y aprendizajes continuos.

6. RECOMENDACIONES

- Se recomienda utilizar el Sistema Integral de Información de Carreteras (SINC) para obtener información actualizada sobre la infraestructura vial: https://sitio-sinc-mintransporte-1-1-mintransporte.hub.arcgis.com
- Los POT municipales deberán ser coherentes con la normatividad nacional y establecer las restricciones y limitaciones para el desarrollo en áreas de influencia de vías nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 13 de la Ley 105 de 1993; adicionalmente,

deberán proteger y conservar la propiedad pública representada en las fajas de terreno adquiridas por el Gobierno Nacional, las gobernaciones o las alcaldías (Decreto-Ley 2770 de 1953). ● Se recomienda impulsar el Fortalecimiento de la Capacidad Técnica Municipal al personal de las secretarías de planeación, infraestructura y ambiente en temas de normatividad ambiental y gestión de permisos para proyectos viales. ● Las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional se denominan arteriales o de primer orden, intermunicipales o de segundo orden y veredales o de tercer orden. Estas categorías podrán corresponder a carreteras a cargo de la Nación, los departamentos, los distritos especiales y los municipios. ● Las zonas de reserva para carreteras de la red vial nacional son las siguientes: de retiro obligatorio, de primer orden (60 metros), de segundo orden (45) metros, y de tercer orden (30) metros, en consonancia con la Ley 1228 de 2008, o la norma que la modifique. ● Los curadores urbanos y las demás autoridades urbanísticas o de planeación nacional, departamental o municipal, no podrán conceder licencias o permisos de construcción de ninguna naturaleza en las fajas.

2.3.2. Localización y mejoramiento de vivienda rural

Este cuello de botella se refiere a las restricciones normativas o de financiación que impactan la adecuada localización de los proyectos de vivienda en áreas rurales. Estas restricciones incluyen normas de uso del suelo, limitaciones por riesgos naturales, falta de servicios públicos, tamaños de lotes rurales (UAF) y el cumplimiento de requisitos técnicos para acceder a subsidios, especialmente por parte de comunidades étnicas.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas con restricciones por su localización y para el mejoramiento de vivienda rural

FICHA RUTA DE ACELERACIÓN CUELLO BOTELLA No. 2.3.2	
1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA	
Problemática	Restricciones en la articulación territorial de sectores estratégicos: infraestructura vial, vivienda, equipamientos y gestión del agua.
Cuello de botella	Localización y mejoramiento de vivienda rural.
2. NORMATIVA APLICABLE	
● Ley 388/1997: Los artículos relevantes son aquellos que se refieren a la actualización catastral y la planificación del uso del suelo. ● Ley 1228/2008: Establece normas sobre la construcción y mantenimiento de carreteras definiendo las zonas de reserva vial y las restricciones para el desarrollo en áreas de influencia. ● Ley 1682/2013: Establece las normas para la planificación, diseño, construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura de transporte con la definición de las zonas de reserva y las restricciones para el desarrollo en áreas de reserva. ● Ley 1728/2014: Establece normas para el ordenamiento territorial y planificación del desarrollo, definiendo competencias de municipios y departamentos en cuanto a usos del suelo y las restricciones para el desarrollo en áreas de influencia de vías. ● Decreto 1077/2015: Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio. ● Decreto Nacional 3600/2007: Reglamenta aspectos de la Ley 1682 de 2013 incluyendo zonas de reserva vial y restricciones para el desarrollo en áreas de influencia de vías. ● Ley 2079/2021: Define la vivienda de interés social rural y establece la principal fuente de financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación.	

- Decreto Nacional 413/2025: Modifica algunas disposiciones del Capítulo 1 y del Capítulo 7 del Título 1, y modifica disposiciones relativas al subsidio familiar de vivienda, en la modalidad de mejoramiento de vivienda.

3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Gobierno Departamental, Corporaciones Autónomas Regionales, Administración Municipal. ANT responsable de la política de tierras a nivel nacional y de la administración de los baldíos de la Nación.

4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES

MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
Alcaldía Municipal, Oficina de Planeación Municipal, Oficina de Obras Públicas, Comunidades Campesinas Étnicas, organizaciones sociales y comunitarias.	Gobernación/Oficina de Planeación Departamental/Secretaría de Vivienda y Agricultura, Asuntos Étnicos.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) Agencia Nacional de Tierras (ANT) Agencia de Renovación del Territorio (ART), Ministerio del Interior, Gestores Catastrales/IGAC.

5. RUTA DE SOLUCIÓN

HITOS	MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
1.	Identifique iniciativas de vivienda rural con restricciones de localización, por normatividad, por tamaño de lotes y problemas de titularidad.	La gobernación impulsará programas de asistencia jurídica gratuita para ayudar a las familias a resolver problemas de titulación y regularización de la propiedad y ofrecer asistencia técnica para la elaboración de proyectos de mejoramiento que cumplan con los requisitos adaptados a sus realidades.	Convocar y liderar mesas de trabajo multinivel con la participación de todos los actores relevantes (ANT, ART, MVCT, Min. Interior, representantes territoriales, Gobernación, Autoridades étnicas y organizaciones sociales) para analizar los casos de restricciones. Análisis de particularidades por subregión PDET y problemáticas asociadas a la titulación colectiva, usufructo y tamaño de predios.
2.	Si la restricción es por localización en suelo rural, formular una Unidad de Planeamiento Rural que le permita ordenar y localizar las viviendas rurales, sin incumplir la norma nacional (UAF) para fines productivos y garantizando la sostenibilidad. De ser viable, pasar al		La ANT, MVCT, MADR identificarán posibles mecanismos legales que permitan la subdivisión de predios rurales por debajo de la UAF para proyectos de vivienda de interés social y familiar, especialmente en territorios con alta densidad poblacional (campesina o étnica), sin afectar la viabilidad económica de las unidades productivas. De ser viable, pasar al hito 7; de no ser viable, pasar al hito 8.

	hito 7. De no ser viable, pasar al hito 8.		
3.	Si la restricción es por falta de predios (baldíos, públicos y de extinción de dominio en suelo rural o en centros poblados), hacer un inventario detallado de predios disponibles con potencial, y, en caso de existir un predio, solicitarlo al nivel correspondiente y seguir al hito 7. De no ser viable, pasar al hito 8.		La ANT, MVCT y la SNR, con apoyo de la SAE, desarrollarán estrategias jurídicas y administrativas para fortalecer la demostración de la propiedad en títulos colectivos, facilitando su reconocimiento para acceder a subsidios y la gestión de predios de extinción de dominio. De ser viable la identificación y adquisición/formalización de predios pasar al hito 7, de no ser viable, pasar al hito 8.
4.	Si la restricción es por ser poseedor, aplicar el Decreto Nacional 413 de 2025, para solicitar subsidios de mejoramiento de vivienda, presentando una declaración juramentada. Si es organización jurídica constituida por firmantes del Acuerdo de Paz, que hayan recibido bienes inmuebles de la ANT o SAE, podrá solicitar el subsidio de mejoramiento, adaptándose a las características de propiedad colectiva de predios. Pasar al hito 7.		El MVCT definirá los criterios objetivos para la focalización del programa de mejoramiento en los diferentes tipos de tenencia (baldíos, usufructo), especialmente para las subregiones PDET, identificando los actores que participarán en las intervenciones. De ser viable, pasar al hito 7; de no ser viable, pasar al hito 8.

5.	Para la gestión de recursos y ejecución, gestionar subsidios nacionales para la construcción y/o mejoramiento de viviendas rurales, con enfoque diferencial (género, etnia, grupos vulnerables. Decreto Nacional 1247 de 2022, Ley 2079 de 2021, Decreto Nacional 413 de 2025). De ser viable, continuar al hito 7.	Apoyar la cofinanciación y gestión de los recursos de subsidios.	Disponer los lineamientos y recursos para la gestión de los subsidios de vivienda rural.
6.	Las viviendas rurales que necesiten mejoramiento, en consonancia con el Decreto 413 de 2025, no requieren licencia de construcción ni permisos.		Emitir directrices claras sobre la aplicación de la exención del Decreto 413 de 2025.
7.	Implementar la iniciativa.	Apoyar y supervisar la implementación de las iniciativas en el territorio.	Realizar el seguimiento técnico y financiero de la ejecución.
8.	Concertar con la comunidad la relocalización de la iniciativa en un sitio cercano sin incompatibilidades por usos del suelo y/o de amenaza y riesgo no mitigables, y continuar con la implementación.		
6. RECOMENDACIONES			

● Se recomienda utilizar el Sistema Integral de Información de Carreteras (SINC) para obtener información actualizada sobre la infraestructura vial: https://sitio-sinc-mintransporte-1-1-mintransporte.hub.arcgis.com ● Los POT municipales deberán ser coherentes con la normativa nacional y establecer las restricciones y limitaciones para el desarrollo en áreas de influencia de vías nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 13 de la Ley 105 de 1993; adicionalmente, deberán proteger y conservar la propiedad pública representada en las fajas de terreno adquiridas por el Gobierno Nacional, las gobernaciones o las alcaldías (Decreto-Ley 2770 de 1953). ● Minvivienda: Explorar la viabilidad de diseñar líneas de subsidio que consideren figuras como el usufructo, estableciendo mecanismos que garanticen la seguridad jurídica de la inversión y los derechos de los beneficiarios (por ejemplo, acuerdos tripartitos entre el propietario, el usufructuario y la entidad otorgante del subsidio). ● Minvivienda (con la participación de autoridades étnicas y antropólogos): Revisar y adaptar los requisitos técnicos para el acceso a subsidios de mejoramiento de vivienda, considerando las particularidades culturales, los materiales de construcción tradicionales y las formas de vida de las comunidades étnicas. ● Municipios y Departamentos (con apoyo nacional): Revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial para que sean sensibles a las necesidades de vivienda de las comunidades rurales y étnicas, buscando soluciones dentro del marco legal y promoviendo un desarrollo territorial equitativo. ● Desarrollar guías técnicas culturalmente apropiadas y ofrecer asistencia técnica especializada. ● Los curadores urbanos y las demás autoridades urbanísticas o de planeación nacional, departamental o municipal, no podrán conceder licencias o permisos de construcción de ninguna naturaleza en las fajas.

2.3.3. Localización de equipamientos e infraestructura de servicios públicos

Esta categoría se refiere a las dificultades y limitaciones existentes en la disponibilidad de terrenos, normativas de uso del suelo, conflictos de propiedad y ausencia de localización estratégica que optimice su funcionamiento, todas las cuales constituyen condiciones que limitan la inversión para la construcción de equipamientos sociales esenciales y la extensión de la infraestructura de servicios públicos, lo cual, a su vez, obstaculiza la implementación de la iniciativa que busca el fortalecimiento del tejido social y la mejora de la calidad de vida.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas condicionadas por limitaciones en la localización de equipamientos e infraestructura de servicios públicos.

FICHA RUTA DE ACELERACIÓN CUELLO BOTELLA No. 2.3.3	
1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA	
Problemática	Restricciones en la articulación territorial de sectores estratégicos: infraestructura vial, vivienda, equipamientos y gestión del agua.
Cuello de botella	Localización de equipamientos e infraestructura de servicios públicos.
2. NORMATIVA APLICABLE	
● Ley 99/93: Establece la competencia al MADS. ● Ley 115/94: Ley General de Educación. ● Ley 142/94: Régimen general de los servicios públicos domiciliarios.	

- Ley 388/97: Ley de Desarrollo Territorial base para la formulación de los POT y que establece la obligación de fijar un perímetro de servicios.
- Ley 715/2001: Regula la distribución de competencias y recursos para la prestación de servicios.
- Decreto 1077/2015: Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio.
- Decreto 1076/2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Plan de Ordenamiento Territorial vigente.
- Planes de Ordenamiento Departamental.
- Plan de Educación y Salud Nacional Sectorial

3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Minas y Energía, DNP, Gobernaciones, Corporaciones Autónomas Regionales, Administraciones Municipales.

4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES

MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
Alcaldía Municipal, Oficina de Planeación Municipal, Oficina de Educación, Oficina de Salud, Obras Públicas, Servicios Públicos, Concejo Municipal.	Gobernación/Oficina de Planeación Departamental/Secretaría de Minas y Energía Departamental/Secretaría de Educación/Vivienda/Secretaría de Salud/ Secretaría de Obras Públicas/Servicios Públicos/Asuntos Étnicos/Corporaciones Regionales/Asamblea Departamental/Autoridades étnicas locales (Resguardos)/Unidad de Víctimas.	Agencia Renovación del Territorio (ART) Agencia Nacional de Tierras (ANT), Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), Ministerio de Educación (MEN), Ministerio de Salud y Protección Social (Minsalud), Ministerio de Minas y Energía (MinMinas), Ministerio del Interior, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Departamento Nacional de Planeación (DNP), IGAC.

5. RUTA DE SOLUCIÓN

HITOS	MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NA CIONAL
1.	Identificar iniciativas con restricciones de localización para equipamientos (salud, educación, recreación, seguridad) e infraestructura de servicios públicos (agua potable, saneamiento, energía, residuos).	La Gobernación apoyará a los municipios en la identificación y priorización de iniciativas de escala regional que mejoren la cobertura en equipamientos y servicios públicos.	La ART articulará las necesidades de los PDET relacionados con las iniciativas con restricciones de localización de equipamientos y servicios públicos.
2.	Evaluar la localización propuesta y la relación con actores territoriales, identificar los posibles predios (públicos, privados, baldíos) aptos para la localización del equipamiento y la infraestructura en servicios públicos, considerando usos	Prestar asistencia técnica a los municipios en la evaluación de localizaciones, incluyendo análisis de riesgos y ambientales con la CAR.	La ANT gestionará la disponibilidad de baldíos. Los ministerios sectoriales generarán orientaciones sobre estándares de ubicación y requerimientos de infraestructura para los municipios de las 16

	del suelo del POT.		subregiones PDET.
3.	Identificar las restricciones de los instrumentos de ordenamiento territorial (POT) que impiden la localización (usos del suelo prohibidos o no incluidos, falta de suelo público). De ser uno de los anteriores, pasar al cuello de botella **Vacíos normativos sobre el uso del suelo.** De no ser viable, pasar al hito 10.		
4.	Priorizar las iniciativas con mayor impacto y viabilidad.		
5.	Definir estrategia para la adquisición de predios (compra directa, expropiación por motivos de utilidad pública o interés social, declaratoria de desarrollo prioritario o permuta) o la destinación de predios públicos/baldíos existentes.	La Gobernación podrá apoyar y cofinanciar la adquisición de predios; así mismo, identificará dentro de sus inventarios de predios la posibilidad de transferirlos.	La ANT y SAE revisarán la oferta de predios de la Nación o en proceso de extinción de dominio, en coordinación con la ART.
6.	Establecer mecanismos de financiación viable, combinando recursos propios, cofinanciación nacional o departamental, y posibles fuentes de financiación de cooperación internacional.	Apoyar y cofinanciar los proyectos gestionando recursos regionales y de cooperación.	DNP, Min Hacienda, ART podrán definir y asignar los programas de inversión y cofinanciación nacional.
7.	Gestionar con el sector privado la inversión (obras por impuestos o asociaciones público-privadas). De no ser viable, pasar al hito 8.		
8.	Gestionar las licencias de construcción y/o permisos ambientales necesarios.	La CAR emitirá los permisos ambientales.	
9.	Implementar la iniciativa.	Acompañar la implementación.	La ART hará seguimiento a la implementación de la iniciativa.
10.	Concertar con la comunidad la relocalización de la iniciativa en un sitio cercano sin incompatibilidades por usos del suelo y/o de amenaza y riesgo no mitigables, y, de ser viable, continuar con la implementación.	Apoyar y facilitar la concertación de la relocalización.	Asistir al municipio en la concertación y evaluación de la nueva localización, si la primera opción no es viable.
6. RECOMENDACIONES			

● Desarrollar programas de transferencia de conocimiento y asistencia técnica para municipios en la formulación, revisión y ajuste de los POT, con énfasis en la gestión de suelo para equipamientos y servicios públicos. ● Fortalecer los bancos de tierras departamentales para facilitar la destinación de predios para estos fines para no impactar financieramente los proyectos por la compra de suelo a altos costos. ● Establecer mesas de coordinación interinstitucional entre los ministerios sectoriales (vivienda, salud, educación, energía) con el DNP, ART y entidades territoriales para la planificación conjunta y priorización de proyectos con mayor impacto a nivel regional.

2.3.4. Debilidades en la gestión del agua

Este cuello de botella hace referencia a la disponibilidad del recurso hídrico, su acceso y usos, la conflictividad entre los diferentes usos debido a las deficiencias en su planeación y correcta administración, y la ausencia de mecanismos efectivos para la protección de fuentes hídricas, la ausente o deficiente prestación del servicio y la falta de control sobre vertimientos.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas condicionadas por debilidades en la gestión del agua.

FICHA RUTA DE SOLUCIÓN CUELLO DE BOTELLA No. 2.3.4	
1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA	
Problemática	Restricciones en la articulación territorial de sectores estratégicos: infraestructura vial, vivienda, equipamientos y gestión del agua.
Cuello de botella	Debilidades en la gestión del agua.
2. NORMATIVA APLICABLE	
● Decreto-Ley 2811/1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente): Establece principios generales para el uso y conservación del agua. ● Constitución Política de Colombia/1991, artículo 65: Otorga especial protección a la producción de alimentos y prioriza el desarrollo integral de las actividades agropecuarias, incluyendo la construcción de infraestructura necesaria para tal fin. Art. 80: Deber del Estado en planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible. Art. 365-367: Servicios públicos para su prestación eficiente y con calidad. ● Ley 99/93: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CAR, SINA y su rol en la gestión del recurso hídrico. ● Ley 41/1993: Organiza el subsector de adecuación de tierras y establece sus funciones, enfocándose en la construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar áreas con riego, drenaje y protección contra inundaciones. ● Ley 142/94: Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. Marco legal para la prestación de estos servicios. ● Ley 160/1994: Crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, estableciendo subsidios para la adquisición y adecuación de tierras, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población rural. ● Ley 388/1997: Ley de Desarrollo Territorial base para la formulación de los POT y establece la obligación de fijar un perímetro de servicios. ● Ley 1523/2012: Ley de Gestión del Riesgo de Desastres. Establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la integración de la gestión del riesgo (incluyendo el hídrico) en la planificación. ● Decreto 1077 /2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Regula aspectos de servicios públicos domiciliarios de acueducto y saneamiento básico. ● Ley 41/93, Ley 160 /94, Ley 1955/2019 (PND), CONPES 3926/2018: Gestión del agua en el sector agropecuario y la adecuación de tierras.	

- Ley 1955/2019 (en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022): Incluye disposiciones sobre la inspección, vigilancia y control, promoviendo principios de eficiencia y transparencia en la gestión de recursos destinados a infraestructura rural.
- Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH): Documento CONPES 3177 de 2002.
- CONPES 3926/2018: Establece la Política Nacional de Adecuación de Tierras para el horizonte 2018-2038, orientada a mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos beneficiados con el servicio público de adecuación de tierras.
- Resoluciones de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA): Establecen metodologías tarifarias y normas de calidad para los servicios públicos domiciliarios.
- Plan Departamental de Agua.
- Plan de Ordenamiento Departamental.
- Plan de Ordenamiento Territorial.

3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA

Entidades Gobierno Nacional, entidades de gobierno departamental, administración municipal.

4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES

MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
Alcaldías Municipales (Oficina de Planeación, Secretaría de Salud, Ambiente, Gestión del Riesgo, Obras Públicas, Servicios Públicos, Concejos Municipales, Comunidades y Juntas de Acción Comunal (JAC), Juntas Administradoras de Acueductos Comunitarios, Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.	Gobernación (Secretarías de Infraestructura, Planeación, Consejos Departamentales de Gestión del Riesgo, Agricultura, Obras Públicas, Asuntos Étnicos), Asambleas departamentales, Corporaciones Autónomas Regionales, Autoridades étnicas.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), Procuraduría, Contraloría y Defensoría del Pueblo Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Agencia Nacional de Tierras (ANT), Agencia de Renovación del Territorio (ART).

5. RUTA DE SOLUCIÓN

HITOS	MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL

1.	Construir el diagnóstico de la oferta y calidad del recurso hídrico mediante la recopilación de datos sobre las fuentes de agua (superficiales, subterráneas), caudales, calidad, concesiones existentes, puntos de contaminación.	La CAR consolida información regional de cuencas, realiza el monitoreo de calidad y cantidad de agua. Formula el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA). La Gobernación formula e implementa el Plan Departamental de Agua (PDA) para la gestión de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, que deberá garantizar la cobertura, calidad, continuidad y eficiencia en la prestación en el ámbito departamental.	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), administran la política de gestión del recurso, junto con el PDA.
2	Evaluar la demanda hídrica y usos del agua por sectores (consumo humano, agrícola, pecuario, industrial, ecosistémico), identificar patrones de uso y eficiencia.	Consolidar la demanda regional y evaluar conflictos potenciales entre usuarios.	El DANP, MADR, MVCT podrán generar metodologías para la estimación de demanda y proyecciones necesarias.
3.	Evaluar y construir el diagnóstico del estado, capacidad, cobertura, calidad de operación de la infraestructura de acueducto, alcantarillado, saneamiento básico, riego y drenaje, identificando brechas de acceso y operación.	La Gobernación brinda apoyo técnico y administrativo a los municipios y operadores de servicios (ESP, JAAC) para mejorar la capacidad de gestión, operación y mantenimiento.	El MVCT, el DNP y la ART revisan, la alineación con las políticas nacionales y emiten recomendaciones.
4.	Identificar debilidades en la eficacia de la regulación local (usos del suelo para protección de rondas hídricas y control de vertimientos), así como falencias en la coordinación interinstitucional y participación comunitaria en la gestión	Aplicar la normativa ambiental e identificar las debilidades de coordinación entre municipios y actores regionales.	

	del agua.		
5.	Evaluar riesgos hídricos y vulnerabilidad: zonas de riesgo por inundación, sequías, deslizamientos inducidos por el agua.	El CDGRD y la Gobernación consolidarán información regional de riesgo.	La UNGRD y el IDEAM proporcionarán información climática y escenarios de riesgo.
6.	Actualizar el POT incluyendo la gestión del riesgo hídrico, protección de fuentes de agua, la delimitación de rondas y la zonificación de infraestructura hídrica. Se deberán formular planes de saneamiento y manejo de vertimientos (PSMV).	La CAR y la Gobernación apoyarán a los municipios en la correcta inclusión del POMCA y la gestión del riesgo, componentes que deberán estar a su vez incluidos en los Planes de Ordenamiento Departamental.	
7.	Impulsar la creación y el fortalecimiento de Consejos de Cuenca Locales, mesas de trabajo intersectoriales y acuerdos de uso del agua para fortalecer las capacidades de las ESP y JAAC. Convocar a la Procuraduría y Defensoría del Pueblo como garantes o mediadores en la resolución de conflictos.		
8.	Diseñar proyectos (infraestructura, reforestación, captación, monitoreo) identificados en el diagnóstico del hito 3.	Acompañar los proyectos en consonancia con los proyectos regionales y departamentales.	El MVCT prestará asistencia técnica en la formulación, estructuración, diseño y viabilidad de proyectos de infraestructura de acueducto (captación, tratamiento, conducción, distribución) y saneamiento básico (recolección, transporte y tratamiento de aguas residuales).
9.	Gestionar los permisos y licencias necesarios (concesiones de agua, vertimientos, licencias ambientales, permisos de ocupación de cauce) ante la autoridad competente.	La CAR evaluará y otorgará los permisos ambientales y de uso del recurso hídrico.	El MVCT apoyará a los prestadores de servicios en la mejora de su gestión administrativa, comercial, operativa y técnica, así como a funcionarios de entidades territoriales y operadores de

			acueductos como las Juntas Administradoras de Acueductos Comunitarios.
10.	Adquirir los predios o establecer las servidumbres necesarias para la construcción de la infraestructura	La Gobernación apoyará la gestión predial y la gestión de recursos (SGR, fondos departamentales).	El MVCT cofinanciará proyectos de infraestructura de agua potable y saneamiento básico con recursos del presupuesto general de la Nación, o con recursos de cooperación internacional. Promueve modelos financieros que aseguren la sostenibilidad de los proyectos.
11.	Identificar posibles fuentes de financiación y gestionar recursos (propios, cofinanciación, regalías, cooperación internacional).	La Gobernación tramita recursos del Sistema General de Regalías (SGR) y fondos departamentales.	El DNP y el Ministerio de Hacienda analizan la viabilidad presupuestal y asignan recursos de programas nacionales.
12.	La Alcaldía, la ESP/JAAC liderarán la ejecución de los proyectos priorizados.		El DNP, el MVCT y la Contraloría General realizan seguimiento a la ejecución financiera y técnica.
13.	Implementar planes de operación y mantenimiento de la infraestructura, así como el control sobre vertimientos.	La Gobernación gestiona recursos para mantenimiento y brinda asistencia técnica a los municipios.	El DNP, el MVCT y la CRA (Comisión de Regulación de Agua Potable) supervisan el cumplimiento de estándares y establecen políticas y regulaciones de largo plazo.
6. RECOMENDACIONES			
● Impulsar la creación y el funcionamiento de los Consejos de Cuenca (o subcuenca) como espacios para la planificación efectiva y de participación, garantizando la inclusión de todos los usuarios de agua. ● Establecer mesas interinstitucionales permanentes a nivel municipal y departamental que articulen a todos los sectores de tal forma que se promueva una gestión integral del recurso hídrico. ● Promover los acuerdos de uso del agua entre los diferentes usuarios para minimizar conflictos y optimizar la disponibilidad del recurso hídrico. ● Promover programas de educación ambiental y del uso eficiente y responsable del agua para todos los sectores de la población.			

2.4. Orientaciones y rutas para acelerar iniciativas por conflictos socio territoriales

Con estas orientaciones y rutas, se desbloquean y aceleran iniciativas de ordenamiento territorial que se encuentran estancadas debido a la existencia de conflictos socio territoriales. La problemática general que aquí se aborda radica en las dinámicas y tensiones interculturales presentes en el territorio, derivadas de conflictos entre diferentes grupos étnicos y sociales, así como por la presencia de diferentes actividades

relacionadas con la explotación de recursos naturales. Los cuellos de botella relacionados en esta categoría son los siguientes:

2.4.1. Uso y acceso del territorio

Se refiere a los conflictos generados por desencuentros y diferencias respecto de intereses diversos sobre el territorio entre los diferentes actores que lo habitan, tales como comunidades campesinas y comunidades étnicas, autoridades ambientales, productores agrícolas, entre otros. Estos desencuentros pueden darse por el acceso al territorio, por el uso productivo o de servicios ecosistémicos (agua, bosques, entre otros), y por las diferentes visiones de conservación de áreas estratégicas o de modelos de desarrollo agroindustrial.

Orientaciones sobre estrategias que aportan a la solución de los conflictos socioterritoriales por uso y acceso del territorio

Los conflictos socioterritoriales que constituyen un cuello de botella para la implementación de las iniciativas PDET pueden tener un sinnúmero de causas y dinámicas, dependiendo de cada territorio. Cada subregión PDET presenta contextos sociales, culturales, políticos y económicos muy diversos. En consecuencia, la solución de dichos conflictos puede ser compleja y requiere de un análisis particular de cada territorio, para poder implementar estas iniciativas PDET (IEI, 2023).

Por lo anterior, las orientaciones de esta sección no pretenden brindar una ruta de solución a estos conflictos, sino que buscan resaltar la importancia de herramientas y estrategias que permitan reconocer la manera como las comunidades se relacionan con el territorio, sus dinámicas y la cosmovisión de los diferentes grupos étnicos, para desarrollar espacios participativos que permitan la concertación y la solución pacífica de los conflictos entre los diferentes actores.

A partir de la experiencia en la subregión del Catatumbo, se evidenció la importancia de conocer los planes e instrumentos del ordenamiento territorial propio de las comunidades étnicas, los documentos de planeación de las organizaciones sociales y de llevar a cabo procesos participativos para conocer la manera como las comunidades usan y apropian el territorio. Lo anterior permite obtener información que no se encuentra en instrumentos formales o en datos oficiales, pues estos, como se plantea en esta guía, se encuentran muchas veces desactualizados o presentan imprecisiones. Esta información es clave para establecer acuerdos entre las instituciones y las comunidades, y entre los diferentes grupos comunitarios entre sí, para viabilizar la implementación de las iniciativas PDET.

Recuerde que…
Un trabajo articulado y cercano con las comunidades para la implementación de las iniciativas PDET permitirá tener en cuenta sus necesidades, perspectivas y aportes, de manera que estas comunidades puedan dinamizar las acciones y contribuir a la sostenibilidad de estas iniciativas, desde el reconocimiento de su utilidad y pertinencia para mejorar la calidad de vida de las poblaciones y para responder a las brechas históricas que afectan a los territorios PDET.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se plantean una serie de orientaciones que priorizan la mirada desde el nivel comunitario, resaltando acciones de articulación, participación y consulta. Algunas de estas orientaciones obedecen a marcos jurídicos de obligatorio cumplimiento y otras se sugieren a partir de la

experiencia del Catatumbo. Se desarrollan tres temas fundamentales, desde el nivel comunitario, que pueden apoyar la aceleración de las iniciativas PDET: la aplicación del enfoque étnico, el reconocimiento de los usos y apropiaciones del territorio por parte de las comunidades, y los mecanismos de resolución de conflictos.

Marco normativo y documentos institucionales de referencia
● Ley 70 de 1993. Reconoce el derecho de las comunidades negras a su identidad cultural, autonomía y al desarrollo en sus territorios. ● Decreto 1384 de 2023. Fortalece la autonomía de las comunidades afrodescendientes para planificar y ejecutar políticas de desarrollo bajo su propia visión, mediante los Planes de Etnodesarrollo. ● Capítulo II del Decreto-Ley 893 de 2017. Establece el Mecanismo Especial de Consulta para los PDET que incluyen territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos. ● Decreto 1953 de 2014. Crea un régimen especial para que los Territorios Indígenas ejerzan sus competencias en materia de autonomía y autogobierno, incluyendo la planificación a través de Planes de Vida. ● Directiva Presidencial 10 de noviembre de 2013. Guía para la realización de Consulta Previa. ● Auto 004 de 2009 (Corte Constitucional). Ordena la implementación de planes de salvaguarda para proteger la integridad cultural y territorial de los pueblos indígenas en riesgo de desaparición por el conflicto armado.

Actores involucrados por nivel		
Municipal	**Departamental**	**Nacional**
Alcaldías Municipales Consejos Municipales Consejos Territoriales de Planeación (nivel municipal) Autoridades ambientales locales Cabildos indígenas Consejos Comunitarios Mesas comunitarias municipales y subregionales para la Transformación Territorial Delegados del Mecanismo Especial de Consulta (MEC) Organizaciones sociales de mujeres rurales, campesinos, grupos étnicos, población LGBTQ+, jóvenes, firmantes de paz, víctimas del conflicto armado, y de otros actores sociales de las subregiones PDET Mesas territoriales de víctimas	Gobernación departamental Consejos Territoriales de Planeación (nivel departamental) Corporaciones Autónomas Regionales y autoridades ambientales locales Organizaciones sociales del nivel departamental	Agencia de Renovación del Territorio (ART) Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas. Ministerio del Interior Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas del Conflicto Armado (SNARIV) en todos los niveles territoriales.		

a. Enfoque étnico, gestión y articulación con comunidades étnicas

Las subregiones PDET presentan brechas históricas y contemplan grandes retos sociales y ambientales que requieren intervenciones contextualizadas y pertinentes, a partir de las necesidades y características particulares de sus poblaciones. Por esta razón, la implementación de las iniciativas PDET debe garantizar el reconocimiento de la diversidad étnica y de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP) que habitan los territorios. Según lo establecido en el capítulo II del Decreto 893 de 2017, el derecho a la participación de estos pueblos se debe garantizar mediante el Mecanismo Especial de Consulta (MEC), y la incorporación del enfoque étnico debe hacerse acorde con los planes de vida, de etnodesarrollo, los planes de manejo ambiental y de ordenamiento territorial de estas comunidades.

Aplicación del enfoque étnico

El enfoque étnico se entiende como "la estrategia de trabajo que permita la participación efectiva de las comunidades étnicas con base en el reconocimiento y respeto por la cultura propia, sus sistemas de pensamientos, su cosmovisión, sus tiempos y metodologías propias" (PNUD, 2024).

Los pueblos étnicos han sido una de las poblaciones más excluidas y vulneradas en sus derechos individuales y colectivos históricamente. Por esta razón, el enfoque étnico en el contexto de los PDET y el ordenamiento territorial busca garantizar que las intervenciones que se realicen aporten a la garantía de sus derechos, mejoren su calidad de vida y potencien su identidad cultural. Este enfoque permite reconocer las particularidades de cada población y respetar su cosmovisión, sus formas de organización social y los elementos propios del ordenamiento territorial.

Teniendo en cuenta las metodologías desarrolladas por el PNUD (PNUD, 2024b) para implementar el enfoque étnico en la subregión PDET de Catatumbo, se plantean los siguientes momentos para llevar a cabo el relacionamiento y articulación inicial con las comunidades étnicas, que permita su consulta e inclusión en el desarrollo de proyectos que impactan sus territorios, sus habitantes y sus formas de gobierno y organización social, cultural y económica. Para lograrlo, es importante partir del reconocimiento de su historia, cosmovisión, identidad cultural, lengua, gobierno propio y condiciones ambientales del territorio.
.

Momentos para el relacionamiento y articulación con los pueblos étnicos presentes en cada subregión PDET:

i. **Reconocimiento de los pueblos étnicos presentes en cada subregión PDET.** En un primer momento, es necesario identificar y reconocer las comunidades indígenas y NARP del territorio, con sus Resguardos y Consejos Comunitarios.
ii. **Recopilación de información secundaria sobre las poblaciones étnicas de la subregión.** Es necesario analizar la bibliografía que documenta las características de los territorios étnicos (Resguardos y Consejos Comunitarios) para tener un conocimiento inicial de sus contextos y formas organizativas. Algunos ejemplos de documentos que pueden aportar esta información son los planes de vida, de etnodesarrollo, de salvaguarda, de reparación colectiva, sentencias de la Corte Constitucional, protocolos de consulta previa.
iii. **Caracterización de la comunidad étnica**. A partir de la revisión de las fuentes secundarias analizadas es necesario realizar una caracterización inicial de los elementos diferenciales de cada

comunidad étnica que deben ser tenidos en cuenta para la articulación con estas. Entre otros, hay cuatro aspectos fundamentales: identidad cultural, autonomía y gobierno propio y la cosmovisión del territorio.

iv. **Caracterización de los territorios colectivos.** Teniendo en cuenta la estrecha relación que establecen las comunidades étnicas con sus territorios, es muy importante reconocer el contexto de los Resguardos y Consejos Comunitarios, con elementos tales como: economía, uso del suelo, vocación productiva, factores ambientales, elementos propios del ordenamiento territorial; entre otros.

v. **Procesos de capacitación.** Es importante que los equipos técnicos regionales y las administraciones municipales y departamentales sean capacitados sobre el enfoque diferencial étnico y sobre los aspectos específicos de los pueblos étnicos, que deben ser tenidos en cuenta en el proceso de implementación de las iniciativas PDET.

Principales mecanismos e instrumentos para la implementación del enfoque étnico

A continuación, se describen los principales mecanismos que permiten aplicar el enfoque étnico en la implementación de los PDET. Es importante mencionar que, dependiendo del contexto particular de cada subregión, pueden existir otros mecanismos particulares para garantizar el reconocimiento, autonomía y defensa de los derechos de las comunidades étnicas.

i. Consulta previa[7]

Es un derecho fundamental de los pueblos étnicos, que en Colombia se fundamenta en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Constitución Política y la Ley 21 de 1991, principalmente. "Busca salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de estos pueblos, así como reconocer y proteger sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas, espirituales e institucionales" (DNP, 2011). Constituye un mecanismo fundamental para garantizar la participación en decisiones que afectan los territorios, la cultura y los modos de vida de dichas comunidades, de manera que se lleve a cabo un consentimiento informado frente a cualquier proyecto.

La consulta previa es un derecho fundamental de los grupos étnicos que busca garantizar su participación en decisiones que puedan afectar sus territorios, cultura o modos de vida. Este mecanismo tiene como finalidad proteger sus derechos y asegurar que cualquier proyecto o medida que pueda impactar a sus comunidades se lleve a cabo con su consentimiento libre, previo e informado.

La consulta previa debe ser aplicada por las entidades públicas o privadas en los siguientes casos (PNUD, 2024a):

- Cuando se planean proyectos de infraestructura, como carreteras, acueductos, líneas de transmisión eléctrica, o cualquier infraestructura que pueda afectar los territorios o recursos de los pueblos étnicos.
- Si se proyecta la exploración o explotación de recursos naturales (minerales, hidrocarburos, bosques, entre otros) en áreas habitadas o utilizadas por comunidades étnicas.

[7] Para conocer el proceso de Consulta Previa establecido por el Ministerio del Interior, puede consultar el siguiente enlace: https://www.mininterior.gov.co/proceso-de-consuta-previa/

- Cuando se van a adoptar medidas legislativas o administrativas (por ejemplo, políticas, reglamentaciones o planes de desarrollo) que puedan impactar directamente a los pueblos étnicos, como la creación de nuevas áreas protegidas, planes de ordenamiento territorial, o cambios en la normativa local.
- Si se van a implementar proyectos de desarrollo social y económico que afecten a las comunidades étnicas; como programas de reubicación, desarrollo agrícola o iniciativas de turismo.
- Cuando cualquier actividad o proyecto puede alterar la cultura, tradiciones, o modos de vida de las comunidades étnicas.

La consulta previa debe realizarse para las iniciativas PDET que incluyan los casos mencionados anteriormente. Estas pueden ser agrupadas según afecten a un pueblo étnico específico de cada subregión, y se debe identificar si este pueblo étnico cuenta con un protocolo de consulta previa. Si se cuenta con uno, se debe respetar y aplicar dicho protocolo, garantizando que el proceso de consulta se realice de acuerdo con las normas, procedimientos y tiempos definidos por la comunidad. En caso contrario, es importante tener en cuenta el desarrollo de las fases establecidas en la Directiva Presidencial 10 de 2013, la cual establece la guía para la realización de la consulta previa, de manera que se lleve un proceso estructurado con mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, en un marco de diálogo respetuoso y constructivo.

ii. Mecanismo Especial de Consulta (MEC)

El artículo 12 del Decreto-Ley 893 de 2017 establece que: “Los PDET y los PATR, cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones PDET que incluyen territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial; acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial, o sus equivalentes”. Este Mecanismo Especial de Consulta (MEC) busca garantizar “la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada de los pueblos en riesgo de extinción, y sus planes de salvaguarda y visiones propias del desarrollo, en armonía con todos los actores del territorio”.

El MEC permite incluir las perspectivas y necesidades de las comunidades étnicas en los procesos de desarrollo territorial. Reconoce la autonomía de los pueblos étnicos y la legitimidad de sus autoridades tradicionales, permitiendo que participen en la implementación de las iniciativas que les afectan. La implementación de este mecanismo debe asegurar:

- Que la información brindada a las comunidades sea transparente y detallada, a partir de metodologías que respeten las tradiciones de los pueblos.
- Que se respete la identidad cultural, adaptando el proceso de consulta a las costumbres y tiempos propios de las comunidades.
- Que se garantice una participación apropiada, con flexibilidad de fechas y espacios, teniendo en cuenta que las dinámicas de gobierno y deliberación de los pueblos étnicos pueden no coincidir con las de las instituciones gubernamentales.

La Agencia de Renovación del Territorio (ART) ha liderado la conformación y operatividad de los MEC en las subregiones PDET con presencia de comunidades étnicas, buscando asegurar su participación en la

transformación de sus territorios. También ha liderado la conformación de la Mesa de Coordinación Nacional de los Mecanismos Especiales de Consulta de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, MEC. En las subregiones, se han conformado 13 instancias interétnicas PDET-MEC para facilitar el diálogo y la interlocución entre las autoridades étnicas y las entidades responsables de la implementación del PDET.

Es importante resaltar que el desarrollo del MEC complementa, pero no sustituye, el derecho fundamental de consulta previa, de acuerdo con lo establecido en la Sentencia T-498 de 2023. Sin embargo, para la aceleración de las iniciativas PDET, este constituye un mecanismo muy relevante, en tanto ha dinamizado la participación de las comunidades y es un espacio reconocido en los territorios.

iii. Planes de Salvaguarda, Sentencia T025 del 2004[8]

os Planes de Salvaguarda son documentos que surgen como una orden de la Corte Constitucional emitida en el Auto 004 de 2009, que alerta sobre el riesgo de desaparición física y cultural de algunos pueblos indígenas en Colombia, por causa del conflicto armado. Este auto se deriva de la Sentencia T-025 de 2004, que declara un estado de cosas inconstitucional en materia de atención a personas desplazadas por el conflicto armado. Las disposiciones establecidas por la sentencia buscan la protección de los derechos fundamentales de personas e indígenas desplazados. La cantidad de pueblos a los que se reconoció su riesgo fue aumentada posteriormente con el Auto 266 de 2017.

Por lo anterior, es esencial que la implementación de las iniciativas PDET esté articulada con los Planes de Salvaguarda que existan en cada subregión, de manera que estas iniciativas contribuyan a la persistencia física y cultural de los pueblos indígenas. Por otra parte, los Planes de Salvaguarda pueden contribuir a la activación de las iniciativas PDET, en tanto las acciones definidas coincidan con los objetivos de las iniciativas para la protección de las comunidades.

iv. Planes de Vida y Planes de Etnodesarrollo

Los Planes de Vida son instrumentos de planeación, de gobierno y política autónomos de las comunidades indígenas, cuyo plazo se proyecta a varias generaciones. Estos instrumentos contienen la cosmovisión de cada comunidad, la información sobre sus recursos y necesidades, sobre los cambios que se quieren lograr y sobre los proyectos para un “mejor vivir”. En general, plantean un acuerdo social sobre la visión de la comunidad a largo plazo.

Por otra parte, los Planes de Etnodesarrollo son una herramienta que permite a las comunidades NARP ejercer su gobernanza y acordar una visión de desarrollo integral de la población, a partir de la cultura propia, la oralidad y la revitalización de sus tradiciones. También contienen las problemáticas y oportunidades de los territorios colectivos y las acciones para mejorar la calidad de vida, para la permanencia en sus territorios y para la protección de la diversidad de los ecosistemas.

Dada la relevancia que tienen los anteriores instrumentos para las comunidades étnicas, pues permiten representar sus sentidos de vida comunitarios a largo plazo, es fundamental que sean conocidos y analizados

[8] La responsabilidad de los Planes de Salvaguarda de los pueblos indígenas de Colombia está a cargo de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior. Estos planes pueden consultarse en el siguiente vínculo: https://www.mininterior.gov.co/planes-de-salvaguarda-2/

por las entidades que lideran la implementación de las iniciativas PDET. Este reconocimiento permite la articulación de las acciones con las visiones de desarrollo de las comunidades étnicas. Como ya se planteó, contar con el reconocimiento de la utilidad de las iniciativas para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades puede aprovecharse para la aceleración de estas y es favorable para su sostenibilidad. Esto último es posible gracias a que las comunidades, como autoridades de sus territorios, pueden movilizar procesos de gestión y recursos propios para fortalecer la implementación y el impacto a largo plazo a través de sus representantes legales y juntas directivas.

b. Ordenamiento territorial propio y usos y apropiaciones del territorio por parte de las comunidades

En la presente guía, el ordenamiento territorial propio se refiere al ordenamiento, uso y valor que las comunidades dan al territorio, que puede coincidir o no con las determinaciones del ordenamiento territorial definido en los instrumentos de las administraciones gubernamentales. Este incluye, al menos, tres aspectos clave: i) elementos históricos, culturales y organizativos relevantes para las comunidades; ii) ordenamiento y uso actual del territorio, y uso proyectado a futuro desde la perspectiva y necesidades de las comunidades; y iii) conflictos territoriales actuales y potenciales identificados por las comunidades (IEI, 2023).

En este sentido, las comunidades étnicas en Colombia poseen un enfoque de planificación territorial que se basa en sus usos, costumbres, cosmovisión y derechos colectivos. Este ordenamiento prioriza la autodeterminación y la gestión autónoma del territorio por parte de los pueblos indígenas y NARP, y por ello se diferencia del ordenamiento territorial que se consolida en los instrumentos de ordenamiento territorial de las administraciones gubernamentales. La autodeterminación de estas comunidades para el ordenamiento de sus territorios colectivos se encuentra reconocida en los marcos jurídicos, buscando una armonía con el ordenamiento territorial definido por las autoridades del nivel nacional y territorial[9].

Por una parte, además de los pueblos étnicos, las comunidades campesinas históricamente han ocupado los territorios y han establecido usos y apropiaciones a partir de sus costumbres, actividades productivas y visiones del desarrollo[10]. Por esta razón, para la activación, aceleración y articulación de las iniciativas PDET se deben incorporar y analizar los elementos del ordenamiento territorial propio de los pueblos étnicos y conocer los usos y apropiaciones que de este territorio han hecho las diferentes comunidades que lo habitan. De esta manera, las iniciativas pueden armonizarse con las expectativas de las comunidades y ser acogidas por las mismas, para aportar en su desarrollo y sostenibilidad, teniendo como prioridad las restricciones y limitaciones establecidas en el marco normativo que regula el ordenamiento territorial en el país.

Por otra parte, y como se establece en la presente guía, uno de los cuellos de botella para la implementación de los PDET es la falta o imprecisión de la información del ordenamiento territorial y la dificultad de recursos y de gestión para actualizar los instrumentos de las administraciones municipales. Por esta razón, la información sobre el ordenamiento territorial que pueden aportar las comunidades, a partir de su uso y

[9] El artículo 3 de la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) reconoce como principio rector del ordenamiento territorial la "Multietnicidad. Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales".

[10] En este sentido, Silva Prada (2016) analiza cómo organizaciones campesinas en Colombia han construido territorialidades propias a través de planes de desarrollo autónomos (no oficiales), enfatizando la dimensión sociocultural y política del territorio.

apropiación, es muy relevante y significativa para el desarrollo de los PATR y para contrastar, complementar y subsanar estas carencias de información desde las instituciones y entidades territoriales (IEI, 2023a).

Los elementos del ordenamiento territorial propio y los usos y apropiaciones de las comunidades permiten destacar las potencialidades que tiene el territorio, que no se identifican en la cartografía o instrumentos de ordenamiento territorial oficiales; así como identificar los conflictos socioculturales presentes en las subregiones PDET que demandan acciones más estratégicas y mecanismos alternativos de solución de conflictos.

¿Cómo se pueden identificar los elementos propios del ordenamiento territorial y los usos y apropiaciones de las comunidades?

La identificación de los elementos del ordenamiento territorial propio y de los usos y apropiaciones de las comunidades permite contrastar y verificar la adherencia que la visión del PATR genera en las comunidades, para diseñar estrategias que permitan la gestión de conflictividades relacionadas con el uso, la tenencia y la ocupación de la tierra, y que permitan dar viabilidad a la implementación de las iniciativas PDET (IEI, 2023a). A continuación, se proponen los momentos que permiten realizar dicha identificación (adaptación metodológica a partir de IEI, 2023a):

i. **Identificación de actores clave.** Se debe determinar cuáles son los actores clave para la implementación de las iniciativas PDET y quiénes son los que vienen trabajando con la ART en el proceso del PDET. De esta manera, se puede plantear o fortalecer una estrategia de relacionamiento que permita priorizar actores por influencia y vinculación con los PDET, con un enfoque diferencial (IEI, 2023a). Es importante trabajar con procesos organizativos de primer y segundo nivel, los cuales permiten conocer de primera mano las necesidades de las comunidades. Entre los actores que se deben tener en cuenta están las instancias PDET-MEC, mesas comunitarias municipales y subregionales para la Transformación Territorial, organizaciones de mujeres, poblaciones LGBTIQ+, jóvenes, representantes de las víctimas, campesinos, firmantes de paz, entre otros. Las instituciones que lideran la implementación de las iniciativas PDET deben revisar de manera regular la pertinencia de incluir otros actores comunitarios, según su relevancia e incidencia para cada contexto específico.

> **Tenga en cuenta que…**
> Para la implementación de las iniciativas PDET es importante conocer los elementos propios del ordenamiento territorial y los usos y apropiaciones de las comunidades y organizaciones que tienen mayor impacto, representatividad, legitimidad y trayectoria en el territorio, que ocupan áreas más extensas y tienen mayor cantidad de información histórica del ordenamiento de este territorio.

ii. **Espacios de socialización con las comunidades.** Se deben organizar espacios de socialización y retroalimentación con los actores sociales más relevantes, de manera que se identifiquen los elementos que deben ser complementados y actualizados para tener un conocimiento más preciso y completo de las dinámicas actuales del territorio que puedan afectar la implementación de las iniciativas PDET relacionadas con el ordenamiento territorial (IEI, 2023a). Los espacios de trabajo deben contemplar los rituales, prácticas culturales y sociales de los grupos específicos. También deben ser flexibles frente a sus tiempos y espacios de trabajo, que pueden ser diferentes a los de las instituciones.

iii. **Identificación de intereses y necesidades de los actores clave.** Es necesario elaborar una lista o sistematizar los intereses y necesidades que puedan tener las organizaciones y comunidades, a partir de las iniciativas PDET relacionadas con el ordenamiento territorial que se van a implementar en cada subregión. Para este fin, se deben utilizar metodologías participativas que permitan reconocer los elementos históricos, culturales y organizativos relevantes para las comunidades; así como el ordenamiento, vocación y uso productivo actual del territorio, y uso proyectado a futuro; y los conflictos territoriales actuales y potenciales (IEI, 2023). Una de estas metodologías recomendadas, a partir de la experiencia del Catatumbo, es la cartografía social. Específicamente, en esta experiencia se llevaron a cabo talleres con cada uno de los actores clave, y mediante la cartografía social fue posible conocer los elementos propios del ordenamiento territorial y los usos y apropiaciones de las comunidades que podrían afectar la implementación de las iniciativas PDET. Esta información es clave para, posteriormente, generar espacios de concertación y acuerdos entre las comunidades y otros actores del territorio, para contribuir a la solución de los conflictos socioterritoriales que se han mencionado.

Elementos del ordenamiento territorial propio y usos y apropiaciones del territorio desde el enfoque de género.

En esta guía, el enfoque de género se comprende desde la definición realizada por la ART en el *Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias con Enfoques Diferenciales* (ART, 2023), como una perspectiva analítica que permite identificar y reconocer la existencia y persistencia de relaciones históricas de poder, exclusión y marginación que mantienen en desventajas sociales, económicas, políticas y ambientales a las mujeres negras, indígenas, campesinas y a la población LGBTIQ+.

Es necesario que en todos los momentos del proceso de implementación de las iniciativas PDET se promueva la equidad y se reconozcan y aborden las necesidades específicas de las mujeres y de la población LGBTIQ+. Para ello, es clave identificar e integrar al análisis de la información las apropiaciones territoriales de las mujeres y personas con orientación sexual diversa, y sus organizaciones. De esta manera, para la implementación de las iniciativas PDET se puede tener en cuenta el abordaje de dichas necesidades y el énfasis en acciones que busquen cerrar las brechas de género históricas de las subregiones PDET.

> La inclusión del enfoque de género no solo responde a una necesidad contextual, sino que también contribuye a la eficacia y efectividad de las políticas públicas nacionales, regionales y locales, que buscan articular los diversos programas de desarrollo, al asegurar que se abordan las realidades y desafíos que enfrentan mujeres y personas diversas en estos contextos específicos. (PNUD, 2024b)

La aplicación de un enfoque de género para la aceleración de las iniciativas PDET requiere el desarrollo de procesos intencionados para la inclusión, reconocimiento y participación efectiva de las mujeres y poblaciones con orientación sexual diversa. Para este fin, es necesario que (PNUD, 2024):

- Se fomenten espacios inclusivos, en donde la participación se dé en igualdad de condiciones, reconociendo los aportes de las mujeres y poblaciones con orientaciones de género diversas.
- Se incentive la participación de las poblaciones mencionadas, con metodologías que promuevan sus intervenciones y aportes. En las comunidades rurales se cuenta, aún, con una participación predominante de los hombres; en contraposición, las mujeres y la población con orientación de

género diversa que asumen los liderazgos se limitan para participar. Por ello, es necesario un acompañamiento para incentivar la expresión de sus puntos de vista.

- Se generen condiciones de inclusión en los espacios de consulta y participación, que permitan superar las barreras que las mujeres y las personas con identidad de género diversa tienen para participar en estos espacios; tales como horarios y tiempos disponibles, responsabilidades de cuidado dentro de sus familias o estigmatización.
- Se respete la autonomía organizativa de las mujeres y poblaciones con orientación sexual diversa, sin pretender imponer criterios de equidad de género.

c. Espacios de resolución de conflictos socioterritoriales para la aceleración de las iniciativas PDET

Los espacios, herramientas y estrategias para la concertación y la resolución pacífica de los conflictos pueden ser usados para contribuir a la solución de los conflictos socioterritoriales mencionados, entre diferentes comunidades y/o entre las comunidades y entidades gubernamentales que lideran la implementación de los PATR u otros actores implicados en dicha implementación.

Los equipos territoriales de las entidades que lideran la implementación de los PATR deben identificar los mecanismos de resolución de conflictos propios de las comunidades y de cada subregión PDET. Estos espacios, que ya son conocidos y legítimos para las comunidades, pueden ser una alternativa ágil de conciliación y concertación para establecer acuerdos que permitan avanzar en la implementación de las iniciativas PDET relacionadas con el ordenamiento territorial. La recomendación para los equipos territoriales es dinamizar dichos espacios, cuando existan, o crear otros específicos que sean ampliamente participativos.

A continuación, se describen algunos de los espacios propuestos para la resolución de conflictos que pueden crearse o fortalecerse en las subregiones PDET para la aceleración de las iniciativas.

Mesas de diálogo y concertación territorial. Como espacios de participación, articulación y toma de decisiones, permiten establecer diálogos y acuerdos entre las comunidades, las entidades gubernamentales, el sector privado y otros actores del territorio. Están orientadas hacia la resolución pacífica de conflictos socioterritoriales en las subregiones PDET. Estas mesas facilitan el diálogo intercultural e intersectorial, promoviendo soluciones concertadas a disputas relacionadas con el uso y acceso a la tierra, la implementación de proyectos de desarrollo, la protección del medio ambiente, la garantía de derechos colectivos, entre otros.

A través de este mecanismo, se pueden identificar y analizar los conflictos socioterritoriales, facilitar el diálogo y la mediación de los actores en conflicto, construir acuerdos y rutas de solución, y hacer seguimiento a los acuerdos y su impacto en la aceleración de los PDET.

Mecanismos de justicia comunitaria y diálogo intercultural. La propuesta de estos espacios de concertación implica la promoción y el uso de los mecanismos propios de las comunidades étnicas, en articulación con el sistema jurídico estatal. Esta figura puede ser útil para la mediación intercultural en conflictos relacionados con la tenencia y uso de los suelos, también con los traslapes de solicitudes de ampliación, saneamiento y constitución de resguardos, ZRC y ZRF, por ejemplo.

En estos espacios, es fundamental la Mediación de Conflictos Intercultural (MCI), la cual "…posee un alcance amplio que permite la transformación pacífica de los conflictos interculturales, fomenta espacios de diálogo intercultural, fortaleciendo la dinámica de escenarios de integración cultural, al mismo tiempo que promueve la convivencia entre diferentes culturas, conllevando al reconocimiento entre las mismas y al respeto por sus cosmovisiones" (MinJusticia y del Derecho, s. f.).

Espacios para la resolución de conflictos socioambientales

Son espacios de diálogo, concertación y toma de decisiones entre comunidades, instituciones gubernamentales, organizaciones ambientales, el sector privado y otros actores del territorio, con el objetivo de prevenir, gestionar y transformar conflictos derivados del uso, acceso y control de los recursos naturales en las subregiones PDET. Estas mesas buscan la armonización entre el desarrollo rural, la sostenibilidad ambiental y los derechos territoriales de las comunidades, promoviendo soluciones integrales y concertadas a problemáticas ambientales.

Ejemplo de espacios para la resolución de conflictos socioambientales

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) cuenta con Espacios de Diálogo Territorial que buscan facilitar la interlocución y contribuir a la prevención y/o transformación positiva de conflictos ambientales asociados a proyectos, obras o actividades de competencia de la ANLA. Tienen como propósito que las partes en conflicto puedan construir conjuntamente propuestas que contribuyan a identificar e implementar alternativas para la gestión de conflictos ambientales en territorios específicos[11].

2.4.2. Adjudicación de títulos para la explotación minero-energética

Esta categoría abarca el proceso mediante el cual se delimitan y asignan áreas específicas del territorio nacional para actividades extractivas, como la minería y la explotación de hidrocarburos. Este proceso, aunque regulado por marcos legales y administrativos, suele generar controversias y tensiones socioambientales, principalmente por la afectación directa que puede tener sobre comunidades locales, pueblos indígenas, territorios étnicos y zonas ambientalmente sensibles. Muchas veces, estos títulos se otorgan sin una adecuada consulta o concertación previa con las poblaciones involucradas, lo que vulnera derechos colectivos, culturales y territoriales. Además, los proyectos minero-energéticos adjudicados pueden entrar en contradicción con los usos del suelo definidos por las comunidades o por los planes de ordenamiento territorial, generando impactos negativos sobre medios de vida tradicionales, acceso al agua, calidad ambiental y sostenibilidad de los recursos naturales. En este sentido, la adjudicación de títulos no es solo una acción técnica o económica, sino también profundamente política y social, con implicaciones sobre la gobernanza del territorio y la justicia ambiental.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas condicionadas por la adjudicación de títulos para la explotación minero-energética.

[11] Para consultar más información sobre los Espacios de Diálogo Territorial del ANLA, puede visitar el siguiente vínculo: https://www.anla.gov.co/participacion-ciudadana/durante-el-proceso/espacios-de-dialogo-territorial#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20son%20los%20espacios%20de,de%20competencia%20de%20la%20ANLA.

FICHA RUTA DE SOLUCIÓN CUELLO DE BOTELLA No. 2.4.2	
1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA	
Problemática	Espacios de resolución de conflictos socio territoriales, para la aceleración de las iniciativas PDET.
Cuello de botella	Adjudicación de títulos para la explotación minero-energética.

2. NORMATIVA APLICABLE

- Constitución Política de Colombia (1991), art. 332: El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. Art. 330: Derechos de las comunidades étnicas sobre su territorio.
- Ley 685 de 2001 – Código de Minas: Regula la exploración y explotación de los recursos minerales. Establece competencias de la Agencia Nacional de Minería (ANM).
- Ley 99 de 1993 – Sistema Nacional Ambiental (SINA): Crea el SINA y determina la necesidad de licencias ambientales. Aplica especialmente para áreas protegidas y control de impactos ambientales.
- Ley 152 de 1994 – Ley Orgánica del Plan de Desarrollo: Obliga a que la inversión pública se articule con los planes de desarrollo y los planes sectoriales como el PDET.
- Ley 21 de 1991 – Convenio 169 de la OIT: Obliga a realizar consulta previa con comunidades indígenas y afrodescendientes cuando una actividad los afecte directa o indirectamente.
- Decreto 1320 de 1998: Reglamenta los procedimientos de consulta previa con comunidades negras.

3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA

Entidades Gobierno Nacional, entidades de gobierno departamental.

4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES

MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
Alcaldías Municipales Secretarías (Planeación, Ambiente) Consejos Municipales Mesas PDET Juntas de Acción Comunal	Gobernación departamental Secretarías de Minas Corporación Autónoma Regional (CAR) Asambleas Departamentales	Agencia de Renovación del Territorio (ART) Departamento Nacional de Planeación (DNP) Agencia Nacional de Minería (ANM) Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) Ministerio De Minas y Energía) Unidad de Restitución de Tierras Defensoría del Pueblo Contraloría

5. RUTA DE SOLUCIÓN

HITOS	MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL

1	Socialización del proceso con autoridades locales: se debe mantener una reunión con alcaldía, concejo y organizaciones sociales para explicar el proceso y garantizar la transparencia y el respeto a las iniciativas PDET.		
2	Identificación y validación de zonas de interés: articulación con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan de Desarrollo Municipal y Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) del PDET.		
3	Consulta previa y participación comunitaria: identificación de comunidades étnicas y realización de consulta previa según la Ley 21/1991 y el Decreto 1320/1998.		
4	Levantamiento de información territorial y ambiental: Recopilación de información sobre ecosistemas estratégicos, áreas protegidas, usos del suelo y conflictos socioambientales.		
5	Emisión de concepto municipal: el municipio emite un concepto técnico y político sobre la viabilidad del proyecto, alineado con el PDET y POT.		

6		Articulación con autoridades departamentales de ambiente y planeación: validación del proceso con gobernación y corporaciones autónomas regionales (CAR), asegurando alineación con políticas de desarrollo sostenible.	
7		Integración con políticas de desarrollo económico regional: revisión de alineación del proyecto minero-energético con los planes de desarrollo departamentales y estrategias PDET a nivel regional.	
8			Evaluación técnica por parte de la ANM /ANH: La Agencia Nacional de Minería o la Agencia Nacional de Hidrocarburos evalúan viabilidad técnica, legal y ambiental del título solicitado.
9			Articulación con entidades del sector PDET (ART, DNP, MinInterior, MinAmbiente): Verificación de coherencia del proceso con los objetivos de estabilización y desarrollo de los municipios PDET.
			Expedición del título con condiciones y seguimiento: adjudicación del título con cláusulas que incluyan planes de inversión social, compensación ambiental y mecanismos de seguimiento y control con participación local.

2.4.3. Conflictos por ampliación, saneamiento y constitución de Resguardos Indígenas, Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Reserva Forestal (ZRF).

Este cuello de botella está relacionado con las figuras de ordenamiento territorial y los derechos de

comunidades étnicas y campesinas, que se generan por la superposición de figuras de ordenamiento (ambiental, social, productivo, étnico) y el manejo diferenciado para el desarrollo de actividades productivas en un mismo territorio.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas condicionadas por conflictos por ampliación, saneamiento y constitución de Resguardos Indígenas, Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Reserva Forestal (ZRF).

<table>
<tr><th colspan="3">FICHA RUTA DE ACELERACIÓN CUELLO BOTELLA No. 2.4.3</th></tr>
<tr><th colspan="3">1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA</th></tr>
<tr><td>Problemática</td><td colspan="2">Conflictos socioterritoriales que se presentan por el uso del suelo.</td></tr>
<tr><td>Cuello de botella</td><td colspan="2">Ampliación, saneamiento y constitución de Resguardos Indígenas, Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Reserva Forestal (ZRF).</td></tr>
<tr><th colspan="3">2. NORMATIVA APLICABLE</th></tr>
<tr><td colspan="3">
Decreto 2278/1953 (Regula la conservación de aguas y bosques nacionales): Reglamenta a la Ley 2 de 1959 y establece normas para la conservación de aguas y bosques, define zonas de reserva forestal y restricciones al uso de aguas y bosques.
Ley 2/1959 (Conservación de recursos naturales): Artículos relevantes la delimitación de áreas protegidas, conservación de bosques y aguas.
CPC 1991: Establece principios fundamentales sobre la función social de la propiedad, derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, protección del medio ambiente. Art. 63: bienes de uso público, parques naturales, tierras comunales. Art. 79: derecho ambiente sano. Art. 330: consejos indígenas, funcionamiento de entidades territoriales indígenas.
Ley 70/1993: Para la protección de la identidad cultural y los derechos de las comunidades afrocolombianas, especialmente en relación con sus territorios.
Ley 160/1994 (Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino): Define procedimientos para titulación de tierras y la creación de Zonas de Reserva Campesina (ZRC).
Ley 388/1997: Ley de Desarrollo Territorial base para la formulación de los POT.
Decreto 2333/2014: Reglamenta lo relacionado con la titulación colectiva de tierras para comunidades negras.
Decreto 1076/2015: Regula la gestión ambiental, delimitación de áreas protegidas y restricciones al uso del suelo.
Decreto 1071/2015 (normatividad agraria): Especifica procedimientos para la titulación de tierras, la creación y funcionamiento de las ZRC.
Ley 1776/2016 (Crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social -ZIDRES): Establece la delimitación y los beneficios, así como las obligaciones de los beneficiarios.
Planes de Vida o etnodesarrollo: Resguardos.
POMCA: Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas.
</td></tr>
<tr><th colspan="3">3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA</th></tr>
<tr><td colspan="3">Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Ambiente y Desarrollo, Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Renovación del Territorio, Resguardos, Comunidades, Gobernación, Administración Municipal.</td></tr>
<tr><th colspan="3">4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES</th></tr>
<tr><th>MUNICIPAL</th><th>DEPARTAMENTAL</th><th>NACIONAL</th></tr>
</table>

Alcaldía Municipal, Oficina de Planeación Municipal, Concejo Municipal, Comunidades y Organizaciones Sociales (JAC, Asociaciones Campesinas, Autoridades Étnicas locales).		Gobernación/Oficina de Planeación Departamental/Secretaría de Planeación y Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), Asamblea Departamental, Asociaciones Campesinas, Autoridades Étnicas.	Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADS), Ministerio de Ambiente y Desarrollo (MADS), Agencia Nacional de Tierras (ANT), Agencia de Renovación del Territorio (ART), Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y el IGAC.
5. RUTA DE SOLUCIÓN			
HITOS	**MUNICIPAL**	**DEPARTAMENTAL**	**NACIONAL**
1.	Identificar y caracterizar cartográficamente las iniciativas que se superponen con solicitudes de ampliación de diferentes figuras de ordenamiento ambiental, social y productivo.	La Gobernación acompañará a los municipios en el proceso de identificación.	La ART identificará traslapes de ampliación en territorios PDET. La ANT y MADS proveen la información oficial de Resguardos, ZRC y ZRF. El IGAC suministrará información cartográfica y catastral.
2.	Identificar si la iniciativa se encuentra en Zona de Reserva Forestal (ZRF), o en territorio étnico (Plan de Vida o Etnodesarrollo), o en una zona de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), para comprender la naturaleza del conflicto.	La CAR es indispensable para los análisis relacionados con ZRF y recursos naturales.	
3.	Facilitar y coordinar mesas de diálogo locales con todos los actores involucrados (comunidades étnicas, campesinas, autoridades locales, gremios, ANT, MADS, MADR, MinInterior, DNP), promoviendo un diálogo abierto y transparente para buscar soluciones consensuadas. Incluir a la Procuraduría y Defensoría del Pueblo como garantes o mediadores en la resolución de conflictos.		
4.	Evaluar alternativas de resolución propuestas por estudios y concertar con los actores involucrados las soluciones más adecuadas para todos (zonificación diferenciada, acuerdos de manejo conjunto, compensación, reparación). De no ser viable la iniciativa por traslape irresoluble, amenaza y riesgo, pasar al hito 6.		
5.	Incorporar los acuerdos y nuevas zonificaciones en los instrumentos de ordenamiento territorial. Continuar con el hito 7.	Incluir los acuerdos en los planes de ordenamiento departamental	La ANT, MADS, MADR y Min Interior adelantarán los trámites para la formalización de Resguardos, ZRC, ZRF o ZIDRES, mediante los actos administrativos

			correspondientes.
6.	Concertar con la comunidad la relocalización de la iniciativa en área cercana sin afectación por uso y, amenaza y riesgos, continuar con la implementación.		
7.	Continuar con la implementación de la iniciativa.	Seguimiento y apoyo técnico en la implementación de los acuerdos para la iniciativa.	Seguimiento y monitoreo al proceso de solución de diferentes solicitudes sobre el mismo territorio por la ART.
6. RECOMENDACIONES			
● Crear y activar mesas de trabajo interinstitucionales permanentes a nivel municipal, departamental y nacional con la participación de las entidades involucradas en temas de ordenamiento territorial, derechos étnicos y campesinos, gestión de ZRF y resolución de conflictos de tierras. ● Documentar todos los procesos y acuerdos alcanzados durante la ejecución de los hitos. ● Realizar estudios técnicos para determinar la viabilidad de las diferentes solicitudes de localización. ● Establecer mecanismos de compensación y reparación para las comunidades afectadas por los traslapes de solicitudes. ● Para el primer hito, hacer un trabajo preciso de la cartografía de la zona y detectar los traslapes de forma objetiva. ● Coordinar mesas de trabajo interinstitucionales permanentes y sistemas de información compartidos para coordinar acciones, resolver cuellos de botella y compartir información de manera continua.			

2.5. Orientaciones para acelerar iniciativas relacionadas con la gobernanza territorial

En el contexto de la presente guía, se entiende la gobernanza como una manera de tomar decisiones de ordenamiento territorial, a partir de mecanismos no jerárquicos (descentralizados y autoorganizados) de coordinación, regulación y toma de decisiones. Esta gobernanza se refiere a los arreglos institucionales y a los procesos colectivos de toma de decisiones sobre el territorio y sus usos, que se caracterizan por la interacción y articulación de actores estatales y no estatales, en los que la participación incidente y los ejercicios de concertación con las comunidades tienen un papel fundamental.

En este marco, las siguientes orientaciones presentan elementos, estrategias y acciones que pueden contribuir a la aceleración en la implementación de las iniciativas **PDET**, a partir del fortalecimiento de procesos de concertación, participación, articulación y gestión coordinada de los actores públicos, privados y comunidades que hacen parte de cada territorio. Los cuellos de botella relacionados con la debilidad en la gobernanza para el ordenamiento territorial son los siguientes:

2.5.1. Desafíos de la gobernanza local: participación incidente y control social desde las comunidades

Esta categoría se refiere a la necesidad de fortalecer las capacidades de las comunidades y organizaciones

comunitarias para asegurar la participación incidente y el control social, y habilitar mayor articulación entre las prioridades de las poblaciones que habitan los territorios priorizados y las acciones de las instituciones que lideran la implementación de las iniciativas y de los **PATR**.

Dado que la participación comunitaria fue un elemento clave en la definición de las iniciativas y de los **PATR**, se requiere fortalecer los espacios de participación ciudadana incidente, con enfoque de género y étnico, que contribuya con la aceleración mediante instrumentos como los presupuestos participativos y el trazador presupuestal para la equidad de la mujer.

Orientaciones para fortalecer la participación incidente y el control social

A partir del Encuentro Nacional de delegadas y delegados de los territorios **PDET** y PNIS, realizado por la ART en el año 2022, se evidenció la necesidad de recuperar la confianza entre las comunidades y las entidades responsables de la implementación de las iniciativas **PDET** y los PATR, y de construir nuevas estrategias de relacionamiento de estas entidades con las comunidades. Por otra parte, en los 16 encuentros subregionales denominados "Paz, avanzar cumpliendo", que se realizaron en 2023, en donde participaron más de 2.300 delegadas y delegados comunitarios[12], se identificó que es necesario promover y garantizar la participación incidente y vinculante para la transformación territorial, en articulación de las comunidades con otros sectores institucionales, de la academia, la cooperación internacional y el sector privado (ART, 2023).

En este sentido, el fortalecimiento de las comunidades de los territorios PDET debe orientarse al fomento y desarrollo de capacidades políticas, técnicas, asociativas y comunitarias para la participación incidente y el control social, que permita aumentar la confianza entre la ciudadanía y los gobiernos locales y nacionales. También, que contribuya a que las comunidades y sus organizaciones sociales desarrollen acciones efectivas para la activación e implementación de las iniciativas contenidas en los PATR, como una acción concreta de corresponsabilidad social (ART, 2023).

Teniendo en cuenta lo anterior, las orientaciones de este apartado tienen como objetivo destacar los mecanismos de participación ciudadana para la planeación territorial y el control social que pueden promoverse en los territorios PDET, para el fortalecimiento de la participación incidente de las comunidades frente a las decisiones y acciones para la implementación de las iniciativas PDET. También, se realiza una síntesis de las cinco estrategias definidas y desarrolladas por la ART para fortalecer las capacidades de las comunidades y organizaciones comunitarias en liderazgo y participación incidente, con enfoques diferenciales, para la toma de decisiones, el control social y las veedurías ciudadanas, y su participación en la implementación de los PATR (ART, 2023).

Recuerde que…
Los espacios de participación ciudadana y comunitaria existentes en los territorios permiten la incidencia de las comunidades en las decisiones y acciones para la implementación de las iniciativas PDET, en articulación con los instrumentos de la planeación territorial y comunitaria. En este sentido, es necesario reconocer y fortalecer en cada subregión los espacios que se hayan formalizado a partir de obligaciones legales, o que se hayan creado desde las dinámicas territoriales particulares, para garantizar que la implementación de los PATR responda a las necesidades de estas comunidades.

[12] En los encuentros Paz, avanzar cumpliendo participaron representantes de los Grupos Motor (GM), Mecanismo Especial de Consulta (MEC), organizaciones de mujeres rurales, población LGBTQ+, jóvenes, firmantes de paz, representantes de mesas de víctimas, autoridades étnicas y otros actores sociales de los territorios PDET, delegadas y delegados institucionales y de organismos multilaterales.

Marco normativo y documentos institucionales de referencia
● Artículo 340 de la Constitución Política. Establece la creación del Consejo Nacional de Planeación y señala que tanto este como los Consejos Territoriales de Planeación forman parte del Sistema Nacional de Planeación. ● Ley 152 de 1994, conocida como la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Regula los mecanismos de participación ciudadana y su aplicación en la toma de decisiones políticas. ● Artículo 4 de la ley 388 de 1997. Establece la participación democrática y de las comunidades para el ordenamiento del territorio. ● Ley 1757 de 2015 - Participación Democrática. Actualiza y fortalece los mecanismos de participación ciudadana, incluyendo la revocatoria del mandato y la iniciativa popular legislativa. ● Acuerdo de Paz (2016) y el Acto Legislativo 02 de 2017. Crea las Circunscripciones Especiales de Paz para garantizar la representación política de comunidades afectadas por el conflicto armado. ● Artículo 14 del Decreto Ley 893 de 2017. Establece los lineamientos para garantizar la incorporación del enfoque étnico en la planeación participativa. ● Artículo 34 de la Ley 2079 de 2021. Establece la participación de los Consejos Territoriales de Planeación en la incorporación de los proyectos de vivienda aprobados en los PATR. ● Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias con Enfoques Diferenciales, de la Agencia de Renovación del Territorio (ART)

Actores involucrados por nivel		
Municipal	Departamental	Nacional
Alcaldías Municipales Consejos Municipales Consejos Territoriales de Planeación (nivel municipal) Autoridades ambientales locales Cabildos indígenas Consejos Comunitarios Mesas comunitarias municipales y subregionales para la Transformación Territorial Delegados del Mecanismo Especial de Consulta (MEC) Organizaciones sociales de mujeres rurales, campesinos, grupos étnicos, población LGBTIQ+, jóvenes, firmantes de paz, víctimas del conflicto armado, y de otros actores sociales de las subregiones PDET. Mesas territoriales de víctimas	Gobernación departamental Consejos Territoriales de Planeación (nivel departamental) Corporaciones Autónomas Regionales y autoridades ambientales locales Organizaciones sociales del nivel departamental	Agencia de Renovación del Territorio (ART) Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas Ministerio del Interior Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Departamento Nacional de Planeación Organismos multilaterales y de cooperación internacional
Entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas del Conflicto Armado (SNARIV) en todos los niveles territoriales.		

a) Espacios de participación ciudadana y comunitaria para la planeación territorial y el control social

Consejos Territoriales de Planeación. Este espacio de participación es de gran relevancia para la implementación de las iniciativas PDET, por su conformación y funciones respecto a la planeación territorial. En primer lugar, tienen un papel fundamental en la formulación y seguimiento de los Planes de Desarrollo Municipal. Mediante su participación y los conceptos técnicos que deben emitir al borrador del Plan de Desarrollo de cada administración, deben garantizar que las necesidades e intereses de todos los grupos poblacionales queden reflejados en la formulación de este plan. A su vez, conocen las definiciones de los planes y pueden apoyar la articulación de estos con las iniciativas PDET. En segundo lugar, deben hacer el seguimiento a la implementación de los Planes de Desarrollo. Esta función los convierte en un espacio fundamental para identificar las posibles articulaciones y oportunidades de recursos y acciones para la implementación de dichas iniciativas.

En tercer lugar, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 2079 de 2021, los CTP de los municipios PDET "en las propuestas presentadas o en los conceptos elevados en el marco de formulación de los Planes de Desarrollo, incorporarán los proyectos y programas de vivienda contenidos y aprobados en los Planes de Acción para la Transformación Regional —PATR— o las previsiones de la Hoja de Ruta Única de que trata el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, asegurándose de que los mismos no sean modificados".

Desde los tres elementos mencionados, los CTP fortalecen la legitimidad, transparencia y sostenibilidad de los PDET, al garantizar la participación efectiva de las comunidades y su alineación con los Planes de Desarrollo Territorial. Esto permite que la implementación de los PDET sea más efectiva y tenga un mayor impacto en la transformación de los territorios priorizados.

Mesas comunitarias municipales y subregionales para la Transformación Territorial. Son espacios de encuentro, construcción colectiva y diálogo permanente entre la comunidad y la institucionalidad, que hacen parte del Plan de fortalecimiento de capacidades comunitarias con enfoques diferenciales de la ART. Estas mesas tienen un papel fundamental para empoderar a las comunidades en la participación directa y control social en la implementación de los PATR. Los aportes de estos espacios contribuyen a que las instituciones que lideran la implementación puedan conocer las necesidades de las poblaciones y los contextos de los territorios. De esta manera, se pueden diseñar estrategias para superar las dificultades y aprovechar las oportunidades que ofrecen estos territorios, y se pueden establecer acuerdos previos con las comunidades para determinar la localización de los proyectos.

El Decreto-Ley 893 de 2017 establece la necesidad de garantizar una participación activa de las comunidades en la formulación e implementación de los PDET. En este contexto, las mesas comunitarias han surgido como mecanismos esenciales para garantizar dicha participación, actuando como representantes de las comunidades en los territorios priorizados.

Mecanismo Especial de Consulta (MEC). Como ya se mencionó en el apartado 2.4.1.[13], de acuerdo con el Decreto-Ley 893 de 2017, en los PDET y los PATR, cuya realización está proyectada para hacerse en las regiones PDET que incluyen territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación. Este mecanismo es

[13] Orientaciones sobre estrategias que aportan a la solución de los conflictos socioterritoriales por uso y acceso del territorio

un espacio fundamental para la participación de los pueblos étnicos y, a su vez, para la concertación y resolución de los conflictos socioterritoriales que se mencionan en el cuello de botella número 5, porque permite incluir las perspectivas y necesidades de las comunidades étnicas en los procesos de desarrollo territorial.

El control social para la implementación de las iniciativas PDET. El control social de la gestión pública "es una forma de participación ciudadana, recoge el conjunto de prácticas participativas por medio de las cuales individuos u organizaciones ejercen vigilancia sobre el desempeño de los actores públicos y, en general, sobre el desarrollo de la gestión pública (en todo su ciclo) y sus resultados, con el fin de identificar fallas y proponer medidas que permitan resolverlas y mejorar los resultados de la gestión" (Rimisp, 2017, p. 76).

El control social es esencial en la implementación de las iniciativas **PDET** porque garantiza que los proyectos respondan a las verdaderas necesidades de las comunidades y se ejecuten de manera transparente. A través de mecanismos como las veedurías ciudadanas, la población puede supervisar el uso de los recursos y la correcta ejecución de las iniciativas. Además, al involucrar activamente a la comunidad en el seguimiento de los proyectos, se fortalece la confianza en las instituciones y se promueve una mayor corresponsabilidad en la transformación del territorio. Asimismo, el control social contribuye a la sostenibilidad de los PDET, ya que permite que los habitantes de los territorios priorizados participen en la toma de decisiones y ejerzan su derecho a exigir el cumplimiento de los compromisos establecidos. Esto no solo mejora la eficacia de la implementación, sino que también refuerza el tejido social y la gobernanza local.

b) Estrategias para fortalecer la participación incidente y el control social

A través del *Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias con Enfoques Diferenciales*, elaborado por la ART en el año 2023, se vienen desarrollando cinco estrategias para fortalecer las capacidades de las comunidades de las subregiones **PDET** para la participación incidente y el control social con enfoques diferenciales. Con estas estrategias, se espera que las comunidades y organizaciones comunitarias participen en todo el ciclo de implementación de los **PATR** (gestión, planeación, seguimiento y ejecución) (ART, 2023). El desarrollo de estas estrategias y el consecuente fortalecimiento de las capacidades comunitarias es una oportunidad para la aceleración de las iniciativas PDET, ya que, en un marco de corresponsabilidad social, las comunidades pueden apoyar y fortalecer las acciones y gestiones para dicha implementación. Dichas estrategias son[14]:

- ✓ **Diálogos multiactor y promoción de la organización social alrededor de espacios consultivos como el Consejo Territorial de Planeación, la transformación territorial y el cierre de brechas**

Agrupa las acciones que se identificaron en los encuentros subregionales *Paz, avanzar cumpliendo* y que se plantean como necesarias para generar espacios de diálogo y encuentro entre la comunidad y la institucionalidad, y de fortalecimiento a la base organizativa de las instancias y organizaciones comunitarias presentes en los municipios. Se desarrolla mediante dos componentes: i) creación y fortalecimiento de instancias y, ii) espacios de diálogo social y comunitario.

[14] Para más información sobre estas estrategias se puede consultar el Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias con Enfoques Diferenciales, de la Agencia de Renovación del Territorio (ART, 2023).

El primer componente incluye la conformación de las Mesas Comunitarias Municipales y Subregionales para la Transformación Territorial, los Encuentros Subregionales de Género y Mujeres rurales en su diversidad constructoras de paz de los territorios PDET, los espacios y redes de participación ciudadana e incidencia política de los jóvenes y los Consejos Municipales de Juventud, y la elaboración de la ruta pedagógica de reconciliación y reconstrucción del tejido social con enfoque de género y étnico, que contribuya al intercambio, fortalecimiento y reconocimiento de los saberes ancestrales.

El segundo componente abarca el desarrollo de espacios de socialización, diálogo y concertación con participación incidente y enfoques diferenciales de líderes y lideresas sociales, mesas comunitarias municipales y subregionales, MEC y otras organizaciones sociales, en el marco de los planes de acción de las mesas municipales y subregionales comunitarias.

- ✓ **Construcción y transferencia de saberes**

Se agrupan las actividades de formación, capacitación y sensibilización necesarias para que la comunidad fortalezca sus conocimientos en torno a los temas priorizados durante los encuentros subregionales. Los contenidos de estas actividades de formación y capacitación tienen enfoque práctico, pues deben ser aplicados por las comunidades en sus territorios y enmarcados en la implementación de los PDET. De esta manera, esta estrategia es retroalimentada por las demás estrategias del Plan, ya que en ellas se aplica lo aprendido y se le hace seguimiento a su uso y aplicabilidad en los territorios.

- ✓ **Transparencia y acceso a la información pública**

En los encuentros subregionales se identificó como una gran dificultad la no socialización de los proyectos, el desconocimiento de las comunidades sobre las decisiones que se toman y el estado de avance en la implementación de los PDET. Esto requiere que la ART plantee acciones orientadas a ampliar la gestión, producción, divulgación y socialización de la información, teniendo a las comunidades como sujetos activos en la recepción, pero también en la generación y divulgación de la información.

En este marco, la estrategia *Transparencia y acceso a la información pública* tiene como objetivo dinamizar la gestión y divulgación de la información relacionada con la implementación de los PDET por parte de las comunidades y los medios locales y regionales, para que aporten a la gobernanza territorial, la participación, la transparencia y el diálogo entre la comunidad y la institucionalidad. De allí que la transparencia sea eje rector de esta línea, pues implica la divulgación proactiva de información por parte de las entidades públicas que participan en la implementación de los PDET, además del uso de lenguaje claro, formatos accesibles y medios de divulgación acordes con las realidades del territorio.

- ✓ **Uso efectivo de mecanismos de control social**

La participación ciudadana está en la base que fundamenta el Acuerdo de Paz. Según dicho acuerdo, esta participación es una garantía de transparencia y debe realizarse en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios. Por lo tanto, esta línea tiene como objetivo promover la participación ciudadana y el ejercicio del control social a la gestión pública en torno a la implementación de los PDET, y plantea estrategias para involucrar a la comunidad en las etapas de la planeación, ejecución y seguimiento y control social. Entre las actividades se encuentran: potenciar la incidencia comunitaria y el posicionamiento de los PDET en los planes de desarrollo de los gobiernos territoriales electos para el periodo 2023–2026, y promover e impulsar el

ejercicio del control social a la implementación del PDET y la gestión pública de cada municipio.

- ✓ **Implementación comunitaria de proyectos de los PDET-PATR**

Frente a los mecanismos y estrategias que promuevan la participación incidente de las organizaciones, en el actual Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias se plantean dos componentes que contribuyen a dicho propósito: el primero, relacionado con el fortalecimiento organizacional, y el segundo, con el desarrollo de un modelo y estrategia de asistencia y acompañamiento.

El componente de fortalecimiento organizacional busca aumentar las habilidades, destrezas, recursos y conocimientos necesarios que requieren las organizaciones para que funcionen de manera efectiva y logren sus objetivos, con especial énfasis en el ciclo de proyectos —el cual sigue la vida de un proyecto desde la idea inicial hasta su terminación y puesta en funcionamiento, operación y sostenibilidad— para que, desde las comunidades, se identifiquen necesidades, se definan soluciones y se lleven a cabo acciones concretas y efectivas para hacerlas realidad.

El segundo componente se relaciona con el desarrollo de un modelo y estrategia de asistencia y acompañamiento dirigido a las organizaciones comunitarias que ejecuten proyectos PDET–PATR. Este modelo será el marco de referencia para fortalecer las habilidades de gestión de las organizaciones en todos los proyectos que implemente la ART, y contará con una estrategia integral y permanente de asistencia y acompañamiento, con el objetivo de lograr una implementación exitosa y sostenible de los proyectos. La asistencia técnica estará relacionada con la provisión de conocimientos especializados, orientación y apoyo técnico directo para fortalecer las habilidades y competencias en la gestión específica del proyecto. El acompañamiento técnico se referirá al apoyo continuo y cercano que guía y acompaña a la organización durante toda la ejecución del proyecto; este acompañamiento se brinda de manera permanente y se desarrolla en la medida que se lleva a cabo el proyecto, por lo que las actividades de esta área serán estructuradas frente a las tres fases de ejecución de los proyectos: alistamiento, ejecución y cierre–finalización.

2.5.2. Articulación interinstitucional y entre niveles de gobierno nacional y territoriales

Esta categoría se refiere a los cuellos de botella generados por la falta de articulación y coordinación de los diferentes actores que participan en la implementación de las iniciativas PDET y los PATR, y de las acciones proyectadas en los diferentes instrumentos de planeación territorial. Esto genera duplicidad de esfuerzos, dificultades en el cumplimiento de las metas proyectadas en los diferentes niveles, vacíos en la ejecución, demoras en la toma de decisiones y dificultades en la asignación de recursos, afectando la efectividad de los proyectos destinados a transformar los territorios más afectados por el conflicto armado.

También se presenta una desarticulación entre los diferentes planes y programas que regulan el ordenamiento y el desarrollo territorial con las iniciativas PDET y los PATR. Como consecuencia, se generan dificultades en la ejecución de las iniciativas PDET y barreras para la inversión y el acceso a recursos, lo que limita el impacto de las estrategias de desarrollo en los territorios priorizados.

Orientaciones para armonizar los PDET y PATR con otros instrumentos de planeación territorial

La implementación de las iniciativas PDET y los PATR requiere de la articulación en las intervenciones que realizan las entidades de los niveles nacional y territoriales, articulación que puede concretarse mediante

la armonización de los instrumentos de planeación territorial, de manera que se puedan potenciar esfuerzos, evitar duplicidad de acciones y mejorar la eficiencia en la inversión pública.

Específicamente, el Modelo para la aceleración e implementación sostenible de iniciativas PDET en la subregión Catatumbo evidenció la relevancia de armonizar la implementación de las iniciativas PDET y los **PATR** con otros instrumentos de planeación territorial, como oportunidad para sumar esfuerzos de las entidades de los niveles nacional y territoriales, y ayudar en la solución de los cuellos de botella que dificultan dicha implementación. Estos instrumentos son los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Desarrollo Territorial, los Planes Integrales de Reparación Colectiva y los Planes de Retorno y Reubicación. Las orientaciones de este apartado se refieren a los tres últimos, los cuales fueron documentados durante el desarrollo del modelo mencionado.

La armonización de las iniciativas **PDET** y los **PATR** con los instrumentos nombrados anteriormente fortalece una visión compartida de desarrollo, promoviendo sinergias entre las iniciativas de paz, desarrollo y atención a víctimas del conflicto armado. Esta armonización consiste, por una parte, en tener en cuenta las iniciativas **PDET** definidas en los **PATR** para incluirlas en la planeación estratégica y presupuestal de las entidades territoriales. Por otra parte, implica la revisión de coincidencias entre los objetivos, proyectos y acciones de los instrumentos de planeación mencionados con los PATR, para que las entidades involucradas en la implementación se articulen y puedan sumar esfuerzos.

¿Por qué esta armonización permite la aceleración de las iniciativas PDET?

La armonización en la implementación de las iniciativas **PDET** y los **PATR** con la ejecución de los instrumentos de planeación es un elemento clave para la aceleración, porque:

- Fortalece una visión compartida de desarrollo, en donde cada uno de estos instrumentos amplía el alcance de los otros, a la vez que aporta en su marco de competencia.
- Permite asignar recursos del presupuesto municipal, departamental o de la nación para la estructuración de los proyectos que harán posible la implementación de las iniciativas PDET.
- Fortalece las capacidades técnicas e intervenciones de las entidades territoriales para la implementación de las iniciativas **PDET**.
- Permite un uso más eficiente de los recursos públicos disponibles al articular fuentes de financiamiento nacionales y territoriales con los proyectos estratégicos de los PDET.
- Favorece una mayor articulación entre entidades del nivel nacional y territorial, para una mejor comprensión y atención más eficiente de las necesidades de los territorios en las subregiones PDET.
- Evita duplicidades en la inversión pública al integrar las necesidades priorizadas por las comunidades en los PDET con los otros instrumentos de planeación territorial.
- Favorece la sostenibilidad de las iniciativas mediante su incorporación en las políticas públicas territoriales.

Teniendo en cuenta los puntos mencionados anteriormente, es fundamental lograr una articulación efectiva entre los instrumentos de planeación territorial, departamental y nacional, y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Para ello, se debe aprovechar la metodología propuesta por la Estrategia Territorio–Nación–Territorio, liderada por la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

En este marco, los Acuerdos de Complementariedad se constituyen como mecanismos de colaboración entre

entidades, orientados a garantizar el cumplimiento de las iniciativas priorizadas en los PDET. Estas iniciativas, definidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y en los Acuerdos de Complementariedad, así como su localización, deben ser incorporadas en la planeación estratégica y presupuestal de las entidades territoriales, especialmente a través de los planes de desarrollo municipales.

Por esta razón, es clave considerar los resultados de las Mesas de Impulso, tanto bilaterales como institucionales, ya que estas permiten la articulación entre entidades del orden nacional, los municipios y la ART, en torno a iniciativas con rutas de implementación similares. Esto facilita la concertación de acuerdos para su puesta en marcha de manera más eficiente y coordinada.

a. Armonización con los Planes de Desarrollo Territorial

Marco normativo y documentos institucionales de referencia
• Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo). Principal normativa que regula el proceso de planeación en Colombia, y establece los procedimientos para la formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control de los planes de desarrollo en los distintos niveles de gobierno. Garantiza la participación de la comunidad a través de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). • Ley 136 de 1994 (Régimen Municipal). Define las funciones de los municipios, incluyendo la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal. • Decreto 2284 de 1994. Reglamenta la participación de los Consejos Territoriales de Planeación en la formulación de los planes de desarrollo. • Ley 388 de 1997 (Ordenamiento Territorial). Establece la articulación del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Define la gestión del desarrollo y la planeación territorial. • Conpes 3932 de 2018. Define los lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.

Actores involucrados por nivel		
Municipal	**Departamental**	**Nacional**
Alcaldías Municipales Secretaría/Oficina de Planeación Municipal Consejos Municipales Consejos Territoriales de Planeación (nivel municipal)	Gobernación departamental Secretaría/Oficina de Planeación Departamental Asambleas Departamentales Consejos Territoriales de Planeación (nivel departamental)	Departamento Nacional de Planeación (DNP) Agencia de Renovación del Territorio (ART)

¿Cómo armonizar los PDET y PATR con los Planes de Desarrollo Territorial?

Los recursos y procesos de gestión pública que se llevan a cabo para implementar los Planes de Desarrollo

Territorial (PDT) hacen posible que las iniciativas PDET se desarrollen de manera sostenible y continua. En los municipios PDET se ha evidenciado que la inclusión de las iniciativas PDET dentro de los PDT permite atender las prioridades de las comunidades en los territorios más afectados por el conflicto armado, incluidas en los PATR.

En este contexto, los Planes de Desarrollo Territorial (**PDT**) adquieren gran relevancia como instrumentos de planeación que establecen las metas, objetivos y acciones de las administraciones municipales para su periodo de gobierno. Por esta razón, la inclusión de las iniciativas PDET dentro de los PDT permite acelerar su ejecución mediante la asignación de recursos, ampliar el alcance de los proyectos y promover un desarrollo sostenible; además de fortalecer la armonización y coherencia entre las políticas nacionales y territoriales (DNP, 2020)[15]

Inclusión de los PDET en los PDT

La inclusión de las iniciativas PDET que no hayan sido implementadas o hayan sido implementadas parcialmente debe llevarse a cabo durante la elaboración del proyecto de Plan de Desarrollo, en los dos primeros meses de la administración municipal. Los alcaldes deben entregar este documento a los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) a más tardar dos meses después de su posesión. En este sentido, este es el periodo ideal para incidir en las administraciones municipales que se acaban de posesionar, para garantizar que las líneas estratégicas y el Plan Plurianual de Inversiones de los Planes de Desarrollo incluyan las iniciativas **PDET**[16].

A continuación, se establecen las acciones que pueden favorecer dicha inclusión, de manera que los PDT reflejen las prioridades de las comunidades (adaptado de PNUD, 2024):

i. Espacios de diálogo y concertación entre las comunidades con las nuevas administraciones municipales entrantes. Se puede desarrollar una estrategia que incluya la participación de los nuevos funcionarios, los representantes de la comunidad y organizaciones, con el acompañamiento de la ART, cuyo objetivo sea garantizar que las iniciativas PDET se prioricen en los PDT. Esta estrategia puede incluir espacios de diálogo abierto, para que las nuevas alcaldías reconozcan las prioridades de las comunidades y las incluyan en los PDT. También talleres para la construcción y definición de prioridades, que favorezcan el entendimiento mutuo y la colaboración interinstitucional.

ii. Socialización con las nuevas alcaldías de las restricciones y limitantes que se han presentado en cada subregión para la implementación de las iniciativas **PDET** relacionadas con el ordenamiento territorial. Al comienzo de cada nueva administración, es importante que las nuevas alcaldías tengan claridad sobre el estado de la implementación del **PDET** en sus municipios, identificando los retos para las nuevas administraciones y proponiendo estrategias para superarlos, a través del plan de desarrollo municipal y su alineación con los planes o esquemas de ordenamiento territorial.

[15] El proceso de armonización de los PDET con los Planes de Desarrollo Territorial puede ampliarse a partir del documento del DNP: Alineación del PDET con los Planes de Desarrollo Territorial.

[16] La publicación de la presente guía se realiza luego del primer año de gobierno de las administraciones municipales y departamentales 2024-2027. Las orientaciones para la inclusión de los PDET en los PDT, entonces, serán pertinentes para las siguientes administraciones, en la vigencia 2028-2031. En el siguiente punto, se presentan las acciones que pueden llevarse a cabo, cuando los PDT ya se encuentran en ejecución.

iii. Entrega a las nuevas administraciones de una matriz que recoja las iniciativas **PDET** con enfoque étnico, que detalle las iniciativas priorizadas por estas comunidades en cada subregión **PDET**. Es necesario también orientar a las nuevas administraciones sobre la inclusión del enfoque diferencial en los PDET, de manera que sea respetada la cosmovisión y priorizadas las necesidades de los grupos étnicos.

iv. Teniendo en cuenta cerca de ocho años de implementación de las determinaciones para incorporar el enfoque étnico en los PDET, definidas en el Decreto-Ley 893 de 2017, quedan varios aprendizajes para superar los retos que se han dado en este sentido. La evidencia demuestra que no aplicar este enfoque y obviar los procesos de concertación con las comunidades y pueblos étnicos conduce a que se den retrasos y falta de apropiación de las iniciativas, enrutándolas a un posible fracaso desde su inicio. Por esto es importante evidenciar ante las nuevas administraciones territoriales la importancia de incluir las iniciativas PDET en sus planes de desarrollo y respetar los acuerdos y procesos de diálogo y concertación previos. De esta manera, se puede promover una relación más estrecha y constante entre los líderes de las comunidades y los gobiernos locales, que involucre a todos los actores necesarios para poder llevar a cabo con éxito la implementación de las iniciativas PDET que han tenido alguna dificultad para su concreción.

Identificación de oportunidades de articulación de los PDT con las iniciativas PDET

Teniendo en cuenta que los PDT se elaboran durante los primeros cinco meses de las administraciones territoriales, puede suceder que se deba realizar el proceso de armonización de las iniciativas PDET cuando estas ya se encuentren en ejecución. En estos casos, las acciones a seguir deben estar orientadas a identificar si las iniciativas PDET están incluidas o, en caso contrario, si las líneas estratégicas y los Planes Plurianuales de Inversión incluyen acciones y recursos que puedan constituir una oportunidad para la implementación de dichas iniciativas. En este sentido, es necesario realizar las siguientes acciones:

i. Revisar en cada plan de desarrollo municipal el capítulo de programas e inversiones, para tener información sobre las iniciativas PDET priorizadas por la administración actual. Dicho capítulo recoge los programas y proyectos que la administración va a ejecutar en los siguientes cuatro años. Algunos PDT incluyen específicamente un capítulo PDET, que contiene los proyectos para la implementación de las iniciativas consignadas en los PATR de cada subregión. La articulación de los PDT y los PDET es un elemento de aceleración de las iniciativas, al encontrarse priorizadas por la alcaldía municipal.

ii. En caso de que el PDT no tenga un capítulo PDET o no se encuentren incluidas las iniciativas, se puede realizar la revisión de los objetivos, las líneas estratégicas y los Planes Plurianuales de Inversiones de dichos PDT, e identificar si existen coincidencias con la planeación establecida en los PATR. En caso afirmativo, se pueden llevar a cabo espacios de concertación con las administraciones territoriales para adjudicar recursos a las iniciativas en las que se encontraron coincidencias. De esta manera, a la par que se implementa el PDT, se pueden concretar las iniciativas PDET.

iii. Posteriormente, es importante realizar mesas de trabajo con las alcaldías, las comunidades y otros actores territoriales para valorar el estado de avance en la implementación de las iniciativas PDET. Se deben identificar los inconvenientes que se han presentado y diseñar acciones que puedan solucionar estos inconvenientes, basándose en las rutas y orientaciones propuestas en la presente guía.

b. Armonización con los Planes Integrales de Reparación Colectiva

Marco normativo y documentos institucionales de referencia
● Ley 1448 de 2011. Establece medidas de reparación integral para víctimas del conflicto armado. ● Decreto 4800 de 2011. Reglamenta la reparación colectiva. ● Decreto-Ley 4633 de 2011. Dicta medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. ● Decreto-Ley 4634 de 2011. Dicta medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. ● Decreto-Ley 4635 de 2011. Dicta medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. ● Parte 2 del Decreto 1084 de 2015. Establece medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. ● Resolución 03143 de 2018. Adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. ● CONPES 4031 de 2021. Establece la Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. ● Modelo Operativo de Reparación Colectiva de la Unidad de Atención Integral para las Víctimas.

Actores involucrados por nivel		
Municipal	**Departamental**	**Nacional**
Alcaldías Municipales Oficinas/dependencias responsables de la atención a víctimas Organizaciones de víctimas	Gobernación departamental Oficinas/dependencias responsables de la atención a víctimas Organizaciones de víctimas	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) Agencia de Renovación del Territorio (ART)
Entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas del Conflicto Armado (SNARIV) en todos los niveles territoriales.		

¿Cómo armonizar los PDET y PATR con los Planes Integrales de Reparación Colectiva?

El punto 5.1.3.3 del Acuerdo Final de Paz, relacionado con la reparación colectiva en el fin del conflicto, resalta la importancia de garantizar que los PDET integren un enfoque reparador, en articulación con los PIRC implementados en los territorios priorizados. Los PIRC, aunque no son un instrumento de ordenamiento del territorio, sí son un instrumento de planeación dentro de la política pública de víctimas, y su ejecución debe ser articulada con los PATR, más aún cuando ambos tienen como propósito común la construcción de paz en los territorios (PNUD, 2024d).

La Unidad para las Víctimas, en el año 2021, dispuso un lineamiento técnico para la articulación de los PIRC con los PATR, llamado *Modelo Operativo de Reparación Colectiva de la Unidad de Atención Integral para las Víctimas* (UARIV, 2021, p. 3), el cual establece las siguientes consideraciones:

i. La articulación aplica para las personas sujetas de reparación colectiva que se encuentren dentro de los 170 municipios que hacen parte de las zonas PDET.
ii. Las iniciativas contenidas en los PATR no pueden ser modificadas en el marco de la definición de bienes y servicios que hagan parte de los PIRC; es decir, que no se pueden hacer ajustes de manera automática dentro de los PATR.
iii. Las acciones identificadas en los PIRC que contribuyan a la implementación de las iniciativas de los PDET deben tener un nexo indiscutible con el daño colectivo, en consonancia con el documento de diagnóstico o caracterización del daño (UARIV, 2021, p. 3). Prima el cumplimiento de los PIRC, y las acciones reparadoras se convierten en alternativas para la aceleración de iniciativas PDET que pueden estar detenidas o sin ruta de implementación activa.

El modelo operativo también define los pasos que se deben surtir en el marco de este proceso de armonización de los instrumentos (PNUD, 2024d):

i. Identificar si el sujeto de reparación colectiva se encuentra en los municipios PDET.
ii. Verificar la fase en la cual se encuentra el PIRC. Existe una oportunidad valiosa de identificar coincidencias entre el PDET y las acciones reparadoras del PIRC en fases previas, como el diagnóstico del daño y la concertación de medidas.
iii. Identificar las iniciativas PDET del PATR que coinciden con las medidas reparadoras de los PIRC en fase de implementación.
iv. En el marco de la implementación de la acción y/o medida del PIRC, se debe realizar el cargue de las evidencias respectivas en la herramienta dispuesta por la Unidad para las Víctimas, denominada Sistema de Gestión de Planes de la Unidad (SIGESPLAN).
v. En los escenarios de seguimiento que debe surtir la implementación del PIRC, se debe evidenciar y dejar en acta de reunión cómo se está contribuyendo a la implementación de las iniciativas PDET relacionadas.
vi. Se debe realizar la socialización y difusión de la estrategia de armonización de estos instrumentos a las comunidades que están siendo acompañadas.
vii. Finalmente, una vez se hayan implementado la totalidad de las acciones concertadas dentro del PIRC, se deberá informar sobre a cuáles iniciativas PDET se aportó para su ejecución. En la resolución de cierre del PIRC debe quedar consignada esta información.

Ejemplo de armonización del PIRC con el PATR

- En la subregión del Catatumbo se identificó que el Resguardo Indígena Catalaura, en la Gabarra, era un Sujeto de Reparación colectiva.
- Se verificó la fase de implementación del PIRC, el cual se encontraba en la implementación de medidas y su protocolización se llevó a cabo en el año 2023.
- Se identificaron las similitudes del PICR y las iniciativas PDET del PATR, encontrándose coincidencias en la siguiente medida e iniciativa:

Medida de reparación colectiva	Iniciativa PDET
Servicio de indemnización colectiva étnica	Construir saneamientos básicos que incluyan ducha, lavadero, sanitario y el manejo de aguas residuales a través de pozo séptico en el territorio Barí del resguardo Catalaura, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población Barí a través de la eliminación de los focos de infección y vectores por las aguas servidas.

Para la identificación de esta coincidencia, se realizó la revisión de 1.115 iniciativas del PATR de la subregión del Catatumbo y se contrastaron con el PIRC del Resguardo indígena Catalaura. En el marco de la indemnización

colectiva, los recursos disponibles serían utilizados para mejoramientos de vivienda al interior del Resguardo. Por su parte, la iniciativa PDET prioriza la construcción de saneamientos básicos al interior de las viviendas, que incluyan elementos propios para el mejoramiento de estas.

Los pasos v al vii, que se mencionaron anteriormente, serían surtidos una vez se hubiera implementado la totalidad de las acciones del PIRC.

Fuente: PNUD, 2024d

Por otra parte, también existe una oportunidad de articulación entre las medidas de los PIRC, las iniciativas PDET incluidas en los PATR y los compromisos establecidos por las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado (SNARIV). Estas entidades pueden ejecutar acciones complementarias para fortalecer la implementación de dichas iniciativas PDET. A continuación, se describe un ejemplo de la articulación que se llevó a cabo en la subregión del Catatumbo, en el marco de implementación del PIRC del resguardo indígena Catalaura.

Ejemplo de armonización del PIRC, el PATR y los compromisos del SNARIV

Luego de la revisión de 1.115 iniciativas del PATR de la subregión del Catatumbo, se contrastaron con el PIRC del Resguardo indígena Catalaura y con los compromisos de las entidades que hacen parte del SNARIV, encontrando las siguientes coincidencias:

Medida de reparación colectiva	Iniciativas PDET priorizadas para la vigencia 2024	Compromiso entidades SNARIV
Infraestructura educativa mejorada Acciones de reparación del PIRC: realizar la adecuación de cinco aulas de la escuela etnoeducativa con enfoque rural del resguardo indígena Catalaura.	Realizar instalación, dotación y mantenimiento de paneles solares y red eléctrica a las viviendas, escuela, restaurante escolar, puestos de salud y Bohío que existen en el resguardo Catalaura, ubicado en el municipio de Tibú Norte de Santander, con el propósito de proveer energía que garantice el acceso a servicios básicos conforme al plan de vida del resguardo.	Diseñar, elaborar y ejecutar un proyecto de red eléctrica en la Comunidad Indígena. Entidades responsables: - Gobernación de Norte de Santander - Secretaría de Gobierno Departamental

Lo anterior permite evidenciar la importancia de identificar las coincidencias entre las iniciativas PDET con las medidas de reparación colectiva, así como con los compromisos establecidos por las entidades que hacen parte del SNARIV. En estas coincidencias se pueden encontrar oportunidades de proyectos, acciones y recursos para acelerar la implementación de las iniciativas PDET.

Fuente: PNUD, 2024d

c. Armonización con los Planes de Retorno y Reubicación

Marco normativo y documentos institucionales de referencia
- Ley 1448 de 2011. Establece medidas de reparación integral para víctimas del conflicto armado.

- Parte 2 del Decreto 1084 de 2015. Establece medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
- Resolución 2200 de 2018. Adopta los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y se deroga la Resolución No. 01126 de 2015.
- Resolución 3320 DE 2019. Adopta el Protocolo de retorno y reubicación conforme con el Artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1084 de 2015.
- Resolución 27 de 2022. Adopta el Protocolo de retorno y reubicación para comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales.
- Procedimiento ruta comunitaria en el proceso de acompañamiento de retorno, reubicación o integración local, de la UARIV, 2022.
- CONPES 4031 de 2021. Establece la Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Actores involucrados por nivel		
Municipal	**Departamental**	**Nacional**
Alcaldías Municipales Oficinas/dependencias responsables de la atención a víctimas Organizaciones de víctimas	Gobernación departamental Oficinas/dependencias responsables de la atención a víctimas Organizaciones de víctimas	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) Agencia de Renovación del Territorio (ART)
Entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas del Conflicto Armado (SNARIV), en todos los niveles territoriales.		

¿Cómo armonizar los PDET y PATR con los Planes de Retorno y Reubicación?

Los Planes de Retorno y Reubicación son un instrumento de planeación de carácter comunitario que establece los procedimientos y la ruta para el acompañamiento al retorno o reubicación de población víctima de desplazamiento forzado, que ha decidido retornar, reubicarse o integrarse localmente. Buscan aportar a una solución duradera a las afectaciones generadas por el desplazamiento forzado en los territorios.

La armonización de las iniciativas PDET y los PATR con los Planes de Retorno y Reubicación permite evitar la duplicidad de esfuerzos y generar un impacto conjunto entre las entidades responsables de implementar ambos instrumentos (PATR y Plan de Retorno y Reubicación). Los pasos para llevar a cabo esta armonización se describen en el lineamiento técnico de la UARIV (año 2022), denominado *Procedimiento ruta comunitaria en el proceso de acompañamiento de retorno*, reubicación o integración local. A continuación, se sintetizan estos pasos (adaptación PNUD, 2024d):

Revisión preliminar. Identificar si en el territorio existe un Plan de Retorno y Reubicación y el estado de este. Para poder hacer la armonización con los PATR, debe estar en formulación o actualización.

En caso de encontrarse en estado de actualización, el procedimiento de articulación deberá desarrollarse teniendo como marco lo establecido en el artículo 42° de la Resolución 03320 de 2019 y su anexo técnico. En este sentido, la UARIV debe revisar la viabilidad financiera, técnica y jurídica del Plan de Retorno y Reubicación. Además, esta entidad, junto con las que integran el SNARIV a nivel territorial, debe acordar los ajustes con la comunidad. Para la articulación del plan en estado de actualización con el PATR se deben tener en cuenta los siguientes mínimos:

- Las acciones del Plan de Retorno y Reubicación que ya fueron implementadas no serán objeto de actualización y/o articulación con iniciativas PDET de los PATR.
- Se deben identificar iniciativas formuladas en el marco de los PATR, que puedan estar vinculadas con las acciones del Plan de Retorno y Reubicación pendientes por implementar, para garantizar que no se repitan acciones.
- En el marco de la actualización, no se deben incluir nuevas acciones al Plan de Retorno y Reubicación cuando se tenga como única justificación la posibilidad de articular iniciativas de los PATR.

Adicionalmente, se debe verificar si se está avanzando en la formulación o implementación de Planes de Salvaguarda o planes específicos con la comunidad, o Planes Integrales de Reparación Colectiva, para procurar que no se repitan acciones en los diferentes instrumentos y que estos sean complementarios.

Recuerde que…
Cuando se trate de planes de Retorno y Reubicación de comunidades y pueblos étnicos, se deberá garantizar la participación de las autoridades o representantes de la comunidad en los espacios para la armonización con las iniciativas PDET.

Paso 1. Identificar las iniciativas PDET que se podrían articular con acciones de los Planes de Retorno y Reubicación que se encuentren en estado de formulación o implementación. En este paso, es necesario verificar cuál es el estado de la iniciativa PDET: si se encuentra en implementación o inactiva, y cuál sería el aporte que el Plan de Retorno y Reubicación puede hacer para su aceleración.

Tenga en cuenta que…

De acuerdo con los lineamientos de la UARIV, se debe hacer un listado de las iniciativas PDET que se pueden articular. Para tal fin, estas deben cumplir con al menos uno de los siguientes criterios:

- La iniciativa relaciona de manera explícita a víctimas de desplazamiento forzado.
- Está relacionada con el estudio, diseño, construcción o mejoramiento de espacios comunitarios.
- Está relacionada con la dotación de equipos y/o elementos a espacios comunitarios.
- Tiene como objetivo implementar o fomentar líneas productivas asociadas a procesos de acompañamiento al retorno y reubicación.
- Está orientada a garantizar el derecho a la educación en términos de acceso, de conformidad con lo establecido en la Resolución 2200 de 2018.
- Está orientada a garantizar el derecho a la salud en términos de acceso, de conformidad con lo establecido en la Resolución 2200 de 2018.
- Está orientada a garantizar el derecho a la vivienda en términos de acceso, de conformidad con lo establecido en la Resolución 2200 de 2018.
- Está orientada a garantizar el derecho de atención psicosocial en términos de acceso, de conformidad con lo establecido en la Resolución 2200 de 2018.
- Está relacionada con el fortalecimiento del tejido social y la integración comunitaria de población víctima de desplazamiento forzado.
- Para el caso de comunidades y pueblos étnicos, está orientada a fortalecer sus derechos al territorio, a la identidad cultural y a la autonomía y gobierno propio, tal y como se establece en la Resolución 27 de 2022.

Paso 2. Relacionar las acciones del Plan de Retorno y Reubicación con las iniciativas PDET identificadas. Una vez definidas las iniciativas PDET a las cuales se puede aportar desde el Plan de Retorno y Reubicación, los profesionales del Grupo de Retornos y Reubicaciones del nivel territorial, de la mano con sus pares en el nivel nacional, deberán registrar en el *Formato de relación de acciones de Planes de Retorno y Reubicación con iniciativas de los PATR* la siguiente información:

- Nombre de la o las iniciativas sobre las cuales se va a generar aportes, relacionando para cada una de ellas la acción del Plan de Retorno y Reubicación que se le asoció en el ejercicio técnico.
- Descripción del alcance de la acción y la manera como se va a realizar su implementación, es decir, si es a través de la oferta de la UARIV o de otras entidades. En lo posible, se deberá señalar el nombre del programa, proyecto, estrategia o similar que se haya identificado para avanzar en su implementación.
- Verificación de la viabilidad técnica, financiera y jurídica de la acción del Plan de Retorno y Reubicación, de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Retorno y Reubicación.
- Información de si la iniciativa dispone de algún tipo de acción sobre mujeres, niños, niñas y adolescentes (NNA), adultos mayores, personas con discapacidad, personas con identidad y orientación sexual diversa y la forma como desde la acción se abordará este tema. En caso de que no se aborde, se deberá indicar en el formato.
- En lo posible, fecha tentativa de implementación de la acción.

Paso 3. Articulación de iniciativas PDET de los PATR con acciones de los Planes de Retorno y Reubicación. Este ejercicio representa el centro de la articulación, pues implica poner en diálogo el ejercicio técnico realizado en el punto anterior, tanto con las comunidades que están siendo acompañadas en su proceso de retorno, reubicación o integración local, como con las entidades territoriales de los municipios y departamentos en los que se encuentran. Para desarrollarlo, se han dispuesto los siguientes seis pasos:

1. Presentar la propuesta de clasificación y los tiempos de implementación a la entidad territorial. Una vez se cuente con la información consolidada respecto de las acciones coincidentes entre los PATR y los Planes de Retorno y Reubicación, así como con la propuesta de los tiempos de implementación, se debe adelantar un espacio de presentación a la alcaldía municipal responsable del Plan de Retorno y Reubicación.
2. Realizar los ajustes, según los acuerdos con la entidad territorial. Como resultado de la presentación a la alcaldía municipal, se deberá realizar el ajuste al *Formato de relación de acciones de Planes de Retorno y Reubicación con iniciativas de los PATR*. Se debe determinar el alcance de la acción y su aporte a la iniciativa PDET; los responsables de su implementación y los tiempos de implementación.
3. Socializar los resultados anteriores con la comunidad que está siendo acompañada. En el marco de la formulación o actualización de los Planes de Retorno y Reubicación, se tiene contemplado que la UARIV y los delegados de la entidad territorial desarrollen unas jornadas denominadas diálogos comunitarios, en donde se busca revisar las acciones definidas en los Planes aprobados previamente, para poder ajustarlas conforme a lo establecido en la Resolución 03320 de 2019.
4. Realizar la implementación de las acciones que aportan a las iniciativas PDET, de acuerdo con los tiempos establecidos.
5. Realizar el cierre de la implementación de la acción con la comunidad. Cuando la acción se ha implementado de acuerdo con lo establecido en el *Formato de relación de acciones de Planes de Retorno y Reubicación con iniciativas de los PATR*, de manera conjunta entre los delegados de la alcaldía municipal y los profesionales del Grupo de Retornos y Reubicaciones, se deberá convocar a la comunidad para realizar una jornada en donde se socialice que la implementación de la acción del Plan de Retorno y Reubicación ha culminado.
6. Presentar avances en la implementación de las acciones en el Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT), como instancia competente para realizar el seguimiento de implementación de las acciones para asistir, atender y reparar a las víctimas del conflicto armado. En esta presentación se debe hacer énfasis en que son acciones que fueron implementadas como parte del Plan de Retorno y Reubicación de la comunidad, y que al tiempo aportan al cumplimiento o implementan en su totalidad una o varias iniciativas PDET de los PATR.

Paso 4. Cierre y balance de armonización de los PATR con los Planes de Retorno y Reubicación. Al finalizar el paso 3, se debe elaborar el documento *de Balance de la implementación de acciones de los Planes de*

Retorno y Reubicación relacionadas con iniciativas de los PATR. Posteriormente, se deberá socializar en un espacio de diálogo con la comunidad.

Ejemplo: armonización del Plan de Retorno y Reubicación de San Calixto con las iniciativas PDET

Luego de la revisión de 1.115 iniciativas del PATR de la subregión del Catatumbo, se contrastaron con el Plan de Retorno y Reubicación de la comunidad de San Calixto, encontrando la siguiente coincidencia:

Acción del Plan de Retorno y Reubicación	Iniciativas PDET
Dotación de un parque infantil para la vereda la Marina. Esta acción ya se encontraba ejecutada en el momento de la revisión y se determinó que aporta para el cumplimiento de implementación de la iniciativa PDET que se relaciona en la celda siguiente.	Construir parques infantiles en cada una de las escuelas del municipio de San Calixto, Norte de Santander, como espacios de recreación y desarrollo infantil, para el buen desarrollo de la juventud existente en la región.

El ejemplo permite evidenciar la importancia de identificar las coincidencias entre las iniciativas PDET con las acciones de los Planes de Retorno y Reubicación, pues se pueden encontrar oportunidades de proyectos, acciones y recursos para acelerar la implementación de las iniciativas.

Orientaciones en torno al enfoque territorial

La esencia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) reside en su orientación territorial, lo que implica que las intervenciones deben centrarse en las particularidades y dinámicas de los municipios priorizados. Este enfoque reconoce que las características sociales, económicas, culturales y geográficas del territorio deben ser el eje articulador de las acciones, con el objetivo de promover transformaciones estructurales sostenibles en las zonas rurales focalizadas.

En concordancia con el Acuerdo de Paz (2016), los PDET adoptan un "enfoque territorial que reconozca las características sociohistóricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos, de conformidad con las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial". De este modo, se busca fomentar una relación más equitativa entre el campo y la ciudad, garantizando el bienestar de las poblaciones rurales. En este marco, el enfoque territorial se constituye en el principio rector para la planificación, la inversión pública y la articulación institucional, orientando estratégicamente los esfuerzos hacia el cierre de brechas y la consolidación del desarrollo rural integral.

A continuación, se desarrollan los principales hitos que estructuran este enfoque:

a) Construcción, fortalecimiento y empoderamiento de los actores territoriales

Uno de los aspectos principales a tener en cuenta cuando planteamos un enfoque territorial de planeación e implementación, como es el caso de los PDET, es tener en cuenta los actores territoriales y procesos históricos, políticos y sociales que los han formado. Se debe comenzar por la identificación o construcción, fortalecimiento y empoderamiento de un actor o actores territoriales que expresen la diversidad del territorio

y de sus agentes públicos y no gubernamentales, como sujetos con responsabilidades, competencias y atribuciones para planificar, decidir y conducir el proceso de desarrollo territorial. Estos actores territoriales no constituyen una figura única ni homogénea, sino una articulación de múltiples sujetos —instituciones públicas, organizaciones comunitarias, pueblos étnicos, sector privado y ciudadanía en general— que coexisten en el territorio y comparten una historia, una identidad y desafíos comunes. Su fortalecimiento comienza con el reconocimiento del territorio como un espacio socialmente construido, donde confluyen dinámicas culturales, ecológicas, económicas y políticas particulares.

Para el caso de los PDET se cuenta con una gran cantidad de instituciones, organizaciones, liderazgos y comunidades que han sido parte y han acompañado el proceso, los cuales conforman estos actores territoriales que se deben fortalecer permanentemente, pues son ellos quienes continuarán en los territorios una vez realizadas las intervenciones.

Este reconocimiento plantea el fortalecimiento y empoderamiento de los actores territoriales, tanto gubernamentales como sociales y comunitarios, garantizando su participación activa en todas las fases de implementación de los PDET. La legitimidad de estos procesos depende del reconocimiento de la diversidad cultural, étnica y organizativa de los territorios, así como del respeto a los procesos de diálogo y concertación que se han dado en cada subregión.

La articulación interinstitucional, en este marco, debe enfocarse en garantizar canales efectivos de participación, superar las brechas en capacidades técnicas de los gobiernos locales y asegurar que las decisiones nacionales respeten las construcciones colectivas y los consensos comunitarios logrados en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

b) Contar con visiones de desarrollo territorial de largo plazo para guiar el corto y mediano plazo

Uno de los hitos esenciales de un programa de desarrollo territorial es la necesidad de contar con visiones de desarrollo territorial de largo plazo, sustentadas en un programa de acción que las exprese y oriente su concreción. En este sentido, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) ya disponen de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), que funcionan como guías para materializar esas visiones estratégicas a futuro.

En el caso de los PDET, resulta fundamental alinear y articular las visiones y acciones contenidas en los PATR con otros instrumentos de planificación territorial, como los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), los Planes de Retorno y Reubicación (PRR), así como con los planes sectoriales. Esta articulación permite potenciar esfuerzos, evitar duplicidades y garantizar la sostenibilidad de los procesos de transformación impulsados por los PDET.

Como lo señala la presente Guía de Articulación[17], la incorporación de las iniciativas PDET en los PDT durante los primeros meses de los nuevos gobiernos locales es un momento clave para lograr esta armonización. Esta etapa resulta decisiva para incidir en las decisiones presupuestales, priorizar inversiones estratégicas y asegurar que los planes de desarrollo municipales respondan a las prioridades colectivas

[17] Guía para la articulación de los niveles de planeación de los PDET y la formulación de los PATR, incluyendo las temáticas relevantes para la superación de la pobreza rural en este proceso. La guía se puede consultar en https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/biblioteca-pdet/guia-para-la-articulacion-de-los-niveles-de-planeacion-de-los-pdet-y-la-formulacion-de-los-patr-incluyendo-las-tematicas-relevantes-para-la-superacion-de-la-pobreza-rural-en-este-proceso/

previamente definidas por las comunidades en los PATR.

c) Coordinación y articulación de acciones e inversiones multisectoriales

El tercer hito tiene que ver con la coordinación y articulación de acciones e inversiones multisectoriales, de manera que las diferentes instituciones del Estado —en sus niveles nacional, departamental y municipal— puedan trabajar de manera conjunta para hacer realidad las iniciativas PDET.

El enfoque territorial exige superar la fragmentación institucional y construir una arquitectura de gobernanza colaborativa, donde cada actor aporte desde su mandato, pero con una visión común del desarrollo. La experiencia acumulada demuestra que la desarticulación entre sectores ha generado cuellos de botella como duplicidades, vacíos en la ejecución y demoras que afectan la efectividad de las iniciativas.

El "Modelo para la aceleración e implementación sostenible de iniciativas PDET en la subregión Catatumbo" evidenció que esta articulación puede lograrse a través de la voluntad de trabajo para armonizar agendas y presupuestos, lo cual permite mejorar el uso de los recursos, aumentar la cobertura de las intervenciones y lograr impactos integrales en las comunidades. Este principio también debe aplicarse a la relación con las agencias de cooperación internacional, para alinear su acción con las prioridades definidas en los PATR.

d) Relaciones rurales-urbanas equitativas y complementarias

Este punto hace énfasis en la necesidad de fortalecer las relaciones rurales-urbanas sobre una base de equidad, entendiendo que el desarrollo territorial no puede centrarse exclusivamente en las áreas rurales, sino que debe reconocer y potenciar su interdependencia con los centros urbanos regionales.

El enfoque territorial debe superar la tradicional dicotomía campo-ciudad y promover una visión integrada del territorio, donde se reconozcan las dinámicas compartidas de movilidad, comercialización, empleo, servicios públicos, gobernanza y cultura que conectan a veredas, corregimientos, cabeceras municipales y ciudades intermedias.

Esto implica planificar con enfoque regional, promoviendo corredores económicos y sociales que integren a los distintos asentamientos humanos y que permitan una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo. Asimismo, requiere garantizar que las inversiones públicas —en infraestructura, conectividad vial y digital, educación, salud, agua potable, entre otros— lleguen tanto a las zonas rurales como a las urbanas, cerrando así las brechas históricas que han marginado a los territorios rurales.

Una planificación articulada entre lo urbano y lo rural no solo fortalece las cadenas productivas y los mercados locales, sino que también contribuye a diversificar la economía territorial, aumentar la resiliencia social y ambiental, y mejorar la calidad de vida en su conjunto.

Estas relaciones rurales-urbanas son especialmente estratégicas para el fortalecimiento del sector agropecuario y el desarrollo sostenible de las áreas rurales. Una mayor integración con los centros urbanos permite aprovechar economías de escala, optimizar el transporte y almacenamiento de productos, mejorar el acceso a servicios de extensión agropecuaria, facilitar la innovación tecnológica y unir esfuerzos en la comercialización y distribución de productos agrícolas.

Esto se traduce en una mayor productividad, competitividad y generación de ingresos para los pequeños y

medianos productores rurales. Además, al conectar la producción con mercados regionales y nacionales, se amplían las oportunidades de desarrollo económico, se reducen los costos logísticos y se incrementa la sostenibilidad de las iniciativas productivas impulsadas en el marco de los PDET.

Finalmente, esta relación debe construirse desde la participación de los actores de ambos contextos, con esquemas de gobernanza multinivel y multiactor que favorezcan la toma de decisiones compartida, el reconocimiento de las complementariedades territoriales y el impulso de estrategias conjuntas de desarrollo. Solo así será posible avanzar hacia territorios cohesionados, inclusivos y sostenibles, donde ninguna zona ni población quede rezagada.

e) Priorizar la reconstrucción del tejido social, la profundización democrática y la recuperación de condiciones cívicas de convivencia y cooperación

En este punto se resalta la necesidad de contar con condiciones mínimas de convivencia, confianza y cohesión social para poder concretar un proyecto colectivo de transformación territorial. Las comunidades que han vivido los efectos más devastadores del conflicto armado requieren procesos de reparación integral que reconozcan su dignidad, restauren su confianza en el Estado y fortalezcan sus capacidades organizativas, a partir de lo que ya han construido.

Este aspecto está directamente relacionado con la articulación entre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), en los cuales se identifican coincidencias estratégicas que permiten implementar acciones complementarias, orientadas tanto a la reconstrucción simbólica como al restablecimiento de derechos individuales y colectivos.

Un proceso de desarrollo con enfoque territorial exige, entonces, trabajar en la reconstrucción de la confianza institucional y comunitaria, el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y étnica, y la promoción de una ciudadanía activa, informada y deliberativa, capaz de incidir en los procesos de planeación, implementación, control y evaluación de las políticas públicas.

Esto implica fortalecer espacios de participación como las Mesas de Impulso, los Consejos Territoriales de Planeación y otros mecanismos de democracia local, para que los habitantes de los territorios sean protagonistas del desarrollo.

La sostenibilidad de los cambios impulsados dependerá en gran medida de la apropiación social de las iniciativas, de la legitimidad de las decisiones adoptadas colectivamente y del fortalecimiento de liderazgos comunitarios, especialmente de mujeres, jóvenes y organizaciones étnicas, quienes han sido tradicionalmente excluidos, pero desempeñan un rol clave en la reconstrucción del tejido social y la consolidación de la paz territorial.

2.5.3. Escasez y acceso a recursos de financiamiento para estudios y diseños

Se refiere a la dificultad que enfrentan los territorios priorizados para obtener los fondos necesarios que permitan adelantar las etapas iniciales de formulación de proyectos. Estas etapas comprenden la realización de diagnósticos técnicos, estudios de factibilidad, caracterizaciones socioeconómicas, ambientales y culturales, así como la elaboración de diseños detallados, todos ellos indispensables para estructurar adecuadamente proyectos de infraestructura, desarrollo productivo o fortalecimiento institucional. La falta de estos recursos impide que las iniciativas respondan con precisión a las realidades y necesidades del

territorio, lo que a su vez limita su viabilidad técnica, su acceso a fuentes de cofinanciación y su inclusión en los bancos de proyectos a nivel local, regional o nacional.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas condicionadas por la escasez y el acceso a recursos de financiamiento para estudios y diseños.

FICHA RUTA DE SOLUCIÓN CUELLO DE BOTELLA No. 2.5.3	
1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA	
Problemática	Espacios de resolución de conflictos socio territoriales, para la aceleración de las iniciativas PDET
Cuello de botella	Escasez y acceso a recursos de financiamiento para estudios y diseños.
2. NORMATIVA APLICABLE	
● Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022): Establece como prioridad nacional la implementación de los PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) y define el marco para orientar recursos de inversión pública hacia ellos. Introduce instrumentos como el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR). ● Ley 2056 de 2020 (Sistema General de Regalías - SGR): Define el funcionamiento del SGR, incluyendo los recursos de asignación para la paz. Estos recursos pueden ser usados para financiar estudios, diseños y proyectos en municipios PDET. Introduce líneas específicas para inversión en ciencia, tecnología e innovación y preinversión. ● CONPES 3932 de 2018 (Paz con Legalidad): Presenta la política de implementación de los PDET dentro de la estrategia de "Paz con Legalidad", estableciendo criterios de articulación entre entidades para cerrar brechas territoriales, y resalta la necesidad de apoyo en estudios técnicos. ● Decreto 1082 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional): Regula la estructuración y viabilización de proyectos de inversión pública, incluyendo las etapas de preinversión (estudios, diseños, diagnósticos). Define los requisitos para la inscripción de proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). ● Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras): Reconoce la necesidad de fortalecer territorios afectados por el conflicto, muchos de ellos PDET. Fomenta mecanismos de inversión pública en estos territorios, en especial para infraestructura y desarrollo productivo. ● Decreto 1649 de 2021 (Reforma al SGR para Asignación Paz): Regula los recursos de la Asignación para la Paz dentro del Sistema General de Regalías, enfocando su uso hacia los municipios más afectados por el conflicto, principalmente los PDET. Facilita el financiamiento de fases de preinversión. ● Directiva Presidencial 08 de 2020: Ordena a las entidades del orden nacional dar prioridad a la estructuración e implementación de proyectos en municipios PDET, incluyendo el apoyo a estudios y diseños como condición para materializar las obras. ● Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026): Refuerza el compromiso con los PDET, orienta la inversión pública hacia la transformación territorial y promueve mecanismos para facilitar estudios previos, especialmente mediante esquemas de cofinanciación y asistencia técnica.	
3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA	
Entidades Gobierno Nacional, entidades de gobierno departamental.	

4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES		
MUNICIPAL	**DEPARTAMENTAL**	**NACIONAL**
Alcaldías Municipales Secretarías (Planeación, Infraestructura, Desarrollo Económico) Consejos Municipales Mesas PDET Consejos Territoriales de Planeación	Gobernación departamental Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) Consejos Departamentales de Regalías (CDR) Asambleas Departamentales Cámaras de Comercio	Agencia de Renovación del Territorio (ART) Departamento Nacional de Planeación (DNP) Ministerio de Hacienda y Crédito Público Ministerio del Interior Ministerio De Minas y Energía Sistema General de Regalías (OCAD Paz) Contraloría

5. RUTA DE SOLUCIÓN			
HITOS	**MUNICIPAL**	**DEPARTAMENTAL**	**NACIONAL**
1	Priorización de proyectos: Se debe consolidar un portafolio municipal de iniciativas PDET viables para estudios y diseños.	Coordinar la armonización con el plan de desarrollo departamental y apoyar la priorización territorial.	Establecer criterios de focalización para priorización nacional de apoyo técnico y financiero a estudios PDET.
2	Articulación institucional: solicitar acompañamiento a universidades, ART, ONG y centros técnicos regionales.	Promover convenios con universidades, cámaras de comercio o centros de desarrollo tecnológico para cofinanciar asistencia.	Activar mesas interinstitucionales para asistencia técnica con DNP, ART, FND, SGR, ANM, MinInterior, etc.
3	Formular y presentar proyectos: formular y presentar proyectos ante el banco de proyectos local y departamental, y gestionar cooperación directa.	Diseñar e implementar un fondo o línea de cofinanciación de preinversión para municipios PDET con recursos del SGR.	Lanzar convocatorias de cofinanciación específica para estudios y diseños PDET desde DNP, SGR, ART o cooperación internacional.

4	Ejecución técnica de estudios: contratar o coordinar con universidades públicas o consultores los estudios (diagnósticos, diseños, etc.).	Apoyar procesos de contratación regional y veeduría técnica.	Asegurar que los proyectos cuenten con acompañamiento técnico nacional estandarizado y auditorías del DNP o MinHacienda.
5	Registro y visibilización: registrar proyectos estructurados en el banco municipal de proyectos (Banco de Inversiones).	Incluir los proyectos priorizados en el banco de proyectos departamental y promover su escalamiento.	Incluir proyectos estructurados en el BPIN y facilitar su conexión con fuentes de financiación como el SGR o el OCAD Paz.

2.6. Rutas para fortalecer las capacidades institucionales insuficientes a nivel local para la gestión del Ordenamiento Territorial

La problemática de capacidades institucionales insuficientes a nivel local para la gestión del Ordenamiento Territorial en los municipios PDET se refiere a la limitada preparación técnica, administrativa y operativa que tienen muchas alcaldías y entidades territoriales para liderar procesos de planificación territorial integrales, participativos y estratégicos. Esto incluye carencias en personal capacitado, desconocimiento del marco normativo vigente, dificultades en la actualización y formulación de instrumentos clave como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), la falta de herramientas técnicas y tecnológicas, y una débil articulación con las dinámicas regionales y nacionales. La situación se agrava en contextos rurales afectados por la violencia, la dispersión poblacional, la informalidad en la ocupación del suelo y la escasa presencia estatal, lo cual limita que las comunidades puedan influir efectivamente en las decisiones sobre el uso del suelo y el desarrollo de su territorio.

En el marco de las iniciativas PDET, esta debilidad institucional genera cuellos de botella significativos que impiden avanzar en la implementación de proyectos transformadores. Los territorios priorizados bajo esta política requieren que las decisiones sobre inversiones en infraestructura, servicios, conectividad o producción estén alineadas con un ordenamiento territorial que reconozca las vocaciones del suelo, el equilibrio ecológico y la inclusión social. Sin embargo, al no contar con equipos técnicos consolidados ni con instrumentos de ordenamiento actualizados y articulados con las iniciativas PDET, se dificulta tanto la formulación como la financiación y ejecución de proyectos estructurales. Esta situación pone en riesgo la sostenibilidad de las inversiones y perpetúa la exclusión territorial, reforzando la dependencia de apoyos externos sin fortalecer la autonomía local para planificar su propio desarrollo.

2.6.1. Debilidades técnicas y operativas territoriales

Las debilidades técnicas y operativas territoriales en relación con las iniciativas PDET hacen referencia a las limitaciones estructurales que enfrentan los municipios priorizados para planear, ejecutar y hacer seguimiento a proyectos que respondan a las necesidades identificadas en sus Planes de Acción para la

Transformación Regional (PATR). Estas debilidades incluyen la escasa disponibilidad de personal calificado en formulación de proyectos, planeación del desarrollo y gestión financiera pública; la ausencia de metodologías claras para articular las iniciativas PDET con los instrumentos de planificación municipal; y la limitada capacidad para operar sistemas de información, monitorear indicadores o administrar recursos de manera eficiente y transparente. En muchos casos, estas condiciones derivan de años de conflicto armado, debilidad institucional y baja inversión en fortalecimiento del capital humano local.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas condicionadas por las debilidades técnicas y operativas territoriales.

<table>
<tr><th colspan="3">FICHA RUTA DE SOLUCIÓN CUELLO DE BOTELLA No. 2.6.1</th></tr>
<tr><th colspan="3">1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA</th></tr>
<tr><td>Problemática</td><td colspan="2">Capacidades institucionales insuficientes a nivel local para la gestión del Ordenamiento Territorial.</td></tr>
<tr><td>Cuello de botella</td><td colspan="2">Debilidades técnicas y operativas territoriales.</td></tr>
<tr><th colspan="3">2. NORMATIVA APLICABLE</th></tr>
<tr><td colspan="3">
Ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: Establece el marco institucional para la organización del territorio, definiendo competencias entre niveles de gobierno. Refuerza la necesidad de capacidades técnicas locales para ejercer funciones de planificación territorial.
Ley 388 de 1997 – Ordenamiento Territorial Municipal: Regula la elaboración y actualización de los POT. Implica que los municipios cuenten con equipos técnicos capaces de integrar variables ambientales, sociales y de desarrollo en la planeación territorial.
Decreto 893 de 2017. Define la estrategia para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Subraya el rol de los gobiernos locales en implementar los PATR, lo cual exige capacidades técnicas en los municipios.
Ley 152 de 1994 – Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Exige coherencia entre los planes de desarrollo y los instrumentos de planificación territorial. Las debilidades técnicas impiden que los municipios articulen correctamente sus planes con las prioridades PDET.
CONPES 3932 de 2018 – Política para el desarrollo de los PDET: Establece lineamientos técnicos y operativos para la implementación de los PDET. Reconoce expresamente las limitaciones institucionales y técnicas locales como barreras para su ejecución efectiva.
Decreto 1996 de 2019 – Funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR): Define reglas para financiar estudios y diseños con recursos del SGR. Sin capacidades técnicas, los municipios no logran estructurar proyectos viables y sostenibles que cumplan los requisitos del sistema.
Documento CONPES 4001 de 2020 – Reactivación económica en territorios PDET: Plantea estrategias para impulsar inversiones en municipios PDET. Destaca como obstáculo la limitada capacidad institucional para formular proyectos que aprovechen las oportunidades de reactivación.
</td></tr>
<tr><th colspan="3">3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA</th></tr>
<tr><td colspan="3">Entidades Gobierno Nacional, entidades de gobierno departamental.</td></tr>
<tr><th colspan="3">4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES</th></tr>
<tr><th>MUNICIPAL</th><th>DEPARTAMENTAL</th><th>NACIONAL</th></tr>
<tr><td>Alcaldías Municipales
Secretarías (Planeación, Infraestructura, Hacienda)
Consejos Municipales</td><td>Gobernación departamental
Secretarías de Planeación y de Infraestructura
Asambleas Departamentales</td><td>Agencia de Renovación del Territorio (ART)
Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Ministerios sectoriales (Vivienda, Transporte, Agricultura)
Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)</td></tr>
</table>

			Defensoría del Pueblo Procuraduría General de la Nación Contraloría
5. RUTA DE SOLUCIÓN			
HITOS	**MUNICIPAL**	**DEPARTAMENTAL**	**NACIONAL**
1	Diagnóstico de capacidades técnicas locales: la Alcaldía y Oficina de Planeación deben realizar un autodiagnóstico sobre personal, herramientas, normatividad y procesos relacionados con el POT.	La Secretaría de Planeación apoya técnicamente la aplicación del diagnóstico en todos los municipios PDET del departamento.	Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) pueden brindar formatos de diagnóstico, guías metodológicas y asistencia virtual.
2	Solicitud formal de acompañamiento técnico especializado: la Alcaldía debe elaborar una solicitud argumentada para obtener apoyo técnico ante la Gobernación o el nivel nacional.	La Gobernación actúa como canal entre municipios y entidades nacionales, priorizando los más críticos.	El DNP, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la ART pueden responder a las solicitudes mediante programas como POT Modernos, ofreciendo asistencia técnica y recursos para la actualización de instrumentos de planificación
3	Una vez hecha la solicitud de acompañamiento se debe conformar equipos técnicos territoriales. Los municipios pueden asociarse para conformar equipos técnicos compartidos, optimizando recursos y capacidades para la gestión del Ordenamiento Territorial.	La Gobernación facilita la creación de estos equipos, promoviendo convenios intermunicipales y alianzas con instituciones académicas para fortalecer las capacidades técnicas.	El DNP puede financiar y apoyar la conformación y operación de estos equipos técnicos regionales.
4	Capacitación y fortalecimiento de competencias. Implementar programas de capacitación para el personal técnico en	Desarrollar una oferta formativa adaptada a las necesidades de los municipios, en colaboración con	El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) pueden liderar procesos de formación certificados, enfocados en fortalecer las capacidades institucionales en municipios PDET.

	temas relacionados con el Ordenamiento Territorial, incluyendo el uso de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y normativas vigentes.	instituciones educativas y técnicas.	
5	Actualización y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Con el apoyo técnico recibido, los municipios deben proceder a la actualización o ajuste de sus POT, asegurando la incorporación de las iniciativas PDET y la normativa actual.	La Gobernación puede cofinanciar estos procesos y brindar asistencia técnica para garantizar la calidad y pertinencia de los POT actualizados.	La Gobernación puede cofinanciar estos procesos y brindar asistencia técnica para garantizar la calidad y pertinencia de los POT actualizados.

2.6.2. Insuficientes capacidades tecnológicas, de equipos y maquinaria

Las insuficientes capacidades tecnológicas, de equipos y maquinaria representan una barrera significativa para una gestión eficaz del ordenamiento territorial. Esta limitación se manifiesta en la carencia de herramientas básicas como sistemas de información geográfica (SIG), equipos de cómputo adecuados y software especializado, esenciales para la planificación y administración del territorio. La falta de estos recursos impide la recopilación, el análisis y la visualización de datos geoespaciales, fundamentales para la toma de decisiones informadas en procesos de ordenamiento. Además, la escasez de maquinaria y equipos técnicos dificulta la ejecución de proyectos de infraestructura y la implementación de planes de desarrollo, afectando directamente la capacidad de respuesta de las administraciones locales. Esta situación se ve agravada por la limitada formación técnica del personal, lo que reduce la eficiencia en el uso de las herramientas disponibles y limita la adopción de nuevas tecnologías.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas condicionadas por insuficientes capacidades tecnológicas, de equipos y maquinaria.

FICHA RUTA DE ACELERACIÓN CUELLO DE BOTELLA No.	**2.6.2**
1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA	
Cuello de botella	Capacidades institucionales insuficientes a nivel local para la gestión del Ordenamiento Territorial.
Temática relaciona	Insuficientes capacidades tecnológicas, de equipos y maquinaria.
2. NORMATIVA APLICABLE	
• Ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: Establece el marco institucional para la organización del territorio, definiendo competencias entre niveles de gobierno. Refuerza la necesidad de capacidades técnicas locales para ejercer funciones de planificación territorial. • Ley 388 de 1997 – Ordenamiento Territorial Municipal: Regula la elaboración y actualización de los POT. Implica que los municipios cuenten con equipos técnicos capaces de integrar variables ambientales, sociales y de desarrollo en la planeación territorial.	

- Decreto 893 de 2017. Define la estrategia para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Subraya el rol de los gobiernos locales en implementar los PATR, lo cual exige capacidades técnicas en los municipios.
- Ley 152 de 1994 – Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Exige coherencia entre los planes de desarrollo y los instrumentos de planificación territorial. Las debilidades técnicas impiden que los municipios articulen correctamente sus planes con las prioridades PDET.
- Decreto 879 de 1998 – Reglamentación de los POT: Reglamenta aspectos específicos de los Planes de Ordenamiento Territorial, incluyendo su vigencia y los procedimientos para su revisión y ajuste. Establece que los POT deben tener una vigencia mínima de tres periodos constitucionales.

3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA

Entidades Gobierno Nacional, entidades de gobierno departamental.

4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES

MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
Alcaldías Municipales Consejos Municipales Oficinas de Planeación Municipal Consejos Territoriales de Planeación	Gobernación departamental Asambleas Departamentales Secretarías de Planeación Departamental	Agencia de Renovación del Territorio (ART) Departamento Nacional de Planeación (DNP) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

5. RUTA DE SOLUCIÓN

HITOS	MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
1	Identificar brechas tecnológicas y de equipamiento específicas para la gestión del ordenamiento territorial. - Realizar un inventario técnico de equipos disponibles (hardware, software, GPS, drones, etc.). - Diagnosticar capacidades del personal y brechas en competencias digitales y tecnológicas. - Formular un informe con necesidades priorizadas.	- Consolidar y comparar diagnósticos municipales para identificar patrones regionales. - Asesorar técnicamente a municipios en el diseño del diagnóstico.	- Establecer lineamientos técnicos mínimos para capacidades tecnológicas en gestión territorial (DNP, IGAC).
2	Diseñar proyectos viables para dotación tecnológica y mejora de capacidades: - Elaborar proyectos con base en el diagnóstico, incluyendo	Brindar asistencia técnica para la formulación de proyectos bajo metodologías del DNP o MGA (Metodología General Ajustada).	Diseñar convocatorias o líneas de cofinanciación para adquisición de tecnologías orientadas a ordenamiento territorial.

	presupuestos y justificación técnica.		
3	Asegurar financiamiento y apoyo técnico para los proyectos Los municipios pueden asociarse para conformar equipos técnicos compartidos, optimizando recursos y capacidades para la gestión del ordenamiento territorial.	Actuar como articulador entre municipios y actores cooperantes.	El DNP puede financiar y apoyar la conformación y operación de estos equipos técnicos regionales.
4	Ejecutar la dotación y capacitar al personal para su uso efectivo Implementar programas de capacitación continua en SIG, modelamiento territorial, captura y análisis de datos.	Desarrollar una oferta formativa adaptada a las necesidades de los municipios, en colaboración con instituciones educativas y técnicas.	Apoyar con plataformas de formación virtual gratuita (SENA, ESAP, IGAC).

2.6.3. Deficiencia en la producción y actualización de la información relacionada con el ordenamiento territorial

La deficiencia en la producción y actualización de la información relacionada con el ordenamiento territorial hace referencia a la limitada capacidad institucional, técnica y operativa que tienen muchos entes territoriales para generar, mantener y utilizar información confiable, oportuna y georreferenciada sobre aspectos clave del territorio, como el uso del suelo, el catastro, los ecosistemas, las dinámicas socioeconómicas, la infraestructura, los riesgos naturales y los bienes colectivos. Esta falencia se traduce en la ausencia de bases de datos integradas, actualizadas y accesibles, lo que dificulta la toma de decisiones informadas en la planificación territorial, la formulación de instrumentos como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), la gestión del riesgo, la protección ambiental y el desarrollo de políticas públicas coherentes con la realidad del territorio. Además, esta carencia afecta la articulación interinstitucional, debilita los mecanismos de seguimiento y evaluación, y limita la participación ciudadana informada en los procesos de ordenamiento. En contextos rurales y dispersos, como muchas zonas de Colombia, esta situación se agrava por las dificultades de acceso, la baja inversión en tecnologías de información y la escasa formación técnica del personal, perpetuando una gestión territorial reactiva y fragmentada.

A continuación, se presenta la ficha con la ruta de aceleración de las iniciativas condicionadas por la deficiencia en la producción y actualización de la información relacionada con el ordenamiento territorial.

FICHA RUTA DE SOLUCIÓN CUELLO DE BOTELLA No. 2.6.3
1. IDENTIFICACIÓN DEL CUELLO DE BOTELLA

Cuello de botella	Capacidades institucionales insuficientes a nivel local para la gestión del Ordenamiento Territorial.
Temática relaciona	Deficiencia en la producción y actualización de la información relacionada con el ordenamiento territorial.

2. NORMATIVA APLICABLE

- Ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: Establece el marco institucional para la organización del territorio, definiendo competencias entre niveles de gobierno. Refuerza la necesidad de capacidades técnicas locales para ejercer funciones de planificación territorial.
- Ley 388 de 1997 – Ordenamiento Territorial Municipal: Regula la elaboración y actualización de los POT. Implica que los municipios cuenten con equipos técnicos capaces de integrar variables ambientales, sociales y de desarrollo en la planeación territorial.
- Ley 1712 de 2014 – Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública: Ordena a las entidades públicas generar, actualizar, conservar y divulgar información de interés público, incluyendo datos territoriales relevantes para la gestión pública.
- Decreto 1077 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio: Reglamenta aspectos clave de la Ley 388 de 1997, incluyendo los contenidos técnicos mínimos de los POT y la necesidad de soportar decisiones en información georreferenciada y diagnósticos precisos.
- CONPES 3859 de 2016 – Política para la implementación del Catastro Multipropósito: Establece los lineamientos para crear un sistema de información catastral actualizado, interoperable y útil para la planeación y gestión territorial.
- CONPES 4007 de 2020 – Política de Ordenamiento del Territorio alrededor del Agua: Propone lineamientos para articular la información territorial y ambiental con base en los ecosistemas hídricos, con énfasis en mejorar la producción de datos y su integración en los POT.
- Resolución 388 de 2018 – IGAC: Define estándares para la generación, actualización y validación de información catastral, promoviendo su uso como insumo clave para el ordenamiento territorial.

3. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA INICIATIVA

Entidades Gobierno Nacional, entidades de gobierno departamental.

4. ACTORES INVOLUCRADOS POR NIVELES

MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
Alcaldías Municipales Secretaría de Planeación UMATA o Secretaría de Desarrollo Rural Consejos Territoriales de Planeación	Gobernación departamental Oficina Departamental de Gestión del Riesgo Consejo Departamental de Ordenamiento Territorial	Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) Departamento Nacional de Planeación (DNP) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Ministerio de las TIC (MinTIC) Agencia Nacional de Tierras (ANT)

5. RUTA DE SOLUCIÓN

HITOS	MUNICIPAL	DEPARTAMENTAL	NACIONAL
1	Diagnóstico de brechas informacionales y tecnológicas. - Secretaría de Planeación: inventario de datos locales - UMATA: mapeo de procesos actuales - Consejo de Planeación:	- Planeación Departamental: consolidar inventarios CAR: revisar vacíos ambientales Gestión del Riesgo: analizar riesgos y amenazas.	- DNP / IGAC: lineamientos técnicos de diagnóstico MinTIC: estándares de interoperabilidad.

	validar vacíos comunitarios		
2	Diseño y estandarización de sistemas de información: - Planeación: implementar SIG local - Catastro: definir procesos de actualización.	- Gobernación: crear SIG regional. - Gestión del Riesgo: incorporar mapas temáticos.	- IGAC: proveer geoservicios en nube. - DNP: coordinar la IDE Colombia.
3	Movilización de recursos y alianzas. - Alcaldía: incluir presupuesto para tecnología. - Planeación: alianzas con universidades.	- Gobernación: gestión de recursos (regalías, OCAD) - Asociaciones: compras conjuntas.	DNP/OCAD: líneas de cofinanciación. MinTIC: acuerdos de licencias tecnológicas.
4	Formación y transferencia de conocimiento. Planeación: talleres básicos SIG UMATA: uso de apps móviles para recolección.	Gobernación + SENA/ESAP: diplomados	IGAC / MinTIC: cursos virtuales y MOOC. DNP: publicación de manuales y casos.
5	Implementación y actualización continua. - Catastro y Oficina de Planeación: actualizar base de datos. - Consejo de Planeación: validar insumos comunitarios.	Gobernación: alimentar observatorio departamental CAR: actualizar datos ambientales.	IGAC: cargar datos municipales en la IDE. MinTIC: verificar estándares de publicación.

3. UN LLAMADO A LA ACCIÓN

Esta guía digital, que profundiza en las rutas de aceleración y orientaciones presentadas en la guía impresa, no solo resume la experiencia y lecciones aprendidas, sino que agrupa los diferentes resultados del proyecto "Modelo para la Aceleración e Implementación Sostenible de Iniciativas **PDET** en la subregión del Catatumbo". Este proyecto, que se concreta gracias al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), con la financiación del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz (MPTF), ha demostrado que ordenar el territorio es la llave estratégica para desatar su proceso de transformación.

En los 170 municipios que conforman las 16 subregiones **PDET**, que representan el 36 % del territorio nacional y albergan cerca del 24 % de la población rural, las comunidades han priorizado más de 33.000 iniciativas incluidas en los 16 **PATR**. Esta realidad evidencia la apremiante necesidad de una acción efectiva frente al cierre de brechas históricas. El modelo adelantado permitió evidenciar que la desactualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, la superposición de instrumentos y la fragilidad en la coordinación multinivel han sido obstáculos persistentes que han frenado el avance en la implementación de iniciativas.

Es así como el modelo identifica acciones que los profesionales encargados de la implementación de las iniciativas pueden adelantar en el mediano plazo para impulsar la aceleración. En este sentido, el modelo identifica la importancia de georreferenciar las iniciativas para su espacialización, unificando la información dispersa que permita visibilizar los proyectos en el territorio; construir la **EEP** a partir de la información secundaria disponible; cruzar las determinantes ambientales de ordenamiento para identificar la interacción con las diferentes figuras, lo cual permite anticipar conflictos y la búsqueda de soluciones consensuadas; así como impulsar escenarios de diálogo y concertación donde la participación incidente de las comunidades sea la protagonista.

El ordenamiento territorial se consolida, entonces, como un factor clave para destrabar los cuellos de botella y acelerar la ejecución de las iniciativas priorizadas por las comunidades. Esta guía digital es el reflejo de ese aprendizaje. Cada ficha de "Ruta de Aceleración" es una herramienta práctica, diseñada para contextualizarse en cada subregión **PDET** del país, considerando sus particularidades territoriales y las necesidades específicas de las comunidades que se localizan en cada territorio.

La guía no es solo un instrumento técnico, sino también un llamado a la acción colectiva y articulada entre instituciones, comunidades y gobiernos. Su uso, adaptación y apropiación resultan esenciales para convertir los **PDET** en verdaderos motores de transformación y reconciliación en los territorios históricamente más excluidos del país, los más dejados atrás. De esta manera, se busca fortalecer la gobernanza y promover procesos de toma de decisiones concertados e informados, donde el centro de la acción pública esté en las personas y el territorio, aspectos fundamentales para avanzar hacia un desarrollo humano sostenible con enfoque territorial y diferencial, alineado con las realidades, prioridades y potencialidades de cada región.

Este llamado a la acción colectiva no es un punto final: es una invitación a todos los actores de los diferentes niveles que participan en el proceso a apropiarse de esta guía. Su uso y adaptación permitirán que sea dinámica y tenga una mejora constante a partir de la experiencia en su implementación que se adelante en las 16 subregiones **PDET**. El camino hacia la transformación territorial es un esfuerzo colectivo multinivel

que requiere del monitoreo para la mejora continua.

4. REFERENCIAS

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2023). *Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias con Enfoques Diferenciales.* Dirección de Programas y Gestión de la Implementación, Subdirección de Fortalecimiento Territorial. Documento de trabajo.

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f.). *Conoce el enfoque diferencial étnico y cómo las comunidades participan en los PDET.* https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/MEC/

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f.). Central PDET. *Iniciativas RIA.* https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/iniciativas-ria/

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (s. f.). *Espacios de diálogo territorial*. https://www.anla.gov.co/participacion-ciudadana/durante-el-proceso/espacios-de-dialogo-territorial

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *Lineamientos PDET para los planes de desarrollo territoriales 2020-2023* https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Gobierno_DDHH_Paz/Der_Humanos_Paz/DocumentosPaginaWeb/CompetenciasTerritorialesPaz/Lineamientos%20PDET%20para%20los%20planes%20de%20desarrollo%20territoriales%202020-%202023.pdf

Departamento Nacional de Planeación (2017). Manual de Innovación. Gobernanza e instituciones. https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/Manual%20innovacion%20Gobernanza%20e%20instituciones.pdf

Departamento Nacional de Planeación (2011). *Apuntes sobre consulta previa*. Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Apuntes%20sobre%20consulta%20previa%20DNP.pdf

Instituto de Estudios Interculturales. (2023). *Apoyo al Modelo para la Aceleración e Implementación Sostenible de Iniciativas PDET en la Subregión Catatumbo. Informe de Análisis Cartográfico.* Pontificia Universidad Javeriana. Documento de trabajo.

Instituto de Estudios Interculturales. (2023a). *Apoyo al Modelo para la Aceleración e Implementación Sostenible de Iniciativas PDET en la Subregión Catatumbo. Documento de metodología base para el desarrollo de la Lectura Territorial.* Pontificia Universidad Javeriana. Documento de trabajo.

Instituto de Estudios Interculturales. (2023b). *Apoyo al Modelo para la Aceleración e Implementación Sostenible de Iniciativas PDET en la Subregión Catatumbo. Informe de análisis cartográfico.* Pontificia Universidad Javeriana. Documento de trabajo.

Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2024). *Informe final Proyecto No: SSFA/2024/14AC0004. Modelo para la aceleración e implementación sostenible de las iniciativas*

PDET en la Subregión Catatumbo. Documento de trabajo.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (s. f.). *Guía para la implementación de la mediación intercultural*. https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/caja-herramientas-mrc/Documents/assets/3-3-1-guia-para-la-implementacion.pdf

Ministerio del Interior (s. f.) Consulta Previa. https://www.mininterior.gov.co/proceso-de-consuta-previa/

Ministerio del Interior (s. f.) Planes de Salvaguarda. https://www.mininterior.gov.co/planes-de-salvaguarda-2/

Observatorio de Derechos Socioambientales (ODS). (2013). *Protocolo de consulta previa para comunidades negras en Colombia*. https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/12/protocolo_consulta_previa_comunidades_negras.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). *Enfoque Étnico para el Modelo de aceleración e implementación sostenible de las iniciativas PDET.* Documento de trabajo

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024a). *Guía de Consulta previa con el pueblo Barí para administraciones municipales.* Documento de trabajo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024b). *Guía metodológica para la aceleración de las iniciativas PDET. Sistematización de la experiencia de Aceleración en la subregión Catatumbo.* Documento de trabajo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024c). *Consultoría para identificar las restricciones normativas, presupuestales y de planeación existentes para la activación de los PDET en el territorio nacional, con enfoque de género y étnico diferencial.* Documento de trabajo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024d). *Armonización del PDET con Planes de Reparación Colectiva en la Subregión Catatumbo.* Documento de trabajo.

Rimisp. (2017). *Formación para la planeación participativa*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Rimisp y Fundación Avina. ttps://rimisp.org/wp-content/files_mf/1506692034Cartilla_RIMISP_Final_Impresion_Alta1.pdf

Silva Prada, D. F. (2016). Construcción de territorialidad desde las organizaciones campesinas en Colombia. *Polis. Revista Latinoamericana*, 15(43), 633-654. https://doi.org/10.4067/S0718-65682016000100029

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2022). *Procedimiento ruta comunitaria en el proceso de acompañamiento de retorno, reubicación o integración local.* https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2019/10/54.-PROCEDIMIENTO-RUTA-COMUNITARIA-ACOMPANAMIENTO-DE-RR-O-IL-V5.pdf

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (s. f.) ¿Qué es la reparación colectiva?

https://www.unidadvictimas.gov.co/que-es-la-reparacion-colectiva/#:~:text=La%20reparaci%C3%B3n%20colectiva%20es%20un,de%20la%20violaci%C3%B3n%20de%20derechos

DESBLOQUEANDO *el Territorio*

Descarga la guía Nacional **PDET**

https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/desbloqueando-territorio-guia-acelerar-iniciativas-pdet-ordenamiento

Agencia de Renovación del Territorio

RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

PNUD

FONDO MULTIDONANTE DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PAZ

2025

ISBN Obra independiente: 978-958-59802-6-6