

Análisis Jurídico de la Gobernanza Participativa en los PDET del Decreto Ley 893 de 2017

Edgar Andrés Pallares Díaz¹

Resumen

En esta investigación se realiza un análisis jurídico del modelo de gobernanza participativa previsto en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial creados mediante el Decreto Ley 893 de 2017 como uno de los principales instrumentos para la implementación del Acuerdo Final de Paz. Así, se parte de la necesidad de examinar cómo el ordenamiento jurídico colombiano incorporó mecanismos de participación ciudadana con el propósito de promover procesos de desarrollo en los municipios históricamente afectados por el conflicto armado, la pobreza, la debilidad institucional y la exclusión estatal.

De esta manera, desde una metodología de carácter cualitativo, jurídico y documental, los resultados evidencian que los PDET constituyen un modelo jurídico de gobernanza participativa que busca articular a las comunidades, las entidades territoriales y el Gobierno nacional en la definición de prioridades de desarrollo territorial. No obstante, también se identifican importantes tensiones relacionadas con la limitada incidencia de las comunidades en las decisiones presupuestales, las debilidades institucionales de los municipios priorizados, las dificultades de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la persistencia de desigualdades estructurales.

Palabras clave: Gobernanza; municipalidad; desarrollo territorial; municipios PDET; participación ciudadana; gestión pública; descentralización.

¹ Estudiante de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Santo Tomas, edgar.diazpal@usantotomas.edu.co

Abstract

This research presents a legal analysis of the participatory governance model established in the Territorial Development Programs (PDETs), created by Decree Law 893 of 2017 as one of the main instruments for implementing the Final Peace Agreement. It begins with the need to examine how the Colombian legal system incorporated mechanisms for citizen participation to promote sustainable development processes in municipalities historically affected by armed conflict, poverty, institutional weakness, and state exclusion.

Using a qualitative, legal, and documentary methodology, the results demonstrate that the PDETs constitute a legal model of participatory governance that seeks to engage communities, territorial entities, and the national government in defining territorial development priorities. However, significant tensions are also identified, including the limited influence of communities on budgetary decisions, the institutional weaknesses of the prioritized municipalities, coordination difficulties among different levels of government, and the persistence of structural inequalities.

Keywords: *Governance; municipality; territorial development; PDET municipalities; citizen participation; public management; decentralization.*

Introducción

En Colombia el desarrollo territorial ha estado históricamente condicionado por la existencia de profundas desigualdades socioeconómicas, por una marcada debilidad institucional y por las complejas limitaciones en torno a la articulación entre los diferentes niveles de gobierno (Molano & Rueda, 2025). Esta situación se hace especialmente evidente en los municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los cuales fueron creados en el marco del Acuerdo de Paz de 2016 y, en particular, con el Decreto Ley 893 de 2017 y la ley 2565 de 2026, ello con la intención de priorizarlos a través de políticas enfocadas en minimizar y

cerrar las brechas socioeconómicas de estas regiones y promover condiciones de desarrollo sostenible en estos territorios que han sido particularmente afectados por el conflicto armado (Valencia & Chaverra, 2022).

En este contexto, es de anotar que los municipios PDET fueron concebidos como una estrategia institucional dirigida a fortalecer la presencia estatal, promover la participación de las comunidades en los procesos de planeación territorial y articular diferentes acciones entre los distintos niveles de gobierno y entre los actores sociales (Ramírez, 2021). Así, el Decreto Ley 893 de 2017 introdujo un modelo orientado a la construcción de procesos participativos de transformación territorial, reconociendo la necesidad de incorporar a las comunidades y a las entidades territoriales dentro de la definición de las prioridades de desarrollo regional.

No obstante, pese a los avances normativos derivados del Acuerdo de Paz y de la creación de los PDET, lo cierto es aún persisten marcadas dificultades relacionadas con la capacidad de gestión municipal, la implementación de políticas públicas y la consolidación de esquemas de gobernanza en los que realmente se logre integrar de manera efectiva a los diferentes actores institucionales y a la ciudadanía (Berrio & Hernández, 2020).

En este escenario, la gobernanza participativa adquiere especial relevancia como categoría de análisis, toda vez que esta constituye un modelo de interacción mediante el cual diferentes actores públicos, sociales y comunitarios participan en los procesos de formulación, implementación y seguimiento de las decisiones públicas (Morales Grisales, 2025). Desde esta perspectiva, el modelo previsto en el Decreto Ley 893 de 2017 incorpora mecanismos orientados a fortalecer procesos de participación comunitaria y planeación territorial participativa, lo que plantea la necesidad de examinar jurídicamente los fundamentos, alcances y limitaciones de dicho esquema de gobernanza.

Asimismo, resulta relevante analizar cómo el diseño normativo de los PDET ha incorporado elementos asociados a la descentralización, la articulación interinstitucional y la participación ciudadana como componentes fundamentales para la construcción de las estrategias de desarrollo territorial. Lo anterior cobra una especial importancia si se tiene en cuenta que el modelo PDET fue concebido precisamente para responder a las distintas problemáticas estructurales que presentaban estos territorios, especialmente en materia de desigualdad, de pobreza, de la limitada presencia institucional y de las dificultades históricas de integración territorial en distintas regiones del país (Roa, 2022).

En consecuencia, la presente investigación parte del reconocimiento de que existe la necesidad de profundizar en el estudio jurídico del modelo de gobernanza participativa previsto en el Decreto Ley 893 de 2017. En este sentido, el objetivo principal del trabajo es analizar jurídicamente el modelo de gobernanza participativa previsto en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial contemplado en el Decreto Ley 893 de 2017, con el propósito de comprender sus fundamentos normativos, mecanismos de participación y alcances institucionales en relación con el desarrollo territorial.

Para ello, se ha previsto realizar primeramente una valoración teórica y conceptual en torno a la gobernanza participativa y el desarrollo territorial, para luego pasar a analizar la configuración jurídica del modelo de gobernanza participativa prevista en el Decreto 893 de 2017 y, para finalizar, se precisa de una valoración de las tensiones y limitaciones del modelo de gobernanza participativa contemplada para los municipios PDET.

Marco Teórico

Para estudiar el modelo de gobernanza participativa previsto en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial resulta imprescindible el tener una comprensión clara y precisa

sobre las categorías conceptuales que sustentan su diseño institucional. Así, es necesario entender que la gobernanza participativa surge como una respuesta a la necesidad de fortalecer la legitimidad democrática del país y sus territorios descentralizados, de mejorar la eficacia de las decisiones públicas y de promover una mayor articulación entre el Estado, las comunidades y los distintos actores territoriales. En este escenario, la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión pública ha constituido una de las principales transformaciones introducidas por los Estados Democráticos y Sociales de Derecho frente a los modelos tradicionales de administración pública centralizada (Canto, 2008).

Paralelamente, el concepto de desarrollo territorial ha venido adquiriendo una relevancia muy especial en la gestión pública actual, pues este ha supuesto la necesidad de preocuparse y propender por explotar las capacidades y potencialidades de cada territorio a fin de promover un mayor bienestar, sostenibilidad y calidad de vida (Sierra, 2025). Desde esta perspectiva, a continuación, se examinan los fundamentos teóricos, doctrinales y conceptuales en torno a la gobernanza participativa y al desarrollo territorial, ello con especial atención al papel que han desempeñado las entidades territoriales municipales en la implementación de políticas públicas orientadas a la transformación estructural de los territorios priorizados por los PDET.

Aproximaciones Teóricas a la Gobernanza Participativa

Al hablar de la gobernanza participativa es de anotar primeramente que esta surge como una respuesta a los problemas que presentaban de los modelos de gobierno tradicionales que estaban caracterizados por ser jerárquicos y centralizados, por lo que tenían dificultades para atender las necesidades transversales de cada comunidad y las crecientes demandas de participación ciudadana (Chávez, 2024; García Nales, 2010). Así, la gobernanza se fundamentó en la construcción de diferentes procesos de coordinación e interacción entre los actores públicos, privados y sociales con el propósito de facilitar la gestión de los asuntos colectivos (Chávez, 2024).

En este sentido, se concibe como una forma de ejercicio del poder que se encuentra orientada a la administración de los recursos económicos y sociales mediante la constante cooperación entre los actores territoriales (Bosio, 2023).

A saber, uno de los elementos más característicos de este modelo es la participación ciudadana, la cual es entendida no sólo como un mecanismo consultivo, sino como una herramienta a través de la cual se permite a las comunidades incidir efectivamente en la formulación de políticas públicas y en la definición de las prioridades para su desarrollo (2023).

Asimismo, es de precisar que este modelo se caracteriza por promover la consolidación de relaciones horizontales entre los distintos actores involucrados en la gestión pública, sustituyendo las estructuras rígidas de la burocracia tradicional por la consolidación de redes de cooperación, deliberación e intercambio de recursos (Subirats, 2019; Porras, 2017). Desde esta perspectiva, el Estado deja de actuar exclusivamente como una autoridad de control para desempeñar un papel esencial en la disposición de los procesos participativos y de la autogestión ciudadana (Guédez, 2019). Lo anterior favorece la descentralización de la toma de decisiones y la construcción de soluciones adaptadas a las particularidades, capacidades y necesidades de cada territorio (Subirats, 2019).

En Colombia, estos postulados encuentran fundamento en la Constitución Política de 1991, en donde se consagra que la participación ciudadana es uno de los pilares del Estado Social de Derecho y es que es un principio esencial para la organización estatal (Rubio, 2021). Además, es de recalcar que esta concepción adquiere especial relevancia en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, pues el Decreto Ley 893 de 2017 estableció una serie de mecanismos previstos para garantizar la intervención de las comunidades en la definición de las iniciativas que serán empleadas para lograr la transformación de los territorios afectados por el conflicto armado.

Anotaciones en Torno al Desarrollo Territorial y al Papel de las Municipalidades

En primer lugar, es de precisar que, autores como Contreras (2024) sostienen que el desarrollo territorial debe entenderse como un proceso de transformación social que es construido desde las capacidades endógenas de los territorios. Por lo que, desde esta perspectiva, el desarrollo no puede imponerse de manera uniforme desde las instancias centrales de los Estados, sino que se requiere de la identificación y reconocimiento de las particularidades culturales, económicas e institucionales presentes en cada región del país.

En este sentido, Farinós (2008) plantea que el territorio debe ser contemplado como un escenario en el que resulta indispensable la existencia de un tejido social capaz de intervenir en la definición de los intereses colectivos y en la construcción de estrategias de desarrollo. Desde esta perspectiva, Rofman (2016) explica que el territorio constituye una construcción social en la que confluyen intereses, identidades y relaciones de poder, razón por la cual su desarrollo depende de la capacidad de los actores locales para coordinar acciones, generar consensos y gestionar adecuadamente los recursos disponibles.

En suma, Albuquerque y Pérez (2013) señalan que el desarrollo territorial puede concebirse como un proceso orientado a mejorar las condiciones de vida, el bienestar y los ingresos de la población en un espacio geográfico determinado. No obstante, destacan que dicho desarrollo no se limita a la aplicación de políticas diseñadas desde el nivel central, sino que requiere la construcción de estrategias fundamentadas en la participación y movilización de los actores presentes en el territorio, lo que refuerza su carácter eminentemente territorial y participativo.

Por tanto, el desarrollo territorial es entendido como un proceso multidimensional que se encuentra destinado a mejorar las condiciones de vida de la población en un territorio dado (González et al., 2013). En este sentido, no basta con trasponer los planes nacionales de desarrollo, sino que se requiere de la formulación de estrategias públicas que vayan desde las municipalidades

y localidades, movilizandorecursos y actores locales para aprovechar las potencialidades endógenas de cada región, donde el capital social y los recursos locales son determinantes en la transformación territorial, ya que son estos los que orientan y sostienen la innovación y la resiliencia económica de los municipios.

En todo este escenario, las municipalidades se han constituido como actores claves en el desarrollo territorial, pues la misma Constitución Política de 1991 las ha reconocido como unas entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, encargándolas de ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria, entre otras funciones (Art. 311 - 313). De hecho, en palabras de Pokolenko (2023), el desarrollo territorial depende en gran medida de la capacidad de los gobiernos locales para gobernar con visión integral y participativa, de modo que en aquellos contextos en los que las municipalidades enfrentan condiciones estructurales adversas, como ocurre en muchos municipios priorizados por el conflicto armado colombiano, la gobernanza participativa podría ofrecer un marco para integrar a la comunidad en la planificación territorial.

Sin embargo, es de tener en cuenta que la efectividad de los municipios está condicionada por el grado de articulación institucional y la inclusión genuina de la sociedad civil. Siendo que el desafío no es sólo crear espacios participativos, sino que se debe garantizar que estos se sustenten mediante una coordinación sólida entre los actores públicos y comunitarios (Tahina, 2020).

De esta manera, también puede considerarse que el desarrollo territorial comprende todas aquellas estrategias que son impulsadas desde los distintos niveles gubernamentales, siempre que estas se desarrollen en articulación con los actores sociales del territorio, tales como los empresarios, universidades, entidades financieras, organizaciones sociales y programas nacionales con presencia local, y que estas estrategias sean orientadas a aprovechar precisamente los recursos

endógenos presentes en la región, así como las oportunidades del entorno económico de cada localidad (Albuquerque y Pérez, 2013).

Así las cosas, autores como Vázquez Barquero (2007) han destacado la importancia de los recursos endógenos y del capital social, entendiendo que estos son elementos claves para lograr un verdadero desarrollo territorial, lo cual refuerza la idea de que las dinámicas locales juegan un papel determinante en la transformación y bienestar de los territorios.

En este sentido, la calidad de la gobernanza se convierte en un factor decisivo, ya que esta influye directamente en la forma en que se toman decisiones, se asignan recursos y se implementan políticas públicas, lo que naturalmente impacta en la eficiencia del modelo de desarrollo territorial (Vallejo Mejía, 2007).

En este escenario, la gobernanza y el desarrollo territorial se convierte en una importancia muy trascendental para garantizar que las intervenciones estatales sean correlativas con las realidades y necesidades de cada comunidad, especialmente porque el Decreto Ley 893 de 2017 incorpora una serie de mecanismos orientados a promover la articulación entre las entidades estatales y comunidades mediante la disposición de escenarios de participación y planeación (Acosta Vélez, Castillo Muñoz, & Suarez, 2024).

Finalmente, es de precisar que una gobernanza sólida contribuye a mejorar la asignación de recursos, fortalecer la legitimidad de las decisiones públicas y a fomentar la participación ciudadana; mientras que, por el contrario, la ausencia de mecanismos o modelos de gobernanza puede generar ineficiencias en la gestión pública, conflictos de interés e intensificar la desconfianza institucional, lo que limita considerablemente el impacto de las gestiones públicas en el desarrollo territorial (Salas Bourgoïn, 2019).

Metodología

Para el desarrollo de esta investigación se realizó un análisis cualitativo, con un diseño documental y un método de análisis dogmático-jurídico orientado al estudio del modelo de gobernanza participativa previsto en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial previstos en el Decreto Ley 893 de 2017. De allí, que el propósito de este trabajo sea examinar críticamente cómo el ordenamiento jurídico colombiano ha incorporado mecanismos de participación ciudadana, articulación institucional y desarrollo territorial en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz de 2016. Para ello, se emplean como técnicas de investigación la observación indirecta, la heurística, el arqueo bibliográfico y el análisis documental, herramientas que permiten identificar, organizar e interpretar la información relevante para el estudio.

Resultados y Discusión

La implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera implicó la creación de instrumentos jurídicos orientados a transformar las condiciones estructurales de los territorios que históricamente habían sido afectados por la violencia, la pobreza y la débil presencia del Estado. Dentro de este contexto surge el Decreto Ley 893 de 2017, mediante el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, concebidos como una herramienta de planificación y gestión destinada a materializar los objetivos de la Reforma Rural Integral y promover distintos procesos de transformación territorial desde una perspectiva más participativa (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Naturaleza y Finalidad del Decreto Ley 893 de 2017

La comprensión del modelo de gobernanza participativa previsto en los PDET exige examinar previamente la naturaleza jurídica del Decreto Ley 893 de 2017 y los objetivos que justificaron su expedición. Por ello, es de precisar que este fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República mediante el Acto Legislativo

01 de 2016. Además, es de reconocer que su constitucionalidad fue examinada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-730 de 2017, en donde esta corporación decidió declarar su exequibilidad al considerar que existía una conexidad objetiva, estricta y suficiente entre su contenido y los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz y los mandatos constitucionales.

Desde su creación, los PDET fueron concebidos como instrumentos de planificación y gestión destinados a implementar prioritariamente los planes sectoriales y los programas contemplados dentro de la Reforma Rural Integral en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Por ello, el artículo segundo del Decreto establece que estos programas deben contribuir a la transformación estructural del campo y al cierre de las brechas sociales, políticas y económicas existentes entre las zonas urbanas y rurales.

Ahora bien, es de anotar que la naturaleza jurídica de los PDET trasciende la simple formulación de programas administrativos, pues en realidad estos constituyen instrumentos de planeación territorial con vocación de articulación interinstitucional y participación comunitaria. Por ello, su diseño incorpora elementos propios de la gobernanza participativa y territorial, en la medida en que se promueve la construcción colectiva de iniciativas de desarrollo mediante la disposición de procesos participativos en los que se involucran a las comunidades rurales, organizaciones sociales, autoridades locales y entidades nacionales (Barraza, 2024).

Aunado a ello, uno de los aspectos más relevantes del Decreto Ley 893 de 2017 es la incorporación del enfoque territorial como criterio orientador de la acción pública, entendiendo que este enfoque parte del reconocimiento de que los territorios presentan características diferenciadas y que, por tanto, las políticas públicas deben adaptarse a sus particularidades sociales, económicas, culturales, ambientales e institucionales. En consecuencia, los PDET deben propender

por la superación de los modelos homogéneos de intervención estatal mediante la disposición de estrategias construidas desde las necesidades específicas de cada región (Hurtado, 2025).

Por ello, la finalidad principal de estos programas consiste en generar las condiciones necesarias para la estabilización territorial y la construcción de la paz mediante la promoción del desarrollo rural, el fortalecimiento institucional y la ampliación de las oportunidades económicas y laborales para las comunidades históricamente excluidas. Bajo esta lógica, la participación ciudadana adquiere una función esencial, pues esta es prevista como un elemento indispensable para garantizar la legitimidad y sostenibilidad de los procesos de transformación territorial en estas regiones (Lis Campos, 2024).

De hecho, esta finalidad fue reforzada por la Ley 2565 de 2026, cuyo objeto consistió en promover el fortalecimiento institucional, técnico y financiero de los municipios PDET mediante la ampliación del régimen normativo aplicable a la articulación territorial en estas zonas. Por ello, la norma reconoce expresamente que las barreras institucionales y administrativas presentes en numerosos municipios dificultan la implementación efectiva de los programas y por esta razón se establecen mecanismos orientados a mejorar las capacidades de gestión pública y coordinación institucional.

Con todo ello, se tiene que el Decreto Ley 893 de 2017 constituye un instrumento jurídico de naturaleza especial orientado a materializar los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final de Paz mediante la implementación de diferentes estrategias de desarrollo territorial participativo. De este modo, su finalidad trasciende la ejecución de programas sectoriales, sino que, a través de esta se busca generar oportunidades reales para lograr una transformación estructural en territorios que históricamente afectados por el conflicto armado y la exclusión social.

Finalmente, es de precisar que El Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final complementa que cada Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial debe materializarse

mediante un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), el cual debe ser construido de manera participativa, amplia y pluralista. De modo que dichos planes deben incorporar un diagnóstico elaborado con las mismas comunidades, en donde se conserve una visión compartida del territorio, se reconozcan sus características sociales, históricas, culturales, ambientales y productivas, así como enfoques diferenciales, étnicos, reparadores y de género (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Régimen Jurídico en torno a la Gobernanza Participativa de los Municipios PDET

El modelo de gobernanza participativa implementado a través de los PDET no surge exclusivamente del Decreto Ley 893 de 2017, de hecho, esta encuentra su fundamento en un amplio marco constitucional, legal y jurisprudencial en el que se reconoce que la participación ciudadana es un principio indispensable del Estado colombiano y un elemento fundamental para la construcción democrática de las decisiones públicas. Al respecto, la Constitución Política de 1991 estableció un modelo de Estado fundado en la democracia participativa, reconociendo a Colombia como una república democrática, participativa y pluralista, en donde los ciudadanos tienen el derecho intervenir en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Por su parte, la Corte Constitucional ha sostenido que la participación constituye uno de los pilares esenciales del orden constitucional colombiano, por lo que este organismo afirmó que la democracia participativa no se limita al ejercicio del voto o a los mecanismos electorales, sino que implica la posibilidad real de que los ciudadanos intervengan de manera permanente en los procesos de toma de decisiones que afectan su vida colectiva, de modo que la participación igualmente se proyecta hacia los escenarios de planeación, de gestión pública y de control social (Sentencia C-180 de 1994).

Desde esta perspectiva, la gobernanza participativa prevista en los PDET encuentra su fundamento directo en el mandato constitucional de fortalecer la intervención ciudadana dentro de

la gestión pública. De modo que la construcción participativa de los Planes de Acción para la Transformación Regional constituye precisamente una manifestación de este modelo, pues a través de estos planes es que se permite que las comunidades rurales participen en la identificación de sus necesidades, en la formulación de iniciativas y en la priorización de proyectos para sus territorios.

Al respecto, la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo establece que para tales efectos se deben considerar los principios de coordinación, concurrencia y participación ciudadana dentro de los procesos de planificación estatal. De igual manera, la Ley 1757 de 2015 fortaleció los mecanismos de participación democrática y promovió la intervención ciudadana en los asuntos públicos.

A saber, en la sentencia C-730 de 2017 se declaró la constitucionalidad del Decreto Ley 893 de 2017 y se reconoció que los PDET constituyen verdaderos instrumentos para la implementación de los compromisos derivados de la Reforma Rural Integral y de los Acuerdos de Paz. De hecho, la Corte destacó que estos programas incorporan mecanismos orientados a garantizar la participación de las comunidades en la construcción de estrategias de desarrollo territorial.

Adicionalmente, la Ley 2565 de 2026 fortaleció este marco normativo al introducir disposiciones orientadas al fortalecimiento institucional, la transparencia, la rendición de cuentas y el desarrollo de las capacidades territoriales en los municipios PDET. Por ello, la norma reconoce que la gobernanza participativa requiere de condiciones institucionales mínimas que permitan a los actores territoriales intervenir efectivamente en la implementación de los programas.

En tanto, en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final se incorporó una estrategia específica orientada al fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, mediante compromisos relacionados con la formulación participativa de instrumentos de

planeación, la revisión de los mecanismos de participación territorial y el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, 2017)

En este escenario, el Decreto Ley 893 de 2017 dispuso de un modelo de planeación participativa basado en la interacción entre las comunidades y las instituciones estatales, ello mediante una serie de mecanismos que han sido orientados a garantizar la participación ciudadana en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Así, más allá de constituir únicamente un instrumento de planeación territorial, los PDET pueden entenderse como una manifestación normativa de los modelos actuales de gobernanza, en donde el desarrollo territorial deja de depender exclusivamente de las decisiones centralizadas y pasa a estructurarse a partir de procesos de interacción entre actores estatales, comunitarios e institucionales dentro de las mismas municipalidades.

En este escenario, es igualmente importante recalcar la Ley 136 de 1994, la cual fue modificada por la Ley 1551 de 2012, donde se regula la organización y funcionamiento de los municipios, definiendo sus competencias y responsabilidades. En esta norma, se contempla el papel de los municipios en el desarrollo territorial y aunque no se utiliza explícitamente el término “gobernanza” en sentido teórico, sí se incorporan sus principios en la práctica institucional.

Entre estos se destacan la coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, los cuales establecen que las competencias de las municipalidades no son exclusivas, sino que estas deben ser compartidas entre las distintas instituciones de gobierno, y que su ejercicio debe realizarse de manera articulada de modo que se puedan alcanzar los fines del Estado (Art. 3). Este enfoque refleja claramente una lógica de gobernanza, en la que se reconoce que los municipios no deben actuar de forma aislada, sino que estos deben conservar una constante interacción con la Nación, los departamentos y con los demás actores territoriales.

Finalmente, otra norma a destacar es la Ley 1454 de 2011, también conocida como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en la cual, entre otras cosas, se establecen los mecanismos para la articulación entre de las entidades territoriales de los diferentes niveles de gobierno. Así, a partir de esta norma se promociona un modelo de gobernanza territorial que se fundamenta en un ordenamiento basado en la descentralización, la autonomía de las entidades territoriales y en la coordinación entre los distintos actores de gobierno, en el cual el territorio no se concibe únicamente como una división administrativa, sino como un espacio de construcción colectiva que debe estar orientado al desarrollo económico, social, ambiental y cultural (Art. 1 y 2).

Así las cosas, se tiene que la gobernanza participativa de los municipios PDET se encuentra respaldada por un muy sólido marco constitucional, legal y jurisprudencial en el que se ha reconocido que la participación ciudadana es un elemento esencial de la democracia y de la consolidación de los Estados Sociales de Derecho. Por ello, los mecanismos de participación previstos en el Decreto Ley 893 de 2017 no constituyen simples instrumentos administrativos, sino que estos son expresiones concretas de los principios constitucionales orientados a fortalecer la legitimidad y eficacia de la gestión pública.

Principios de Participación, Planeación Territorial y Mecanismos de Articulación Institucional en los PDET

El diseño jurídico de los PDET se encuentra estructurado sobre un conjunto de principios que han sido previstos para garantizar la articulación entre la participación ciudadana, la planeación territorial y la coordinación institucional. Estos elementos constituyen la base operativa del modelo de gobernanza participativa previsto por el Decreto Ley 893 de 2017 y, como tales, determinan la forma en que las entidades públicas y las comunidades interactúan dentro de los procesos de transformación territorial en los municipios PDET.

Uno de los principios centrales de los PDET es la participación de las comunidades en todas las fases del proceso de implementación, por lo que el mencionado Decreto reconoce que las iniciativas de transformación territorial deben construirse desde los propios territorios mediante ejercicios de concertación comunitaria. De esta manera, la participación prevista en los PDET no posee un carácter meramente consultivo, sino que, por el contrario, busca generar espacios permanentes de diálogo entre la ciudadanía y las instituciones públicas, permitiendo que las comunidades intervengan en la formulación, seguimiento y evaluación de las acciones implementadas en sus territorios (Samacá et al, 2025).

Otro principio fundamental corresponde a la planeación territorial, a través de la cual los PDET fueron concebidos como instrumentos de planificación de largo plazo orientados a coordinar las acciones estatales dentro de los municipios priorizados. En consecuencia, su implementación exige de la disposición de procesos de articulación entre los distintos niveles de gobierno y a partir de los diferentes instrumentos de planeación, incluidos los planes de acción para la transformación regional o PATR (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2026).

Precisamente por ello, la Ley 2565 de 2026 modificó el artículo 6 del Decreto Ley 893 de 2017 para fortalecer los mecanismos de armonización institucional, por lo que actualmente, los PDET y los PATR deben articularse con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo territoriales y los demás instrumentos de ordenamiento y planificación, ello a través de la aplicación de criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

De hecho, la estructura normativa de los Planes de Acción para la Transformación Regional ha dejado en evidencia que la participación comunitaria no se limita a la identificación de necesidades territoriales, toda vez que el artículo 4 del Decreto Ley 893 de 2017 exige que cada PATR incorpore una visión estratégica del territorio, de modo que se incluya un capítulo de

programas y proyectos, indicadores de seguimiento y evaluación, así como las medidas, canales y mecanismos para la rendición de cuentas y el ejercicio del control social.

De otro lado, es de anotar que la articulación institucional es otro de los elementos fundamentales del modelo de gobernanza participativa prevista para los PDET, entendiendo que estos requieren de la intervención coordinada de las entidades nacionales, departamentales y municipales, así como de los organismos encargados de la implementación del Acuerdo de Paz (Penagos et al. 2016).

A saber, dentro de esta estructura, es de destacar que la Agencia de Renovación del Territorio ejerce funciones de coordinación y acompañamiento técnico para la ejecución de los programas, pues esta es una entidad estatal creada mediante el Decreto 2366 de 2015 con el propósito de liderar los procesos de transformación de los territorios priorizados por el conflicto armado, por lo que su misión consiste en articular a las distintas instituciones y actores públicos y privados a fin de promover y propiciar espacios para la participación efectiva de las comunidades para la construcción e implementación de los PDET (Art. 3-4.)

Asimismo, es de anotar que las modificaciones introducidas por la Ley 2565 de 2026 fortalecieron los mecanismos de desarrollo de capacidades territoriales, por ello el artículo 11 del Decreto Ley 893 de 2017 fue reformado para establecer programas dirigidos al fortalecimiento de capacidades de gobernanza, gestión, planeación, seguimiento, control social y rendición de cuentas en los municipios PDET, ello a fin de que estas medidas puedan garantizar que la participación comunitaria se ejerza en condiciones efectivas y no meramente formales.

En la práctica, todos estos principios se han institucionalizado no sólo a través de las PATR, sino que también mediante mesas comunitarias municipales que se encuentra constantemente presentes en cada PDET y en donde líderes campesinos, mujeres, jóvenes, indígenas, afrodescendientes y otros sectores sociales tanto públicos como privados deliberan sobre los

proyectos con enfoque territorial. Además, existe un Mecanismo Especial de Consulta que reúne a representantes de comunidades las campesinas, étnicas, LGBTIQ+, víctimas y firmantes de paz para incorporar sus perspectivas en los PDET, ello a través de las MEC o Mesas de Coordinación Nacional (Valencia y Chavera, 2022).

En conjunto, estos principios y mecanismos buscan consolidar un modelo multidireccional de gobernanza participativa, en donde los PDET se basan en la actuación coordinada del Estado y las comunidades para definir la agenda territorial desde la consulta previa a pueblos étnicos hasta la articulación de los PDET con planes de desarrollo locales (Decreto Ley 893 de 2017, art.12-13).

En suma, la configuración jurídica del decreto establece un marco participativo y articulado en el que los PDET incorporan un modelo de gobernanza participativa sustentado en la interacción entre la participación ciudadana, la planeación territorial y articulación institucional. Siendo que todos estos elementos permiten estructurar los procesos de transformación regional de modo que se reconoce a las comunidades como los principales actores dentro de la definición de las prioridades y necesidades del desarrollo territorial.

Tensiones y Limitaciones del Modelo de Gobernanza Participativa Contemplado para los Municipios PDET

Como se ha mencionado, la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial a través del Decreto Ley 893 de 2017 representó uno de los principales instrumentos diseñados para materializar la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final de Paz a través de un modelo de gobernanza participativa. No obstante, la implementación práctica de este modelo ha evidenciado diversas tensiones que ponen de manifiesto la complejidad de trasladar los postulados normativos de la democracia participativa al funcionamiento real de la administración pública en territorios que históricamente han sido afectados por el conflicto armado, la pobreza multidimensional, la debilidad institucional y la exclusión social.

Desde esta perspectiva, uno de los principales debates alrededor de la gobernanza participativa en los municipios PDET se relaciona con el alcance real de la participación ciudadana dentro de los procesos de planeación y toma de decisiones, toda vez que, aunque el Decreto Ley 893 de 2017 establece que los PDET deben construirse mediante procesos participativos, amplios y pluralistas, la existencia formal de espacios de participación no implica necesariamente que las comunidades ejerzan una influencia directa y efectiva sobre las decisiones públicas.

Por ello, la Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente que la democracia participativa prevista en la Constitución de 1991 trasciende la mera existencia de mecanismos formales de intervención ciudadana y exige la posibilidad real de incidir en los asuntos públicos. De hecho, esta corporación señaló que la participación implica la intervención permanente de los ciudadanos en los procesos decisorios, especialmente en aquellos que afectan significativamente sus condiciones de vida, fortaleciendo así los canales democráticos de representación y control político (Sentencia C-180 de 1994).

Aunado a lo anterior, es de considerar que, si bien las comunidades intervienen activamente en la identificación de las necesidades territoriales, las decisiones relacionadas con la asignación presupuestal continúan dependiendo en gran medida de entidades nacionales responsables de la inversión pública y precisamente de ello depende la capacidad y alcance de las políticas públicas y planes de acción previstos.

Esta situación genera una tensión entre el ideal de gobernanza participativo previsto en el diseño normativo y la persistencia de esquemas administrativos en donde la capacidad decisoria continúa concentrándose en los órganos estatales, quienes conservan mayores competencias técnicas y financieras. En consecuencia, algunos procesos participativos corren el riesgo de convertirse en mecanismos predominantemente consultivos, donde la ciudadanía expresa sus

necesidades sin que exista una garantía plena y real de que estas lleven a la incorporación de dichas demandas en la ejecución efectiva de las políticas públicas.

Adicionalmente, la complejidad técnica de los instrumentos de planeación y de los procedimientos presupuestales puede generar asimetrías entre las capacidades institucionales del Estado y las capacidades organizativas de las comunidades rurales, lo que inevitablemente dificulta el desarrollo de una participación plenamente informada y equilibrada.

Por otro lado, es de tener en cuenta que la gobernanza participativa presupone la existencia de instituciones capaces de coordinar a los actores públicos y privados, ejecutar proyectos, administrar recursos y garantizar espacios permanentes de participación. Sin embargo, muchas de las zonas priorizadas por los PDET presentan históricamente bajos niveles de capacidad institucional, precisamente, el propio Acuerdo Final de Paz identificó que los territorios priorizados se caracterizan por altos índices de pobreza, limitada presencia estatal y debilidad administrativa, siendo que estas condiciones constituyeron precisamente uno de los criterios utilizados para seleccionar los municipios PDET.

En suma, otro desafío importante se relaciona con la coordinación entre las entidades nacionales encargadas de implementar el Acuerdo de Paz y las autoridades territoriales responsables de la gestión local. Por lo que, si bien el artículo 6 del Decreto Ley 893 de 2017 establece que los PDET y los PATR deben articularse con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo departamentales y municipales y los demás instrumentos de ordenamiento territorial, aplicando criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; lo cierto es que, en la práctica, la articulación entre los distintos instrumentos de planeación puede generar dificultades operativas, pues no todos ellos están pensados conforme a las realidades y transversalidades de cada municipio priorizado.

En este orden de ideas, aunque cada iniciativa de los PDET representa una oportunidad para lograr una verdadera transformación territorial, lo cierto es que existe una desactualización de los instrumentos de planificación, pues una gran proporción de los municipios PDET aún opera con Planes de Ordenamiento Territorial o Esquemas de Ordenamiento Territorial formulados hace más de diez años y sustentados en información cartográfica insuficiente para responder a las exigencias actuales de gestión del riesgo y planificación urbana (Samacá et al, 2025).

Asimismo, la superposición de distintas figuras jurídicas y de ordenamiento sobre un mismo espacio geográfico genera conflictos socioambientales que restringen la ejecución de los proyectos y dificultan la articulación de los procesos productivos y de gobernanza a escala subregional. A ello se suma la falta de localización espacial precisa de muchas iniciativas, las cuales suelen registrarse únicamente en bases de datos o matrices sin georreferenciación, lo que limita su priorización, articulación y evaluación frente a las restricciones normativas o conflictos territoriales existentes (Samacá et al, 2025).

En suma, otra tensión identificada tiene que ver con el hecho de que la gobernanza participativa requiere de condiciones mínimas de seguridad que permitan el ejercicio libre de los derechos de asociación, deliberación y participación ciudadana. Por lo que muchos municipios PDET continúan enfrentando fenómenos de violencia asociados a la persistencia de distintas economías ilícitas, disputas por el control territorial, presencia de grupos armados ilegales y amenazas contra líderes sociales. Allí, todas estas circunstancias afectan directamente la posibilidad de desarrollar procesos participativos que sean amplios, diversificados y seguros.

De hecho, la participación efectiva presupone que los ciudadanos puedan intervenir libremente en los espacios de deliberación pública, de modo que cuando persisten escenarios de intimidación o de riesgo para los liderazgos comunitarios, la calidad democrática de los procesos participativos puede verse seriamente afectada. Desde esta perspectiva, mientras los programas

buscan precisamente transformar las condiciones que originaron el conflicto, su ejecución depende de contextos territoriales en donde dichas problemáticas aún no han sido completamente superadas o resueltas (Díaz, 2022).

Frente a este panorama, resulta fundamental reconocer las restricciones existentes para diseñar rutas de implementación que sean más realistas, para lo cual es necesario ajustar los tiempos de ejecución y reducir los riesgos asociados al desarrollo de las iniciativas. Al respecto, la experiencia del modelo aplicado en la subregión del Catatumbo mostró que incorporar las decisiones del ordenamiento territorial en sus diferentes escalas, georreferenciar las iniciativas del PATR y relacionarlas con determinantes ambientales y conflictos de uso del suelo permite disminuir la incertidumbre, anticipar dificultades y gestionar de manera más efectiva las condiciones necesarias para su ejecución (Samacá et al, 2025).

Por otro lado, uno de los principales conflictos identificados es la disociación entre los planes formulados bajo la participación comunitaria y las agendas técnicas o nacionales que finalmente se implementan. De hecho, informes analíticos muestran que las “hojas de ruta” emitidas por entidades nacionales, como la Hoja de Ruta Única del Putumayo, han ignorado las visiones de desarrollo acordadas en los PDET, lo cual provoca que la intervención ciudadana sea casi simbólica (Díaz, 2022).

Por ejemplo, en Caquetá y Putumayo miles de personas definieron un horizonte de desarrollo en las fases iniciales de los PDET, pero dicha visión fue desconocida en el escenario meta de la Hoja de Ruta. Esta ruptura impone severas limitaciones al control y seguimiento ciudadano sobre proyectos concretos, toda vez que las comunidades quedan reducidas a meras observadoras de obras decididas por los gobiernos centrales, en un ejercicio de simulación de la participación donde no hay voluntad real de apertura. En otras palabras, aunque el Decreto exige de participación efectiva, amplia y pluralista en la elaboración y seguimiento de los PDET, en la

práctica persiste una brecha entre la retórica participativa y la ejecución centralizada, generando frustración local.

De igual forma, es de precisar que la evaluación operativa del PDET documentó cómo la falta de presupuesto asignado en la fase de formulación redujo lamentablemente la participación efectiva, pues las comunidades percibían que las discusiones carecían de peso sin la disposición de los recursos concretos requeridos para ello. Esto, si bien atenuó el riesgo de captura (porque aún no había dinero para desviar), también generó cierta incertidumbre y un espacio para la especulación (Ospina et al., 2019).

En muchos casos las administraciones locales no han dispuesto de los medios logísticos ni de la formación técnica requerida y precisamente por ello es que se ha reportado de una importante carencia de capacitadores locales, de documentos de planeación incompletos o imposibles de difundir y una brecha tecnológica muy significativa en el registro de la información contractual de los PDET. En consecuencia, la capacidad limitada de alcaldías y de las secretarías de planeación dificulta la capacidad de traducir la participación en decisiones efectivas, haciendo que esta sea plenamente superficial (Martínez et al., 2025).

La transparencia y el acceso a la información resultan otro gran talón de Aquiles para los PDET, pues muchos analistas señalan que persisten serias falencias en la divulgación de los datos registrados en torno a los logros y deficiencias de los PDET. Por ello, los portales oficiales (como el Portal Central PDET) han mejorado, pero aún no muestran de forma integrada ni oportuna los proyectos, contratos ni presupuestos asociados. Esto obstaculiza el derecho a la información de la ciudadanía y de los veedores sociales, lo que se ve reforzado por el hecho de que inclusive en aquellos eventos en los que se han solicitado tales documentos mediante el ejercicio de los derechos de petición, las respuestas son parciales, tardías o incompletas (Martínez et al., 2025).

Así las cosas, se tiene que la expedición de la Ley 2565 de 2026 representa un intento legislativo por superar las dificultades antes relacionados, particularmente en lo relacionado con la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales, técnicas y financieras de los municipios PDET y de ampliar los mecanismos de articulación para garantizar la continuidad de los programas hasta el año 2037. Sin embargo, la superación de las tensiones identificadas no depende exclusivamente de ajustes o reformas normativas, sino que depende principalmente de la consolidación de verdaderas capacidades estatales, de la disponibilidad de recursos suficientes y de la garantía de existencia de condiciones que permitan una participación ciudadana efectiva, informada y segura.

En consecuencia, puede afirmarse que el principal reto de la gobernanza participativa en los municipios PDET no radica únicamente en la existencia de mecanismos jurídicos de participación, sino en la capacidad institucional del Estado para convertir dichos mecanismos en herramientas reales de incidencia democrática y de transformación territorial sostenible.

Finalmente, es de resaltar que, según Valencia y Chavera (2022), proponen tres medidas para mejorar los resultados de los programas de desarrollo con enfoque territorial: en primer lugar, se recomienda retomar las prioridades y diagnósticos construidos por las comunidades durante la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional, de modo que se orienten de forma permanente los planes de desarrollo municipales, departamentales y nacionales; en segundo lugar, se sugiere fortalecer las iniciativas de gestión, de modo que estas representen una parte importante de las necesidades identificadas y que estas pueden ejecutarse con mayor rapidez y menores exigencias técnicas y financieras, además de impulsar aquellas iniciativas y proyectos que aún no han sido viabilizados; en tercer lugar, se considera necesario brindar mayor apoyo a los municipios en la formulación y ejecución de proyectos financiados con los recursos del Sistema General de Regalías, promoviendo una participación más activa de los gobiernos departamentales.

Conclusiones

De la investigación realizada se pudo determinar que el modelo de gobernanza participativa previsto en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial contemplados por el Decreto Ley 893 de 2017 constituye uno de los desarrollos normativos más relevantes en materia de participación ciudadana y de planeación territorial dentro del proceso de implementación del Acuerdo Final de la Paz. De hecho, es válido afirmar que su importancia radica en que este trasciende los esquemas tradicionales de formulación de políticas públicas desde el nivel central y propone un modelo en el que las comunidades rurales que históricamente han sido afectadas por el conflicto armado participan directamente en la identificación de sus necesidades, en la definición de sus prioridades y en la construcción de apuestas de transformación territorial de largo plazo.

No obstante, el estudio evidencia que existe una diferencia significativa entre el diseño normativo del modelo y las condiciones reales bajo las cuales se desarrolla su implementación. Toda vez que, aunque el ordenamiento jurídico ha construido un marco robusto y sólido en torno a los mecanismos de participación, la efectividad de dichos instrumentos continúa enfrentando serias limitaciones derivadas de factores institucionales, administrativos, financieros y territoriales.

En consecuencia, uno de los principales hallazgos de la investigación fue que la gobernanza participativa no puede evaluarse exclusivamente desde la existencia formal de espacios de participación, sino que ello exige una valoración desde la capacidad real de las comunidades para incidir en la toma de decisiones y en la materialización de las iniciativas priorizadas.

Asimismo, se constató que el modelo PDET incorpora una concepción amplia e innovadora de la participación, al articularla con procesos de planeación territorial, coordinación interinstitucional y reconocimiento de los enfoques diferenciales. Este diseño busca superar las visiones reducidas de la participación entendida únicamente como un medio de consulta ciudadana,

para convertirla en un instrumento permanente que facilita la construcción colectiva de políticas públicas.

Sin embargo, la investigación permitió identificar que la incidencia efectiva de las comunidades suele verse condicionada por la persistencia de estructuras centralizadas, especialmente en la asignación presupuestal y por la dependencia financiera de los municipios respecto de las decisiones adoptadas por las entidades del orden nacional, situación que limita el alcance transformador de algunos procesos participativos. Esto demuestra que la consolidación de la gobernanza exige no solo de mecanismos jurídicos adecuados, sino que también de la existencia de instituciones locales fortalecidas que garanticen la existencia de condiciones materiales que permitan la implementación de las decisiones adoptadas colectivamente.

Finalmente, puede concluirse que los PDET representan un avance significativo en la evolución de la gobernanza participativa en Colombia, al integrar participación ciudadana, planeación territorial y construcción de paz dentro de un mismo marco jurídico. Aunque se ha evidenciado que el verdadero desafío no consiste en ampliar formalmente los mecanismos de participación, sino en garantizar que estos produzcan efectos reales sobre las decisiones públicas y contribuyan efectivamente a la reducción de las brechas sociales, económicas e institucionales que afectan a los territorios priorizados.

Referencias

- Acosta Vélez, M., Castillo Muñoz, J., & Suarez, M. (2024). *Los liderazgos y la gobernanza en los municipios PDET*. Artículo Científico. https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_gobernanza_pdets_new-4.pdf
- Albuquerque, Francisco y Pérez, Sergio. (2013). *El Desarrollo Territorial: Enfoque, Contenido y Políticas*. Artículo Científico. <https://www.conectadel.ar/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>
- Alves, G., & Fajardo, G. (2025). *Capítulo 1: La organización territorial de los países y los desafíos de los gobiernos locales y regionales*. Scioteca. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2434>
- Barraza Pereira, J. (2024). *Los Programas De Desarrollo Con Enfoque Territorial (PDET): instrumentos administrativos útiles en la construcción de un sistema integral y estable de anticipación de graves violaciones a derechos humanos. un enfoque desde el derecho anticipativo*. Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/dadaf374-0bc8-4bbe-9691-859b9c521002/content>
- Berrio, S., & Hernández, P. (2020). *Desarrollo y conflicto: brechas entre los municipios PDET y no PDET de Antioquia. De los datos al conocimiento*. <https://cepei.org/documents/desarrollo-y-conflicto-brechas-entre-los-municipios-pdet-y-no-pdet-de-antioquia/>
- Bosio, Erica. (2023). *La gobernanza en un mundo dinámico*. Artículo Científico. Banco Mundial. <https://blogs.worldbank.org/es/voices/la-gobernanza-en-un-mundo-dinamico>

- Cano, J., Rodríguez, C., Seminario Unzueta, R., Yance, Y., Ramirez, J., Calderón, I., Cáceres, C. (2025). *Gobernanza local en contextos de desarrollo: una revisión sistemática de estudios sobre gobiernos municipales (2020–2025)*. Revista de Climatología. <https://rclimatol.eu/wp-content/uploads/2025/08/Articulo-RCLIMCS25-131-139-C.pdf>
- Canto Chac, Manuel. (2008). *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*. Artículo Científico. Revista Política y Cultura. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002
- Samacá, S., Machado, M., Umaña, M. y Sánchez, L. (2025). *Desbloqueando el Territorio. Guía para acelerar iniciativas PDET relacionadas con el ordenamiento territorial*. Informe técnico. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Diego Bautista. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-07/undp_co_gob_pub_guia_nacional_aceleracion_iniciativas_pdet_jun_23_2025.pdf
- Chaverra Colorado, F. (2023). *Planificación del desarrollo en escenarios locales de posconflicto. El caso del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial y su incidencia en el Plan de Desarrollo Cáceres Somos Todos, 2020-2023*. Universidad de Antioquia. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/server/api/core/bitstreams/03de6e89-bbf3-49aa-a310-b326fc3e3781/content>
- Chávez Becker, C. (2024). *La gobernanza participativa: teoría, crítica y perspectivas para la reforma política*. Revista Reforma y Democracia. DOI: <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n88.a331>
- Contreras Varas, J. (2024). *Desarrollo territorial sostenible: Conocimientos puestos en valor bajo enfoque de ecosistema de innovación*. Artículo Científico. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9976565.pdf>

Corte Constitucional de Colombia (1994). Sentencia C-180 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara

Corte Constitucional de Colombia (1994). Sentencia C-180 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara

Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-730 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

Departamento Nacional de Planeación, (2017). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera*. Informe Técnico.

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)

Díaz Parra, K. (2022). *¿Qué pasó con los PDET? Balance de implementación de los PDET en los departamentos de Caquetá y Putumayo*. Informe Técnico.
<https://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2022/07/PEDT.pdf>

Farinós Dasí, J. (2008). *Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda*. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2686501/1.pdf>

García Nales, A. (2010). *Gobernanza local: alcances y limitaciones conceptuales para la construcción de problemas públicos*. Colegio de San Luis.
<https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1013/344/3/Gobernanza%20local%20%20alcances%20y%20limitaciones%20conceptuales%20para%20la%20construcci%C3%B3n%20de%20problemas%20p%C3%ABlicos.pdf>

González Díaz, G.; García Velasco, R.; Ramírez Hernández, J.; Castañeda Martínez, T. (2013) *La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis*

para el desarrollo Cuadernos de Desarrollo Rural. Pontificia Universidad Javeriana.

<https://www.redalyc.org/pdf/117/11729823011.pdf>

Guédez, J. (2019). *Implicaciones de la gobernanza en el gobierno electrónico: actores e interacciones*. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado.

<https://www.redalyc.org/journal/880/88062542004/html/>

Hurtado Quiñones, Natalia. (2025) *Impacto de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (Pdets) previstos por el Acuerdo Final De Paz y desarrollados por el Decreto Ley 893/17 en la Autonomía Territorial de Colombia: Un Análisis desde la jurisprudencia constitucional*. Universidad Externado de Colombia.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/78ed51bb-1b5d-46b5-acf6-ca3e4afe1d28/content>

Lis Campos, C. (2024). *La paz como objetivo de desarrollo territorial a través de la financiación de proyectos de inversión con recursos SGR paz de la subregión PDET Catatumbo, tras la firma del acuerdo final del conflicto en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/f0fc897f-9b0d-4adc-90cd-642e01b1b9c7/content>

Martínez Rosas, S., Gutiérrez González, J. y Hernández Muñoz, G. (2025). *Riesgos de corrupción en la implementación de los PDET. Prevenir la corrupción para proteger la paz territorial. Informe Técnico*.

https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2025/07/Riesgos-de-corrupcion-en-la-implementacion-PDET_por-TpC.pdf

Molano Cmargo, F., & Rueda Santos, R. (2025). *Las desigualdades territoriales en Colombia. Un estado de la cuestión en perspectiva historiográfica, 1970-2022*. Historelo.

<https://doi.org/10.15446/historelo.v17n39.114037>

- Morales Grisales, H. (2025). *Integración e influencia de la gobernanza en la planeación de políticas públicas*. Artículo Científico. Dialnet.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10312459.pdf>
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, (2026). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*.
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes-programas-e-instrumentos/?theme=5&id=46345>
- Ospina, C., Velásquez, M., Arbeláez, S., Ávila, N., Quintero, F. y Villota, M. (2019). *Fortalecimiento de la capacidad institucional de la ART a nivel territorial en tres municipios del Postconflicto*. Informe Técnico. <https://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2022/09/Evaluacion-Operativa-PDET-29012020.pdf>
- Penagos, A. Barrera, C., Umaña, M. y Bustamante, J. (2016). *Lineamientos Operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*. Informe Técnico. https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1486404457207LineamientosOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.pdf
- Pinto, E., Riffo Pérez, L., Williner, A., Sandoval, C., Délano, M. (2025). *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024: nuevas capacidades para la transformación territorial*. Artículo Científico. CEPAL.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/81240-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe-2024-nuevas-capacidades-la>
- Pokolenko, A. (2023). *La gobernanza territorial como capital sinérgico en el desarrollo de sistemas productivos locales latinoamericanos*. Revista Científica Visión de Futuro.
<https://www.redalyc.org/journal/3579/357975013011/357975013011.pdf>

- Porras, F. (2018). *Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana*. Revista de Filosofía Open Insight. <https://www.redalyc.org/journal/4216/421659513002/html/>
- Ramírez Sarmiento, D. (2021). *Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Artículo Científico. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8016397>
- Roa Clavijo, F. (2022). *El largo trecho de los municipios PDET para superar la pobreza*. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-rural/el-largo-trecho-de-los-municipios-pdet-para-superar-la-pobreza/>
- Rofman, A. (2016). *Participación, políticas públicas y territorio Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/8222/1/Participacion.pdf>
- Rosas Ferrusca, F. J., Calderón Maya, J. R., & Campos Alanís, H. (2012). *Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial*. Quivera. Revista de Estudios Territoriales. <https://www.redalyc.org/pdf/401/40126859001.pdf>
- Rubio, Rafael (2021). *La participación en la Constitución colombiana: una Constitución participativa pionera*. Artículo Científico. Revista Universidad Externado de Colombia. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.03>
- Salas Bourgoín, M. (2019). *Gobernanza territorial y desarrollo*. Journal. Revista Geográfica Venezolana. <https://www.redalyc.org/journal/3477/347766121009/html/>
- Sierra, M. (2025). *¿Qué es la gestión pública territorial y por qué es tan urgente fortalecerla?* Revista EAFIT Virtual. <https://virtual.eafit.edu.co/blog/que-es-la-gestion-publica-territorial-y-por-que-es-tan-urgente-fortalecerla/>

- Subirats Humet, J. (2019). *Notas sobre gobernanza y cambio de época*. Universidad Autónoma de Barcelona. <https://portalrecerca.uab.cat/es/publications/notas-sobre-gobernanza-y-cambio-de-%C3%A9poca/>
- Tahina Ojeda, Médina. (2020). *El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular*. Revista Universidad Externado de Colombia. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/6224/8765>
- Torres Paez, C., García Lorenzo, D., Pérez de Armas, M., & Díaz Ramos, C. (2025). *Análisis estratégico: gobernanza territorial para el desarrollo a escala provincial*. Scielo. <http://scielo.sld.cu/pdf/cod/v13n3/2310-340X-cod-13-03-e887.pdf>
- Valencia Agudelo, G., & Chaverra Colorado, F. (2022). *Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Los primeros cinco años de implementación en Antioquia*. Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. <https://www.redalyc.org/journal/164/16474885001/html/>
- Vallejo Mejía, C. (2007). *El municipio como escenario del desarrollo económico y social*. Artículo Científico. Revista Javeriana. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/download/3343/2543/12018>
- Vázquez Barquero, A. (2007). *Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial*. *Investigaciones Regionales*. Artículo Científico. Asociación Española de Ciencia Regional. <https://www.redalyc.org/pdf/289/28901109.pdf>