



Ministerio de
Vivienda, Ciudad y Territorio

ENFOQUES DE

Nuestro Hábitat Biodiverso

Pensar la PAZ desde el Hábitat Biodiverso.

Pensar la PAZ desde el hábitat biodiverso

**Análisis, balance y ruta global de
las intervenciones del Ministerio
de Vivienda, Ciudad y Territorio
como aporte a la construcción
de paz en Colombia.**



Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Gustavo Petro Urrego
Presidente República de Colombia

Helga María Rivas Ardila
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Aydeé Marsiglia Bello
Viceministra de Vivienda

Ruth Quevedo Fique
Viceministra de Agua y Saneamiento Básico

Creación de contenidos

Magaly Cala Rodríguez
María Camila Carreño Novoa
Rodrigo Torrejano Jiménez
Nicolas Vallejo Morales

Producción editorial

**Grupo de Comunicaciones
Estratégicas**
Zoraida Rueda Penagos

Corrección de estilo
Jeannette Mercedes Torres Florez

Diseño y diagramación
José Wilson Garzón Mondragón

Fotografía
Grupo de Comunicaciones Estratégicas



■ Coyuntura del Sector

La Geografía de la Guerra y las Mutaciones del Conflicto	6
Vivienda y Hábitat.....	7
La Gobernanza del Agua.....	8
Ordenamiento Territorial.....	9

■ Dinámicas de conflictividad y afectación al hábitat: Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo

Distribución Regional y Territorial de las Alertas Tempranas.....	13
Estado del Conflicto y Afectación al Hábitat y Territorio	15
Intervenciones del MVCT en áreas con riesgos derivados del Sistema de Alertas Tempranas	18

■ La implementación de los acuerdos según los informes de la procuraduría general de la nación

Informes de Seguimiento de la PGN (2019-2025).....	21
Retos Estructurales en la Implementación: Vivienda, Agua y Ordenamiento	23
La mirada actual: el séptimo informe de implementación (2025).....	26

■ Balance del ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ante el escenario de paz

Análisis de atención de la agenda de paz	29
Los nuevos desarrollos normativos del MVCT como infraestructura para la paz.....	35

■ Lineamientos para la construcción de paz desde el hábitat biodiverso

Superar la Asimetría de la Inversión.....	39
Aportar a la gobernanza territorial.....	40
Barrios y Veredas de Paz.....	40
Flexibilización Normativa	41
Referencias	43

1



Coyuntura del Sector

Para el 2025, Colombia atraviesa una coyuntura compleja en la construcción de paz. Las tensiones territoriales derivadas de la apertura de mesas en el marco de la política 'Paz Total', ley 2272 de 2022, sumadas a las brechas en la implementación del Acuerdo Final de 2016 y la reconfiguración de las violencias históricas asociadas al conflicto armado interno, así como el aumento de dinámicas de movilización social que han dinamizado las agendas de discusión pública, hacen parte del panorama nacional actual.

Ante esto, las instituciones del nivel nacional se han enfocado en diseñar agendas para subsanar los rezagos de la implementación, atender los compromisos derivados de la movilización,

al tiempo que atienden las agendas de diálogo y negociación que buscan generar confianza para los nuevos escenarios de posibles acuerdos para la terminación del conflicto territorial o la dejación de armas de algunos actores armados. Sin ahondar en las dinámicas de la confrontación armada, sus mutaciones o desarrollos geográficos, este apartado analiza los desafíos de la paz desde la perspectiva del sector de vivienda, ciudad y territorio.

2. La mayoría con fuertes bases territoriales y con amplio respaldo social.

Figura 1. Desarrollo temático del apartado

Fuente: laboración propia



1.1 La Geografía de la Guerra y las Mutaciones del Conflicto

El territorio colombiano es un espacio configurado y determinado por décadas de confrontación social, política y armada. El conflicto armado interno no ha ocurrido de manera aleatoria y los actores armados han copado y producido geografías etiquetando y utilizando territorios como corredores de movilidad, zonas de retaguardia y áreas de extracción de recursos. La presencia de grupos armados ha posibilitado la creación de estructuras de micropoder que coaccionan la voluntad política de las comunidades y consolidan hegemonías violentas basadas en regímenes de propiedad de la tierra, de control de los recursos o de la imposición de formas de ocupación territorial que, a su vez, producen formas de organización social del territorio (Salas-Salazar, 2016).

En el panorama actual, la distinción entre actores políticos insurgentes y grupos de crimen organizado se ha desdibujado, dando paso a un contexto de seguridad híbrido. Las estructuras de crimen organizado de alto impacto han mutado de estructuras jerárquicas tipo cartel a redes criminales federadas y flexibles, que operan bajo lógicas de tercerización y alianzas dinámicas (Defensoría del Pueblo, 2025m; FIP, 2025). Estas redes no buscan necesariamente la suplantación o el reemplazo del Estado, sino la implementación de estrategias de captación social y económica a través de redes de corrupción y de la diversificación de las rentas entre el narcotráfico hacia la minería ilegal, la extorsión y el tráfico de migrantes, economías que convi-

ven de manera precisa con actividades legales de base y que incentivan relaciones sociales de producción que amplían los marcos del control social y territorial (FIP, 2025, p. 18). Esta transformación de los actores armados, y su relación con los entornos locales, representa un desafío para la política de “Paz Total”, pues lo que pretender ser una negociación política se enfrenta a actores cuyos incentivos son difusos y cuya gobernanza criminal compite directamente con la legitimidad estatal en lo local (FIP, 2025).

Por su parte, estructuras armadas como el ELN han ampliado su presencia y autonomía regional a través del copamiento de nuevas regiones de influencia a través de la confrontación con estructuras residuales de las extintas FARC-EP o con alianzas económicas con competidores locales asociados al narcotráfico. En su lógica de copamiento y presencia territorial, la imposición de dinámicas institucionales y la captación de rentas de proyectos de extracción ha impuesto una lógica de control económico y territorial que ha limitado la acción estatal o la ha supeditado a sus intereses.

En cuanto a los municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), territorios priorizados para el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, la gobernanza se ha visto amenazada por la persistencia de estas dinámicas. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2025m, 2025m, 2025k), los diversos actores armados han aprendido a modular la violencia visible para evitar la confrontación directa, manteniendo un control social arraigado en la comunitario y lo institucional con tensas dinámicas de violencias permanentes.

En este contexto, los liderazgos sociales, esenciales para la implementación del Acuerdo Final de Paz, quedan en medio de la confrontación debatiéndose entre la gestión de intereses colectivos y la supervivencia individual en medio de la estigmatización y la desconfianza (Acosta Vélez et al., 2024).



1.2 Vivienda y Hábitat

La política de vivienda, desde la perspectiva tradicional, ha demostrado ser insuficiente para abordar la complejidad del hábitat rural en el posconflicto. Históricamente la política ha tenido una marcada incidencia hacia los procesos urbanos, las ciudades y la medición cuantitativa, resumiendo las intervenciones en la producción de nuevas viviendas en centros urbanos y capitales; para lograr estos objetivos la normativa, hasta el gobierno actual (2022-2026), impone barreras para la el cierre financiero y la exigencia de títulos de propiedad, lo cual excluye a las familias campesinas más vulnerables y limita el derecho a la capacidad de acceso a los servicios financieros de la banca privada (García Ubaque & Gil Hernández, 2018, p. 57).

En tal sentido, la política impuso nuevas territorialidades y formaciones urbanas. Por ejemplo, en las ciudades capitales las limitaciones financieras y políticas de acceso a la vivienda impulsaron un proceso de expansión urbana no planificada, en la mayoría de los casos hacia bordes rurales, produciendo “viviendas sin ciudad”, segregando a víctimas del conflicto en entornos carentes de equipamientos y tejido social, estableciendo entornos sociales de revictimización o de exclusión socioeconómica en entornos de alta conflictividad social (Carreño-Novoa et al., 2020, p. 183).

Para el caso de ciudades intermedias, o de cabeceras municipales, la situación es de mayor complejidad. La existencia de dinámicas asociadas al conflicto armado, la persistencia de factores de violencia relacionadas con el control territorial y la ausencia de capacidades técnicas de atención por parte de las administraciones locales, generaron un escenario de reconfiguración territorial y de alta conflictividad social en contextos donde las víctimas, de por lo menos tres oleadas de violencia, se encuentran en un mismo territorio como es el caso de Cúcuta, Caucasia, Yopal y Arauca.

A propósito, la consolidación de asentamientos humanos de origen informal en la Orinoquia co-

lombiana responde a una relación estructural y causal entre la persistencia del conflicto armado interno, los flujos migratorios forzados y la incapacidad histórica del Estado para garantizar el acceso democrático a la tierra y a la vivienda digna.

En primer lugar, la violencia sociopolítica ha actuado como un motor demográfico que presiona la expansión urbana desordenada. Tanto en Casanare como en Arauca, el conflicto ha desterrado poblaciones rurales hacia las cabeceras municipales, desbordando la capacidad de planificación local. En el caso de Yopal, el conflicto armado (1985-2015) convirtió a la ciudad en un receptor masivo de población, “recibiendo cerca de 25.000 desplazados, en su mayoría víctimas de grupos paramilitares” (Sáenz Pacheco & Vanhellemont, 2024, p. 8).

En condiciones similares, en el departamento de Arauca, la condición fronteriza ha exacerbado esta vulnerabilidad, situación similar a Cúcuta. La confrontación entre grupos armados ilegales y la fuerza pública, que ha generado oleadas históricas de desplazamientos forzados, se suma, recientemente, a la crisis migratoria internacional, las tensiones regionales de amenaza de inicio de confrontaciones transnacionales y a los procesos derivados de la nueva configuración de guerra contra las drogas (Ministerio de Salud y Protección Social & Banco Mundial, 2024).



Otro aspecto a tener en cuenta sobre la coyuntura de paz en temas de vivienda, tiene relación con las “dinámicas sociales como la reubicación y reintegración de (ex)combatientes tras el acuerdo de paz han contribuido directamente a este crecimiento”, las brechas socioeconómicas y de derechos, asociadas a la implementación del acuerdo de paz, ha tenido, entre otros, impactos asociados a “la formación de asentamientos especiales” (Ministerio de Salud y Protección Social & Banco Mundial, 2024, p. 3).

Frente a esto, las comunidades de firmantes de paz han planteado alternativas disruptivas. El caso de las “Ciudades de Paz” en el Cesar y La Guajira ejemplifica cómo la vivienda puede ser un acto de reincorporación política y económica. Ante los vacíos en el funcionamiento a través de los subsidios individuales del Estado, los excombatientes optaron por la conformación de cooperativas multiactivas y autoconstrucción asistida, demostrando que el modelo colaborativo es más eficiente y reconstruye el tejido comunitario (Castillo Sanabria, 2025). En estos

escenarios, a pesar de existir marcos normativos y política pública, la llegada del sector hábitat no ha sido ágil.

Este modelo, sin ser una generalidad, ha permitido profundizar en experiencias de diseño colectivo, colaborativo basado en la asistencia técnica, como en el caso del AETCR de Tierra Grata en el Cesar. Allí, el paso de alojamientos temporales a asentamientos permanentes implicó repensar el hábitat desde la reconstrucción del arraigo social y comunitario, así como en alternativas autogestionadas de solución a las necesidades básicas (Chica-Segovia & Bermúdez-Obregón, 2024). A propósito, la construcción de espacios comunes, como la Casa de Materiales, surge del reconocimiento de los saberes previos de los excombatientes y su capacidad asociativa para convertirlos en gestores de su propio hábitat, desde esta perspectiva, los saberes y conocimientos son base de la organización social y de las capacidades de gestión compartida del territorio (Chica-Segovia & Bermúdez-Obregón, 2024; Díaz Díaz, 2022).

1.3 La Gobernanza del Agua

Por su parte, el acceso al agua potable y al saneamiento básico es quizás el indicador más crítico de la brecha urbano-rural y de la presencia diferencial del Estado en relación con la construcción de paz o la implementación de lo acordado en el marco del Acuerdo Final. A pesar de que la política de Paz Total (2022-2024), “Paz con Legalidad” (2018-2022) y los PDET han priorizado

estas inversiones, buscando cerrar brechas en las regiones más golpeadas por la violencia (Zambrano

Arciniegas, 2020), la realidad de la ejecución es preocupante.

Un análisis del estado del arte de los proyectos de inversión pública en los 100 municipios con mayor índice de victimización revela un panorama de ineficiencia (Amaya, 2018)³. Una gran proporción de proyectos son devueltos por incumplimiento de requisitos, y los tiempos de viabilización y contratación suelen extenderse por años, diluyendo el impacto social de la inversión. Aún con la entrada en vigencia de la resolución 0661 de 2019, el Ministerio no ha logrado acortar los tiempos de evaluación, viabilización o ejecución de proyectos estratégicos para la ruralidad, lo que termina en la profundización de las brechas en la implementación y en

3. Se reconoce que el estudio tiene un corte relativamente amplio para la coyuntura actual, la persistencia de factores asociados al análisis producido por Amaya (2018) hace pertinente su inclusión en este estudio.

el acceso al derecho al agua potable. Más grave aún es la falta de información confiable sobre la cobertura y calidad real del agua o los rezagos existentes en relación con la implementación del Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural. La ausencia de datos actualizados impide un control efectivo sobre la atención o desatención estatal en las zonas que más requieren la presencia de soluciones integrales (Amaya, 2018, p. 178).

Ante este contexto, la gestión comunitaria del agua se perfila como una estructura de alternativa para la paz. Ante la brecha de implementación los acueductos comunitarios han suplido históricamente el vacío institucional, operando bajo lógicas de patrimonio público y solidaridad, con bases sólidas de organización comunitaria y arraigo territorial. Sin embargo, existe un

vacío legislativo en cuanto al reconocimiento y protección de la autogestión comunitaria frente a las amenazas de privatización y las lógicas corporativas (Motta Vargas, 2018, p. 324), aunque existan desarrollos normativos recientes, su operatividad e implementación no permite tener un panorama actualizado que reporte una situación contraria.

En cuanto al reconocimiento y la visibilización de estas formas de gestión del agua, el Acuerdo Final de Paz abrió una oportunidad al reconocer la necesidad de tecnologías apropiadas y soluciones alternativas para el agua rural, pero su implementación no ha garantizado que estas infraestructuras sirvan a la economía campesina, como se propuso en las bases del Acuerdo, esto último, relacionado directamente con la ausencia de información específica (Gómez Rey, 2017).

1.4 Ordenamiento Territorial

Desde la perspectiva del Acuerdo Final de Paz, el ordenamiento territorial se concibe como la serie de instrumentos normativos que permiten la implementación del enfoque de derechos para llevar el Estado a las regiones más afectadas por el conflicto, es decir, como un dispositivo que permite llegar a lugares que deben ser priorizados por el accionar estatal para garantizar la estabilidad y la sostenibilidad de la paz. No obstante, Ahumada (2020) sostiene que “la concepción (...) de paz territorial plantea serias limitaciones y contradicciones para el cumplimiento del Acuerdo Final y la consolidación de la paz” (p. 32). Esta limitación se origina en que, durante la negociación, se aceptó la premisa de finalizar el conflicto armado para restablecer condiciones democráticas, pero “por fuera de la discusión quedó el cambio del modelo de desarrollo y de las políticas derivadas del mismo” (Ahumada, 2020, p. 27).

En tal sentido, el ordenamiento territorial se asumía como parte de un procedimiento para

alcanzar las condiciones favorables para implementar acciones, más no un proceso de transformación estructural de la ocupación del territorio, del desarrollo económico de las regiones o de la comprensión de las estrategias sociales de apropiación del espacio geográfico. Lo que llevó a que se plantearan alternativas en condiciones desfavorables para la paz, entre otros factores, por la continuidad del modelo económico.

Esto generó una fricción operativa en el territorio. Mientras el Acuerdo busca fortalecer la economía campesina a través de la Reforma Rural Integral, simultáneamente, promueve la agroindustria, planteando un “adecuado balance entre la agricultura familiar y la agricultura comercial a gran escala” (Ahumada, 2020, p. 32). Esta coexistencia resulta problemática en la práctica, pues mantiene las asimetrías de poder que han caracterizado la historia agraria del país y, en algunos casos, profundiza las brechas de desigualdad.

Como señala Montoya (2017), existe una colisión entre las “territorialidades subalternizadas” (campesinas, indígenas y afrodescendientes) frente a las territorialidades de los grandes capitales: la agroindustria, el sector minero-energético o de infraestructura, lo que produce “una relación asimétrica de poderes que, si no se tramita adecuadamente, podrá ser una fuente permanente de conflicto que aleje las posibilidades de construcción de la paz territorial” (p. 114).

No se trata de privilegiar o subsumir unas formas de ocupación y ordenación del territorio sobre otras, sino de avanzar en la configuración de alternativas normativas, sociales y políticas que permitan la coexistencia de actores e intereses, la complementariedad y el desarrollo integral.

En cuanto a las falencias de la política y la falta de implementación efectiva, es relevante analizar la capacidad institucional en las regiones del país, principalmente en aquellas donde existen periferias socioespaciales, fronteras agrícolas, administrativas, ecosistemas, entre otros. Ríos y Gago (2018) argumentan que la noción de paz territorial implica reconocer las realidades de exclusión y debilidad institucional, sin embargo, advierten que “la paz territorial parece más una declaración formal de intenciones que una posibilidad efectiva de una nueva política pública que priorice el nivel local como escenario de construcción de paz” (p. 300).

Esta brecha se manifiesta en la disparidad entre el centro y la periferia. Las regiones más afectadas por el conflicto, como el sur y el nororiente del país (ej. Cauca, Nariño, Putumayo, Arauca, Norte de Santander), presentan indicadores de violencia estructural y sistemática que dificultan la materialización de los compromisos derivados del Acuerdo Final o de las nuevas agendas de paz. A propósito, Ríos y Gago (2018) destacan que “mientras el desempleo, la pobreza o la falta de presencia del Estado continúen irresueltas, las posibilidades de articular una paz positiva, que afronte las condiciones estructurales que sirven de soporte a la violencia, quedan desdibujadas” (p. 299). Esta perspectiva insiste en el carácter integrador del ordenamiento te-

rritorial y la necesidad de plantear el territorio como base central de la acción estatal.

Asimismo, la violencia ha funcionado como un mecanismo de ordenamiento territorial efectivo. Los repertorios de violencia masiva, como los desplazamientos y el despojo, han transformado la dinámica demográfica y contribuyeron a la reconfiguración del uso del suelo. Montoya (2017) explica que “las geografías de la guerra requieren desestructurarse para abrir el horizonte hacia unas geografías de la paz” (p. 107). De esta manera, puede entenderse que, entre otros factores, la falla en la implementación del Acuerdo Final de Paz o de la generación de nuevas confianzas reside en la dificultad de revertir una geografía marcada por el despojo y el control de actores armados sobre áreas estratégicas sin una transformación profunda de las estructuras de poder local.

En lo que corresponde al ámbito jurídico y normativo, se identifica una continuidad en el andamiaje legal que regula la propiedad, lo cual limita el alcance transformador de la Reforma Rural Integral. Por ejemplo, el Acuerdo “mantiene intacto el andamiaje jurídico bajo el cual se conceptualizan las relaciones de propiedad sobre la tierra y se regula su acceso y uso” (Latorre Restrepo, 2017, p. 219), aunque en el actual gobierno se ha avanzado en el proceso de socialización y acceso a la tierra, en algunos casos con procesos de saneamiento de la propiedad pendientes, los esquemas jurídicos se han convertido en limitantes para garantizar el dinamismo del mercado de tierras o de la constitución de bancos para el desarrollo de procesos colectivos de propiedad. En tal sentido, la política de formalización de la tierra, aunque necesaria, presenta puntos ciegos si no se acompaña de medidas redistributivas eficaces o de sostenibilidad en el tiempo.

A propósito, existe el riesgo de que la formalización, sin un entendimiento de las dinámicas locales, termine por convertir la tierra en un recurso finito y escaso, exacerbando las disputas entre campesinos, indígenas y comunidades afrodescendientes (Latorre Restrepo, 2017), como está pasando en algunas zonas

del Norte del Cauca o del sur de Bolívar y sur del Cesar. Además, el debate sobre el ordenamiento territorial en Colombia ha carecido históricamente de una implementación efectiva de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que desarrolle los principios constitucionales

de autonomía, derivando en un esquema de política territorial de carácter centralista lo que ha impedido que las regiones tengan las herramientas y recursos necesarios para liderar su propio desarrollo, perpetuando la dependencia del nivel central.

Figura 2. Resumen del apartado

Fuente: elaboración propia



Para avanzar, es necesario que el ordenamiento territorial se comprenda como un proceso político y social que reconozca la diversidad de los territorios. Ibarra Lozano (2007) ya advertía que el ordenamiento territorial debe ser “un instrumento de apoyo a la gestión planificadora y una política del Estado para impulsar la descentralización y la cultura de la participación ciudadana” (p. 38). La implementación del Acuerdo, a nueve

años de su implementación, demanda una reestructuración que permita la coexistencia de diversas territorialidades y reconozca la capacidad de las comunidades para gestionar sus propios espacios de vida, superando la lógica de imposición centralista y extractivista, en tal sentido los avances del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) se configuran en un instrumento que profundiza en esta labor.



Dinámicas de conflictividad y afectación al hábitat: Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo

Este apartado aporta elementos de contexto sobre la conflictividad armada en Colombia y sus repercusiones directas en el hábitat, el ordenamiento territorial y la seguridad humana a partir de la sistematización de las Alertas Tempranas (AT) emitidas por la Defensoría del Pueblo durante el año 2025. Para tal fin, se examinaron elementos estructurantes asociados a la reconfiguración de actores, los escenarios de riesgo derivados de la disputa y la expansión territorial de Grupos Armados Organizados (GAO) tales

como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Clan del Golfo (CG) y los grupos residuales del Estado Mayor Central (EMC).

Este análisis pretende aportar elementos para comprender como las dinámicas de violencia fracturan el territorio, restringen el acceso a servicios vitales (agua, saneamiento, salud) y vulneran los derechos patrimoniales y colectivos de comunidades campesinas y étnicas.

2.1 Distribución Regional y Territorial de las Alertas Tempranas

Desde el 2022 hasta el 2025, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo ha emitido un total veinte (20) informes, diez (10) de ellas como alertas de inminencia, que dan cuenta del proceso de agudización de las dinámicas territoriales del conflicto armado. El análisis de este apartado consolida la información de riesgo a nivel nacional, focalizándose en corredores estratégicos de movilidad y zonas de disputa hegemónica.

La cobertura territorial se ha ampliado para incluir las siguientes macro regiones:



Tabla 1. Territorios incluidos en las AT-Defensoría del Pueblo

Fuente: elaboración propia con base en información de la defensoría (2025a, 2025b, 2025c, 2025d, 2025e, 2025f, 2025g, 2025h, 2025i, 2025j, 2025k, 2025l, 2025m, 2025n, 2025o, 2025p, 2025q, 2025r, 2025s, 2025t).

Región	Departamento	Zonas/municipios
Caribe y Nororiente	Cesar	Chiriguana, La Paz, Manaure Balcón del Cesar, San Diego, Riohacha, Dibulla, San Juan del Cesar.
	La Guajira y Magdalena	Zonas de influencia de la Sierra Nevada de Santa Marta.
	Santander	Rionegro (corredor hacia el Magdalena Medio).
	Norte de Santander	Tibú (región del Catatumbo).
	Arauca	Tame, Fortul, Saravena, Arauquita (eje fronterizo).
Región Pacífico y Suroccidente	Chocó	San José del Palmar.
	Valle del Cauca	Distrito de Santiago de Cali (entorno urbano), Pradera, Florida, Andalucía, Bugalagrande, Trujillo, Bolívar, Riofrío.
	Cauca	Popayán, Patía, El Tambo, Suárez (zona de embalse La Salvajina).
Región Andina y Eje Cafetero	Tolima	Roncesvalles.
	Antioquia	Briceño (Norte de Antioquia).
Macro Región Amazonía-Orinoquía	Vichada	Puerto Carreño, La Primavera, Santa Rosalía, Cumaribo.
	Eje Sur	Municipios focalizados en Caquetá, Putumayo, Amazonas, Huila, Meta y Guaviare.

Esta distribución territorial permite identificar las áreas que requieren una atención integral prioritaria, orientada a la reconstrucción de la confianza, la prevención de violencias y el fortalecimiento de la capacidad de gestión para proyectos de vivienda, agua potable y saneamiento básico.

En lo relacionado con las dinámicas del conflicto armado, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha avanzado en la comprensión de

las dinámicas territoriales para implementar estrategias de alto impacto social, basado en elementos de caracterización, diálogo y fortalecimiento social, comunitario e institucional. Las acciones adelantadas han estado orientadas, estrictamente, por el principio de acción sin daño, el diálogo y la articulación con actores estratégicos como base para el establecimiento de hojas de ruta en la estructuración, implementación, acompañamiento y veeduría en los proyectos que se proyectan en estas zonas.

2.2 Estado del Conflicto y Afectación al Hábitat y Territorio

En cuanto a la reconfiguración de los Grupos Armados Organizados (GAO)⁴ ha derivado en una crisis humanitaria multidimensional de difícil comprensión y compleja atención. Esta situación generó impactos sobre el territorio y fracturó nuestro hábitat biodiverso, alterando el ordenamiento territorial, restringiendo el acceso a servicios públicos vitales, mediante prácticas de confinamiento o de control social del territorio, o a través de la destrucción o apropiación de bienes sociales y comunitarios.

A continuación, se precisan algunos casos críticos que deben ser atendidos:

- ▶ **Confinamiento y restricción a la movilidad:** la estrategia de control social, mediante el confinamiento, ha convertido las áreas rurales en zonas de exclusión, impidiendo el acceso a bienes de subsistencia y servicios de salud. En casos como el del Catatumbo, en 2025, o el Alto y Medio Baudó, en 2024, los altos niveles de confrontación implican un riesgo directo de acceso a servicios públicos, nuevas necesidades de vivienda y el impulso de lógicas de ocupación de espacios urbanos para el establecimiento de asentamientos humanos de origen informal por parte de la población desplazada.
- ▶ **Crisis de abastecimiento y salud:** en San José del Palmar (Chocó), entre 2024-2025, los diversos paros armados y el colapso de la infraestructura vial han generado un desabastecimiento crítico de alimentos e insumos médicos (AT 007-2025). Situación análoga se vive en la Amazonía (cuenca del río Caquetá), donde las restricciones fluviales amenazan la seguridad alimentaria de comunidades indígenas (AT 001-2025). En Tibú (Norte de Santander), la confrontación ELN-EMC restringe el acceso de misiones médicas, vulnerando el derecho a la salud en zonas rurales dispersas (AT 017-2025).

- ▶ En lo relacionado con el acceso a agua apta para consumo humano, en escenarios similares a los de San José del Palmar, Tibú y la Cuenca el Río Caquetá, las comunidades han denunciado procesos de contaminación de fuentes hídricas, destrucción o apropiación de equipamientos para el abastecimiento y/o distribución de agua para el consumo humano.
- ▶ **Bloqueo en zonas de frontera:** en Arauca, la disputa ELN-EMC derivó en confinamientos que impiden a las comunidades acceder a sus zonas de cultivo y caza, afectando la economía de subsistencia del pueblo U'wa y de los campesinos (AT 014-2025).

2.2.1 Gobernanza Criminal y afectaciones al Ordenamiento Territorial

Sobre la gobernanza criminal en los territorios con Alertas Tempranas y sus implicaciones en el ordenamiento territorial. La Defensoría del Pueblo estableció que estos actores armados imponen regímenes de facto que suplantando/cooptan la autoridad civil, alterando el uso del suelo, la planificación urbana y la autonomía de los territorios étnicos.

Estas violencias han tenido implicaciones diferenciadas sobre el territorio, a continuación, se presentan algunos casos relevantes incluidos en las Alertas Temprana y que presentan el carácter diferencial de estas violencias:

- ▶ **Hábitat urbano:** en Santiago de Cali (Valle del Cauca), se evidencia un conflicto híbrido donde bandas criminales y GAO se disputan el control de las comunas 13, 14, 15, 18, 20 y 21.

4. Principalmente los grupos residuales de las extintas FARC-EP, como del Estado Mayor Central (EMC) y la Segunda Marquetalia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Clan del Golfo (CG) y las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN).

Esto genera una fragmentación socioespacial mediante “fronteras invisibles” que restringen el uso del espacio público y el acceso a servicios urbanos (AT 012-2025). Adicionalmente, en áreas del Valle de Aburra, se denuncia la existencia de redes de loteo y captaciones de rentas urbanas a través de sistemas de cobros ilegales basados en el control criminal del territorio.

- ▶ **Control territorial hegemónico y tributación ilegal:** en la Sierra Nevada de Santa Marta, las ACSN y el Clan del Golfo ejercen un control estricto que incluye el cobro de exacciones (extorsiones) sobre la vivienda y la producción agrícola, determinando de facto la tenencia de la tierra (AT 010-2025, AT 020-2025). De igual manera, se denuncia la captación de rentas derivadas de proyectos de infraestructura o cobros por el acceso a beneficios nacionales, bajo la modalidad de subsidio, a través de las amenazas y la extorsión.
- ▶ **Instrumentalización de la infraestructura hídrica:** en Suárez (Cauca), el Frente Jaime Martínez (EMC) ejerce control sobre el área de influencia de la represa de La Salvajina, interfiriendo en la autonomía de los Consejos Comunitarios y Resguardos Indígenas y afectando la gobernanza del agua (AT 018-2025).

2.2.2 Desplazamiento Forzado, Despojo y Contaminación del Territorio

Los repertorios de violencia se han utilizado, históricamente, de manera diferenciada y buscando resultados distintos bajo condiciones propias de la confrontación armada. En la radiografía realizada por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría, se establecen nuevas dinámicas de desplazamiento forzado, apropiación o destrucción de bienes familiares (vivienda y tierra) y esto ha sido agravado por la contaminación del territorio con artefactos explosivos que restringen la movilidad y el derecho al hábitat.

Aunque a diferencia de décadas anteriores, la violencia no tiene condiciones de masividad, sí

ha sufrido un proceso de concentración territorial sobre territorios de alto interés económico. El Norte del Cauca, el Nordeste Antioqueño, Sur de Bolívar, Cuenca del Río Caguán y Catatumbo, son epicentros de este nuevo proceso de configuración armada.

A continuación, se precisan algunos casos específicos que materializan esta situación:

- ▶ **Contaminación por MAP/MUSE/AEI⁵:** en Briceño (Antioquia) y en los municipios de Trujillo y Bolívar (Valle del Cauca), la instalación de minas antipersonal y artefactos explosivos improvisados en caminos, cercanías a viviendas y escuelas ha inutilizado el hábitat rural, forzando desplazamientos y confinando a la población por el riesgo de detonaciones (AT 019-2025, AT 011-2025). Esta práctica de delimitación territorial y control de la movilidad, a través de la restricción violenta, también ha sido utilizada para restringir los accesos a las bocatomas de los acueductos comunitarios o a las desalinizadoras, lo que ha impedido el mantenimiento de estas infraestructuras comunitarias.
- ▶ **Desplazamiento transfronterizo:** en Vichada, la ruptura de alianzas entre disidencias (grupos residuales) ha generado desplazamientos forzados hacia cabeceras municipales y zonas de frontera, provocando el abandono de predios productivos y una presión insostenible sobre los servicios públicos en los cascos urbanos (AT 015-2025). En el caso de Arauca capital, Yopal y, en Norte de Santander, Cúcuta, esta situación ha implicado la agudización de la situación sobre el crecimiento y la multiplicación de asentamientos humanos de origen informal, esta situación ha sido precisada en el primer apartado de este documento.
- ▶ **Amenaza a la reincorporación y vivienda:** aunque en el país, la situación de seguri-

5. Minas antipersona, Munición sin explotar y Artefactos Explosivos Improvisados.

dad de las personas firmantes del Acuerdo de Paz se encuentra en estado crítico. En Cesar (Tierra Grata) y Patía (Cauca), la población firmante de paz enfrenta riesgos específicos de desplazamiento que amenazan directamente sus proyectos de vivienda y la consolidación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AT 005-2025, AT 008-2025). En estos casos, el acompañamiento internacional, la vigilancia comunitaria y el acompañamiento de entidades del nivel nacional ha sido determinante para adelantar acciones que propenden por el derecho al hábitat.

2.2.3 Afectación a Infraestructuras Críticas y Conectividad

Por último, en lo relacionado con la afectación en el desarrollo de infraestructura, apropiación de corredores viales, inversiones públicas y aplicación de exacciones sobre las labores de construcción o implementación de proyectos estratégicos. La Defensoría estableció varios tipos de afectaciones: control social y armado de corredores estratégicos para el tránsito de economías ilegales; implementación de redes de cobro ilegal de rentas, lo que ha derivado en controles sobre actividades legales de la economía y, la aplicación de sistemas de “va-

cunas” sobre el desarrollo de proyectos con inversión pública.

En las Alertas Tempranas 2025, se identifican estos casos:

- ▶ **En Rionegro (Santander)**, la expansión del Clan del Golfo ha establecido puntos de control de corredores viales que conectan con el Magdalena Medio, afectando la libre movilidad y la economía del transporte (AT 016-2025).
- ▶ **En Valle del Cauca (Andalucía y Bugalagrande)**, la disputa entre bandas criminales urbanas escaló a niveles que afectan la seguridad en los cascos urbanos, impactando la dinámica comercial y el funcionamiento de la infraestructura municipal, en algunos casos, asociado a la ampliación de redes de acueductos o al mantenimiento de las líneas de distribución (AT 006-2025).
- ▶ **En Cesar (Chiriguaná)**, la presencia de actores armados en zonas de explotación minera y energética pone en riesgo la infraestructura crítica y la seguridad de los trabajadores del sector. Adicionalmente, se han establecido cobros sobre la prestación de servicios públicos y control/restricción de labores de recolección de residuos sólidos (AT 009-2025).

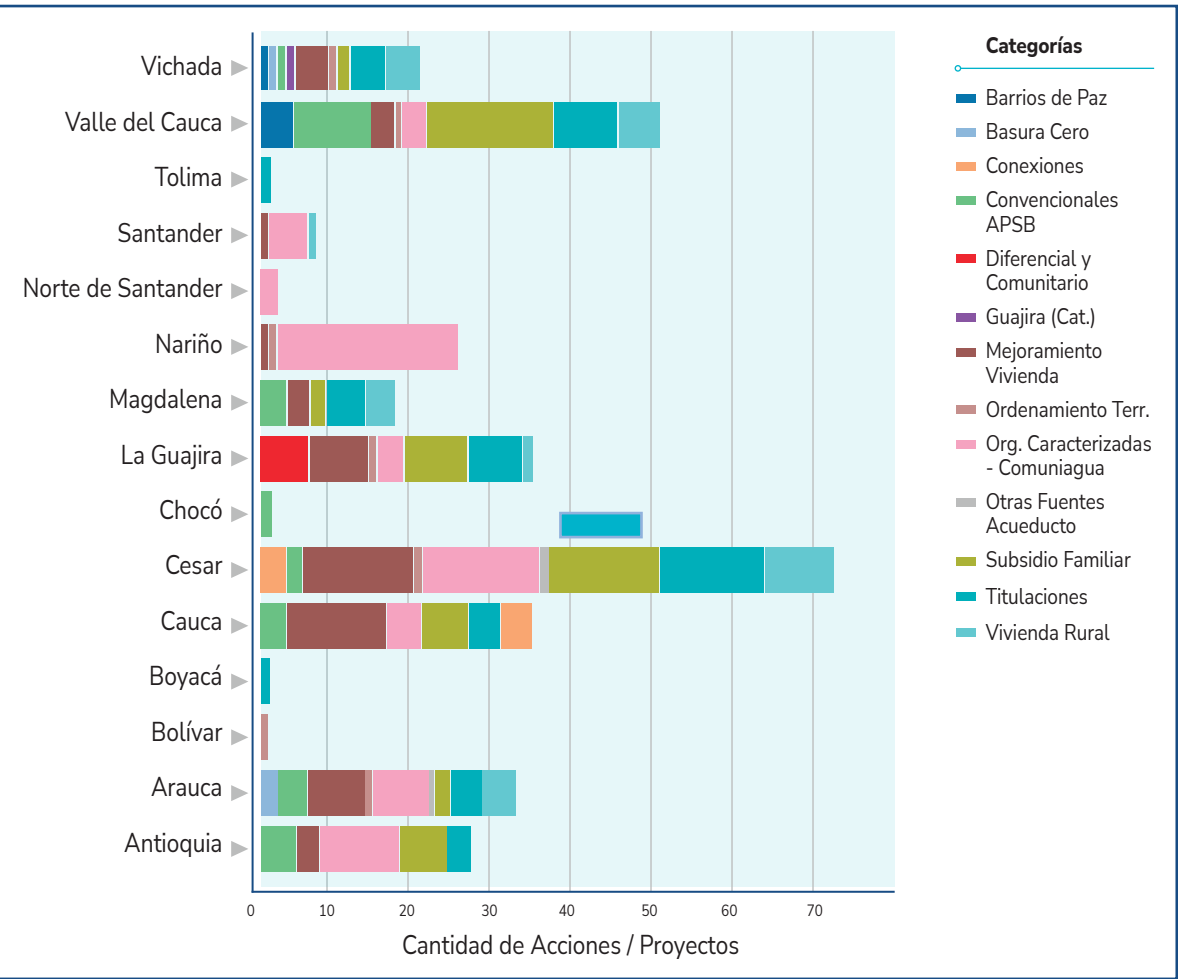


2.3 Intervenciones del MVCT en áreas con riesgos derivados del Sistema de Alertas Tempranas

Para correlacionar las dinámicas de conflictividad y las fracturas territoriales descritas con la respuesta operativa del Estado, la siguiente gráfica detalla la distribución geográfica de la oferta institucional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en las áreas incluidas en el marco de las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Esta visualización permite identificar

cómo se materializan, por departamento, las apuestas estratégicas en componentes vitales como saneamiento básico, titulación y vivienda rural. Lo anterior, como punto de partida para evaluar la pertinencia, focalización y alcance de dichas acciones en el contexto de los escenarios de riesgo y crisis humanitaria advertidos por la Defensoría (Ver gráfico No.1).

Figura 3. Intervenciones del MVCT en territorios incluidos en las Alertas Tempranas
Fuente: elaboración propia



Como hallazgo, en el histórico, se tiene que la distribución geográfica de los proyectos del MVCT revela una asimetría operativa frente a la geografía del riesgo descrita en las Alertas Tempranas (AT), esta situación se ha transformado paulatinamente con el cambio de paradigma del sector hábitat y la implementación de acciones estrategias desde el 2024 hasta el presente, por lo reciente de estas intervenciones no se ha generado un impacto directo sobre la cuantificación de las necesidades identificadas.

Por lo tanto, en el histórico, mientras departamentos como Cesar, Valle del Cauca y Antioquia muestran una alta concentración de intervenciones, destacándose programas de Mejoramiento de Vivienda y Titulación, zonas críticas por confinamiento y crisis humanitaria como Chocó presentan una ejecución marginal, lo que se constituye en la ampliación de la brecha frente al acceso a derechos. Esta disparidad sugiere que la oferta institucional, aunque robusta en zonas de disputa híbrida o urbana (como las fronteras invisibles en Cali o la reincorporación en Cesar), enfrenta barreras estructurales para intervenir territorios bajo estado crítico de gobernanza criminal estricta, donde la institucionalidad es suplantada o cooptada por actores como el ELN o el Clan del Golfo.

La implementación de programas como Barrios y Veredas de Paz, titulaciones y asistencia técnica para el ordenamiento territorial constituyen una disputa directa por el fortalecimiento comunitario y social de los territorios. Aunque los grupos armados ejercen control mediante la tributación ilegal sobre la vivienda y la determinación de las estructuras de tenencia de la tierra, tanto rural como urbana, la intervención del Ministerio a través del reconocimiento de títulos

de propiedad y los proyectos de mejoramiento de vivienda, desde la gestión comunitaria, desafía directamente las rentas y el control social de estos actores. Sin embargo, existe el riesgo latente, bajo el principio de acción sin daño, de que la infraestructura de agua y saneamiento, conexiones y convencionales APSB, sea instrumentalizada o se convierta en objeto de extorsión, como ya ocurre en zonas de influencia de la Sierra Nevada o en el Cauca con la infraestructura hídrica, exigiendo blindajes comunitarios y esquemas de veeduría robustos que superen la visión tecnocrática y aumenten la capacidad de gestión y gobernanza democrática de estas iniciativas.

Finalmente, la intervención del MVCT implica un desafío de adaptabilidad tipológica frente al desplazamiento y el confinamiento. La gráfica muestra una apuesta por la vivienda rural y programas diferenciales y comunitarios, visibles en La Guajira y Cauca, lo cual es coherente con la necesidad de contrarrestar el vaciamiento de los campos y la presión sobre las cabeceras municipales receptoras de desplazamiento, como Arauca o Cúcuta. No obstante, la crisis de abastecimiento mencionada, caso San José del Palmar o la Amazonía, impone una restricción logística severa para la materialización de estos proyectos.

La intervención del Ministerio, por ende, debe trascender la medición asociada a la cobertura física y entenderse como una estrategia de seguridad humana que busca restituir derechos vitales, agua y techo, en un escenario donde el hábitat es utilizado tácticamente por los actores armados como herramienta de guerra a través del confinamiento y la imposición de dinámicas de control social y territorial.

3



La implementación de los acuerdos según los informes de la Procuraduría General de la Nación

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación - PGN-, la implementación del Acuerdo Final de Paz ha transitado por una compleja red de desafíos institucionales, presupuestales y territoriales. Según los informes presentados por la Procuraduría al Congreso de la República, entre 2019 y 2025, se evidencia una brecha persistente y, en algunos casos, ampliada, entre la formulación normativa de la Reforma Rural Integral (RRI) y la materialización de derechos fundamentales en los territorios del país que han sido priorizados para la implementación del acuerdo.

Este apartado examina el estado de la vivienda rural, el saneamiento básico y el ordenamiento territorial en los informes sobre el cumplimiento del Acuerdo Final (Procuraduría General de la Nación, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025). Esto, con la intención de avanzar hacia una mirada integral del concepto de Nuestro Hábitat Biodiverso, entendido como la armonización sostenible de las comunidades con sus ecosistemas para la consolidación de la paz territorial.

3.1 Informes de Seguimiento de la PGN (2019-2025)

El análisis transversal de los informes de la Procuraduría sobre la implementación del Acuerdo Final ofrece un diagnóstico de las variables que presentan rezagos significativos, balances críticos o una falta de integralidad en su ejecución.

La siguiente matriz permite dimensionar la magnitud de este retraso institucional, contrastando los niveles reales de ejecución reportados frente a los compromisos del Acuerdo de Paz durante el periodo comprendido entre 2019 y 2025.

Tabla 2. Informes de Seguimiento de la PGN (2019-2025)
Fuente: elaboración propia

Informe y Año	Énfasis temático del informe	Descripción de Variables
Primer Informe (2019)	Adopción normativa y planeación inicial.	Se alerta sobre la necesidad de acelerar la formalización de la propiedad rural como prerrequisito para la inversión en vivienda y servicios. Se destaca la formulación de los Planes Nacionales Sectoriales. Para el caso del sector hábitat, lo referente al Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural y el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural

Tabla 2. Informes de Seguimiento de la PGN (2019-2025)
Fuente: elaboración propia

Informe y Año	Énfasis temático del informe	Descripción de Variables
Segundo Informe (2020)	Inicio de la ejecución y brechas presupuestales.	Se identifican retrasos en la estructuración de proyectos de vivienda y agua en zonas PDET. Se señala la desconexión entre la oferta institucional y las necesidades territoriales específicas.
Tercer Informe (2021)	Impacto de la pandemia y ejecución de recursos OCAD Paz.	Se advierte sobre la baja ejecución de recursos asignados para vivienda rural y la complejidad en la viabilización de proyectos de agua potable. Se enfatiza en la "Paz con Legalidad" pero con rezagos en la RRI.
Cuarto Informe (2022)	Articulación institucional y sostenibilidad. Balance de fin de gobierno y transición.	Se profundiza en las dificultades del Fondo de Tierras y cómo esto frena la adjudicación de vivienda. Se critica la dispersión de esfuerzos entre múltiples entidades del sector agricultura y vivienda.
Quinto Informe (2023)	Seguimiento al Estado de Implementación.	Se reporta un estancamiento en los indicadores de acceso a agua segura. Se alerta sobre la persistencia de cultivos ilícitos como síntoma de falta de transformación territorial integral.
Sexto Informe (2024)	Rezago estructural y necesidad de aceleración.	Se constata que las metas del Plan Marco de Implementación (PMI) en vivienda y saneamiento están lejos de cumplirse. Se requiere una reingeniería en la ejecución de recursos y mayor participación comunitaria.
Séptimo Informe (2025)	Evaluación de mecanismos de acceso a tierras (compra vs. adjudicación) y crisis de ejecución en planes de vivienda y agua.	Se alerta sobre la micro-fundización en la formalización (76,7% son predios menores a 3 ha) y el estancamiento crítico en agua y saneamiento (0% de avance en 2024). Se reporta una reducción drástica del 78% en el valor de contratos para vivienda y saneamiento básico en zonas PDET.

Este balance general establece que la implementación del Acuerdo Final de Paz ha entrado en un proceso paulatino de administración de la precariedad, por bajos recursos y baja capacidad de acción, en lugar de una transformación estructural de las territoriales para la paz. La parálisis en la provisión de agua potable, o para consumo humano, y la desfinanciación de la vivienda rural, indica que se están cumpliendo metas burocráti-

cas sin alterar las condiciones de pobreza multidimensional que alimentan el conflicto armado, por lo que el incumplimiento se convierte en un factor de persistencia del conflicto armado. En definitiva, los datos demuestran que, entre 2019 y 2025, la brecha entre la oferta institucional y las necesidades de los territorios PDET no solo se ha mantenido, sino que, en componentes vitales como el saneamiento básico, se ha agudizado.

3.2 Retos Estructurales en la Implementación: Vivienda, Agua y Ordenamiento

El análisis transversal de los informes permite identificar que, si bien existen Planes Nacionales Sectoriales (PNS) formulados por cada uno de los temas claves para el cumplimiento del Acuerdo Final, su ejecución enfrenta obstáculos que trascienden la gestión administrativa. Se trata de problemas estructurales de modelo de desarrollo y gobernanza que, para 2025, muestran signos de desfinanciación y estancamiento, lo que tiene implicaciones directas sobre el aumento de las brechas sociales y territoriales para la construcción de la paz territorial. Se presentan, a continuación, algunos elementos temáticos relacionados con la misionalidad de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

3.2.1. Vivienda Rural

La política de vivienda rural, en el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, ha sufrido un rezago crónico. Desde los primeros informes, la gestión del suelo y la dispersión geográfica se establecieron como factores que aumentan los costos de los proyectos y, adicionalmente, dificultaban la implementación de soluciones habitacionales integrales. La PGN ha señalado reiteradamente la necesidad de ajustar los modelos operativos, de gestión y de focalización territorial.

En el Sexto Informe (2024), se determinó, como hallazgo, la situación crítica de los avances físicos y su desconexión con los tiempos transcurridos desde la firma del Acuerdo. Sin embargo, el Séptimo Informe (2025) revela un panorama aún más alarmante: una reducción drástica del 78,34% en el valor de los contratos asociados a infraestructura y vivienda en zonas PDET respecto a la vigencia anterior, lo que está relacionado con la desfinanciación estructural del Estado y tiene relación directa con la no aprobación de la Ley de Financiamiento para la vigencia 2025. En tal sentido, la dificultad no radica solamente en la habitabilidad o el acceso a ser-

vicios, sino en una disminución en la inversión que amenaza con frenar por completo la entrega de soluciones habitacionales nuevas y mejoramientos bajo los esquemas tradicionales, para el caso de los comunitarios hay avances significativos, lo que podría tener implicaciones en los alcances de implementación general a 2031.

3.2.2. Agua Potable y Saneamiento Básico: La Brecha Sanitaria

En lo relacionado con el acceso a agua potable, o para consumo humano, y el saneamiento es, quizás, el indicador más rezagado y con mayor impacto en la salud pública y la dignidad humana. Los informes de la PGN (2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025) indican que la brecha entre la cobertura urbana y rural se mantiene estática, lo que da cuenta que la intervención estatal se mantiene por debajo de la dinámica demográfica.

Sobre los hallazgos de la Procuraduría, si bien el Quinto Informe (2023) resaltaba la preocupación por la sostenibilidad de las obras, el Séptimo Informe (2025) constata un estancamiento absoluto: el Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural reportó un avance del 0,0% en sus indicadores PMI para la vigencia 2024, esto puede tener dos tipos de explicaciones: la primera, relacionada con la ausencia de indicadores de medición que den cuenta de la complejidad del desarrollo de este tipo de iniciativas, integre el ciclo de proyecto y los esfuerzos compartidos entre el MVCT y las entidades territoriales para la estructuración e implementación de estas iniciativas, y, segundo, un déficit estructural en el reporte de información ante el mecanismo establecido para tal fin.

En cualquier de los casos, más allá de los cuellos de botella de la medición, se requiere consolidar un modelo de gobernanza del agua basado en la capacidad comunitaria y territorial, que facilite el control y la vigilancia de las acciones interinstitucionales y que reconozca las necesidades dife-



renciales de la población sobre la estructura de la normatividad y aporte a su armonización.

3.2.3. Ordenamiento Territorial, Tierras y Residuos Sólidos

Sobre el panorama del ordenamiento territorial y ambiental, los informes identifican un cuello de botella, vinculado a la articulación entre entidades municipales, departamentales y nacionales, que dificultan la implementación. En tal sentido, la PGN insiste en la desconexión entre los instrumentos de planificación municipal (EOT, PBOT, POT) y los instrumentos derivados del Acuerdo Final de Paz, así como con las nuevas normativas de territorialidad comunitaria y campesina.

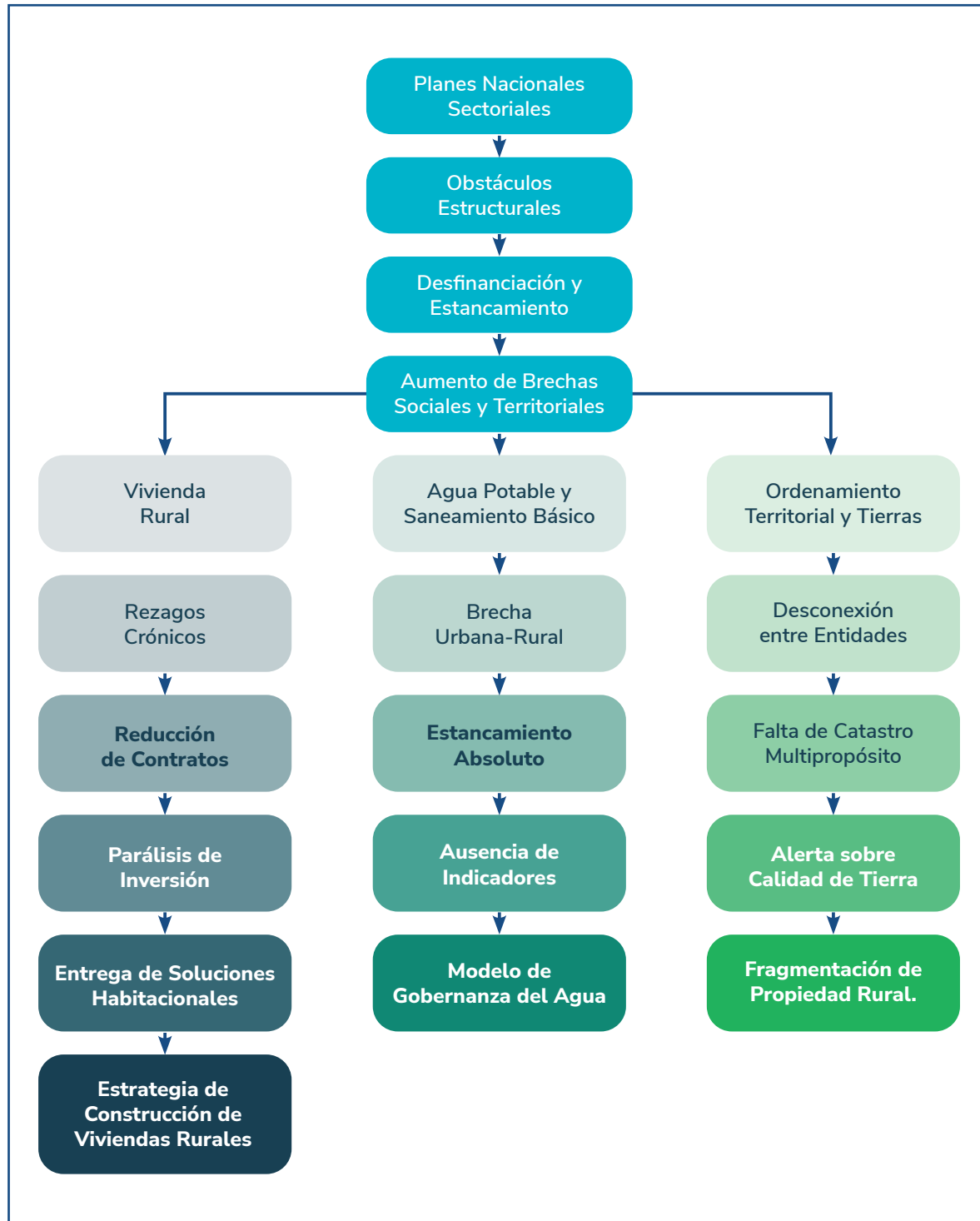
A la falta de un Catastro Multipropósito, responsabilidad del Instituto Colombiano Agustín Codazzi, el Séptimo Informe (PGN, 2025) amplía la mirada y establece una alerta crítica sobre la calidad de la tierra rural entregada. Según la Procuraduría, el 76,7% de los predios formalizados a campesinos son menores a 3 hectáreas, lo que,

en perspectiva de la Procuraduría, fragmenta la propiedad rural y limita la viabilidad de proyectos productivos sostenibles, en contraposición, esta relación cuantitativa entre la extensión de la propiedad y el porcentaje de tierras entregadas es acorde a los modelos de ocupación rural, de producción y economía campesina; desde esta perspectiva, la extensión de las tierras entregadas y la microfundización de la propiedad responde a la estructura campesina, facilita su sostenibilidad y su mantenimiento en el tiempo, dando cuenta a un avance en la reducción de las brechas de la Reforma Rural⁶.

Este panorama, en lo relacionado con la vivienda rural, implica un giro en la mirada sobre la producción de nuevas unidades habitacionales. El cambio de la estructura de la tenencia de la tierra, la ampliación de la propiedad y la dispersión de los habitantes rurales implicará una nueva estrategia de construcción de viviendas rurales, basadas en alternativas diferenciales y de gestión comunitaria asociada a la autogestión o la construcción delegada.

6. Además, plantea la Procuraduría (2025), la gestión de tierras continua en condiciones de alta concentración (el 80% de las hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras están en solo 33 municipios), dejando desatendidas regiones críticas como el Chocó y el Catatumbo, lo que, acompasado con los reportes de la Defensoría del Pueblo, dan cuenta de las tensiones entre la implementación y la reconfiguración del conflicto armado en lo territorial.

Figura 4. Resumen de los retos de la implementación: Planes Sectoriales (PGN, 2025)
Fuente: elaboración propia



3.3. La mirada actual: el séptimo informe de implementación (2025)

El séptimo Informe al Congreso sobre el Acuerdo de Paz, publicado en septiembre de 2025, señala la persistencia de desafíos estructurales e históricos en el ordenamiento territorial, especialmente en la distribución de tierras y los modelos de ocupación rural. Si bien el informe advierte un panorama financiero y operativo complejo que reta la consolidación de los Espacios Territoriales y las zonas PDET, es importante reconocer que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) ha venido implementando estrategias para superar estos cuellos de botella. El rezago en la ejecución del Plan Nacional de Vivienda Social Rural respon-

de a contingencias presupuestales macroeconómicas y a la necesidad de fortalecer una corresponsabilidad más activa con las entidades territoriales, cuya participación es fundamental para viabilizar la cofinanciación y la ejecución material en terreno.

Así mismo, el MVCT concentró sus esfuerzos recientes en promover una transición en la política pública: superar la visión de la vivienda como un elemento aislado para integrarla como parte fundamental del hábitat y del territorio. No obstante, lograr que esta visión integral se materialice en las áreas rurales dispersas enfrenta



barreras estructurales, tales como las complejas condiciones de seguridad y las restricciones logísticas. Superar estos obstáculos requiere que las administraciones locales fortalezcan sus capacidades institucionales para leer y gestionar sus propias realidades territoriales, trabajando de la mano con el Gobierno nacional para que los proyectos respondan de manera asertiva a la diversidad del país y mejoren efectivamente las condiciones de habitabilidad.

Finalmente, en materia de agua, saneamiento y gestión de residuos, el sector enfrenta el reto compartido de acelerar la implementación física. Como lo señala la Procuraduría General de la Nación (2025), existen importantes “avances técnicos y normativos alcanzados en el marco

del Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural” (p. 143), los cuales representan un cimiento institucional consolidado por el Ministerio.

El desafío actual de llevar estos avances a la ejecución física, especialmente en municipios PDET, convoca a un esfuerzo conjunto donde la capacidad de estructuración de proyectos de las entidades territoriales es determinante. De igual manera, el impulso a la política de Basuras Cero requiere del compromiso concurrente a nivel local para proteger las cuencas hidrográficas y la salud pública, entendiendo que la provisión de servicios básicos es un pilar de la paz territorial que solo es sostenible con la articulación de todos los niveles del Estado.





Balance del ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ante el escenario de Paz⁷

En clave de paz, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) se enfrenta a un doble desafío: avanzar en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, firmado con las extintas FARC-EP y, simultáneamente, territorializar la política de “Paz Total” impulsada por la Ley 2272 de 2022. Este apartado presenta un balance global de dichas intervenciones, con base en el análisis de los reportes de gestión que dan cuenta de los procesos de articulación con la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), y el estado de las iniciativas Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en los territorios que cuentan con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y su relación con

las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), así como el panorama de cumplimiento del Acuerdo Final y su relación con las “Maquetas de Paz”.

El análisis parte de reconocer que existe una disonancia entre la arquitectura institucional diseñada para la paz y la materialización de proyectos estratégicos. Como se evidenciará, si bien se ha robustecido el marco normativo y se han establecido canales de diálogo como las mesas de impulso para el caso de los PATR-PDET, persisten brechas en la ejecución de iniciativas priorizadas por las comunidades o en la intervención en territorios clave para el desarrollo y la consolidación de iniciativas sostenibles de aporte a la paz.

4.1 Análisis de atención de la agenda de paz

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), del Acuerdo Final de Paz de 2016, y las nuevas “Maquetas de Paz”, en el marco de la política de “Paz Total”, son las herramientas principales para la focalización y priorización de acciones de construcción de paz en el país. A través de la evaluación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y las herramientas de focalización del Departamento Nacional de Planeación -DNP-, se analizan las brechas estructurales entre las necesidades comunitarias y la capacidad institucional para atender estas demandas.

Esta sección ilustra las tensiones entre los tiempos de los proyectos de infraestructura y las necesidades sociales urgentes de los territorios, y los obstáculos normativos y presupuestales que definen la efectividad de la oferta de vivienda, agua y saneamiento básico en zonas de conflicto.

7. Este apartado es el resultado del proceso permanente de análisis y balance interno realizado por el equipo de paz del Despacho de la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio.

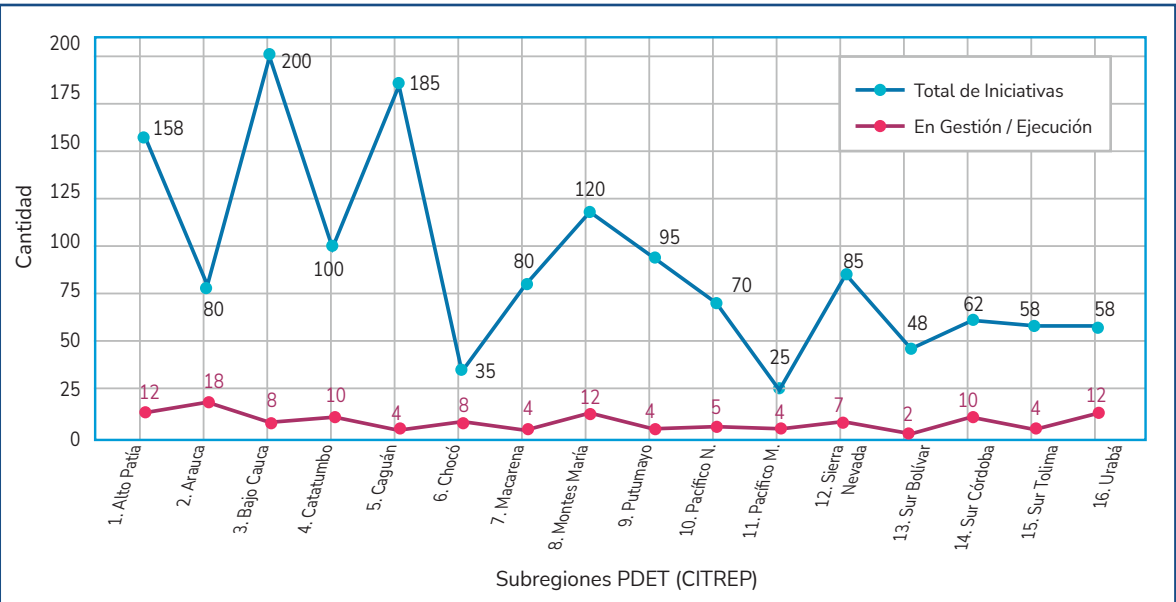
4.1.1 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

El desarrollo de acciones por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en las 16 subregiones PDET evidencia una capacidad de respuesta insuficiente frente a las necesidades sociales y territoriales materializadas en los Pla-

nes de Acción para la Transformación Regional (PATR)⁸. El hallazgo central es la brecha entre las necesidades manifestadas por las comunidades a través de las iniciativas PATR y las soluciones, iniciativas, proyectos o intervenciones en proceso de ejecución o gestión (EEST, Análisis CITREP, 2025, p. 1).

Figura 5. Comparativo: Total de iniciativas Vs. En gestión/Ejecución

Fuente: elaboración propia, 2025



De acuerdo con el Gráfico No. 5, existe una relación inversa entre proyectos que cuentan con ruta de gestión o ejecución y el total de iniciativas proyectadas para cada subregión. Esto puede tener relación con la arquitectura de concurrencia entre entidades territoriales y el nivel central. Por ejemplo, intervenciones asociadas a agua potable y saneamiento básico son derivadas de

solicitudes expresas por parte de las entidades territoriales y, en lo relacionado con vivienda, los esquemas están supeditados a la asignación u otorgamiento de subsidios familiares.

Según el reporte de septiembre de 2025 entregado por la Agencia de Renovación del Territorio, el 74% de las iniciativas que no tienen una ruta de implementación activa dependen de la solicitud o inicio de ruta por parte de las entidades territoriales.

La gran mayoría de iniciativas categorizadas no cuentan con una hoja de ruta, lo que indica una falta de estructuración efectiva. Las desigualdades regionales son marcadas: el Pacífico, pese a tener tres subregiones PDET, presenta la menor

8. Sin profundizar en los problemas estructurales del proceso de formulación de los PATR, en lo que se reconoce la ambigüedad de muchas de las iniciativas incluidas y la diversidad ampliada de los tipos y estilos de ideas de proyectos.

cantidad de proyectos, sugiriendo una invisibilización de sus demandas. En contraste, Montes de María muestra el mejor balance de gestión. Sin embargo, focos críticos como la subregión Caguán y Piedemonte Caqueteño presentan un déficit de implementación del 98.4%, desatendiendo infraestructura vital de agua y vivienda en una zona de reconfiguración del conflicto (Torrejano Jiménez & Vallejo Morales, Análisis CITREP, 2025, p. 2). Situaciones similares de inacción superior al 95% se observan en el Bajo Cauca y Sur de Bolívar.

4.1.1. “Paz Total”: Maquetas de Paz y Nuevos Marcos Normativos

La estrategia de Maquetas de Paz del DNP las define como instrumentos de planeación de las transformaciones territoriales diseñados para la política de “Paz Total”. Su objetivo principal es articular la oferta institucional existente, identificar fuentes de financiación ágiles y coordinar la intervención del Gobierno en sus diferentes niveles para superar desigualdades estructurales en zonas afectadas por el conflicto armado y los factores de persistencia asociados.

Para el DNP las Maquetas de Paz tienen como propósito priorizar proyectos y recursos en zonas históricamente afectadas por el conflicto como: Abades, Bajo Calima y núcleos urbanos

como el Valle de Aburrá. Para lograr lo anterior, se vincularon acciones para la gestión técnica directamente con los acuerdos parciales derivados de las mesas de negociación y espacios socio-jurídicos en el marco de la política de Paz Total, por lo que se busca tener acciones en un corto plazo. A propósito, el ciclo de proyectos de infraestructura y programas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como “Barrios de Paz”, oscilan entre 24 y 48 meses, como se precisa más adelante. Esta discrepancia temporal amenaza la confianza territorial y el aporte del MVCT a la consolidación de la paz (Torrejano Jiménez, Análisis Maquetas de Paz, 2025, p. 4). Para mitigar esto, se ha desplegado una batería normativa (Decretos 0585 y 413 de 2025) que habilita la autoconstrucción y las alianzas con organizaciones de base, buscando agilizar la ejecución, como se presentará más adelante en el marco de los programas de Autogestión y Mejoramientos de Vivienda.

En lo que tiene que ver con el inventario de necesidades proyectado para la vigencia 2026, por parte del DNP, la siguiente tabla sintetiza el estado actual, las inversiones estimadas y los desafíos de estas iniciativas, destacando especialmente los requerimientos en el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio necesarios para el cierre de brechas estructurales y el fortalecimiento de la confianza institucional.



Tabla 3. Necesidades asociadas a las Maquetas de Paz

Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2025.

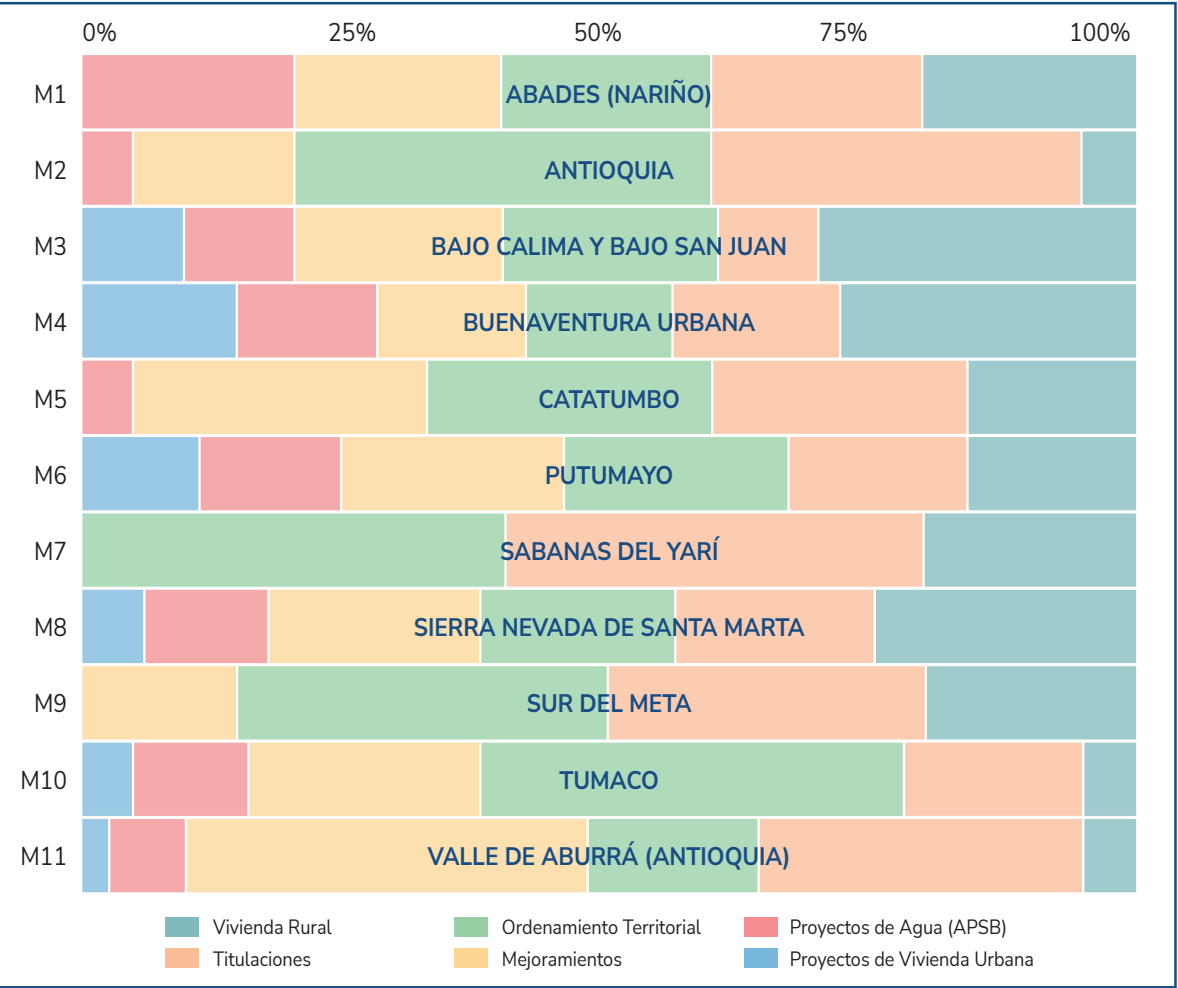
Maqueta de Paz / Región	Necesidades Clave (Énfasis en MVCT y General)	Estado de los Proyectos	Desafíos y Alertas Críticas
Bajo Calima (Valle del Cauca - Buenaventura)	Agua: construcción del acueducto La Colonia (población sin agua potable). Vivienda: soluciones para el retorno de 254 familias. Vías: conexión El Crucero-La Colonia y San Isidro. Energía: soluciones fotovoltaicas.	Total 36 proyectos (\$331.792 millones). En ejecución 11 proyectos. Ejecutados 7 proyectos. Estructurados 6 proyectos	► Desfinanciación crítica: el acueducto La Colonia (\$50.000 millones) perdió su fuente de financiación (crédito CAF) tras una repriorización en noviembre de 2025. ► Déficit de vivienda: no hay recursos para 152 familias en proceso de retorno.
Abades (Nariño - 10 municipios)	Agua: optimización de acueductos (ej. convenio Municipio de Samaniego - MVCT). Salud: infraestructura hospitalaria y puestos de salud. Educación: infraestructura básica y superior. Ordenamiento territorial: se contempla todo lo relacionado con la formalización de las Zonas de Ubicación Transitoria.	Total 180 proyectos (\$530.986 millones). En ejecución 38 proyectos. Ejecutados 38 proyectos. En estructuración 67 proyectos	► Financiación: asegurar recursos para los proyectos que están solo estructurados. ► Gestión: necesidad de fortalecer la participación ciudadana en el seguimiento.
Tumaco, Triángulo de Telembí y Sanquianga (Nariño)	Agua: 3 proyectos enfocados en optimización y ampliación de acueducto y alcantarillado. Productivo: sustitución de coca por cacao e infraestructura de acopio. Salud: dotación y equipos básicos.	Total 54 proyectos de transformación territorial (\$462.314 millones). En ejecución 24 proyectos. Estructurados 10 proyectos.	► Infraestructura productiva: falta de centros de acopio y transformación limita la calidad y precio del “cacao de paz”. ► Logística: mejoramiento de vías terciarias necesario para la comercialización.

Maqueta de Paz / Región	Necesidades Clave (Énfasis en MVCT y General)	Estado de los Proyectos	Desafíos y Alertas Críticas
Valle de Aburrá (Antioquia - Paz Urbana)	Vivienda/Hábitat Legalización y formalización de asentamientos. Agua: garantizar el acceso al agua potable como derecho. Social: estrategia “Barrios de Paz” (ej. en Bello) y atención a consumo de sustancias.	▶ Proceso en fase de validación y priorización. ▶ Identificación de 14 iniciativas principales, incluyendo plataformas de formación y cultura.	▶ Legalidad: reto de generar programas de tránsito a la legalidad adecuados a la realidad urbana y gobernanza criminal. ▶ Articulación: lograr concurrencia efectiva entre instituciones públicas y privadas del nivel territorial.
Quibdó (Chocó - Paz Urbana)	Vivienda: priorización de zonas para mejoramiento de vivienda. Educación: terminación del Colegio Isaac Rodríguez Martínez. Social: casa refugio para mujeres víctimas y programa Hambre Cero.	▶ Mesa de diálogo reactivada en septiembre de 2025. ▶ Priorización definida en sectores estratégicos (Educación, Vivienda, Cultura).	▶ Sostenibilidad: necesidad de cerrar brechas con resultados medibles. ▶ Gestión: requerimiento de estrategias de acompañamiento para postulación a programas nacionales.
Otras Apuestas (Catatumbo, (a) EGC, Yarí, Guaviare)	Catatumbo: apoyo a saneamiento, reciclaje (economía circular), salud y vías. (a)EGC: protección de población, sustitución de cultivos y presencia institucional en 15 municipios.	▶ Catatumbo: apoyo a saneamiento, reciclaje (economía circular), salud y vías. ▶ (a)EGC: protección de población, sustitución de cultivos y presencia institucional en 15 municipios. ▶ Yarí/Guaviare: Infraestructura social (Casas Indígenas, polideportivos). Catatumbo: Proyectos estimados en \$166.802 millones. ▶ (a)EGC: Ampliación a 10 municipios adicionales donde falta identificar oferta.	▶ Planeación: en Catatumbo, el “Pacto Social” es una herramienta paralela que debe articularse. ▶ Identificación: en la zona del (a)EGC aún falta definir la oferta institucional concreta para los nuevos municipios priorizados.

En el análisis territorializado de las intervenciones del MVCT, se lograron identificar un total de 209 acciones, con énfasis en el Ordenamiento Territorial (25.4%), Mejoramiento de Vivienda (24.4%) y Titulación (24.4%), priorizando la formalización sobre la vivienda

nueva urbana (Torrejano Jiménez, Análisis Maquetas de Paz, 2025, p. 2). Este panorama, gráfico No. 6, amplía la mirada sobre la relación entre necesidades e intervenciones en los territorios focalizados por las Maquetas de Paz.

Figura 6. Total intervenciones por Región
Fuente: elaboración propia, 2025.



Según los datos del MVCT (2025), basados en los reportes de intervenciones misionales, establecen un escenario para la consolidación de una política de construcción de paz basado en la capacidad operativa del Ministerio. La actuación

del Ministerio supera las necesidades manifestadas por la sociedad civil en los territorios donde se están implementando agendas de negociación o sometimiento a la justicia.

4.2 Los nuevos desarrollos normativos del MVCT como infraestructura para la paz

Ante el panorama de implementación del Acuerdo Final de Paz y de atención a las nuevas agendas para la construcción de confianzas territoriales, en el marco de los espacios de sometimiento a la justicia o de diálogos de paz total, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha avanzado en la construcción de desarrollos normativos que aportan a la diversificación del sector, a la presencia efectiva del Estado y al reconocimiento de sujetos históricamente excluidos vinculados con la transformación de residuos sólidos y a la gestión comunitaria del agua y el territorio.

En este sentido, se presenta, a continuación, un análisis detallado de cómo seis instrumentos normativos específicos: Decretos 1470, 1381, 0413, 0585, 1166 y la Resolución 597, operan como mecanismos habilitadores para la construcción de paz con enfoque de nuestro hábitat biodiverso.

4.2.1 Decreto 1470 de 2024: Barrios y Veredas de Paz

El Decreto 1470 de 2024 reglamenta el artículo 298 del Plan Nacional de Desarrollo, creando el programa Barrios y Veredas de Paz. Su aporte a la construcción de paz es estructural: primero, reconocer que la marginalidad urbana y la informalidad son escenarios de reproducción de violencias y de instauración de dinámicas de segregación socioespacial que se constituye en un factor de persistencia del conflicto.

Este decreto contribuye a transformar las intervenciones estatales en los asentamientos humanos de origen informal. Mediante los Planes de Gestión del Hábitat, el decreto promueve una articulación institucional orientada a generar acuerdos que impulsen la reconciliación. Esto resulta central para la construcción de paz en territorios donde la ausencia del Estado ha facilitado la gobernanza criminal y donde las acciones para mejorar la calidad de vida son transversales para recuperar la legitimidad institucional y el tejido social.

El aporte a la paz tiene relación con el componente de gestión comunitaria. Al promover procesos de autogestión y autoconstrucción, de ayuda mutua basada en la construcción de memoria, el decreto convierte el mejoramiento barrial en un ejercicio de reparación colectiva.

4.2.2 Resolución 0597 de 2024: agua es vida

La Resolución 0597 de 2024, que regula el programa 'Agua es Vida' y define el procedimiento de coordinación entre el Ministerio de Igualdad y Equidad y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la presentación, evaluación y viabilización técnica de los proyectos de agua y saneamiento básico en territorios marginados y excluidos, pretende atender la deuda histórica del acceso al agua potable en las zonas afectadas por el conflicto. La carencia de este recurso ha sido, dualmente, causa y consecuencia del abandono estatal en la llamada 'geografía de la guerra', como se precisó en el primer apartado de este documento.

El aporte de esta Resolución a la paz reside, entre otras cosas, en la flexibilización técnica y su focalización en la marginalidad. Al habilitar soluciones no convencionales como la captación de aguas lluvias, la desalinización o los sistemas de niebla en territorios donde la infraestructura tradicional es inviable, el Estado reconoce las realidades de la geografía dispersa y las dificultades de atender situaciones de alta complejidad, acceso o de seguridad. Esto permite una llegada estratégica de soluciones vitales a poblaciones rurales y étnicas, atendiendo y construyendo alternativas a la inercia del sector que históricamente ha implicado tiempos difíciles para la inversión en estas áreas.

Además, al establecer un mecanismo especial de viabilización de proyectos, la resolución reduce los tiempos de respuesta estatal. Proveer

agua potable reduce la vulnerabilidad sanitaria, libera tiempo productivo (con un impacto diferencial en las mujeres) y mitiga la conflictividad por recursos, sentando las bases materiales mínimas para la dignidad humana en escenarios de construcción de paz con enfoque territorial.

4.2.3. Decreto 0585 de 2025: autogestión y construcción delegada

El Decreto 0585 de 2025, que reglamenta el programa de Autogestión de Vivienda de Interés Social, representa un cambio de paradigma al validar y financiar la producción social del hábitat a través del reconocimiento del componente comunitario y de gestión territorial basado en la organización social. En el contexto colombiano, donde las comunidades han tenido que construir sus entornos al margen del Estado, este decreto reconoce esa capacidad organizativa como un activo, como una potencia para la paz.

Su aporte principal tiene relación con la reconstrucción del tejido social a través del hacer y ser en colectivo. Al financiar modalidades de autoconstrucción donde las organizaciones populares de vivienda, Juntas de Acción Comunal y cooperativas son los ejecutores directos, el MVCT promueve la cohesión comunitaria. En territorios afectados por la violencia política y el conflicto armado, derivado en la instalación de marcos de desconfianza institucional, la promoción del trabajo colaborativo aporta a la restauración de lazos de solidaridad y fortalece las capacidades de gestión de las comunidades.

En cuanto a la atención y/o integración de víctimas del conflicto, así como al permitir la aplica-

ción del programa en suelos rurales dispersos, el decreto atiende la inestabilidad habitacional en el campo y diversifica los sujetos de la intervención. En tal sentido, el proceso de autogestión se convierte en una escuela de gobernanza local para la construcción de paz.

4.2.4. Decreto 1381 de 2024: reconocimiento de recicladores- recicladoras de oficio

Con el Decreto 1381 de 2024, el gobierno transforma el modelo operativo del servicio de aseo y entrega la exclusividad del aprovechamiento a quienes históricamente han trabajado en este proceso, las organizaciones de recicladores de oficio. En cuanto a su conformación o caracterización, se tiene que gran parte de esta población ha encontrado en el reciclaje una alternativa económica a la inseguridad social y humana derivada de procesos de victimización o vulnerabilidad extrema. Por eso, este Decreto trasciende lo técnico y actúa como una medida de reparación económica directa.

Al asegurarles la propiedad sobre los residuos y blindar su cadena de valor, el Ministerio busca formalizar el empleo, estabilizar los ingresos de miles de familias y aportar a su integración económica. En tal sentido, el decreto es una forma de integrar la economía circular con la justicia social a través de la dignificación del oficio como una estrategia para cerrar esas brechas de desigualdad que, a la larga, terminan alimentando los ciclos de violencia en las ciudades.

4.2.5. Decreto 0413 de 2025: Mejoramiento de Vivienda

El Decreto 0413 de 2025 propone una reestructuración del subsidio de mejoramiento de vivienda, elevando montos y diversificando sus modalidades. El Decreto puede ser entendido como una estrategia de reducción de la pobreza multidimensional en territorios donde la precariedad habitacional es estructural y se presenta como un factor de persistencia del conflicto. Al atacar el déficit cualitativo de vivienda, basado en el cálculo de las Necesidades Básicas Insatisfechas, mediante la mejora de pisos de tierra,



el saneamiento básico inexistente y el hacinamiento de las familias, el instrumento incide directamente en las condiciones de vida de la ruralidad y las periferias urbanas del país.

La actualización de los topes (hasta 30 y 36 SMMLV según el tipo de intervención) permite que el Estado ofrezca respuestas robustas a las necesidades de adecuación de los espacios de vida. Sin embargo, su mayor acierto en clave de paz es el reconocimiento de los costos diferenciales de transporte (hasta 8 SMMLV extra) para zonas de difícil acceso. Esta medida válida, desde lo técnico, las complejidades de operar en la “geografía de la guerra”, descrita en el primer apartado de este documento. Al garantizar recursos suficientes para la vivienda rural dispersa, el decreto se convierte en una herramienta de arraigo que defiende el derecho del campesinado a permanecer en su territorio con dignidad.

En cuanto a las modalidades de gestión para la operación del Programa de Mejoramiento de Vivienda, el decreto establece cuatro modalidades:

1. **Modalidad I (gestión social)** está dirigida a proyectos ejecutados directamente por organizaciones comunitarias, personas naturales o maestros de obra mediante redes de economía popular y acciones colectivas.
2. **Modalidad II (gestión particular con alianza comunitaria)** consiste en obras llevadas a cabo por expertos comprobados en construcción que vinculan de manera prioritaria a actores comunitarios como gestores aliados. Por su parte, la
3. **Modalidad III (gestión asociada)** abarca proyectos liderados por procesos comunitarios, pero ejecutados por entidades idóneas en estructuración y construcción.
4. **Modalidad IV (gestión asociada pública)** se desarrolla de forma cofinanciada mediante alianzas con entidades territoriales o públicas, de acuerdo con sus capacidades y categoría.

En cuanto a los tipos de intervención, el decreto las clasifica en cinco categorías: Locativa (A) incluye reparaciones constructivas y adecuacio-

nes de habitabilidad superficiales que no afectan la estructura portante y no requieren licenciamiento; Servicios públicos (B) busca proveer o mejorar el acceso a agua, saneamiento básico y sistemas de almacenamiento. Para proteger la edificación, existen las intervenciones de Reducción de la vulnerabilidad (C) y Estructural (D), enfocadas en reforzar los elementos estructurales de la vivienda frente a emergencias y facilitar la adaptación climática. Por último, la categoría Modular (E) permite la ampliación o construcción progresiva de espacios funcionales que mejoran la habitabilidad para el hogar beneficiario.

4.2.6. Decreto 1166 de 2025: Licencias de construcción

El Decreto 1166 de 2025, al eliminar la exigencia de licencias de construcción para intervenciones estatales de mejoramiento y vivienda progresiva, funciona como un acelerador de la presencia institucional, un dinamizador de la economía local y un desestructurador de redes complejas asociadas al mercado del suelo. Aunque a primera vista parece una medida procedimental, en el fondo remueve una de las barreras invisibles para el desarrollo de soluciones habitacionales, tipo mejoramientos de vivienda.

La excepción que incluye el uso de la carta de responsabilidad aplica específicamente cuando se otorga el subsidio familiar de vivienda en los siguientes 3 casos o modalidades: mejoramiento de vivienda; vivienda progresiva y construcción en sitio propio.

Al sustituir la licencia por una carta de responsabilidad técnica en programas públicos no es una desregulación imprudente, sino un acto de pragmatismo para acelerar los tiempos de ejecución, facilitar condiciones materiales para el desarrollo de proyectos en áreas rurales o dispersas y, en términos generales, una apuesta para la construcción de paz desde la garantía de las intervenciones de vivienda. En los municipios PDET y zonas de conflicto, la legitimidad del Estado depende de su capacidad para entregar resultados tangibles o dividendos de la paz con celeridad.

5



Lineamientos para la construcción de Paz desde Nuestro Hábitat Biodiverso

El análisis de la coyuntura del sector, sumado a las alertas de la Defensoría del Pueblo y el balance de la Procuraduría, establece un escenario de encrucijada. La noción de Nuestro Hábitat Biodiverso pretende la restitución de las relaciones ecológicas y sociales que sostienen la vida en medio del conflicto; es decir, es una apuesta estructural para la construcción de paz territorial, integral y sostenible.

Esta noción representa una ruptura epistemológica y operativa con la forma en que el Estado colombiano ha intervenido el territorio en las últimas tres décadas. Para que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) se consolide como un actor estratégico en la política de

“Paz Total” y en el cumplimiento acelerado del Acuerdo Final de Paz de 2016 (especialmente en las subregiones PDET y las nuevas “Maquetas de Paz”), es necesario avanzar hacia la producción social del territorio a través de nuevas mediciones del hábitat, la implementación de metodologías ágiles para la focalización de intervenciones y la materialización de los escenarios de posibilidad que han abierto los nuevos desarrollos normativos.

A continuación, se presentan los lineamientos estratégicos y recomendaciones operativas, fundamentados en el nuevo andamiaje jurídico del MVCT, para guiar el accionar institucional en el corto y mediano plazo:

5.1 Superar la asimetría de la inversión mediante intervenciones de respuesta rápida

Existe una desconexión geográfica entre la oferta institucional histórica del MVCT y las zonas de mayor riesgo humanitario advertidas por el Sistema de Alertas Tempranas. Mientras la inversión tiende a concentrarse en departamentos con capacidades instaladas o dinámicas urbanas consolidadas, territorios con condiciones críticas con presencia de “Maquetas de Paz” o subregiones PDET (como el Chocó, la Amazonía, Arauca y el Catatumbo) permanecen en un margen de desatención que facilita la permanencia de la gobernanza criminal y las economías ilícitas.

- **Lineamiento Operativo:** se recomienda implementar un mecanismo de Focalización de Respuesta Rápida (FRR) que cruce en tiempo real las Alertas de Inminencia de la Defensoría

del Pueblo con la asignación prioritaria de recursos. No se puede supeditar la atención en zonas de confinamiento y desplazamiento a los tiempos tradicionales de estructuración de proyectos de largo aliento.

- **Aplicación Normativa (Resolución 0597 de 2024):** en estos territorios, el programa ‘Agua es Vida’ debe desplegarse como una medida humanitaria de emergencia. La flexibilización técnica que permite esta resolución (captación de aguas lluvias, desalinización, sistemas no convencionales) debe utilizarse para romper los bloqueos logísticos y disputar el control social a los actores armados, garantizando el mínimo vital de supervivencia a las poblaciones rurales y étnicas confinadas.

5.2 Aportar a la gobernanza territorial y la justicia ambiental

El estancamiento de los indicadores del Plan Nacional de Abastecimiento Rural, reportado por la PGN con un avance del 0.0% para 2024, es una alarma crítica que da cuenta no solo de rezagos presupuestales, sino de las dificultades del modelo tradicional para cuantificar, estructurar y ejecutar en la ruralidad profunda. La paz territorial es inviable sin agua y sin un entorno ambientalmente sano, por lo que la solución radica en cambiar el sujeto de la implementación, empoderando a las bases sociales.

- **Lineamiento Operativo:** se debe transitar hacia un modelo de Alianzas Público-Comunitarias, reconociendo a las organizaciones de base como socias estratégicas del Estado, tanto en la provisión de agua como en la gestión del saneamiento básico. Este blindaje social, respaldado por la asistencia técnica

del Ministerio, sirve como escudo protector frente a la instrumentalización o destrucción de la infraestructura comunitaria por parte de actores armados (como se ha visto en el Cauca o la Sierra Nevada).

- **Aplicación Normativa (Decreto 1381 de 2024):** la gobernanza territorial también implica justicia ambiental. Al implementar este decreto, que otorga la exclusividad del aprovechamiento a las organizaciones de recicladores de oficio, el MVCT debe vincular activamente a poblaciones víctimas del conflicto y en extrema vulnerabilidad socioeconómica. Formalizar su labor en los cascos urbanos receptores de desplazamiento forzado (ej. Cúcuta, Yopal, Arauca) es una estrategia directa de reparación económica, mitigación de la segregación y construcción de paz urbana.

5.3 Barrios y Veredas de Paz como laboratorios de Producción Social del Hábitat

La Política Integral de Hábitat debe responder a las dos caras de la crisis de ocupación territorial: la marginalidad urbana producida por el desplazamiento forzado y la inestabilidad habitacional en la ruralidad dispersa. La vivienda y el entorno deben dejar de ser “objetos entregados” por el Estado para convertirse en procesos comunitarios “habitados y autogestionados”.

- **Lineamiento Operativo:** intervenir estructuralmente las fronteras invisibles y los asentamientos de origen informal en ciudades capitales e intermedias, al tiempo que se reactiva la economía local en los territorios PDET y los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR).
- **Aplicación Normativa (Decretos 1470 de 2024 y 0585 de 2025):** por un lado, la estra-

tegia de Barrios y Veredas de Paz (Decreto 1470) debe masificarse como un laboratorio de reconciliación barrial que integre a las periferias en dinámicas formales de ciudad, desarmando la cooptación de bandas criminales. Por otro lado, en la ruralidad, se recomienda operativizar agresivamente el Decreto 0585 de Autogestión. La construcción delegada y la autoconstrucción asistida son las vías más realistas y eficientes para llegar a las zonas de difícil acceso. Permitir que cooperativas de excombatientes (experiencias de Ciudadelas de Paz), juntas de acción comunal y organizaciones campesinas ejecuten directamente los recursos, dignifica su saber, fortalece el tejido organizativo y sor-tea las restricciones de movilidad impuestas por los actores armados.

5.4 Flexibilización Normativa y Aceleración de la Implementación

La burocracia desproporcionada en el contexto del conflicto colombiano ha operado históricamente como una barrera excluyente que revictimiza a las comunidades vulnerables y ralentiza los “dividendos de la paz”. Frente a la drástica reducción del valor de los contratos en zonas PDET señalada por la PGN, el MVCT debe utilizar sus herramientas de desregulación inteligente para destrabar la inversión social.

► **Lineamiento Operativo:** sustituir barreras de entrada procedimentales por esquemas de confianza pública y acompañamiento institucional directo. El Estado debe garantizar que la agilidad administrativa detone el mejoramiento a gran escala, sin sacrificar la habitabilidad y la reducción efectiva de la pobreza multidimensional.

► **Aplicación Normativa (Decretos 1166 y 0413 de 2025):** la eliminación de la licencia de construcción para mejoramientos públicos (Decreto 1166) mediante una carta de responsabilidad técnica es un dispositivo que debe defenderse y socializarse masivamente con los entes territoriales. Para potenciar esto, se debe articular estrechamente con el nuevo esquema de Mejoramiento de Vivienda (Decreto 0413), aplicando imperativamente el reconocimiento de costos diferenciales de transporte (hasta 8 SMMLV adicionales). Solo asumiendo financieramente la realidad logística de la “geografía de la guerra”, y acompañando esta flexibilización con un fuerte despliegue de Asistencia Técnica Territorial, el Ministerio logrará intervenir efectivamente los pisos, saneamientos y estructuras en las veredas más alejadas del país, garantizando el derecho al arraigo campesino.





Referencias

- ▶ **Acosta Vélez, M., Castillo Muñoz, J., & Suarez, M. A. (2024).**
Los liderazgos y la gobernanza en los municipios PDET (Notas Estratégicas No. 43). Fundación Ideas para la Paz (FIP).
- ▶ **Ahumada, C. (2020).**
La implementación del Acuerdo de paz en Colombia: Entre la “paz territorial” y la disputa por el territorio. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, 51(200), 25–47.
- ▶ **Amaya, C. M. (2018, septiembre).**
Estado actual de proyectos de agua potable y saneamiento básico con inversión pública y construcción de paz. XXVIII Congreso Latinoamericano de Hidráulica.
- ▶ **Carreño-Novoa, M. C., Matta-García, W. X., Arias-Romero, C. O., & Torres-Tovar, C. A. (2020).**
Fortalecimiento del tejido social para construir paz urbana. “Usmeando” el derecho a la ciudad. Bitácora Urbano Territorial, 30(3), 177–189. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.85640>
- ▶ **Castillo Sanabria, L. M. (2025).**
Ciudadelas de paz como laboratorio social: Aportes del modelo cooperativo de vivienda a la construcción de una política de hábitat asequible en Colombia. Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, 30(1357).
- ▶ **Chica-Segovia, A., & Bermúdez-Obregón, R. (2024).**
El proyecto Ciudadelas de Paz. Una alternativa de construcción del hábitat desde el modelo cooperativo en el proceso de reconciliación colombiano. Estudios de la Paz y el Conflicto, Revista Latinoamericana, 5(9), 137–159. <https://doi.org/10.5377/rpc.v5i9.16535>
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025a).**
Alerta Temprana de Inminencia N° 011-2025: Trujillo, Bolívar y Riofrío (Valle del Cauca). Defensoría del Pueblo.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025b).**
Alerta Temprana de Inminencia N° 015-2025: Vichada. Defensoría del Pueblo.

- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025c).**
Alerta Temprana de Inminencia N° 017-2025: Tibú (Norte de Santander). Defensoría del Pueblo.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025d).**
Alerta Temprana de Inminencia N° 019-2025: Briceño, Antioquia. Defensoría del Pueblo.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025e).**
Alerta Temprana Electoral N° 013-2025: Para los procesos electorales de 2025 y 2026. Defensoría del Pueblo.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025f).**
Alerta Temprana N° 001-2025.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025g).**
Alerta Temprana N° 002-25 de Inminencia.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025h).**
Alerta Temprana N° 003-2025 de Inminencia.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025i).**
Alerta Temprana N° 004-25 de Inminencia.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025j).**
Alerta Temprana N° 005-2025 de Inminencia.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025k).**
Alerta Temprana N° 006-2025 de Inminencia.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025l).**
Alerta Temprana N° 007-2025.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025m).**
Alerta Temprana N° 008-2025 de Inminencia.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025n).**
Alerta Temprana N° 009-2025.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025o).**
Alerta Temprana N° 010-2025.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025p).**
Alerta Temprana N° 012-2025: Distrito Especial de Santiago de Cali (Valle del Cauca). Defensoría del Pueblo.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025q).**
Alerta Temprana N° 014-2025: Arauca. Defensoría del Pueblo.

- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025r).**
Alerta Temprana N° 016-2025: Rionegro, Santander. Defensoría del Pueblo.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025s).**
Alerta Temprana N° 018-2025: Suárez, Cauca. Defensoría del Pueblo.
- ▶ **Defensoría del Pueblo. (2025t).**
Alerta Temprana N° 020-2025: Sierra Nevada de Santa Marta. Defensoría del Pueblo.
- ▶ **Díaz Díaz, F. (2022).**
Diseño arquitectónico para las transiciones. El posAcuerdo de paz en Colombia. Bitácora Urbano Territorial, 32(1), 121–134. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n1.98398>
- ▶ **FIP. (2025).**
Colombia: Mutaciones del crimen organizado (Serie sobre políticas de seguridad y estado de derecho). Diálogo Interamericano (No. Fundación Ideas para la Paz).
- ▶ **García Ubaque, C. A., & Gil Hernández, M. F. (2018).**
Estado del arte sobre vivienda de interés social rural en Colombia. Ajustes normativos desde 1930 hasta 2015. Revista Vínculos, 15(1), 49–60. <https://doi.org/10.14483/2322939X.13006>
- ▶ **Gómez Rey, A. (2017).**
La visión del Acuerdo de Paz sobre el abastecimiento de agua en el medio rural. Revista da Faculdade de Direito UFPR, ISSN: 0104-3315 ; EISSN: 2236-7284, Vol.62, No.2 (mayo-agosto, 2017); pp.245-261, 245–261. <https://doi.org/10.5380/rfdufr.v62i2.50793>
- ▶ **Ibarra Lozano, J. (2007).**
Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. Justicia Juris, 7, 37–45.
- ▶ **Latorre Restrepo, S. (2017).**
El debate por la propiedad de la tierra, el punto por donde debe comenzar una pedagogía de la paz. En L. M. Céspedes-Báez & E. Prieto-Ríos (Eds.), Utopía u oportunidad fallida. Análisis crítico del Acuerdo de Paz (pp. 211–246). Editorial Universidad del Rosario.
- ▶ **Ministerio de Salud y Protección Social & Banco Mundial. (2024).**
Arauca 2024: Una mirada actual al contexto migratorio y sus determinantes sociales.

- ▶ **Montoya Arango, V. (2017).**
¿Cómo ordenar y gestionar los territorios sin la guerra en Colombia? Hacia una imaginación geográfica de la paz. En S. V. Alvarado, E. A. Rueda, & G. Orozco (Eds.), *Las ciencias sociales en sus desplazamientos: Nuevas epistemes y nuevos desafíos* (pp. 105–117). CLACSO.
- ▶ **Motta Vargas, R. (2018).**
El derecho de la gestión comunitaria del agua en Colombia para garantizar el acceso al agua potable. *Revista Misión Jurídica*, 11(15), 317–330. <https://doi.org/10.25058/1794600X.913>
- ▶ **Procuraduría General de la Nación. (2019).**
Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019.
- ▶ **Procuraduría General de la Nación. (2020).**
Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz.
- ▶ **Procuraduría General de la Nación. (2021).**
Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz.
- ▶ **Procuraduría General de la Nación. (2022).**
Cuarto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz.
- ▶ **Procuraduría General de la Nación. (2023).**
Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz.
- ▶ **Procuraduría General de la Nación. (2024).**
Sexto informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz 2024.
- ▶ **Procuraduría General de la Nación. (2025).**
Séptimo informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz 2025.
- ▶ **Ríos, J., & Gago, E. (2018).**
Realidades y desafíos de la paz territorial en Colombia. *Papers*, 103(2), 281–302.
- ▶ **Sáenz Pacheco, A. D., & Vanhellemont, L. L. (2024).**
El acceso a la tierra y la informalidad de la vivienda en Yopal (Colombia): Aportes para entender la informalidad urbana y los conflictos por el acceso al suelo a partir del análisis de los imaginarios sociales. *Territorios*, 51 Especial, 1–40. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.13754>

- ▶ **Salas-Salazar, L. G. (2016).** Conflicto armado y configuración territorial: Elementos para la consolidación de la paz en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 45–57. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.57605>
- ▶ **Zambrano Arciniegas, J. C. (2020).** Agua potable y saneamiento básico rural como política en territorios con más pobreza y violencia. *Revista de Ingeniería*, 49, 70–75. <https://doi.org/10.16924/revinge.49.9>

