



Agencia de Renovación del Territorio



FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA SOPORTE TÉCNICO DE PROYECTO DE ACTO ADMINISTRATIVO	
Fecha (dd/mm/aa):	14 de julio de 2026
Dependencia que desarrolla el proyecto de Norma	Dirección General
Proyecto de Decreto/Resolución:	“Por la cual se adopta la revisión y actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR de las dieciséis (16) subregiones priorizadas, en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET y se dictan otras disposiciones”

1. Antecedentes y razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

1.1. Identificación del problema, necesidad u oportunidad. Los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) constituyen el instrumento mediante el cual se materializan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En ese orden de ideas, los PATR de las dieciséis subregiones – priorizadas para la implementación de los PDET por el artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017- fueron formulados entre 2018 y 2019 y el artículo 4 del precitado Decreto Ley ordena su revisión y actualización cada cinco (5) años, de forma participativa, amplia y pluralista.

La experiencia de implementación evidenció que las versiones inicialmente suscritas se estructuraron principalmente como listados de iniciativas y no desarrollaron integralmente todos los contenidos mínimos exigidos por el artículo 4 del Decreto Ley 893 de 2017. En particular, se identificó la necesidad de fortalecer la materialización de los enfoques territorial, diferencial étnico, reparador y de género; consolidar un capítulo de programas y proyectos orientado a resultados; e incorporar indicadores, metas, mecanismos de rendición de cuentas y herramientas de control social.

En atención a esta obligación, la Agencia de Renovación del Territorio -ART, expidió la Resolución 1318 del 28 de diciembre de 2023, mediante la cual dio inicio al proceso de revisión y actualización y aprobó sus lineamientos y metodología. La fase de ejecución se desarrolló mediante espacios municipales y subregionales, con participación de las comunidades, las Mesas Comunitarias, el Mecanismo Especial de Consulta -MEC-, autoridades territoriales y étnicas, entidades nacionales, academia, sector privado y cooperación internacional.

En consecuencia, la realización de este proceso produjo dieciséis PATR revisados y actualizados, estructurados en programas, subprogramas y proyectos, con rutas de implementación y esquemas de seguimiento y evaluación. Por otra parte, de manera concurrente a la realización del proceso, el Congreso de la República profirió la Ley 2565 de 2026, norma que prorrogó la vigencia de los PDET hasta el 28 de mayo de 2037 y reforzó la articulación de los instrumentos derivados del Acuerdo Final, por lo tanto, esta norma es de gran importancia para la adopción formal de estos instrumentos.

2. Ámbito de aplicación y sujetos a quienes va dirigido

2.1. Ámbito territorial, material y temporal. El proyecto tiene aplicación en las dieciséis subregiones PDET: Alto Patía y Norte del Cauca; Arauca; Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; Catatumbo; Chocó; Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño; Macarena–Guaviare; Montes de María; Pacífico Medio; Pacífico y Frontera Nariñense; Putumayo; Sierra Nevada–Perijá; Sur de Bolívar; Sur de Córdoba; Sur del Tolima; y Urabá Antioqueño, comprendiendo los municipios priorizados que las integran de acuerdo con el artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017.

Materialmente, regula la adopción y efectos de los PATR revisados y actualizados; su articulación con otros instrumentos de planeación y ordenamiento; la adecuación institucional y el régimen de transición; la participación comunitaria y étnica; la publicidad; y la posibilidad de realizar actualizaciones técnicas al portafolio de programas, subprogramas y proyectos.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
SOPORTE TÉCNICO DE PROYECTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

Temporalmente, el acto producirá efectos a partir de su publicación y orientará la implementación de los PATR durante la vigencia de los PDET, prorrogada hasta el 28 de mayo de 2037, sin perjuicio de las revisiones y actualizaciones periódicas que le correspondan.

2.2. Sujetos destinatarios. La ART es la destinataria directa del acto, en su condición de entidad coordinadora de los PDET y responsable de dirigir la revisión, seguimiento y articulación de los PATR. También son destinatarias, dentro del ámbito de sus competencias, las entidades del orden nacional, departamental y municipal encargadas de formular, financiar o implementar planes, programas y proyectos relacionados con los PDET.

El proyecto reconoce igualmente la participación de las autoridades étnicas, el MEC, las Mesas Comunitarias municipales, subregionales y nacional; las organizaciones sociales y comunitarias; el sector privado; la academia; la cooperación internacional; y los demás actores territoriales vinculados a la implementación.

La aplicación del acto no modifica ni sustituye las competencias legales de otras autoridades, ni impone por sí sola apropiaciones presupuestales. La articulación y el carácter vinculante de los PATR deben entenderse dentro del marco de las competencias, instrumentos de planeación, regímenes presupuestales y disponibilidad de recursos de cada entidad.

3. Viabilidad jurídica

3.1. Normas que otorgan competencia para la expedición. La competencia para expedir el proyecto se sustenta en el marco constitucional y legal que asigna a la ART la coordinación de la intervención estatal en los territorios priorizados y, de manera expresa, la dirección de la construcción participativa, revisión y seguimiento de los PATR.

- Los artículos 2, 22, 113 y 209 de la Constitución Política, que consagran los fines esenciales del Estado, el derecho y deber de la paz, la colaboración armónica y los principios de la función administrativa.
- Los Actos Legislativos 01 de 2016, 02 de 2017 y 04 de 2017, que establecen instrumentos, deberes de buena fe y mecanismos de financiación para la implementación del Acuerdo Final, y el Acto Legislativo 01 de 2023, que reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional.
- El Decreto Ley 2366 de 2015, modificado por el Decreto 1223 de 2020, que crea y organiza la ART y le atribuye la coordinación de la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto.
- Los numerales 1, 6, 8, 14 y 24 del artículo 6 del Decreto 1223 de 2020, invocados en el proyecto, que habilitan al Director General para dirigir la entidad y expedir los actos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Los artículos 1, 4, 5, 6, 7 y 12 del Decreto Ley 893 de 2017: crean los PDET; ordenan la revisión y actualización quinquenal de los PATR; garantizan la participación efectiva, amplia y pluralista; exigen su articulación con otros instrumentos; asignan a la ART la dirección de su revisión y seguimiento; y reconocen el Mecanismo Especial de Consulta.
- La Ley 2272 de 2022 y la Ley 2294 de 2023, que refuerzan la priorización y articulación de los PDET, PATR y demás instrumentos derivados del Acuerdo Final en la planeación nacional y territorial.
- La Ley 2565 de 2026, que prorrogó la vigencia de los PDET hasta el 28 de mayo de 2037 y dispuso la articulación de los instrumentos derivados del Acuerdo Final, la concurrencia de recursos y el fortalecimiento de las capacidades de los actores territoriales.

3.2. Insuficiencia del inventario normativo vigente. El Decreto Ley 893 de 2017 impone el deber de revisar y actualizar los PATR, pero no produce automáticamente la adopción de los instrumentos resultantes. La

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
SOPORTE TÉCNICO DE PROYECTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

Resolución 1318 de 2023 inició el proceso de revisión y actualización y estableció una metodología, no obstante, no formalizó el contenido definitivo de los dieciséis PATR ni definió sus efectos, su relación con las versiones anteriores o el régimen de transición institucional.

Las versiones de 2018 y 2019 tampoco resultan suficientes para orientar la nueva etapa de implementación, dado que se estructuraron principalmente en iniciativas y no contienen de manera homogénea los componentes, enfoques, indicadores, metas y mecanismos de gestión ahora consolidados. En consecuencia, es necesario un acto posterior que cierre el proceso participativo, incorpore sus resultados al ordenamiento administrativo y brinde certeza sobre los instrumentos aplicables, lo anterior en aras de darle vinculatoriedad y seguridad jurídica a la implementación de los PDET.

3.3. Necesidad de una intervención normativa. La adopción de los PATR revisados y actualizados produce efectos administrativos generales: incorpora documentos y anexos como parte integral del acto, sustituye versiones previamente suscritas, establece reglas de articulación, ordena adecuaciones internas y define pautas de participación, publicidad y actualización. Estos efectos no pueden alcanzarse únicamente mediante una decisión de política pública, una comunicación interna o un instrumento operativo, pues requieren una manifestación formal de voluntad de la autoridad competente, sujeta a motivación, cumplimiento de los requisitos de existencia y validez del acto administrativo, así como a la publicidad.

3.4. Vigencia de las normas desarrolladas. Las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que sirven de fundamento se encuentran vigentes. En particular, el Decreto Ley 893 de 2017 continúa vigente con las modificaciones introducidas por la Ley 2565 de 2026. La Resolución 1318 de 2023 conserva su valor como antecedente y soporte metodológico del proceso, cuyo resultado se culmina mediante el proyecto de adopción.

3.5. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas. El proyecto no deroga, subroga ni modifica normas de rango reglamentario. Su efecto principal consiste en sustituir, para todos los efectos, las versiones de los PATR previamente suscritas en cada subregión, preservando los compromisos, avances, inversiones y registros derivados de su implementación. El artículo de vigencia contiene una cláusula general de derogatoria respecto de las disposiciones administrativas que le sean contrarias. No se propone la derogatoria expresa de norma alguna.

3.6. Decisiones judiciales relevantes. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-630 de 2017, precisó que el Acto Legislativo 02 de 2017 convirtió el Acuerdo Final en una política pública de Estado cuya implementación compromete de buena fe a todas las autoridades, dentro del respeto por sus competencias. Este criterio respalda la adopción de instrumentos destinados a asegurar la continuidad y coherencia de la implementación de los PDET.

A su vez, en la Sentencia C-730 de 2017, al revisar el Decreto Ley 893 de 2017, la Corte reconoció la relevancia constitucional de los PDET y los PATR como herramientas de planeación para las zonas más afectadas por el conflicto y destacó que los mecanismos de participación deben garantizar condiciones de equidad, efectividad, amplitud y pluralismo. También señaló que dichos instrumentos deben articularse con las reglas constitucionales y orgánicas de planeación y presupuesto, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El proyecto desarrolla estos parámetros, de igual manera, esta sentencia reconoce el papel fundamental de la ART en la implementación de los PDET pues señala que:

El ámbito territorial de los PDET no es el municipio ni el departamento en sentido estricto y, por lo tanto, las mentadas entidades territoriales deben entrar en armonización con un proceso de planeación que, aunque las

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
SOPORTE TÉCNICO DE PROYECTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

comprende, las excede. Por esa razón, es razonable que el liderazgo esté radicado en el orden nacional pues, de lo contrario, los PDET dejarían de ser un instrumento articulador de las zonas de intervención y se convertirían en una simple suma o agregado de la planeación que tenga lugar en las entidades territoriales que confluyen en las zonas en donde se implementarán los PDET.

Lo anterior no quiere decir que a las autoridades locales no les corresponda desempeñar un papel activo en la formulación de los PDET, pues, como quedó apuntado, todo el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR debe ser coordinado por el Gobierno Nacional con las autoridades locales, respetando los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Por tal razón, lo que garantizará que la implementación de los PDET reconozca la realidad territorial es la activación de los procesos de participación a los que el decreto revisado se refiere en otros artículos, procesos estos que serán la fuente de la planeación, y no una mera instancia de validación de políticas nacionales. Como lo menciona el parágrafo 1º del artículo 7º, la Agencia de Renovación del Territorio deberá respetar la autonomía de las Entidades Territoriales, siempre bajo los principios de coordinación y colaboración, articulando los intereses prioritarios de cada entidad territorial con los de toda la zona en que se instaure cada PDET.

Además, en aplicación del principio de subsidiaridad, la Agencia tiene la obligación de apoyar a las autoridades municipales para nivelar los desequilibrios generados con la guerra, sin imponer las medidas a adoptar sino propiciando una concertación a través de los PDTs, de tal forma que los planes, programas y proyectos respondan a los intereses territoriales.

3.7. Coherencia con instrumentos internacionales. El proyecto no reglamenta ni modifica directamente un tratado internacional o un instrumento de dicha naturaleza. Sin embargo, es coherente con los compromisos de construcción de paz, participación y enfoque étnico contenidos en el Acuerdo Final, particularmente en sus puntos 1.2 y 6.2.3. Asimismo, resulta compatible con el Convenio 169 de la OIT en cuanto reconoce la participación de los pueblos y comunidades étnicas y preserva los mecanismos especiales previstos para incorporar su perspectiva cultural, igualmente, resulta consistente con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, la cual reconoce la importancia de la participación de las poblaciones rurales en las decisiones que inciden en el desarrollo de sus territorios, así como la necesidad de adoptar medidas orientadas a mejorar sus condiciones de vida, reducir desigualdades territoriales y superar situaciones históricas de exclusión.

Así mismo, la medida es compatible con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incorporada al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 16 de 1972, el cual consagra el compromiso de los Estados de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En ese sentido, el contenido de los PATR revisados y actualizados contribuye a la materialización progresiva de derechos asociados al desarrollo rural, la participación, la planeación territorial, el control social y el acceso efectivo a programas e intervenciones estatales orientadas al cierre de brechas.

De igual manera, el proyecto resulta consistente con las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —PIDESC—, aprobado mediante la Ley 74 de 1968, particularmente en lo relacionado con la adopción de medidas orientadas al desarrollo progresivo de los

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
SOPORTE TÉCNICO DE PROYECTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

derechos económicos, sociales y culturales y a la promoción de condiciones que permitan el desarrollo integral de las comunidades rurales.

En este contexto, los PDET y sus PATR constituyen instrumentos de planificación y gestión dirigido a la transformación estructural de los territorios priorizados, construido bajo criterios de participación, enfoque territorial, diferencial, reparador y de género.

Por lo anterior, el presente proyecto normativo no contraviene obligaciones internacionales asumidas por Colombia; por el contrario, contribuye a su cumplimiento mediante la adopción de medidas que favorecen la participación territorial, la gobernanza local, la transparencia Y la eficacia de la intervención estatal en territorios rurales afectados por condiciones de pobreza, debilidad institucional y afectaciones derivadas del conflicto armado, ámbito territorial priorizado por el Decreto Ley 893 de 2017.

Lo anterior resulta concordante con el deber de implementación de buena fe del Acuerdo Final previsto en el Acto Legislativo 02 de 2017, así como con los principios de progresividad y no regresividad reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

4. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la nación

La expedición del acto no genera por sí misma un impacto ambiental negativo ni una afectación directa sobre el patrimonio cultural de la Nación, dado que su objeto es adoptar instrumentos de planeación y definir reglas de articulación, seguimiento y gestión.

Los programas y proyectos que se formulen o ejecuten en desarrollo de los PATR deberán cumplir, según su naturaleza, la normativa ambiental, de ordenamiento territorial y de protección del patrimonio cultural, así como obtener las licencias, permisos, autorizaciones o conceptos que resulten exigibles. La adopción del PATR no reemplaza tales evaluaciones ni habilita por sí sola la ejecución material de intervenciones.

5. Impacto presupuestal

El proyecto de resolución no genera un impacto fiscal directo, pues no crea apropiaciones presupuestales, no ordena gastos determinados, no asigna recursos a programas o proyectos específicos ni constituye, por sí mismo, título de gasto a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio o de otras entidades. La adopción de los PATR revisados y actualizados formaliza instrumentos de planeación y gestión para orientar y articular la implementación de los PDET, sin que comporte la financiación automática de los programas, subprogramas y proyectos que los integran.

Mediante el Documento CONPES 3932 del 29 de junio de 2018 se establecieron los lineamientos para articular el Plan Marco de Implementación con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de las políticas públicas hasta 2031, fecha correspondiente al horizonte inicial de quince (15) años contado desde la refrendación del Acuerdo Final. La programación contenida en dicho documento se estructuró a partir de estimaciones indicativas de costos asociadas al cumplimiento de las metas del Acuerdo Final y de la proyección del comportamiento de las fuentes de financiación, en observancia del principio de sostenibilidad fiscal y del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

En consecuencia, el Documento CONPES 3932 de 2018 no definió la financiación de proyectos concretos ni estableció asignaciones individuales por iniciativa, municipio o subregión. Su metodología se orientó a identificar y proyectar fuentes de financiación —entre ellas, recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Regalías, incluido OCAD Paz, del Sistema General de Participaciones, de las entidades territoriales, de la cooperación internacional y de otras fuentes públicas o privadas—, sin que tales estimaciones equivalieran a apropiaciones presupuestales o compromisos de gasto previamente constituidos.

**FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
SOPORTE TÉCNICO DE PROYECTO DE ACTO ADMINISTRATIVO**

En concordancia con lo anterior, el artículo 9 del Decreto Ley 893 de 2017 dispone que, para la financiación de los PDET y los PATR, el Gobierno nacional y las entidades territoriales contarán con recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y de las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, conforme a sus respectivos regímenes legales, así como con recursos de cooperación internacional. La ejecución de cada programa, subprograma o proyecto dependerá, en todo caso, de las competencias de la entidad responsable, de su priorización e inclusión en los instrumentos de planeación y programación presupuestal, de la disponibilidad de recursos y del cumplimiento de los procedimientos y requisitos aplicables.

Bajo esta lógica, la adopción de los PATR revisados y actualizados no supone una ampliación automática de las necesidades de financiación estimadas para la implementación de los PDET. La nueva estructuración en programas, subprogramas y proyectos actualiza y reorganiza la planeación estratégica de las dieciséis subregiones dentro del marco general de programación y de las fuentes de financiación previstas por el ordenamiento jurídico. Las reorientaciones o redistribuciones que resulten necesarias deberán gestionarse mediante los instrumentos de planeación y priorización y los ciclos ordinarios de programación presupuestal, sin sustituir las decisiones que corresponden a las autoridades competentes en cada vigencia fiscal.

Las adecuaciones institucionales previstas para los sistemas de información, procesos, procedimientos y herramientas de planeación, seguimiento y gestión deberán atenderse con cargo a las apropiaciones disponibles de la ART y sujetarse a su planeación institucional y presupuestal. Cualquier requerimiento adicional que llegue a identificarse deberá ser evaluado, justificado e incorporado mediante los procedimientos ordinarios de programación presupuestal, sin que la expedición de la resolución implique por sí sola la destinación de recursos propios ni la generación de obligaciones fiscales adicionales.

6. Cumplimiento de los requisitos de consulta y publicidad

La revisión y actualización de los PATR fue precedida por un proceso participativo amplio y pluralista, desarrollado con fundamento en la Resolución 1318 de 2023. La construcción metodológica y la fase de ejecución fue planeado para realizarse en dos fases: i) Construcción metodológica y alistamiento operativo y ii) Ejecución que se desarrolló en tres momentos a saber a) Momento 1: Punto de partida (170 encuentros municipales y 16 subregionales, b) Momento 2: La revisión (16 encuentros subregionales) y c) Momento 3: Transformando Territorios (16 encuentros subregionales), luego se incluyeron espacios municipales y subregionales, encuentros con Mesas Comunitarias, autoridades y secretarías técnicas en el marco del Mecanismo Especial de Consulta con la participación de los pueblos y comunidades étnicas, organizaciones sociales y campesinas, entidades territoriales y nacionales, organismos de control, academia, sector privado y cooperación internacional.

Como resultado de dicho ejercicio ampliamente participativo, cada Subregión construyó y suscribió un Acta de protocolización del PATR revisado y actualizado que contiene, entre otros, una visión subregional, el tránsito de iniciativas a un capítulo de programas y proyectos y acuerdos de gestión y compromisos para la implementación del PATR en cada subregión.

Así las cosas, en cumplimiento del numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y del Decreto 1081 de 2015, el proyecto deberá publicarse en la página web de la ART para recibir observaciones de la ciudadanía, por lo tanto, se publicará por un término de 10 días calendario, luego del actual se generará el informe de observaciones y respuestas y, cuando corresponda, la versión ajustada del proyecto.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
SOPORTE TÉCNICO DE PROYECTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

Una vez expedida, la resolución se publicará en el Diario Oficial y en la página web institucional. Finalmente, los dieciséis PATR, sus anexos y actas de compromisos deberán quedar disponibles para consulta pública en condiciones que aseguren integridad, trazabilidad y acceso a la información.

7. Seguridad jurídica

Dentro del año inmediatamente anterior no se expidió un acto administrativo que reglamentara o adoptara la misma materia. La Resolución 1318 de 2023 tuvo por objeto iniciar el proceso de revisión y aprobar su metodología, mientras que la Resolución 1204 de 2025 se refiere a la formalización de las Mesas Comunitarias; ninguna de ellas adopta los PATR revisados y actualizados ni establece el régimen integral previsto en este proyecto.

La Ley 2565 de 2026 modificó el marco legal de los PDET y constituye un fundamento sobreviniente para la decisión, pero no reemplaza la adopción administrativa de los instrumentos subregionales. Por lo anterior, la expedición del proyecto no genera duplicidad regulatoria y, por el contrario, fortalece la certeza sobre la versión aplicable de cada PATR y sobre las reglas para su implementación.

Dentro del año inmediatamente anterior ya se había reglamentado la misma materia: **SÍ: _____ NO: X**
El proyecto cumple con las directrices de técnica normativa previstas en el decreto 1081 de 2015: **SÍ: X NO: _____**

El proyecto contiene encabezado, epígrafe, competencia, parte considerativa, parte resolutive, disposiciones sobre publicidad y vigencia, e identifica los documentos que forman parte integral del acto. Su contenido guarda unidad de materia con la adopción e implementación de los PATR revisados y actualizados.

Normas de competencia

- Constitución Política, artículos 2, 22, 113 y 209.
- Decreto Ley 2366 de 2015.
- Decreto 1223 de 2020, artículo 6, numerales 1, 6, 8, 14 y 24.
- Decreto Ley 893 de 2017, artículos 1, 4, 5, 6, 7 y 12, con las modificaciones introducidas por la Ley 2565 de 2026.
- Ley 1437 de 2011, artículo 8, numeral 8.
- Decreto 1081 de 2015, en lo relativo a técnica normativa y publicidad de proyectos específicos de regulación.

Segundo Raúl Delgado Guerrero

Director General

Revisó y aprobó la viabilidad jurídica

Lorena Ladino Cárdenas

Jefe de la Oficina Jurídica

Elaboró: Miguel Panadero – Abogado contratista, Oficina Jurídica

Revisó: Luis Carlos Erira- Asesor Dirección General.

Aprobó: Ileana Indira Echevarría López- Directora DPGI

Mónica Gisell Gaitan Bernal- Directora DIPRO.