



El derecho colectivo a una infraestructura vial adecuada y su impacto en la paz territorial: análisis de la red secundaria y terciaria en Riosucio, Chocó (2016–2024).

Jonny Emilia Moreno Mena

Tesis doctoral presentada para optar al título de Doctor en Derecho

Director: Juan Carlos Yepes Ocampo, Doctor (PhD) en Estudios Políticos

Universidad de Manizales
Facultad de Ciencias Jurídicas

Doctorado en Derecho

Manizales, Caldas, Colombia

2025

Cita	(Moreno Mena, 2025)
Referencia	Moreno Mena, J. E. (2025). <i>Elementos de gestión de la innovación y marketing para la competitividad del sector metalmeccánico Manizales</i> [Seleccione modalidad de grado]. Universidad de Manizales. RIDUM: Repositorio Institucional Universidad de Manizales.
Estilo APA 7 (2020)	



Doctorado en Derecho, Seleccione cohorte posgrado

Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas - CISJ.

Grupo de Investigación Derecho y Sociedad

Línea de investigación Política Legislativa

Declaración de inteligencia artificial: el o los autores de este trabajo de grado declaran que han utilizado herramientas de inteligencia artificial (IA), tales como [mencionar herramientas utilizadas, por ejemplo, ChatGPT, Grammarly, Turnitin, Copilot, Gemini, entre otras], de manera ética y responsable, tal como se establece en el Acuerdo UManizales 002 (julio 26 de 2023) sobre propiedad intelectual e IA. Estas herramientas son empleadas como apoyo en la redacción, revisión gramatical y generación de ideas, pero en ningún caso sustituyen el análisis crítico, la argumentación académica ni la originalidad del trabajo. Asimismo, cualquier contenido generado con asistencia de IA está citado y referenciado adecuadamente, garantizando la integridad académica y el cumplimiento de los principios éticos de la investigación.

Biblioteca y Centro de Recursos: biblioteca.umanizales.edu.co

Repositorio Institucional: ridum.umanizales.edu.co

Universidad de Manizales: umanizales.edu.co

Revistas: revistasum.umanizales.edu.co

Fondo Editorial: editorialum.umanizales.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Manizales ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Dedicatoria

Esta tesis se la dedico primero a Dios, que fue quien permitió que yo obtuviera la beca para hacer el doctorado. Por supuesto, a mi familia, a mi señor Francisco Arango Torres, y a mis hijos: Dahiss del Mar, Francisco, Yojary, Francisco Javier y Lina Marcela.

Así mismo, a mis madres, María Oliva Mena de Moreno y Elaine María Rentería.

Quiero hacer una mención especial a mi hermana Ayda María Moreno y a mi tío Jhon Laine Mena Rentería, quienes siempre estuvieron con mis hijos cuando yo no estaba. En igual sentido, a María Luisa Hinestroza quien fue mi empleada y nana de mis hijos.

También dedico esta tesis a todas aquellas personas que aportaron su granito de arena para que este sueño fuera una realidad en especial al decano de la facultad de Derecho de la Universidad Tecnológica del Chocó, Ricardo Emiro Ledezma, a David Emilio, rector de la misma universidad, y al Padre Harold. Mi agradecimiento especial para la Universidad de Manizales y la Universidad Tecnológica del Chocó

Tabla de Contenido

Capítulo 1 Problema de investigación.....	12
1.1. Descripción del problema	12
1.2. Formulación del problema	15
1.3. Justificación	17
1.4. Objetivo general.....	19
1.5. Objetivos específicos	19
1.6. Estado del arte.....	19
Capítulo 2 Metodología	29
2.1. Primera fase: Enfoque cuantitativo con carácter descriptivo.....	32
2.2. Segunda fase: Enfoque cualitativo desde el método fenomenológico	33
2.3. Hipótesis	35
2.4. Variables	36
2.5. Instrumento de investigación	36
2.6. Circuitos de observación sistemática	37
1.7. Encuesta	40
2.8. Entrevista	41
2.9. Análisis de los datos	43
2.10. Delimitación.....	45
2.11. Resultados esperados	46
Capítulo 3 Marco histórico o contextual.....	48
3.1. Municipio de Riosucio.....	50
Capítulo 4 Marco conceptual.....	54
4.1. El derecho colectivo al goce del espacio público, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno	54
4.1.1. Fundamentos internacionales del derecho colectivo.....	55
4.1.2. Marco constitucional colombiano del derecho colectivo	57
4.1.3. Desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional	59
4.1.4. Aportes doctrinales del derecho colectivo	61
4.2. La teoría de control de la administración pública	63
4.3. Los controles en la Administración Pública en Colombia	64
4.3.1. El control administrativo.....	64

El control disciplinario.....	65
4.3.2. El control fiscal.....	65
4.3.3. El control político	66
4.3.4. El control social	66
4.4. La responsabilidad administrativa o responsabilidad de Estado.....	67
4.5. El control y la responsabilidad en la contratación estatal en el Departamento del Chocó.....	69
4.6. La corrupción en la contratación estatal para el caso de vías en el Departamento del Chocó	74
4.7. Las sanciones en la contratación estatal.....	79
4.7.1. La cláusula penal.....	79
4.7.2. La acción de repetición	83
4.8. Las vías como eje fundamental del desarrollo	87
4.9. La red secundaria y terciaria y la transformación del territorio	89
4.10. La utilización de las vías como factores de paz o de guerra	100
4.11. Caminos comunitarios de la paz total	107
Capítulo 5 Marco normativo complementario.....	114
5.1. Control y Fiscalización en la Contratación de Infraestructura Vial Secundaria y Terciaria en Colombia (Énfasis en el Chocó).....	121
5.2. Rol de la Procuraduría.....	125
5.3. Las veedurías como mecanismo de control social	128
5.4. Contratación pública en situaciones de posconflicto: enfoque en infraestructura vial secundaria y terciaria en el Chocó	136
5.5. Principios de legalidad, eficiencia y eficacia en la contratación pública	137
5.6. Evaluación y control de la ejecución de proyectos mediante GESPROY.....	138
Capítulo 6 Resultados, hallazgos y triangulación	141
6.1. Resultados y hallazgos en las encuestas.....	142
6.1.1. Caracterización demográfica de la población encuestada.....	142
6.1.2. Percepción sobre el acceso a servicios públicos y calidad de vida	144
6.1.3. Percepción sobre la gestión del Departamento del Chocó en relación con la red vial secundaria y terciaria	145
6.1.4. Condiciones administrativas e institucionales para el mantenimiento de la red vial en Riosucio, Chocó	147
6.1.5. Análisis del Ranking General de Factores de Ausencia de Paz en Riosucio, Chocó (2016–2024)	149
6.1.6. Transformación de los conflictos a partir del Acuerdo de Paz.....	150
6.1.7. Derecho colectivo a una infraestructura vial adecuada.....	152

6.1.8. Derecho al transporte público	153
6.1.9. A modo de conclusión de esta sección.....	154
6.2. Resultados y hallazgos en las entrevistas	155
6.3. Análisis cualitativo.....	161
6.4. El Comité de Proyectos Críticos: Gobernanza técnica para el rescate de la inversión pública en el Chocó (2024–2025).....	163
6.4.1. Antecedentes: el rezago estructural de la inversión pública en el Chocó	164
6.4.2. Contexto de creación del Comité de Proyectos Críticos	166
6.4.3. Fundamento jurídico y estructura normativa del Decreto 0117 de 2024	167
6.4.4. Reuniones clave y avances institucionales.....	169
6.4.5. Aportes del comité a la gobernanza territorial	171
6.5. Hallazgos en el Plan de trabajo de proyectos críticos del gobierno del Chocó	173
6.5.1. Informe de actas sobre los proyectos intervenidos por el Comité.....	176
6.6. Triangulación de la información	196
6.6.1. Articulación entre resultados empíricos y el marco teórico.....	197
6.6.2. Contraste con el estado del arte.....	199
6.6.3. Coherencia normativa y política del caso estudiado	201
6.6.4. Aportes conceptuales del estudio	203
6.6.5. Coyunturas críticas y cambios de gobierno	205
6.6.7. Proyección investigativa y campos de estudio emergentes.....	206
Capítulo 7 Conclusiones y recomendaciones	209
7.1. Conclusiones generales	209
7.2. Perspectiva de acción del Comité de Proyectos Críticos	210
7.3. Recomendaciones.....	211
Capítulo 8 Referencias bibliográficas	215
Capítulo 9 Anexos	227

Lista de figuras

Figura 1. Pretensiones de la investigación mixta.....	30
Figura 2. División político-administrativa del Chocó.....	49
Figura 3. Resultados de distribución por género.	143
Figura 4. Distribución por estrato.	144
Figura 5. Carencia de servicios públicos.	145
Figura 6. Estado de la red vial secundaria y terciaria.	146
Figura 7. Percepción ciudadana de las vías.	148
Figura 8. Incidencia del Acuerdo de Paz en los conflictos	151
Figura 9. Garantía del derecho al goce de una red vial adecuada.....	152
Figura 10. Garantía del derecho al transporte público.	153

Lista de tablas

Tabla 1. Funciones asignadas al Comité de proyectos críticos	168
Tabla 2. Contratos estatales de viabilidad para el Chocó.....	194

Lista de anexos

Anexo A. Guía circuito de observación	227
Anexo B. Formato de encuesta	230
Anexo C. Guion de Entrevista	232
Anexo D. Resultados de encuesta	233
Anexo E. Transcripción de las entrevistas	233

Resumen

Esta investigación doctoral analiza cómo la gestión de la red vial secundaria y terciaria en Riosucio (Chocó), entre 2016 y 2024, incide en la progresiva realización del derecho colectivo al goce del espacio público vial, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno en el marco del Acuerdo de Paz. Con un enfoque mixto (componente cuantitativo de estadística descriptiva) y perspectiva interpretativa, se triangulan fuentes documentales, encuestas a actores del sector, entrevistas semiestructuradas y normativa vigente. Se operativizan variables y se modela su relación gestión de inversión vial ↔ conflicto armado ↔ construcción de paz. Los hallazgos evidencian limitaciones estructurales en planeación, ejecución y seguimiento, así como discontinuidades por cambios de gobierno; a la vez, muestran que la adopción de Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) por corredor e indicadores de resultado (acceso, transitabilidad, asequibilidad, continuidad, seguridad, cobertura de transporte) orienta el gasto hacia la garantía efectiva de derechos. La creación del Comité de Proyectos Críticos se perfila como bisagra de garantía (trazabilidad, decisiones motivadas, participación incidente e interoperabilidad con SECOP–SUIFP–GESPROY). Se concluye que el fortalecimiento de capacidades organizacionales, la participación incidente y la planificación territorial con justicia espacial son condiciones necesarias para que las vías rurales habiliten derechos fundamentales y cohesionen social y territorialmente a regiones históricamente marginadas.

Palabras clave: Derecho colectivo, Infraestructura vial secundaria y terciaria, Gobernanza pública, Regalías, Comité de Proyectos Críticos, Paz territorial

Abstract

This doctoral research examines how the management of secondary and tertiary road networks in Riosucio (Chocó, Colombia), from 2016 to 2024, contributes to the progressive realization of the collective right to public space, adequate road infrastructure, and dignified transport within the Peace Agreement context. Using a mixed-methods design (with a descriptive statistics quantitative component) and an interpretive lens, the study triangulates documentary sources, stakeholder surveys, semi-structured interviews, and current legal frameworks. Variables are operationalized and linked through the public road investment ↔ armed conflict ↔ peacebuilding relationship. Findings reveal structural weaknesses in planning, execution, and oversight, and discontinuities due to government turnover; simultaneously, they show that adopting Service Level Agreements (SLAs) per corridor and rights-based outcome indicators (access, passability, affordability, continuity, safety, public transport coverage) directs spending toward effective rights fulfillment. The Critical Projects Committee emerges as a rights-guaranteeing hinge (traceability, reasoned decisions, meaningful participation, and interoperability with SECOP–SUIFP–GESPROY). The research concludes that organizational capacities, meaningful community participation, and territorial planning with spatial justice are essential for rural roads to enable fundamental rights and strengthen social and territorial cohesion in historically excluded regions.

Keywords: Collective Right; Secondary and Tertiary road Infrastructure, Public Governance, Royalties, Critical Projects Committee, Territorial peace

Capítulo 1 Problema de investigación

1.1. Descripción del problema

A lo largo del siglo XIX, las guerras civiles en Colombia influyeron profundamente en la organización territorial y en los esfuerzos por establecer nuevas rutas nacionales que articularan regiones estratégicas para el desarrollo. Sin embargo, los trazados viales con orientación norte-sur, heredados del periodo colonial, persistieron como una constante estructural. En este contexto, Zaninovich (2017) destaca que fue apenas después de la Guerra de los Mil Días cuando Rafael Reyes impulsó inversiones importantes para la recuperación de carreteras, y medio siglo después, Rojas Pinilla lideró la construcción de la vía Panamericana, una red que conecta el continente de norte a sur. En esta evolución histórica se reconoce, además, que la infraestructura vial no puede leerse solo como obra pública: hoy constituye soporte del derecho colectivo al goce del espacio público, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno, parámetro que orienta cómo deben planearse y evaluarse las intervenciones.

La construcción de infraestructura vial ha estado históricamente vinculada a la disputa por el control territorial, los conflictos agrarios y la débil presencia estatal en las zonas periféricas. Según Castaño (2002), las falencias del Estado para actuar con eficacia han sido una causa estructural de conflictos. Por su parte, Zaninovich (2017) subraya que la distribución inequitativa de las redes viales no puede entenderse sin considerar el impacto del conflicto armado, que ha condicionado la ejecución de obras públicas y limitado el desarrollo regional. Desde esta óptica, la disputa por el territorio y la débil presencia estatal no solo condicionan la ejecución de obras:

configuran afectaciones al derecho colectivo cuando impiden acceso, seguridad y continuidad en la movilidad, especialmente en zonas periféricas.

La infraestructura vial representa la materialización de un derecho colectivo: garantiza el goce del espacio público vial y un transporte digno al habilitar acceso, seguridad, continuidad y asequibilidad. Las deficiencias en la red —más que efectos colaterales del conflicto— actúan como causas estructurales de exclusión, en particular en las redes secundaria y terciaria que requieren inversión sostenida y mantenimiento preventivo.

Según Ospina (2016), la financiación de estas vías proviene del Ministerio de Transporte a través del INVIAS, así como de los presupuestos departamentales, municipales y del Sistema General de Regalías (SGR). Para ello, las entidades territoriales pueden presentar proyectos ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), los cuales evalúan la viabilidad técnica, financiera y jurídica de las iniciativas. Estos arreglos de financiación deben entenderse como mecanismos para cumplir obligaciones positivas del Estado frente a ese derecho colectivo, lo que exige criterios de priorización con justicia espacial y Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) por corredor.

La inversión en secundaria y terciaria es crítica no solo por su impacto productivo: es el medio para garantizar derechos y consolidar presencia estatal legítima. En términos de derecho colectivo, su evaluación debe ir más allá del gasto ejecutado e incluir resultados en tiempo de acceso, transitabilidad, seguridad vial y cobertura de transporte público.

La precariedad de la red exige participación incidente desde el diseño hasta el seguimiento, con veedurías fortalecidas y transparencia activa. Este andamiaje social no solo mejora sostenibilidad y protección ambiental: habilita exigibilidad jurídica (p. ej., acción popular y de cumplimiento) cuando la inacción estatal afecta el derecho colectivo y, por tanto, la paz territorial.

Fortalecer la institucionalidad de planeación y ejecución implica asumir que la infraestructura vial es deber estatal ligado a la progresiva realización del derecho colectivo. Ello demanda capacidades técnicas, coordinación multinivel y estándares verificables de servicio, como condición de una política pública sostenible y territorialmente situada.

En el departamento del Chocó, la falta de una red de transporte intermodal constituye una de las principales barreras para el desarrollo. En el caso particular de Riosucio, funcionarios locales señalan que las limitaciones de conectividad impiden la movilización de productos y personas, elevan los costos de producción y reducen la cobertura de servicios públicos. Esta situación afecta de manera directa el bienestar de la población y limita las oportunidades de desarrollo, lo cual no se alinea con las iniciativas de cambio en el contexto del Acuerdo de Paz y el postconflicto en Colombia. Este déficit no solo frena el desarrollo: vulnera el derecho colectivo al restringir la movilidad digna y el acceso efectivo a servicios, en abierta tensión con los compromisos del Acuerdo de Paz.

Frente a esta problemática, el plan de desarrollo departamental ha priorizado el mejoramiento de la red vial, con énfasis en el municipio de Riosucio, donde se ha identificado la necesidad de recuperar las vías secundarias y terciarias. Para ello, se plantea una estrategia que incluye la realización de inventarios, la gestión de recursos, la contratación de obras y su posterior evaluación. Para asegurar eficacia, la estrategia deberá incorporar ANS por corredor (transitabilidad todo tiempo, mantenimiento y tiempos de respuesta) y metas de accesibilidad medidas en minutos a salud y educación.

Las entrevistas revelan que la escasez de recursos, la corrupción y los contratos inconclusos (2016–2024) han limitado la traducción del gasto en niveles de servicio. En términos de derecho,

estas fallas operativas se convierten en afectaciones al derecho colectivo cuando deterioran el acceso, la continuidad y la seguridad de la movilidad cotidiana.

La creación del Comité de Proyectos Críticos (Decreto 0117 de 2024) es un intento de reordenar la gobernanza del SGR como bisagra de garantía de derechos: instala trazabilidad, decisiones motivadas y coordinación multinivel para reactivar, reformular o cerrar proyectos; adopta ANS y un tablero abierto de información; y orienta la inversión a restablecer conectividad, presencia estatal y paz territorial en Riosucio y el Chocó.

1.2. Formulación del problema

En municipios históricamente marginados como Riosucio, en el departamento del Chocó, la red vial secundaria y terciaria no solo cumple una función técnica de conectividad, sino que constituye una expresión concreta del derecho colectivo al goce del espacio público, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno, reconocido por la Corte Constitucional como componente esencial del derecho a una vida digna y a la movilidad (Sentencias T-095 de 2016, T-153 de 1998, T-136 de 2019). Este derecho, interdependiente con otros derechos fundamentales como el trabajo, la salud y la educación (SU-360 de 2021), resulta indispensable para garantizar igualdad de oportunidades y cohesión social.

A pesar de su reconocimiento constitucional y jurisprudencial, en territorios como Riosucio persiste una brecha estructural entre la norma y la realidad. La falta de políticas públicas eficaces en planificación vial, conservación de caminos y oferta de transporte digno impacta desproporcionadamente a comunidades afrodescendientes, indígenas y rurales, así como a personas mayores, mujeres cuidadoras y personas con discapacidad (T-001 de 2018). Estas carencias generan no solo peligros físicos —como accidentes e insalubridad— sino también aislamiento social y económico, dificultando el acceso a servicios esenciales.

Entre 2016 y 2024, periodo que abarca tres administraciones municipales, el mejoramiento de la red vial secundaria y terciaria se incluyó de manera reiterada en los planes de desarrollo municipal y departamental. Sin embargo, la ejecución de las obras quedó mayormente en etapa contractual, con evidencias de adjudicaciones directas sin sustento técnico, sobrecostos y ausencia de supervisión (SECOP, 2024). Estos hechos, sumados a la persistente presencia de grupos armados ilegales, han limitado la movilidad segura y servido como justificación para la parálisis de proyectos. No obstante, organizaciones comunitarias sostienen que el abandono estatal es estructural y no exclusivamente atribuible al conflicto armado.

En este contexto, se configura un problema jurídico y social de doble dimensión:

Normativa: un marco constitucional y jurisprudencial garantista que reconoce el derecho colectivo a la infraestructura vial y al transporte digno, pero que carece de mecanismos eficaces de exigibilidad y ejecución progresiva.

Fáctica: una institucionalidad local y regional debilitada, con problemas de planeación, corrupción y ausencia de participación ciudadana, que perpetúa la desigualdad territorial y la exclusión social.

De esta tensión surge el problema de investigación jurídica: ¿De qué manera la negligencia prolongada en garantizar el derecho colectivo a una infraestructura vial adecuada y a un transporte digno constituye una responsabilidad estatal, y qué medidas legales y de política pública pueden aplicarse para su exigibilidad efectiva en contextos de vulnerabilidad social y marginación estructural?

1.3. Justificación

La importancia del presente estudio radica en establecer en qué medida la inversión en la red vial secundaria y terciaria (2016–2024) contribuye a la progresiva realización del derecho colectivo al goce del espacio público vial, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno en el municipio de Riosucio (Chocó). Este enfoque trasciende la obra pública como hecho aislado y la analiza como condición habilitante de acceso, seguridad, continuidad y asequibilidad de la movilidad, articulando los desafíos territoriales del Estado para una paz estable con los compromisos del Acuerdo Final.

Aunque el problema de la conexión vial con relación a las vías secundarias y terciarias de territorios en conflicto ha existido desde hace varias décadas, esta investigación puede considerarse novedosa atendiendo a los contenidos del Acuerdo de Paz suscrito por el gobierno nacional en 2016, el cual puede entenderse como una oportunidad para articular comunidades que vivieron la guerra y aspiran superar las violaciones de derechos a las que se han visto sometidas por más de cincuenta años. La novedad de esta investigación no solo deriva del contexto posterior a 2016, sino de su enfoque de derechos: se evalúa la inversión y la gestión vial a partir de estándares verificables (tiempos de acceso, transitabilidad, continuidad y cobertura de transporte), y de las obligaciones **positivas** del Estado frente a poblaciones históricamente excluidas.

Por ello, el presente estudio resulta de gran utilidad, ya que plantea una discusión teórica acerca de la relevancia de las vías en Colombia, como eje fundamental para la generación de la paz, lo cual permitirá señalar los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional respecto al derecho colectivo al goce del espacio público, en relación con una infraestructura vial apropiada y el derecho al transporte público vial en los territorios para contribuir en el desarrollo de la paz.

La investigación es relevante para la Gobernación del Chocó y las entidades territoriales porque, al contrastar el estado de la red secundaria y terciaria con los lineamientos de política, produce insumos operativos: línea base de indicadores de resultado (acceso, transitabilidad, asequibilidad, seguridad, continuidad, cobertura), propuesta de Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) por corredor, y criterios de priorización con justicia espacial. Con ello se explica cómo las decisiones de inversión impactan el uso del suelo, los flujos comerciales y la integración social y territorial.

La incorporación del Comité de Proyectos Críticos aporta una mirada organizacional clave para superar la parálisis administrativa. Como instancia técnica intersectorial, el Comité opera como bisagra de garantía de derechos: ordena expedientes, emite decisiones motivadas (reactivar, reformular, cerrar), instala ANS, fortalece la participación y el control social y mejora la trazabilidad mediante integración con SECOP, SUIFP y GESPROY. Su análisis permite pasar del conteo de recursos a la efectividad de derechos medidos por niveles de servicio.

Resulta fundamental evidenciar avances, estancamientos o retrocesos en la inversión 2016–2024 y el papel de los actores que han dado carácter estratégico al territorio. La investigación documenta cómo la presencia/ausencia estatal y las disputas por corredores afectan la movilidad digna y, por ende, el derecho colectivo. También reconoce que actores armados han instrumentalizado trazados y pasos, lo que exige salvaguardas (gestión del riesgo, enfoque étnico-diferencial, transparencia y veedurías) y continuidad técnica interadministraciones para proteger a las comunidades y asegurar el servicio.

Objetivos de la investigación

1.4.Objetivo general

Analizar, desde una perspectiva jurídica, institucional y social, los procesos de gestión y ejecución de los recursos destinados a la red vial secundaria y terciaria en el municipio de Riosucio (2016–2024), evaluando su contribución a la paz territorial y la garantía del derecho colectivo al goce del espacio público, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno.

1.5.Objetivos específicos

Identificar las principales barreras técnicas, jurídicas, financieras e institucionales que han obstaculizado la garantía efectiva del derecho colectivo a una infraestructura vial adecuada y a un transporte digno en Riosucio durante el periodo 2016–2024.

Interpretar la relación entre la gestión institucional de la inversión vial, el reconocimiento jurídico del derecho colectivo y la consolidación de condiciones mínimas para el desarrollo territorial y la paz.

Describir el funcionamiento, atribuciones y acciones del Comité de Proyectos Críticos, evaluando su papel en la reorganización institucional de la inversión pública vial como mecanismo para la materialización de este derecho colectivo.

Analizar el impacto de los procesos de gestión sobre la ejecución física y financiera de los proyectos, relacionando sus resultados con la exigibilidad y protección del derecho colectivo.

1.6.Estado del arte

La elaboración de este estado del arte se centra en antecedentes recientes sobre la importancia de las vías secundarias y terciarias en el desarrollo nacional y en la paz territorial, entendiendo que estas infraestructuras no son solo obras de conectividad sino soportes del derecho colectivo al goce del espacio público vial, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno.

En esa clave, y con foco en Riosucio (Chocó) durante 2016–2024, la literatura examina cómo la conectividad efectiva —medida en acceso, seguridad, continuidad y asequibilidad— puede habilitar derechos, reducir desigualdades territoriales y fortalecer el tejido social.

Uno de los referentes fundamentales es la investigación de Acemoglu & Robinson (2019), en la que retoman el análisis de Max Weber sobre el proceso de formación estatal en Francia, según lo planteado en el estudio *Peasants into Frenchmen*. En su argumentación, destacan que factores como las vías de comunicación fueron decisivos para el surgimiento de una sociedad moderna. A partir de este ejemplo, sostienen que las infraestructuras pueden desempeñar un papel dinamizador en las comunidades, al incidir en la transformación de sus aspiraciones, formas de organización y prioridades políticas.

En contraste con el proceso francés, Acemoglu & Robinson (2019) señalan que en Colombia ha existido una histórica falta de voluntad para invertir en la construcción de vías. Un ejemplo de ello es la carretera entre Pasto (capital de Nariño) y Mocoa (Putumayo), cuya construcción se inició en 1582 y, hasta 1912, solo se habían completado 120 kilómetros. Esta obra fue desarrollada con trabajo forzado de comunidades indígenas, dirigido por sacerdotes capuchinos. Fue únicamente tras un ataque militar peruano en la zona del río Caquetá que el Estado colombiano destinó una suma de treinta y seis mil pesos para reactivar el proyecto (Acemoglu & Robinson, 2019). Estos explican este hecho a la luz del planteamiento de Charles Tilly, quien sostiene que la guerra impulsa la consolidación del Estado. En este caso, el conflicto con Perú en 1932 llevó al gobierno colombiano a declarar esa carretera como una vía de defensa nacional, destinando recursos para su ampliación y mantenimiento.

No obstante, dicha infraestructura no fue extendida hasta Puerto Asís sino hasta 1957, es decir, veinticinco años después del fin de la confrontación con Perú. Años más tarde, en 1991, el periódico nacional *El Tiempo* se refirió a esta vía como una ruta extremadamente peligrosa, frecuentemente afectada por presencia guerrillera y accidentes viales, razón por la cual fue bautizada popularmente como “el trampolín de la muerte” (Acemoglu & Robinson, 2019, p. 440). Aunque para 2016 se logró avanzar en su ampliación con quince kilómetros adicionales, las obras fueron nuevamente interrumpidas por la falta de financiamiento.

En este contexto, los anteriores autores dicen que Alberto Lleras Camargo, en 1946, en un discurso ante la Sociedad de Agricultores de Colombia señaló que las iniciativas rurales en salud, crédito o educación, que se presentan como soluciones para mejorar las condiciones del campesinado, suelen concentrarse en las aldeas y beneficiar principalmente a los sectores más favorecidos de la sociedad colombiana. También dijo que existe una clara desconexión entre el 71% de la población que habita en zonas rurales y el resto del país. No hay vías de comunicación adecuadas, ni contacto directo, ni infraestructura vial o mecanismos de intercambio. Incluso a pocos minutos de Bogotá, es posible encontrar comunidades campesinas que viven en condiciones que parecen pertenecer a otra época, insertas en una realidad social y cultural completamente distinta, separadas del resto de la sociedad por siglos de desigualdad (Acemoglu & Robinson, 2019).

De acuerdo con lo anterior, cabe referir que existen varios ejemplos de insuficiente inversión vial en Colombia, muestra de ello es que para el año 2013, en medio de huelgas y protestas en Colombia, los mineros arrollaron Quibdó, la capital del Departamento del Chocó, en sus demandas insistían que no existía carretera desde Quibdó hasta el resto del país, ello propició otras huelgas en el país, resaltando el movimiento de la Dignidad Cafetera y la Dignidad PAPER, resalta

Lechera y Cebollera, grupos afectados por una sociedad resignada y desmovilizada, moldeada para preservar el statu quo de las élites en Colombia (Acemoglu & Robinson, 2019).

Los aportes de Acemoglu & Robinson (2019) permiten leer la historia vial de Colombia como un problema de distribución desigual del poder y de las infraestructuras, cuyas consecuencias trascienden lo económico. A la luz del derecho colectivo mencionado, la inequidad en trazados y la intermitencia en la inversión se traducen en afectaciones sistemáticas al goce del espacio público vial y al transporte digno, debilitando la presencia estatal legítima y, con ello, las condiciones para la paz territorial. El vínculo entre rutas, control de la violencia e incentivos para la inversión muestra que las carreteras operan como dispositivos de ciudadanía material y no solo como soportes del mercado.

Espinosa & Rubiños (2022) subrayan que el cierre del conflicto con las FARC-EP abrió una ventana para integrar regiones históricamente marginadas, pero advierten que la agenda de infraestructura sigue condicionada por lógicas de mercado. Releído desde el derecho colectivo a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno, su argumento implica que la planeación y priorización de redes secundarias y terciarias debe orientarse por obligaciones estatales verificables —acceso, continuidad, seguridad y asequibilidad— y no solo por rendimientos económicos. En esa medida, la política vial deviene un instrumento de paz territorial si traduce inversión en garantías efectivas de movilidad digna para comunidades periféricas.

Así las cosas, es necesario mencionar que Espinosa & Rubiños (2022) afirman que con el cierre del conflicto armado con las FARC-EP, se abrió la posibilidad de incorporar zonas rurales previamente afectadas por la violencia al proyecto nacional y a las dinámicas del entorno global. Esta apertura territorial permite pensar en la implementación de planes de desarrollo que no solo

impulsen el crecimiento económico, sino que también favorezcan la inclusión de comunidades históricamente marginadas. En la medida en que estas intervenciones logren conectar efectivamente a estos territorios con el resto del país, se fortalecerá la cohesión social y se ampliarán las oportunidades de participación y progreso para sus habitantes.

Lo anterior se considera relevante para esta investigación, ya que ofrece una mirada reflexiva sobre los desafíos territoriales que surgieron con la firma del Acuerdo de Paz entre las FARC-EP y el Estado colombiano, haciendo énfasis en la problemática de las vías terciarias en zonas históricamente afectadas por el conflicto armado. El análisis identifica que la estructura vial del país ha estado orientada más hacia la promoción de flujos económicos y la integración de ciertas regiones a la lógica global, que hacia el fortalecimiento del tejido social y territorial. Sin embargo, el propio Acuerdo abre la posibilidad de revertir este enfoque, al permitir que se establezcan conexiones entre comunidades que estuvieron en confrontación, promoviendo procesos de inclusión en lugar de profundizar la marginalidad o el sometimiento a dinámicas bélicas y de mercado (Espinosa y Rubiños, 2022).

En una línea similar, el estudio desarrollado por Bolívar & Quintero (2019), analiza el panorama de estas infraestructuras, detallando su cobertura, estado físico, causas del deterioro, zonas más vulnerables y su vínculo con las consecuencias del conflicto armado. Este trabajo destaca la importancia de destinar recursos para la rehabilitación de las vías secundarias y terciarias, entendiendo su relación con el desarrollo de paz en territorios históricamente excluidos. Además, se afirma que dicha infraestructura favorece la producción, genera empleo y contribuye al incremento de los ingresos familiares.

Por otro lado, la investigación llevada a cabo por Narváez (2018), propone un conjunto de directrices integrales para orientar la planeación y ejecución de proyectos viales en zonas rurales en el marco del postconflicto. El objetivo de estas propuestas es garantizar la preparación técnica de los proyectos antes de su contratación con el fin de asegurar la gestión de los recursos públicos.

Narváez (2018) afirma que las vías terciarias han sido tradicionalmente relegadas en las políticas públicas del país, a pesar de que una parte significativa de la población colombiana vive en estas zonas y depende de la agricultura como principal fuente de sustento. Desde esta perspectiva, el estudio plantea nueve estrategias que consideran aspectos técnicos, financieros, jurídicos y sociales, diseñadas para ser implementadas desde la etapa de formulación de los proyectos, con participación activa del gobierno nacional.

Dentro de las estrategias propuestas para el fortalecimiento de la red vial terciaria, resulta indispensable tener en cuenta la planificación técnica, el compromiso y la disposición de los servidores públicos. Se hace énfasis en la necesidad de que estas personas sean lo suficientemente proactivas frente a la gestión de recursos, con el fin de mantener las vías en condiciones óptimas. Es decir que, no es suficiente con realizar intervenciones esporádicas que garanticen la movilidad de forma temporal; se requiere la formulación de políticas públicas orientadas a la sostenibilidad de la infraestructura vial. Como ejemplo, se plantea que los municipios, mediante una gestión adecuada, podrían adquirir maquinaria para conformar unidades comunitarias de mantenimiento, capaces de responder a emergencias y asegurar la transitabilidad continua de las rutas rurales (Narváez, 2018).

Con base en esta perspectiva, el estudio concluye que, desde la visión de organismos internacionales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID),

el Banco Mundial, entre otros, las vías terciarias deben considerarse como una prioridad estratégica. Esto se justifica por el impacto positivo que tienen en las economías regionales, en el bienestar de las poblaciones rurales y en el acceso a servicios esenciales como la educación, la salud, el acceso al agua potable y al empleo.

La investigación previamente citada aporta elementos valiosos a este trabajo, especialmente en lo relacionado con el análisis de las estrategias sugeridas para mejorar la red terciaria. Aunque dichas propuestas no garantizan por sí solas el éxito total del proyecto, sí representan un avance frente a las prácticas actuales en lo que respecta a la planeación, contratación y ejecución de obras viales. Estas estrategias pueden aplicarse dentro del marco del Plan Nacional de Vías Terciarias, y pueden transferirse a otros proyectos de infraestructura que enfrenten desafíos similares en el ámbito territorial.

Desde una óptica complementaria, Álvarez (2017) examina la relación entre la consolidación de la paz y el papel activo del Estado en la implementación de acciones concretas en las zonas rurales afectadas por el conflicto armado. En su análisis, la autora expone que Colombia cuenta con una red vial de más de 200.000 kilómetros, de los cuales más de 140.000 corresponden a vías terciarias, cuya responsabilidad recae, en general, sobre los municipios en términos presupuestales. Con base en datos de densidad vial, destaca que mientras el promedio nacional es de 17,8 kilómetros construidos por cada 100 km² de territorio, en el caso de la red terciaria el indicador baja a 12,8 km/100 km², y en algunos departamentos incluso es inferior a 9 km/100 km².

A partir de estos datos, la autora concluye que el foco de la inversión en infraestructura no debe centrarse únicamente en el número de kilómetros construidos o en los recursos

desembolsados, sino en el impacto sobre la conectividad de los territorios. En este sentido, propone como criterio de evaluación el número de comunidades que logran el acceso eficaz a servicios públicos y proyectos productivos en zonas anteriormente controladas por actores armados (Álvarez, 2017). El estudio de la anterior autora resulta de gran utilidad para esta investigación, ya que plantea con claridad el desafío que enfrenta el Estado colombiano en la priorización de sus inversiones. Aun en un escenario de recursos limitados, se requiere establecer criterios sólidos para determinar qué municipios y qué vías deben ser intervenidos primero, dando prioridad a aquellos territorios más afectados por el conflicto armado. Álvarez (2017) ofrece una visión amplia sobre la problemática que enfrenta Colombia en relación con este tipo de infraestructura. El autor sostiene que las vías terciarias cumplen un papel fundamental en la transformación del campo, en la disminución de las desigualdades sociales y en el fortalecimiento de la presencia estatal en regiones que requieren estabilización y nuevas oportunidades de desarrollo, especialmente en el contexto de transición que atraviesa el país.

A partir del estudio mencionado, Álvarez (2017) propone un conjunto de acciones concretas basadas en las experiencias recogidas en el sector de infraestructura de transporte. Como resultado, plantea una estrategia de intervención enfocada en las vías terciarias, que incorpora la participación activa de las comunidades. Esta estrategia se estructura en tres niveles: el primero está conformado por labores de mantenimiento, realizadas con el apoyo directo de la población. El segundo nivel contempla intervenciones más estructurales, como la instalación de placas huella, obras de contención, construcción de puentes, y la inversión en mantenimientos periódicos a través de contratos de obra pública que también pueden incluir participación comunitaria. El tercer nivel incorpora el uso de nuevas tecnologías para fortalecer el sistema.

A partir del anterior enfoque, el estudio concluye que las intervenciones comunitarias en vías terciarias aportan múltiples beneficios. Entre ellos, se destacan el compromiso ciudadano mediante la transmisión de conocimientos técnicos a las comunidades, el impulso a la construcción local y el fortalecimiento del control social sobre la gestión pública. Además, se promueve una priorización del gasto que responde a criterios productividad y paz.

Los aportes del estudio permiten evidenciar la necesidad de diseñar estrategias que aborden las debilidades y amenazas actuales en la gestión de las vías terciarias. Dichas estrategias deben facilitar una articulación real entre el Estado, el sector privado, la cooperación internacional y las organizaciones comunitarias, con el fin de fomentar el desarrollo, la armonización de esfuerzos y la construcción de escenarios de prosperidad. Asimismo, Ospina (2016), plantea que la infraestructura vial ha sido priorizada como un medio para fortalecer la presencia del Estado, impulsar la economía en las regiones y mejorar las condiciones de vida de la población.

Los aportes que genera el mencionado estudio a la presente investigación se encuentran relacionados con la importancia de la conservación y uso sostenible de los recursos naturales de Colombia, mediante acciones estatales que beneficien a la sociedad con una gestión ambiental adecuada. En otras palabras, la importancia de analizar la gestión ambiental como una herramienta generadora de paz en Colombia, considerando la relevancia de la gestión de recursos para lograr las acciones planificadas.

En su estudio, Castaño (2002) analiza el papel que han desempeñado las vías de transporte en el país, destacando su impacto tanto en la transformación del entorno natural como en las dinámicas sociales. El autor argumenta que estas infraestructuras han sido elementos esenciales para los intereses del Estado y de los grupos insurgentes. Este autor realizó un análisis de la política

ambiental y vial existente en Colombia, desde el contexto del conflicto social y político que para la época de su investigación caracterizaba a la sociedad colombiana, analizando la relación existente entre el tema de las vías, los bosques y el conflicto existente, proponiendo reflexiones enmarcadas en la política de la paz que aspira el gobierno nacional desde hace varias décadas.

Dicho lo anterior, se concluye que los programas y políticas viales impulsados por el gobierno solo generan beneficios reales para la sociedad en la medida en que incorporen principios de sostenibilidad, consideren los impactos sobre los asentamientos humanos que se ven intervenidos por estas obras, y se alineen con procesos de ordenamiento territorial y gestión ambiental (Castaño, 2002).

Este análisis resulta pertinente para la presente investigación, ya que permite comprender que el sistema vial cumple una función técnica, económica e incide en la resolución de los conflictos sociales del país. Por tal motivo, el desarrollo de la red vial debe basarse en una planeación participativa que contemple los aspectos sociales y ambientales del territorio.

Capítulo 2 Metodología

La presente investigación adopta un enfoque mixto, sustentado en la integración estructurada de los métodos cuantitativo y cualitativo. Esta decisión metodológica responde a la necesidad de alcanzar una comprensión holística del fenómeno analizado, reconociendo que la complejidad de las dinámicas investigadas no puede ser aprehendida plenamente mediante un único enfoque. La articulación de ambos métodos permite abordar la realidad desde múltiples dimensiones, enriqueciendo el análisis y fortaleciendo la validez de los hallazgos.

De acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (2014), el enfoque mixto no implica una simple yuxtaposición de técnicas, sino una integración sistemática que conserva la lógica, la estructura y los procedimientos propios de cada paradigma. En este estudio, dicha integración se materializa tanto en la fase de recolección como en la de análisis de los datos, permitiendo el diálogo entre los resultados obtenidos mediante instrumentos estadísticos —en este caso, con un componente cuantitativo centrado en estadística descriptiva— y aquellos derivados de fuentes narrativas propias del enfoque cualitativo. Esta triangulación metodológica posibilita interpretaciones más sólidas y concluyentes, al combinar la profundidad del análisis cualitativo con la capacidad del enfoque cuantitativo para describir tendencias y patrones.

La postura de Aguilar (2016) respalda esta elección metodológica al sostener que los métodos mixtos se fundamentan en procesos sistemáticos que permiten analizar tanto la información cuantitativa como la cualitativa, y posteriormente integrarlas para formular inferencias a partir del conjunto de datos recolectados. Este tipo de enfoque amplía las posibilidades de interpretación y favorece la triangulación de resultados para una mayor profundidad analítica. Así mismo, autores como Di Silvestre (s. f.) han reconocido que en la

actualidad existe una creciente aceptación dentro de la comunidad científica hacia la convergencia metodológica, superando las antiguas tensiones entre posturas exclusivamente cualitativas o cuantitativas.

En cuanto al diseño, se optó por la aplicación coordinada de instrumentos cuantitativos — como encuestas y análisis de indicadores estadísticos— y herramientas cualitativas —como entrevistas semiestructuradas y revisión documental— cuyo análisis conjunto permite identificar patrones, establecer relaciones causales y comprender el contexto en el que se inscriben los hechos. La integración de ambas perspectivas permite abordar tanto los aspectos observables como las dimensiones subjetivas del fenómeno investigado.

En este marco, las denominadas “variables” empleadas en el diseño original se redefinen como variables operativas, entendidas como categorías observables y medibles que permiten relacionar los diferentes componentes del estudio. Estas variables se articulan en la relación Gestión de inversión vial ↔ Conflicto armado ↔ Construcción de paz, reconociendo que la infraestructura vial y su gestión pueden incidir en dinámicas de conflicto o en la generación de condiciones para la paz territorial. Esta relación se analiza considerando los alcances y límites propios del diseño de investigación, en el que el componente cuantitativo describe y caracteriza el fenómeno, mientras que el cualitativo profundiza en la comprensión de los procesos, percepciones y contextos específicos.

Figura 1.

Pretensiones de la investigación mixta.



Fuente: Hernández et al. (2014, p. 8).

De acuerdo con la figura N° 1 se puede observar que el desarrollo de la investigación, bajo el enfoque mixto, integra la recolección de datos de forma cualitativa o cuantitativa, con el fin de entender el tema objeto de estudio. Esta investigación presenta como base el método mixto, ya que busca obtener datos cualitativos arrojados por el marco de referencia en el que se encuentran asentados los grupos humanos y, al mismo tiempo, procura obtener resultados precisos desde información cuantitativa que permite efectuar análisis comparativos con otros contextos.

Desde una perspectiva fenomenológica, el componente cualitativo de este estudio parte de la necesidad de comprender la realidad desde la forma en que las personas la experimentan. Para ello, el investigador adopta un rol cercano a los participantes del estudio, procurando captar cómo interpretan y dan sentido a su entorno cotidiano. Esta postura supone que los resultados obtenidos

no serán necesariamente fijos, dado que el enfoque cualitativo se caracteriza por su naturaleza inductiva y flexible (Aguilar, 2016).

En cuanto al análisis de los datos dentro de un enfoque mixto, Hernández et al. (2014) sugieren que es necesario presentar de manera explícita los procedimientos relacionados con la recolección y análisis de la información cuantitativa y cualitativa, cada uno con su metodología específica. Además, recomiendan organizar los resultados con base en un esquema de triangulación, lo cual permite observar coincidencias, contrastes o posibles contradicciones entre ambos tipos de datos.

En ese marco, la estrategia metodológica de esta investigación se estructurará en dos fases. La primera corresponde a la aplicación de métodos cuantitativos, desarrollados en una etapa inicial. La segunda fase, de carácter cualitativo, se construirá a partir de los hallazgos obtenidos en la fase anterior, lo cual permite hacer una interpretación más amplia mediante herramientas propias del análisis cualitativo.

2.1. Primera fase: Enfoque cuantitativo con carácter descriptivo

La primera etapa de esta investigación se enmarca en un enfoque cuantitativo, orientado por un proceso de análisis descriptivo. En esta fase, se emplean herramientas que permiten indagar las características de un fenómeno determinado. Tal como lo explican Hernández et al. (2014), este tipo de estudios tiene como propósito principal identificar cualidades de personas, grupos o acontecimientos objeto del análisis.

Conforme con esta perspectiva, Babbie (2000) plantea que uno de los fines de diversas investigaciones en las ciencias sociales es la descripción precisa de contextos o situaciones específicas. A diferencia de observaciones espontáneas o casuales, las descripciones obtenidas a partir de un proceso sistemático resultan más exactas y confiables. En este caso, la fase inicial del

estudio se focaliza en examinar cómo se ha dado la inversión en infraestructura vial secundaria y terciaria en el Departamento del Chocó durante el periodo 2016-2024, considerando su relación con la construcción de escenarios de paz en dicho territorio.

Siguiendo esta lógica, los autores previamente citados destacan que este tipo de investigaciones tiende a centrarse en la observación detallada del fenómeno tal como se presenta en el momento en que se realiza el estudio. Por ello, en esta primera fase se plantea una aproximación inicial al objeto de estudio, en la que se formulan hipótesis que actúan como referentes orientadores del proceso. Estas hipótesis permiten definir con claridad lo que se pretende indagar y constituyen una herramienta fundamental para guiar la búsqueda de conocimiento. Según Hernández et al. (2014), las hipótesis no deben tomarse como afirmaciones definitivas, sino como proposiciones provisionales que serán confrontadas y valoradas al finalizar el proceso investigativo.

2.2. Segunda fase: Enfoque cualitativo desde el método fenomenológico

La segunda etapa del estudio se desarrolla mediante un enfoque cualitativo, utilizando como base el método fenomenológico. Esta orientación metodológica, de corte introspectivo, tiene como finalidad identificar las cualidades esenciales de las vivencias y comprender aquello que experimentan los sujetos. Para ello, se recurre a la observación directa como técnica fundamental, la cual permite recoger información dentro del entorno cotidiano de las personas, en sus contextos reales, a fin de comprender mejor sus prácticas y relaciones sociales.

Este tipo de aproximación investigativa se caracteriza por trabajar con datos no numéricos, priorizando las descripciones de los hechos, interacciones y comportamientos, siempre considerando la perspectiva de quienes participan en el proceso. Se trata de captar el significado

de los fenómenos desde la óptica de los propios actores, lo cual marca una diferencia con los estudios que dependen de análisis estadísticos o cuantitativos. En este caso particular, se aplica este enfoque para estudiar cómo la inversión en infraestructura vial secundaria y terciaria entre 2016 y 2024, ha influido en la consolidación de condiciones de paz en el municipio de Riosucio, ubicado en el departamento del Chocó.

En esta línea, Tamayo & Silva (2017) sostienen que los fenómenos analizados por la investigación cualitativa suelen evolucionar de forma lenta, lo cual exige una observación prolongada en el tiempo. La fenomenología, originaria de la tradición filosófica, también ha sido asociada al enfoque de la interpretación, dado que ambos enfoques ponen énfasis en cómo se construye socialmente la realidad, reconociendo el papel que desempeñan los aspectos cognitivos, emocionales y situacionales en la comprensión de los hechos. Así, el método fenomenológico se basa en la participación activa, ya que el significado se elabora colectivamente a través de la interacción con los otros (Hernández et al., 2014).

Desde esta perspectiva, se reconoce que el conocimiento no es independiente del sujeto, sino que surge de la interacción entre quien investiga y lo que se investiga, siendo esta relación una construcción social influenciada por el entorno y las experiencias compartidas. Por esta razón, se considera apropiado recurrir a la codificación de los datos, a la identificación de palabras clave y patrones comunes que conduzcan a establecer categorías teóricas que sirvan como base para su interpretación y validación posterior.

El proceso de validación inicia con la implementación de pruebas piloto y la revisión por parte de expertos, lo cual permite fortalecer la confiabilidad del análisis. Todo el procedimiento, desde la recolección de información hasta el análisis e interpretación de los datos, será responsabilidad directa de la investigadora. El análisis de la información se realizará con base en

técnicas que aseguren su rigurosidad, recurriendo a la triangulación como estrategia metodológica. Dicha triangulación integrará aportes teóricos, resultados de la fase cuantitativa, hallazgos cualitativos, testimonios de actores y diversas fuentes de información, a fin de fortalecer las interpretaciones construidas a lo largo del estudio.

2.3. Hipótesis

El presente estudio parte de una serie de supuestos que pueden ser contrastados empíricamente y que orientan el análisis sobre la gestión de la red vial secundaria y terciaria como un factor clave en la construcción de paz y desarrollo territorial en el municipio de Riosucio, Chocó:

a) La infraestructura vial, en tanto condición habilitante para el acceso a derechos, servicios y mercados, ha sido un pilar fundamental en los procesos de transformación territorial en Colombia. Su presencia o ausencia incide directamente en las dinámicas de desarrollo y en la capacidad del Estado para consolidar procesos de paz sostenibles.

b) Las vías secundarias y terciarias cumplen funciones estratégicas tanto para los actores estatales como para los actores armados ilegales. Históricamente, han sido utilizadas como herramientas de control territorial o de reconciliación, dependiendo del proyecto político en disputa.

c) En el caso de Riosucio, las deficiencias estructurales en la red vial han sido aprovechadas por actores armados ilegales, que han implementado rutas propias para asegurar movilidad, presencia e influencia sobre el territorio. Estas dinámicas revelan el carácter dual de la infraestructura vial: puede ser un medio para la pacificación, pero también un instrumento de guerra.

d) Si bien la inversión pública en la red vial ha sido limitada y, en muchos casos, ineficiente, la reciente creación del Comité de Proyectos Críticos representa un intento institucional de corregir los problemas de planificación, ejecución y seguimiento que históricamente han afectado la gestión vial en el Chocó. Este comité, en la medida en que fortalezca la gobernanza técnica y administrativa, puede incidir en la reactivación de proyectos estratégicos, mejorar la conectividad y consolidar una presencia estatal efectiva en zonas de alta conflictividad.

2.4. Variables

Esta investigación propone un conjunto de elementos susceptibles de ser observados, cuya modificación permite analizar de forma sistemática el fenómeno investigado. Estas variables solo adquieren relevancia dentro del marco científico cuando se establecen vínculos entre ellas, lo que significa que, bajo una hipótesis, estas pueden validarse o desmentirse. Dicho esto, las variables son las siguientes:

- Las vías como eje fundamental del desarrollo.
- La red secundaria y terciaria y la transformación del territorio.
- La utilización de las vías como factores de paz o de guerra.
- El derecho colectivo al goce de una infraestructura vial y el derecho al transporte público.

Las variables serán conceptualizadas en el cuerpo teórico de la investigación y expresadas a través del análisis realizado de la información, mediante técnicas seleccionadas en este estudio, que darán respuesta a los objetivos formulados.

2.5. Instrumento de investigación

Con el fin de alcanzar los objetivos propuestos dentro de esta investigación, se plantean diferentes técnicas e instrumentos de recolección de datos que permiten abordar de manera

rigurosa y sistemática el problema de estudio. Estos instrumentos han sido seleccionados en función del enfoque metodológico adoptado, considerando tanto la naturaleza cualitativa como cuantitativa del fenómeno analizado.

2.6. Circuitos de observación sistemática

La observación constituye un procedimiento metodológico que se aplica en múltiples disciplinas, si bien ha alcanzado particular relevancia en los campos de las ciencias sociales, como la sociología y la antropología. Sin embargo, este enfoque analítico puede utilizarse en distintas áreas del conocimiento, dado que su propósito es examinar, comprender e interpretar tanto comportamientos como procesos relacionados con personas, entornos o fenómenos.

Tanto en su modalidad directa como indirecta, este tipo de observación implica la recolección de información sin que el investigador intervenga activamente en lo observado. Esta característica favorece un mayor grado de objetividad, ya que al no modificar el entorno o el fenómeno por medio de la interacción, es posible registrar su desenvolvimiento en condiciones naturales, evitando alteraciones provocadas por la presencia del observador (Salanova, 2018).

Desde esta misma perspectiva, se reconoce que la observación, como técnica empírica, tiene un origen remoto y difícil de precisar históricamente. A través de sus sentidos, el ser humano percibe su realidad circundante y, a partir de esa experiencia sensorial, elabora representaciones mentales que le permiten estructurar y comprender el mundo. En este sentido, la observación se define como la aplicación sistemática de los sentidos en la recopilación de información que permita esclarecer un problema de investigación. Esta puede clasificarse en participante, cuando el investigador se integra activamente al grupo observado, o no participante, cuando mantiene una

distancia analítica y solo presencia los hechos para obtener datos, como es el caso de este estudio (Medina, 2018).

Este procedimiento metodológico tiene como finalidad recolectar evidencia, tanto de carácter numérico como descriptivo, acerca de las inversiones ejecutadas en la red vial secundaria y terciaria del municipio de Riosucio entre los años 2016 y 2024. Se busca establecer su posible relación con el desarrollo productivo local y su incidencia en la consolidación de escenarios de paz territorial. En particular, se pretende analizar los cambios en el uso del suelo, el incremento en los flujos comerciales y el grado de integración territorial alcanzado en determinadas regiones, lo cual puede ser indicativo de avances en procesos de cohesión social y dinamismo económico.

También se pretende documentar si dichas intervenciones han representado progresos reales o si, por el contrario, han estado marcadas por estancamientos o retrocesos. Es clave reconocer el papel que han jugado los distintos actores involucrados, especialmente aquellos que han instrumentalizado el territorio para fines estratégicos, bien como herramienta de desarrollo o como mecanismo de dominación, incluyendo iniciativas viales impulsadas por grupos armados al margen de la ley como parte de sus estrategias de consolidación territorial.

Para desarrollar este componente investigativo, se ha definido una ruta metodológica estructurada en cinco etapas, las cuales permitirán organizar, registrar y controlar de forma rigurosa el proceso de observación y análisis.

Etapa I: Recopilación de información preliminar sobre infraestructura vial en Riosucio, Chocó

Durante esta fase inicial se realiza un proceso exhaustivo de búsqueda y análisis documental enfocado en identificar acuerdos normativos mediante los cuales se formalizaron

decisiones relacionadas con proyectos de inversión en vías secundarias y terciarias del municipio, financiados total o parcialmente con recursos provenientes de la Asignación para la Paz del Sistema General de Regalías (SGR). Asimismo, se lleva a cabo la exploración de registros de licitaciones públicas vinculadas con obras de infraestructura vial, a través de los portales oficiales del Sistema Electrónico para la Contratación Pública, tanto en su versión SECOP I como en SECOP II.

Etapas II: Procesamiento analítico de la información recolectada

Una vez recopilados los datos, se procede a su análisis en relación con el grado de ejecución de los recursos asignados, y se evalúa el cumplimiento de las exigencias de carácter legal, administrativo, técnico-operativo y ambiental que regulan la implementación de los proyectos. Esta información es organizada y sistematizada mediante herramientas de almacenamiento y visualización basadas en plataformas de Sistemas de Información Geográfica (SIG), facilitando así su posterior consulta y análisis territorial.

Etapas III: Representación cartográfica de la información

En esta etapa se genera la representación espacial de los datos obtenidos, incorporando detalles geográficos precisos sobre las áreas en las que se han ejecutado o se tiene previsto ejecutar intervenciones en la red vial, en el periodo comprendido entre 2016 y 2024. Esta cartografía permite comprender el impacto territorial de los proyectos y sus conexiones con las dinámicas sociales y económicas del municipio.

Etapas IV: Identificación de hallazgos y elaboración del diagnóstico

Se realiza una revisión crítica del desarrollo de los proyectos, prestando atención tanto al cumplimiento de las metas formuladas como a las debilidades observadas en los procedimientos

administrativos, los formatos empleados y las metodologías aplicadas. Esta evaluación permite construir un diagnóstico detallado sobre la efectividad de la inversión pública en infraestructura vial en el contexto territorial analizado.

Etapa V: Evaluación a partir de indicadores de gestión

Finalmente, se ejecuta una revisión orientada a verificar si las actividades desarrolladas se ajustan a los lineamientos establecidos en los manuales, guías y procedimientos internos de las entidades responsables. Se evalúa el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan la gestión de funciones institucionales, la adecuada administración documental y se identifican posibles inconsistencias en los procesos contractuales, con el propósito de establecer recomendaciones orientadas al fortalecimiento institucional.

1.7. Encuesta

La encuesta fue diseñada con el propósito de recoger información cualitativa y cuantitativa sobre la percepción, experiencia y conocimiento que tienen diversos actores (entre ellos diseñadores, ejecutores y promotores de proyectos viales) respecto al estado actual de la inversión en la red vial secundaria y terciaria en el municipio de Riosucio, departamento del Chocó, durante el periodo 2016-2024. El objetivo central fue establecer si dicha inversión contribuye efectivamente a dinamizar el desarrollo territorial y si puede considerarse un factor generador de condiciones de paz en el territorio, desde una mirada técnica, ambiental, institucional y ciudadana. El instrumento aplicado consistió en un cuestionario de tipo mixto, que combina preguntas cerradas (dicotómicas y de opción múltiple) con preguntas abiertas, permitiendo así la recolección de datos estructurados y opiniones calificadas. Este formato facilitó tanto la sistematización de respuestas mediante técnicas de análisis estadístico, como la exploración de valoraciones subjetivas, interpretaciones personales y experiencias de los encuestados con respecto al estado de

las vías, el rol de las autoridades y los impactos sociales de la infraestructura vial en contextos rurales.

La encuesta se organizó en cinco secciones temáticas. La primera corresponde a la caracterización general del encuestado, incluyendo variables personales como edad, género, estrato socioeconómico y lugar de origen. La segunda sección, titulada “Las vías como eje fundamental del desarrollo”, contiene una pregunta de opción múltiple que busca indagar por la relación entre infraestructura y crecimiento territorial. La tercera, “La red vial secundaria y terciaria”, explora las percepciones y conocimientos del encuestado mediante una combinación de preguntas dicotómicas y de opción múltiple. La cuarta, “La utilización de las vías como factores de paz o de guerra”, presenta dos preguntas orientadas a comprender cómo se percibe el papel de las vías en la generación de paz. Finalmente, la quinta sección, “El derecho colectivo al goce de una infraestructura vial adecuada y el derecho al transporte público”, recoge opiniones sobre el acceso equitativo y justo a la infraestructura vial en el municipio.

2.8. Entrevista

En la presente investigación se realizará una entrevista dirigida a expertos en el área objeto de estudio: diseñadores, ejecutores o promotores de proyectos viales realizados en Colombia. De las respuestas obtenidas se evidenciará la realidad en relación con la inversión en la red vial secundaria y terciaria como generadora de paz en el municipio estudiado.

Dentro del proceso investigativo se aplicará la técnica de la entrevista, entendida como una interacción de carácter personal y respetuoso, en la cual el entrevistado expone sus vivencias o interpreta ciertos acontecimientos desde su perspectiva particular, tal como lo propone Aguilar (2016). Esta herramienta permitirá recoger información relevante directamente de los actores

involucrados en la problemática, facilitando la comprensión de los contextos locales desde una aproximación cualitativa.

Adicionalmente, se llevará a cabo un análisis documental, el cual consiste en un conjunto estructurado de procedimientos orientados a representar tanto el contenido como los aspectos formales de los documentos revisados. El objetivo de esta estrategia es facilitar su consulta, sistematizar la información obtenida, e incluso producir insumos que puedan operar como equivalentes del documento original para su posterior análisis, así como lo plantea Hernández et al. (2014).

La entrevista será validada por expertos y será analizada mediante la triangulación de la información, por variables definidas en la investigación con anterioridad al diseño de los instrumentos.

Muestra

Para el cálculo de muestra de esta investigación se utilizó la fórmula:

Cómo calcular el tamaño de muestra para una población finita

$$n = \frac{N * Z_{\alpha}^2 * p * q}{e^2 * (N - 1) + Z_{\alpha}^2 * p * q}$$

n = Tamaño de muestra buscado

N = Tamaño de la Población o Universo

Z = Parámetro estadístico que depende el Nivel de Confianza (NC)

e = Error de estimación máximo aceptado

p = Probabilidad de que ocurra el evento estudiado (éxito)

q = (1 - p) = Probabilidad de que no ocurra el evento estudiado

Fuente: Hernández et al. (2014)

En la cual el total de la población fueron los habitantes del Municipio de Riosucio del área urbana entre 18 y 60 años que, de conformidad con lo reportado por el DANE, para el 2023, ascendieron a 3552, habitantes y el investigador quiere un nivel de confiabilidad del 95.55, en el que se determina que $K=2$, a demás desea un error muestra del 5% (e)

Se considera que estarán satisfechos el 50% $p= 0,5$ y $q = 0,5$

A continuación, se señala la formula aplicada para obtener la muestra en la presente investigación, dando como resultado el número 360 (360 ciudadanos a ser encuestados)

$$\frac{3552 \times 4 \times 0.5 \times 0.5}{0.0025 \times 3552 + 4 \times 0.5 \times 0.5} = \frac{3552}{8.8775 + 1} = \frac{3552}{9.8775} = 360 \quad \text{Muestra}$$

2.9. Análisis de los datos

El proceso de análisis de datos implica una serie de procedimientos que la investigadora aplicará a la información recopilada, con el objetivo de dar cumplimiento a los propósitos definidos en el estudio. Aunque estos procedimientos no pueden establecerse de forma completamente rígida desde el inicio, dado que durante la recolección de la información o en las etapas iniciales del análisis pueden surgir imprevistos o dificultades que modifiquen la planificación inicial, es necesario prever algunos lineamientos generales. En este sentido, se considera fundamental estructurar el análisis con base en la verificación de cada una de las hipótesis formuladas, ya que dichas definiciones influirán directamente en las decisiones tomadas durante la etapa de recolección de datos.

Por tanto, en esta investigación, se harán tabulaciones de datos obtenidos mediante las encuestas que determinan un valor cuantitativo y previamente un análisis cualitativo de los resultados obtenidos. Para esto, se usan gráficas Excel porcentuales y dadas mediante la respuesta de cada uno de los encuestados y/o participantes.

Lo que significa que, en los circuitos de observación, se usan guías de observación con aspectos definidos, que forman parte fundamental del inicio de recolección de información, una vez obtenidos los resultados se realizarán las gráficas correspondientes. Así mismo, la encuesta se genera bajo preguntas cerradas, las cuales serán determinantes para poder cuantificar la perspectiva frente al tema expuesto por parte de cada uno de los encuestados.

Posteriormente, se realizarán tabulaciones de datos obtenidos mediante las encuestas que determinan un valor cuantitativo y posteriormente un análisis cualitativo de los resultados obtenidos, se transcribirá la información, se usarán gráficas Excel porcentuales, las cuales serán realizadas de acuerdo a las respuestas dadas por cada uno de los encuestados y posteriormente la información obtenida será analizada a través del Software de Análisis Hermenéutico Atlas Ti, versión de prueba gratuita. A través de esta herramienta se generan unas redes semánticas que permiten la categorización de las variables identificadas en el proceso de recolección de la información.

La implementación de los diferentes instrumentos para la recolección de los datos en el contexto establecido permitirá un análisis cuantitativo y cualitativo, realizando posteriormente un cruce de información con base en la información obtenida, presentándose una triangulación de los resultados con las diversas fuentes empleadas.

Para llevar a cabo el análisis de los datos, se iniciará con una caracterización detallada de la información recolectada, seguida por un examen crítico que permita su interpretación. Posteriormente, se procederá a integrar los resultados mediante un ejercicio de triangulación, en el cual se contrastarán las distintas fuentes utilizadas a lo largo de la investigación. Este proceso se fundamenta en los aportes metodológicos desarrollados por Cisterna (2005), quien plantea la triangulación y la categorización como procedimientos clave para validar el conocimiento generado en los estudios de enfoque cualitativo.

2.10. Delimitación

Esta investigación se enfoca en analizar cómo la inversión destinada a la red vial secundaria y terciaria, durante el período 2016-2024, puede representar un elemento que contribuya a la construcción de paz en el territorio correspondiente al municipio de Riosucio, ubicado en el Departamento del Chocó. El estudio parte del reconocimiento del énfasis otorgado por el gobierno departamental en su Plan de Desarrollo al fortalecimiento de la infraestructura vial, donde se establece un orden de prioridades para la intervención, con especial atención a las vías transversales, así como a las redes secundaria y terciaria. Este enfoque se acompaña de una planificación orientada a la gestión eficiente de los recursos de financiación, en la que se incluyen etapas como el levantamiento de inventarios de vías, la definición de criterios de priorización, la estructuración de los proyectos, la gestión de fuentes de financiamiento, el desarrollo contractual y la correspondiente evaluación de los resultados.

Se partirá del mencionado documento y se realizará un análisis legal desde una metodología complementaria, analizando el contexto de la temática escogida en su relación con la generación de paz en Colombia, específicamente en el municipio objeto de estudio.

2.11. Resultados esperados

Se espera que dentro de los resultados que arroje la investigación se beneficien muchos actores que de manera directa o indirecta se relacionen con esta, la cobertura que se espera tener con la investigación sobre la inversión de vías secundarias y terciarias en el municipio de Riosucio, abarcando dimensiones sociales, culturales y económicas de sus comunidades, incidiendo en el desarrollo económico que puede darse en el posconflicto, señalando de manera clara de qué manera la inversión en la red vial secundaria y terciaria 2016-2024 puede constituirse en un factor contribuyente a la generación de paz y desarrollo en el municipio objeto de estudio.

Se espera la creación de un comité de proyectos críticos para el Departamento del Chocó que considere aspectos claves como la creación de un sistema de control y seguimiento de los proyectos viales, financiados con recursos de asignaciones directas, asignaciones para la inversión regional de regiones, asignaciones de inversión de CTEI, inversión de asignación ambiental, inversión de OCAD paz del Departamento y asignación para la inversión regional del Sistema General de Regalías (SGR), con el propósito de realizar un control previo, durante y posterior a los proyectos financiables con recursos del Sistema General de Regalías,

Dicho comité tendría asignada la competencia de proferir decretos de inviabilidad técnica, jurídica administrativa y financiera de los proyectos críticos, para comunicarle al Departamento Nacional de Planeación (DNP) que esos proyectos no se pueden ejecutar con recursos propios, toda vez que el Departamento del Chocó carece de ingresos propios, la inversión es centralizada. De esa manera, podría generarse un impacto favorable en el departamento, aumentando el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos y generando una reducción de la pobreza gracias, entre otras, a la provisión de alimentos y a la comercialización de bienes y servicios.

Se espera que esta investigación pueda ser utilizada como insumo para adoptar política pública en materia de inversión en la red vial secundaria y terciaria en el Departamento del Chocó, describiendo la importancia de cumplir con el principio de planeación en la formulación de los proyectos viales, con el propósito de generar un impacto en la formulación de los proyectos y en el control por parte de la Administración, lo cual influirá en la generación de paz en el territorio.

Capítulo 3 Marco histórico o contextual

La presente investigación se sitúa en el municipio de Riosucio, el cual ocupa el segundo lugar en términos de población dentro del Departamento del Chocó. Según el censo más reciente realizado por el DANE, la población total, compuesta por personas afrodescendientes, indígenas y mestizas, alcanza los 55.000 habitantes. Este territorio se localiza en la región del Bajo Atrato y cuenta con la mayor extensión de frontera entre Colombia y Panamá.

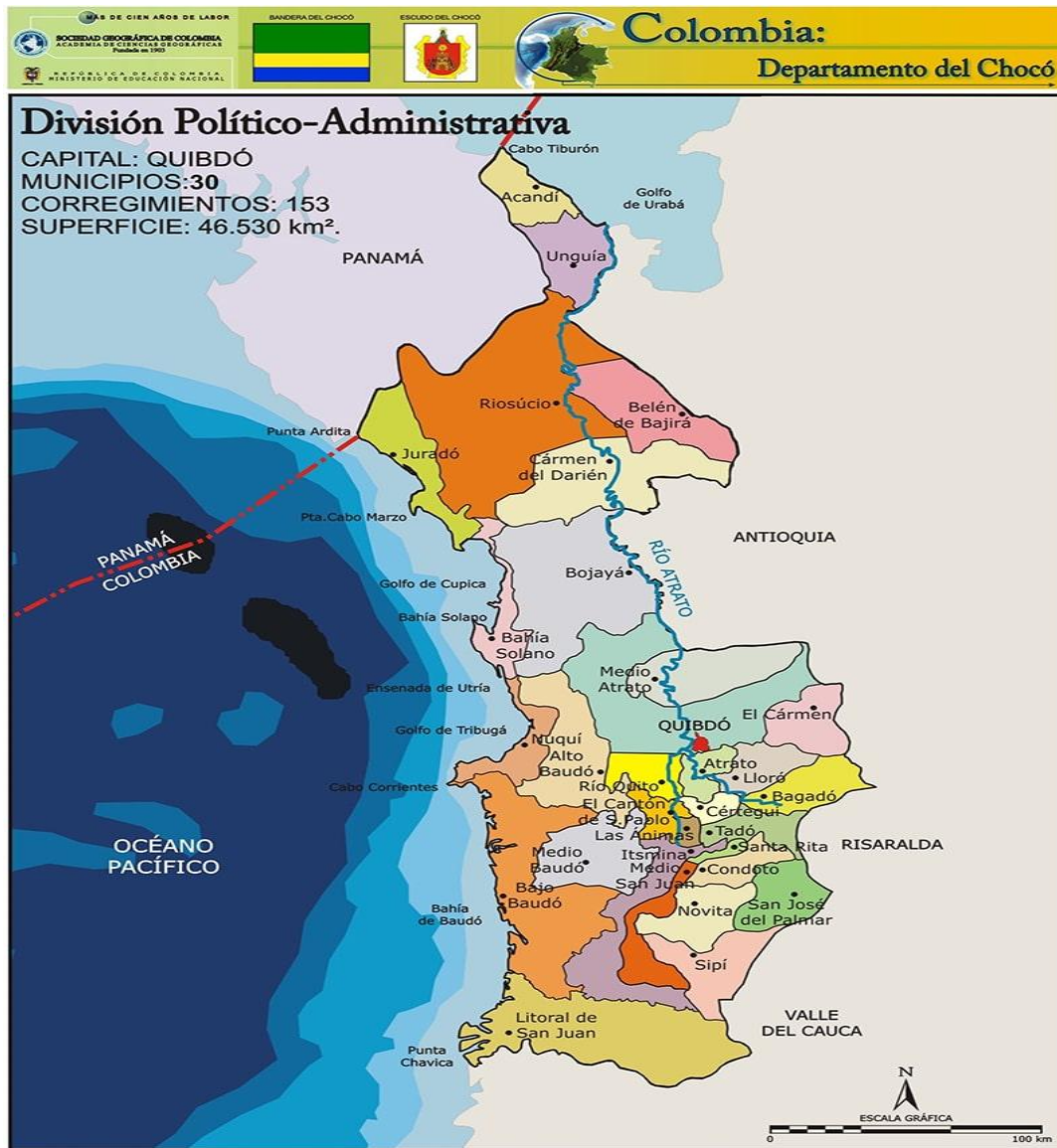
Dado que el Departamento del Chocó es el objeto de estudio, se incluirá una contextualización sobre su ubicación, características culturales, condiciones económicas y climáticas. Este departamento se sitúa en el litoral Pacífico colombiano, al noreste del país, y en su territorio se encuentran importantes ecosistemas como las selvas del Darién, así como las cuencas hidrográficas de los ríos Atrato y San Juan. Su capital es la ciudad de Quibdó.

De acuerdo con la Gobernación del Chocó (2016), este es el único departamento del país que tiene costas sobre los océanos Pacífico y Atlántico, además de ser la única entidad territorial que comparte frontera con Panamá. En esta zona se encuentra una de las eco regiones con mayores índices de precipitación a nivel mundial, producto de la convergencia de diversas franjas costeras del litoral pacífico.

Dentro de las figuras destacadas de la región se encuentra Primo Guerrero Córdoba, líder rural reconocido por su compromiso con las comunidades más vulnerables. Fue ampliamente admirado por su lucha constante contra la corrupción y por su defensa de los derechos colectivos. En cuanto a la infraestructura regional, se menciona la existencia de un canal interoceánico, así como una línea férrea que conecta el mar Caribe con el océano Pacífico. Esta conexión se establece en el Golfo de Urabá y la Bahía de Cupica, punto en el que también se enlaza con la Carretera

Panamericana y otras obras de importancia estratégica para la movilidad y el desarrollo regional (Gobernación del Chocó, 2016).

Figura 2.
División político-administrativa del Chocó



3.1. Municipio de Riosucio

El municipio de Riosucio se encuentra geográficamente delimitado al norte por la Provincia de Darién, en Panamá, y por el municipio colombiano de Unguía; al este colinda con los municipios antioqueños de Turbo y Mutatá; hacia el sur limita con Carmen del Darién y Bahía Solano; y al oeste, nuevamente con el Darién panameño y el municipio de Juradó. Con más de cinco siglos de existencia y 139 años de haber sido constituido como municipio, esta localidad enfrenta múltiples problemáticas que dificultan el mejoramiento de las condiciones de vida de su población. Uno de los aspectos más relevantes en este contexto es el uso del suelo y las condiciones de conectividad a través de las vías de comunicación.

En cuanto a sus medios de transporte, los habitantes de Riosucio disponen de diferentes alternativas. Una de las más importantes es el río Atrato, que permite la conexión fluvial tanto con Quibdó, capital departamental, como con la región del Urabá antioqueño. A través del Golfo de Urabá se puede acceder al municipio de Turbo, desde donde existe un servicio constante de transporte en lancha rápida.

El municipio cuenta también con una pista aérea en condiciones técnicas adecuadas, aunque actualmente no se encuentra en funcionamiento debido a la ausencia de infraestructura complementaria, como una caseta de pasajeros y otros elementos logísticos necesarios para su operación.

Con relación al transporte terrestre, existe una vía que comunica a Riosucio con el corregimiento de Belén de Bajirá y otros municipios de la subregión del Urabá antioqueño. Esta carretera ha sido objeto de intervención mediante el programa Contrato Plan, lo cual permitió la pavimentación de algunos tramos: aproximadamente 11 kilómetros entre Bajirá y Cauchera, y 24

kilómetros entre Bajirá y Playa Roja. Sin embargo, aún permanece sin pavimentar un tramo de 36 kilómetros que conecta con la cabecera municipal de Riosucio, dentro del cual se incluyen los cuatro kilómetros adjudicados al consorcio Darién en convenio con la Gobernación del Chocó desde el año 2017 (Noti Riosucio, 2019).

Es fundamental destacar que al municipio se puede acceder en la actualidad por vía terrestre y fluvial. Cuenta con 56 kilómetros de carretera que comunica la cabecera municipal con los corregimientos de los Manguitos, El 10, Playa Roja y Belén de Bajirá, y con Mutatá y Chigorodó en Antioquia; de esta vía 18 kilómetros se encuentran pavimentados con una proyección de 29 kilómetros.

Dentro del municipio de Riosucio, el principal medio de conexión es el río Atrato, junto con sus afluentes más relevantes. Esto hace que el transporte se realice, en su mayoría, por vía fluvial, utilizando embarcaciones como canoas, botes, lanchas, motonaves destinadas tanto a pasajeros como a carga, así como pangas o transportes rápidos con motor fuera de borda.

Según lo expuesto en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019, firmado por la máxima autoridad del municipio, la situación actual de las vías de comunicación presenta limitaciones importantes. Se indica que los ríos que atraviesan el territorio están obstruidos y muestran altos niveles de sedimentación, lo cual dificulta significativamente el desplazamiento de los pobladores desde sus comunidades hacia el centro urbano. Esta situación también afecta el transporte de productos provenientes de actividades económicas locales como la agricultura, la pesca y la explotación forestal. A estas dificultades se suma la ausencia de infraestructura clave: el municipio no dispone de un muelle apto para embarcaciones pequeñas ni de gran calado, y tampoco cuenta con una terminal de transporte terrestre que facilite la movilidad interna o externa.

Se cuenta con una pista aérea de 700 Mts que no está en operación, esto debido a los altos costos de los tiquetes aéreos a ciudades como Quibdó y Medellín, además de las exigencias de las transportadoras de cupos completos para poder efectuar vuelos. En la cabecera municipal las vías se encuentran en pésimo estado, no se cuenta con un solo metro de vía pavimentada, las calles y vías peatonales son estrechas, lo que imposibilita el tránsito de vehículos y en muchos casos el tránsito de personas, a muchos barrios de la ciudad se accede a través de puentes de madera y fibra.

De esta manera, estimó el gobierno municipal en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019 que, frente a la infraestructura total de transporte del municipio, se requiere un esfuerzo en la construcción de paz alto, comparado con la meta propuesta a 2019 del 50 %. Frente a la infraestructura de transporte urbano el municipio requiere un esfuerzo en la construcción de paz medio alto, comparado con la meta propuesta a 2019 de 25%; frente a la infraestructura de transporte rural el municipio requiere un esfuerzo en la construcción de paz medio bajo, comparado con la meta propuesta a 2019 de 53%.

La información suministrada por el gobierno del Municipio de Riosucio debe comprenderse en el contexto de la existencia de diversos conflictos sociales que han contribuido a desestabilizar el orden público de la región, a la presencia en la zona de guerrilla, paramilitarismo, narcotraficantes y delincuencia organizada asociada con los anteriores.

Además de las problemáticas estructurales previamente señaladas, el municipio de Riosucio y otros ubicados en la zona baja enfrentan riesgos ambientales recurrentes, entre los que destacan las inundaciones estacionales, especialmente durante los últimos meses del año. Estas amenazas naturales han sido históricamente desatendidas, a pesar de que el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), como entidad del gobierno central, tiene pleno conocimiento de sus causas.

Diversos estudios técnicos han evidenciado que la realización continua de trabajos de dragado en al menos una de las desembocaduras del río Atrato permitiría controlar el incremento de su caudal y prevenir tanto los desbordamientos como las crecientes que afectan a la población (Noti Riosucio, 2019).

Según lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal 2016–2019, la red vial terciaria del municipio de Riosucio presenta un notable deterioro, situación que ha generado inconformidad entre la ciudadanía. Como forma de protesta, la comunidad ha organizado bloqueos y cierres de vías, reclamando soluciones inmediatas. Un caso representativo es el de la vía que comunica la cabecera municipal con el corregimiento de Belén de Bajirá y con la región del Urabá antioqueño, cuya precaria condición ha llevado a los habitantes a exigir intervenciones por parte tanto de la administración municipal como del gobierno departamental del Chocó (Aguirre, 2020).

Capítulo 4 Marco conceptual

En el caso de esta investigación, cuyo eje es el derecho colectivo al goce del espacio público, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno, el marco conceptual se convierte en un espacio para esclarecer el sentido, el alcance y las implicaciones prácticas de este derecho, especialmente en territorios históricamente marginados. Esto implica reconocer que la movilidad y la conectividad física no son fines en sí mismos, sino condiciones habilitantes para el ejercicio efectivo de otros derechos, así como para la reducción de desigualdades estructurales.

Así planteado, este capítulo aborda el marco conceptual desde una perspectiva integral que combina fuentes internacionales, disposiciones constitucionales, desarrollos jurisprudenciales y aportes doctrinales. El análisis se inicia con la exposición del marco jurídico y jurisprudencial del derecho colectivo estudiado, no como un simple contexto normativo, sino como un instrumento para entender la relación entre infraestructura, movilidad y justicia social. Posteriormente, se profundiza en las categorías teóricas y enfoques analíticos que permiten vincular el problema de la infraestructura vial con la noción de justicia territorial, la garantía de derechos y la cohesión social. Con ello, se busca que el marco conceptual no solo sustente los hallazgos y conclusiones, sino que sirva como referencia para la formulación de políticas públicas orientadas a transformar de manera estructural las condiciones de movilidad en regiones como Riosucio, Chocó.

4.1. El derecho colectivo al goce del espacio público, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno

En el marco del Estado Social de Derecho, los derechos colectivos constituyen garantías esenciales para la vida en comunidad, ya que protegen intereses y bienes jurídicos cuya satisfacción requiere una acción conjunta y coordinada del Estado y la sociedad. Entre ellos, el

derecho al goce del espacio público, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno ocupa un lugar central, pues no solo permite la movilidad física de las personas, sino que habilita el ejercicio de derechos fundamentales como la salud, la educación, el trabajo y la participación ciudadana.

Su relevancia aumenta en territorios históricamente marginados, donde la precariedad de la infraestructura vial no es un hecho aislado, sino un factor estructural que profundiza las desigualdades sociales, económicas y territoriales. En contextos rurales y periféricos, la carencia de vías transitables y de transporte digno se traduce en aislamiento geográfico, exclusión económica y vulnerabilidad social, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en múltiples decisiones.

Este apartado examina los fundamentos internacionales, constitucionales y jurisprudenciales de este derecho colectivo, así como los desarrollos doctrinales que han resaltado su papel estratégico en la reducción de desigualdades y en la construcción de paz territorial. La exposición se estructura en tres ejes: los fundamentos internacionales, el marco constitucional colombiano y el desarrollo jurisprudencial y doctrinal, lo que permitirá comprender tanto su configuración normativa como los desafíos para su garantía efectiva en contextos como el de Riosucio, Chocó.

4.1.1. Fundamentos internacionales del derecho colectivo

El reconocimiento del derecho colectivo al espacio público, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno se enmarca en la evolución del derecho internacional de los derechos humanos hacia una visión integral del bienestar. Documentos fundacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) afirman en su artículo 25 que “*toda persona*

tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar". Aunque el texto no menciona de manera expresa la infraestructura vial o el transporte, su interpretación por parte de órganos internacionales ha incorporado las condiciones materiales necesarias para garantizar el acceso efectivo a derechos y oportunidades, lo que incluye la conectividad física.

En la misma línea, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) consagra en el artículo 11 el derecho a un nivel de vida adecuado y en el artículo 12 el derecho a la salud, reconociendo que la satisfacción de estos derechos depende de factores como el acceso a servicios, bienes y entornos seguros. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, ha señalado que la habitabilidad y el acceso a infraestructura básica forman parte del contenido mínimo de estos derechos, extendiendo esta noción a entornos urbanos y rurales.

Instrumentos más recientes, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, han vinculado de forma explícita la movilidad y el transporte con la inclusión social. La meta 11.2 establece que para 2030 los Estados deben *"proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos"*, poniendo especial énfasis en las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, mujeres, niños, personas con discapacidad y personas mayores. Esto enlaza directamente con el principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Constitución colombiana, reforzando la obligación estatal de adoptar medidas diferenciadas.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) constituye otro referente clave, al proponer que el acceso equitativo al espacio público y a la movilidad urbana es un elemento

constitutivo de la ciudadanía y del derecho a la ciudad. Aunque su alcance es principalmente urbano, su espíritu es aplicable a entornos rurales y periurbanos donde el espacio público y las vías cumplen funciones de conectividad económica, cultural y social.

Estos instrumentos internacionales no solo ofrecen un marco normativo de referencia, sino que sirven como criterio hermenéutico para interpretar las obligaciones estatales en materia de infraestructura vial y transporte. Como advierte la CEPAL (2018), la conectividad física es un factor habilitante del desarrollo inclusivo: sin vías adecuadas ni transporte digno, las metas de equidad territorial y reducción de desigualdades estructurales resultan inalcanzables.

4.1.2. Marco constitucional colombiano del derecho colectivo

La Constitución Política de 1991 marca un punto de inflexión en el reconocimiento de los derechos colectivos en Colombia, al incorporar el modelo de Estado Social de Derecho, en el que la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general (art. 1) son principios rectores que se proyectan sobre toda la actividad estatal. En este contexto, la infraestructura vial y el transporte no pueden entenderse como meros servicios accesorios, sino como condiciones habilitantes para el ejercicio efectivo de otros derechos.

El artículo 2 refuerza esta idea al imponer a las autoridades el deber de garantizar la efectividad de los derechos y de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. Esta obligación adquiere una especial relevancia en territorios históricamente excluidos, donde la ausencia de vías y transporte digno limita no solo la movilidad, sino la participación política, el acceso a la educación, la salud y el trabajo. Aquí la movilidad se convierte en un derecho instrumental que, sin las condiciones materiales adecuadas, queda reducido a una formalidad.

La libertad de circulación y residencia, consagrada en el artículo 24, es otro pilar. La Corte Constitucional ha interpretado que no basta con eliminar restricciones arbitrarias para cumplir con esta garantía: el Estado debe generar las condiciones físicas y de seguridad que permitan a las personas desplazarse efectivamente. En este sentido, la carencia de vías transitables y seguras constituye una vulneración indirecta de este derecho, afectando de manera más severa a las comunidades rurales.

El artículo 82 introduce un mandato específico sobre el espacio público, estableciendo que su protección y destinación al uso común prevalece sobre el interés particular. Aunque este concepto se asocia habitualmente a parques, plazas o zonas peatonales, la jurisprudencia ha extendido su alcance a las vías rurales, reconociéndolas como espacios colectivos esenciales para la integración social y económica. La infraestructura vial, por tanto, no solo facilita el tránsito, sino que materializa el principio de igualdad material del artículo 13, al reducir las brechas entre zonas urbanas y rurales.

En la misma línea, los artículos 365 y 366, al definir los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado, establecen que estos deben prestarse de manera continua, eficiente y en condiciones de calidad. El transporte, en su condición de servicio público esencial, debe responder a estos estándares, lo que implica que su infraestructura de soporte —carreteras, puentes, terminales— es parte inseparable de la obligación estatal.

Este entramado constitucional ofrece una base sólida para exigir el derecho colectivo a una movilidad digna y a una infraestructura vial adecuada. Sin embargo, como señalan autores como Patiño (2020), la distancia entre el reconocimiento normativo y la realidad cotidiana en territorios como el Chocó revela la persistencia de un déficit estructural en su garantía. Ello obliga a

interpretar las disposiciones constitucionales no de forma aislada, sino como un conjunto que impone al Estado deberes concretos de planeación, inversión y mantenimiento, con un enfoque diferenciado que reconozca las particularidades geográficas, sociales y culturales de cada territorio.

4.1.3. Desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional colombiana ha transitado, en poco más de dos décadas, de una comprensión restringida del espacio público y la movilidad a una concepción amplia en la que la infraestructura vial y el transporte digno se configuran como elementos habilitantes del ejercicio de derechos fundamentales y colectivos. Esta evolución ha respondido a un contexto marcado por profundas desigualdades territoriales, especialmente evidentes en regiones periféricas como el Chocó, donde la ausencia de conectividad no solo limita oportunidades, sino que perpetúa escenarios de exclusión histórica.

Un punto de partida lo ofrece la Sentencia T-153 de 1998, en la que la Corte reconoció que el aislamiento físico no es un fenómeno neutro, sino un factor estructural de exclusión. En aquel caso, la imposibilidad de acceder a servicios de salud y educación debido a la falta de vías transitables llevó al tribunal a concluir que la infraestructura vial es condición material indispensable para la realización de otros derechos. Esta perspectiva, que en su momento supuso un avance, encuentra eco en análisis posteriores como el de la CEPAL (2018), que subraya el papel de la red vial rural en la cohesión territorial y en la reducción de brechas.

Con el tiempo, la Corte fue incorporando un enfoque más explícito sobre el carácter colectivo del espacio público. La T-095 de 2016 enfatizó que estos bienes son de uso universal y no pueden ser restringidos por omisión estatal. Al advertir que la precariedad en vías rurales

restringe simultáneamente la movilidad, la salud, la educación y el trabajo, la Corte abrió paso a una visión interdependiente de derechos. Como señala Dejusticia (2019), esta interdependencia obliga a repensar la inversión en infraestructura no solo como obra física, sino como estrategia de garantía de derechos.

Este enfoque se profundiza en la T-001 de 2018, donde el tribunal no se limitó a señalar la carencia de transporte digno, sino que identificó su efecto multiplicador sobre ciclos de pobreza y marginalidad. En esta decisión se reconoce que la vulneración no es episódica, sino continua, lo que obliga a medidas estructurales y sostenidas. Este razonamiento coincide con lo documentado por la Comisión de la Verdad (2021) sobre la relación entre aislamiento territorial, desigualdad y persistencia del conflicto.

Un ejemplo paradigmático de cómo la Corte conecta derechos colectivos y fundamentales es la T-622 de 2016. Aunque el fallo es conocido por reconocer al río Atrato como sujeto de derechos, su diagnóstico sobre el abandono del Chocó es igualmente relevante: la precariedad vial aparece como síntoma y causa de exclusión, afectando tanto la movilidad como el ambiente sano y la seguridad alimentaria. Esta lectura sistémica prepara el terreno para decisiones posteriores como la SU-360 de 2021, en la que se reafirma que la falta de infraestructura en zonas rurales puede vulnerar simultáneamente derechos colectivos y fundamentales, imponiendo al Estado obligaciones positivas que van más allá de la mera construcción de vías.

Finalmente, la T-136 de 2019 introduce un matiz relevante: la movilidad no se limita al simple desplazamiento, sino que debe garantizarse en condiciones que respeten la dignidad humana. Esta formulación enlaza directamente con el principio de igualdad material del artículo

13 de la Constitución, al reconocer que las deficiencias en infraestructura impactan de forma desproporcionada a las comunidades más vulnerables, perpetuando la inequidad.

El conjunto de estas decisiones permite trazar una línea argumentativa clara: para la Corte Constitucional, la infraestructura vial y el transporte digno han dejado de ser vistos como aspectos meramente administrativos o técnicos y se han consolidado como condiciones estructurales para la realización efectiva de la ciudadanía.

4.1.4. Aportes doctrinales del derecho colectivo

El debate doctrinal sobre el derecho colectivo al espacio público, la infraestructura vial y el transporte digno ha transitado de una visión meramente urbanística a un enfoque integral que lo concibe como un componente estratégico de la justicia territorial. Este cambio responde, en buena medida, a la creciente evidencia de que la conectividad física es un factor determinante para la equidad y la cohesión social, especialmente en países como Colombia, marcados por profundas desigualdades regionales.

Autores como Boada (2017) y Patiño (2020) han resaltado que la infraestructura vial no puede evaluarse únicamente por sus indicadores técnicos o de cobertura, sino por su capacidad real para garantizar la inclusión social. Desde esta perspectiva, la calidad de las vías y del transporte está directamente relacionada con el ejercicio de derechos fundamentales, y su ausencia puede constituir una forma de discriminación indirecta. Esto coincide con la postura de la CEPAL (2018), que advierte que las inversiones en infraestructura deben orientarse con criterios de equidad territorial, priorizando zonas históricamente marginadas.

La doctrina colombiana también ha comenzado a explorar la relación entre movilidad y dignidad humana. García y López (2019) señalan que el transporte digno no se limita a la

existencia de vehículos o rutas, sino que exige condiciones de seguridad, accesibilidad, regularidad y asequibilidad que permitan a todas las personas, sin distinción, integrarse plenamente a la vida económica, cultural y política de la nación. En el mismo sentido, Restrepo (2021) plantea que el transporte en contextos rurales debe ser visto como un servicio social esencial, cuya prestación está vinculada a obligaciones positivas del Estado en materia de igualdad material.

Desde un enfoque de derechos humanos, Ferrajoli (2007) aporta un marco conceptual útil al recordar que los derechos fundamentales —sean individuales o colectivos— requieren garantías normativas, institucionales y materiales para ser efectivos. Aplicado al caso de la infraestructura vial, este planteamiento implica que no basta con reconocer el derecho al transporte digno en normas o sentencias; es indispensable dotarlo de recursos, políticas y mecanismos de control que lo hagan operativo.

Por su parte, Harvey (2012), desde la teoría crítica del derecho a la ciudad, ofrece una lectura que trasciende lo estrictamente jurídico para situar el acceso a la movilidad y al espacio público como parte de la disputa por el territorio y por el modelo de desarrollo. Esta perspectiva resulta especialmente relevante en regiones como el Chocó, donde la ausencia de infraestructura no es solo una falla administrativa, sino un reflejo de decisiones históricas sobre qué territorios y poblaciones se integran —o no— al proyecto de nación.

La literatura más reciente también subraya la importancia de un enfoque diferencial. Santos y Barreto (2023) sostienen que la planeación de infraestructura debe considerar las particularidades culturales, ambientales y productivas de las comunidades a las que sirve, de manera que el diseño vial y los sistemas de transporte no solo conecten lugares, sino que fortalezcan las dinámicas

sociales y económicas locales. En este sentido, la infraestructura deja de ser un fin en sí mismo para convertirse en una herramienta de desarrollo endógeno.

En conjunto, la doctrina plantea un consenso creciente: el derecho colectivo a la movilidad y a la infraestructura vial adecuada es inseparable de la noción de justicia espacial. Su realización efectiva requiere superar la lógica de proyectos aislados y adoptar estrategias de largo plazo que integren la planificación territorial, la participación ciudadana y el control social. Ello supone repensar el papel del Estado como garante no solo de la existencia física de las vías, sino de su función como espacios colectivos que habilitan el ejercicio pleno de la ciudadanía.

4.2. La teoría de control de la administración pública

La noción de control en el ámbito de la administración pública hace referencia al conjunto de acciones orientadas a vigilar, supervisar y hacer seguimiento a los procedimientos y actividades desarrolladas por las entidades estatales, con el propósito de asegurar el cumplimiento efectivo de sus funciones, metas y objetivos institucionales. Desde esta perspectiva, el control se convierte en una herramienta fundamental para garantizar que la gestión pública se realice conforme a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y transparencia.

Según Moreno (2014), este tipo de control presenta una triple dimensión. En primer lugar, adquiere un carácter político, ya que recae sobre instituciones representativas de la democracia, como los congresos y asambleas legislativas, cuyo papel consiste en examinar si las acciones de la administración se alinean con los fines del Estado. En segundo lugar, el control se concibe como un ejercicio técnico, ejercido por organismos especializados e independientes, encargados de evaluar la legalidad, los aspectos financieros, contables y patrimoniales, así como los resultados

operativos de la gestión institucional. Finalmente, en una democracia participativa, también debe reconocerse el valor del control ejercido por la ciudadanía, conocido como control social (p. 25).

En concordancia con lo anterior, Restrepo (2011) sostiene que la Constitución Política de Colombia de 1991 introdujo un esquema basado en la especialización funcional, desligado del principio de jerarquía entre las ramas del poder público. Bajo esta concepción, se consolidó la autonomía e independencia de diversas entidades, entre ellas los organismos de control y las autoridades electorales, muchas de las cuales anteriormente estaban subordinadas a la rama ejecutiva o fueron creadas a partir del nuevo orden constitucional.

Este nuevo enfoque constitucional contribuyó al fortalecimiento de los contrapesos institucionales, promoviendo estructuras más sólidas para los entes de control autónomos, al tiempo que incentivó el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas desde la sociedad civil y fomentó formas más activas de participación ciudadana en los asuntos públicos (Isaza, 2015).

4.3. Los controles en la Administración Pública en Colombia

Tal como lo indica Vargas (2019), el ordenamiento jurídico y constitucional colombiano contempla diversos mecanismos de control sobre la actuación de la Administración Pública. Entre estos se encuentran los controles administrativo, fiscal, político, disciplinario y social, cada uno con funciones y objetivos específicos dentro del marco institucional del Estado. Estos mecanismos tienen su fundamento en la Constitución de 1991, en la legislación vigente y en la jurisprudencia proferida por las Altas Cortes.

4.3.1. El control administrativo

Este tipo de control corresponde a una forma de autorregulación que se realiza internamente por las propias entidades públicas a través de sus dependencias de control interno. Tiene su base

jurídica en el artículo 209 de la Constitución, el cual establece la obligatoriedad de implementar sistemas de control en todas las entidades públicas, regulados por la Ley 87 de 1993. Así, cada entidad debe diseñar procedimientos que garanticen que sus actividades se ajusten al marco normativo vigente.

Una de las funciones asociadas a este tipo de control es la evaluación financiera, a cargo de la Dirección General de Presupuesto y del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Estas entidades se encargan de calificar el desempeño presupuestal de las instituciones y de implementar sistemas de evaluación de la gestión pública, en concordancia con las metas y políticas establecidas. Al pertenecer al Poder Ejecutivo, se trata de un control ejercido desde dentro de la propia estructura administrativa (Vargas, 2019).

El control disciplinario

Este mecanismo de vigilancia es ejercido por el Ministerio Público, representado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales. Según Santofimio (1998), su misión abarca la promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la supervisión del cumplimiento de la ley y de las decisiones judiciales y administrativas. Aunque el Procurador General es la máxima autoridad en esta materia, la función disciplinaria se distribuye entre varias entidades con autonomía funcional, como lo establece el artículo 275 de la Carta Política.

4.3.2. El control fiscal

Este tipo de control se encarga de la vigilancia de los recursos públicos, y está en manos de la Contraloría General de la República, así como de las contralorías departamentales y municipales. Este mecanismo revisa la ejecución de los ingresos y egresos, no solo por parte del

Estado sino también de los particulares o entidades que gestionen recursos públicos. Tal como lo señala Vargas (2019), se utilizan herramientas como el análisis de legalidad, la evaluación de resultados y la revisión de cuentas para cumplir estos fines.

El control fiscal tiene fundamento en varios principios, como la eficiencia, la economía, la equidad y la sostenibilidad ambiental. Está regulado por la Constitución y por normas específicas como la Ley 42 de 1993, la Ley 330 de 1996, la Ley 617 de 2000, y la Ley 1474 de 2011, también conocida como el estatuto anticorrupción. En Colombia, este control es posterior y selectivo, y su competencia principal está en cabeza de la Contraloría General.

4.3.3. El control político

Este tipo de vigilancia es ejercido por el Congreso de la República, el cual dispone de diversas herramientas para garantizar la rendición de cuentas del gobierno. Según Restrepo (2015), estas incluyen: la citación de ministros a sesiones plenarias o comisiones, la comparecencia de jefes de departamentos administrativos, la evaluación de los informes sobre ejecución de planes y programas, y la aprobación de la cuenta general del presupuesto nacional. A nivel subnacional, esta función de control recae en las asambleas departamentales y en los concejos municipales, quienes son responsables de examinar la legalidad y eficiencia de las acciones ejecutadas por las autoridades locales.

4.3.4. El control social

El control ejercido por la ciudadanía es uno de los pilares de la democracia participativa, y está previsto en el artículo 270 de la Constitución de 1991. Este tipo de control permite a los ciudadanos vigilar la gestión pública en sus diferentes niveles, en especial en áreas clave como la salud, educación, vivienda o medio ambiente.

La ciudadanía puede intervenir directamente en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, así como en la vigilancia del uso de los recursos estatales, el seguimiento de contratos y la prevención de prácticas irregulares. Este ejercicio busca transformar el rol del ciudadano en actor activo del sistema político y administrativo (Vargas, 2019).

La Ley 1757 de 2015 refuerza este mecanismo, promoviendo una cultura orientada al fortalecimiento del interés público, la prevención de la corrupción, el impulso a la participación ciudadana, y el respaldo a las funciones de los órganos de control institucional.

4.4. La responsabilidad administrativa o responsabilidad de Estado

La evolución del concepto de responsabilidad administrativa en Colombia tiene antecedentes institucionales que se remontan a las funciones ejercidas inicialmente por la Corte Suprema de Justicia, la cual era competente para conocer los litigios entre el Estado y los particulares, antes de la creación de la jurisdicción contencioso-administrativa que hoy en día corresponde al Consejo de Estado.

A partir del año 1941, se instauró lo que se conoce como el régimen especial de responsabilidad del Estado, gracias a una sentencia emitida el 30 de junio de ese año por la Corte Suprema de Justicia. En dicha decisión, se formuló la noción de responsabilidad basada en la existencia de culpa o deficiencia en el servicio, lo que permitió configurar el marco de actuación de las entidades públicas en relación con los daños que pudieran causar.

Este periodo es reconocido como la etapa de consolidación de un régimen especial, en el que se empezó a aplicar la doctrina de la falla del servicio. Sin embargo, esta no se extendía a todas las formas de responsabilidad estatal, ya que aún no se implementaba la teoría orgánica, que implica reconocer tanto la responsabilidad directa como la indirecta de las personas jurídicas.

En aquel entonces, la Corte fundamentó su postura en las disposiciones del Código Civil, particularmente en el artículo 2341, el cual regula la responsabilidad por los actos propios. Este enfoque permitió vincular el accionar de los agentes del Estado con las consecuencias jurídicas derivadas de sus actuaciones, otorgando un marco legal claro.

Posteriormente, el Consejo de Estado desarrolló criterios que establecieron una distinción entre dos tipos de responsabilidad: directa e indirecta. La responsabilidad indirecta hacía referencia a los daños provocados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, atribuyendo la culpa a la entidad pública correspondiente por falta de idoneidad en la selección o por deficiencia en la supervisión de dichos funcionarios. Este razonamiento se apoyó en los artículos 2347 y 2349 del Código Civil, donde se regula la responsabilidad por hechos de terceros.

En el caso de la responsabilidad directa, su fundamento también se encuentra en el artículo 2341 del mismo código, y radica en que los actos cometidos por un funcionario estatal comprometen directamente a la entidad pública a la que pertenece. Esto se explica en función de la relación de subordinación y del hecho de que, al actuar en nombre de la entidad, la conducta del funcionario puede entenderse como imputable a la misma.

No obstante, este marco jurisprudencial presentó ciertas limitaciones en cuanto a la aplicación plena de la teoría orgánica, ya que se asumía que los funcionarios actuaban en nombre de la entidad jurídica sin considerar suficientemente su integración funcional.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se consolidó un cambio de paradigma en materia de responsabilidad estatal. El artículo 90 de la Carta establece con claridad que el Estado es responsable por los daños antijurídicos ocasionados por las actuaciones de sus

autoridades, lo que significó un paso hacia un modelo centrado en la reparación del daño, más allá de la identificación de una culpa específica.

De este modo, cualquier persona puede interponer una acción judicial contra el Estado si ha sufrido un perjuicio causado por un servidor público, y si se demuestra la responsabilidad de la administración, esta estará obligada a indemnizar. Además, si se comprueba que el agente actuó con dolo o culpa grave, el Estado podrá ejercer el mecanismo de repetición contra el funcionario causante del daño.

4.5. El control y la responsabilidad en la contratación estatal en el Departamento del Chocó

En Colombia, el marco normativo contempla múltiples mecanismos de control sobre la actuación de la administración pública. Estos controles buscan optimizar la gestión institucional, asegurar un uso adecuado de los recursos públicos, incentivar la transparencia, fortalecer la rendición de cuentas por parte de las entidades territoriales y combatir de forma eficaz la corrupción. Dependiendo de su naturaleza, estos mecanismos también permiten identificar posibles faltas administrativas, lo que habilita a las autoridades a imponer sanciones basadas en el Derecho Administrativo Sancionador, entendido como la facultad del Estado para sancionar infracciones a la normativa administrativa, tal como ha señalado Aguilar (2016).

En el caso particular del Departamento del Chocó, el control administrativo, cuya función principal es comparar lo ejecutado con lo planeado y, en caso de ser necesario, establecer medidas correctivas, recae sobre la Contraloría General del Departamento. Esta entidad verifica si las actividades de la administración territorial cumplen con los estándares definidos en los planes de desarrollo y normativas vigentes.

Por otro lado, el control social en el Chocó y en el resto del país representa un derecho fundamental y una obligación ciudadana. Su ejercicio implica la vigilancia de la gestión pública y de la prestación de servicios por parte del Estado o de particulares que ejerzan funciones públicas. En este sentido, Marín (2008) señala que el control social hoy desborda el ámbito institucional, dado que las nuevas dinámicas entre Estado y sociedad exigen a esta última asumir roles activos relacionados con la participación, la veeduría y la cogestión de lo público.

Este tipo de control se expresa a través de diversos mecanismos de participación ciudadana, como los derechos de petición, las acciones constitucionales, entre ellas, la tutela, la acción popular, la acción de grupo o de cumplimiento, y mediante denuncias, quejas o reclamos. Las veedurías ciudadanas, organizadas por la sociedad civil, constituyen la forma más consolidada de control social colectivo. Estas, a menudo, trabajan de la mano con el Ministerio Público, especialmente con la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales, que velan por los derechos de los ciudadanos frente al accionar del Estado.

En cuanto a la supervisión de los contratos estatales en el departamento, esta función es ejercida por los propios funcionarios del gobierno departamental, quienes se encargan de llevar a cabo un control técnico, jurídico, contable y financiero del cumplimiento contractual. Así lo establece el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, que reglamenta las condiciones bajo las cuales puede realizarse esta labor con personal interno o mediante contratistas por prestación de servicios.

Otra figura relevante en este ámbito es la interventoría, concebida como el acompañamiento técnico que hace una persona natural o jurídica contratada por la entidad pública cuando el contrato es complejo o requiere conocimientos especializados. En el Chocó, sin

embargo, esta función ha enfrentado dificultades, especialmente cuando se presentan falencias desde las etapas previas al inicio del contrato, en particular durante la planeación.

Una adecuada planeación del proceso contractual resulta indispensable, ya que permite determinar con claridad las necesidades reales de las comunidades, priorizar proyectos, identificar riesgos y responsables, y adaptar el proyecto a las condiciones particulares del territorio. En el caso del Chocó, esto implica contemplar aspectos ambientales, sociales, culturales y de seguridad relacionados con la presencia de actores armados ilegales.

La planeación, como primera etapa de cualquier proceso contractual, es la fase en la que las entidades públicas evalúan la viabilidad técnica, financiera y jurídica de los proyectos que desean implementar, tal como lo explica Amaya (2016). Este proceso, más allá de ser un requisito normativo, se convierte en un insumo clave para lograr los fines de la contratación pública, tales como la satisfacción del interés general, la prestación eficiente de servicios y la ejecución del presupuesto asignado.

El Decreto 1082 de 2015, que regula el Sistema de Compras y Contratación Pública, precisa que la contratación estatal comprende un conjunto de actos que se inician con la planeación del proyecto y se extienden hasta la expiración de las garantías asociadas, las cuales pueden abarcar calidad, mantenimiento, estabilidad o compensaciones ambientales, dependiendo del objeto contractual.

La planeación, como etapa previa a cualquier contratación estatal, se encuentra respaldada por lo dispuesto en el artículo 25.12 de la Ley 80 de 1993, modificado por la Ley 1474 de 2011. En esta disposición legal se establece que, antes de iniciar un proceso de selección o suscribir contratos mediante modalidad directa, la entidad correspondiente debe contar con estudios

técnicos, diseños y pliegos de condiciones adecuados. En el caso de proyectos de obra pública, resulta indispensable contar con documentación técnica que permita analizar la viabilidad del proyecto desde un enfoque económico, social y ambiental.

Este principio ha sido interpretado por la Corte Constitucional, en la sentencia C-300/2012, como una obligación de las entidades estatales de realizar análisis previos suficientes, que incluyan estudios de ingeniería, suelos, impacto y demás variables que definan con claridad el objeto contractual, los compromisos mutuos, la estructura de financiación y la distribución de riesgos. Dicho principio actúa como una guía que orienta todo el proceso contractual, asegurando coherencia entre las etapas de planeación, ejecución y supervisión, y garantizando los principios de eficiencia, transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos.

No obstante, en el contexto del Departamento del Chocó, la planeación de los proyectos, especialmente en lo relacionado con obras de infraestructura vial, presenta notables falencias. Estas deficiencias incumplen lo dispuesto en la Ley 1530 de 2012, que asigna a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) la responsabilidad de aprobar, priorizar y definir los proyectos que serán financiados con los recursos del Sistema General de Regalías. Son ellos quienes también deben designar la entidad ejecutora, que debe ser pública.

Frente a esto, el Decreto 1821 de 2020, que hace parte del marco normativo del Sistema General de Regalías, junto con la Ley 2056 de 2020, subraya la obligación de las entidades ejecutoras y beneficiarias de garantizar información veraz, actualizada y precisa sobre la gestión de los proyectos. Estas normas les atribuyen competencias para tomar decisiones frente a la continuidad de un proyecto, especialmente en casos en los que se identifiquen riesgos consolidados o problemas técnicos y jurídicos que afecten su viabilidad.

Por su parte, el artículo 1.2.10.1.4 del Decreto 1821 de 2020, establece las funciones que deben asumir tanto las entidades beneficiarias como las ejecutoras en términos de seguimiento y evaluación de los proyectos. Asimismo, se establece que la toma de decisiones frente a la continuidad de los mismos debe estar debidamente justificada, garantizando así el correcto uso de los recursos públicos.

En el caso particular del Departamento del Chocó, la carencia de un sistema articulado de control, monitoreo y evaluación en los proyectos de infraestructura vial financiados con regalías es un obstáculo considerable. Esta situación resalta la necesidad de implementar mecanismos institucionales que permitan ejercer un control preventivo, durante la ejecución y posterior al cierre de los proyectos. Esta supervisión resulta aún más crítica si se tiene en cuenta que el departamento no dispone de ingresos propios suficientes, por lo que su capacidad de inversión depende casi exclusivamente del presupuesto asignado por el nivel central a través del Sistema General de Regalías.

Por consiguiente, es indispensable fortalecer los procesos de planeación y evaluación en el ámbito regional, tanto para garantizar una mejor ejecución de los proyectos como para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, especialmente en territorios históricamente excluidos como el Chocó.

De acuerdo con lo anterior, el principio de planeación es fundamental en el Departamento del Chocó, ya que de no observarse, se desaprobará el proyecto, por cuanto no coincide lo planeado con la realidad del territorio; en consecuencia y de conformidad con lo previsto en la ley 2056 de 2020 de regalías, se generan las siguientes consecuencias: Se liberan los recursos y se termina el proyecto con recursos propios; se declara la inviabilidad técnica, jurídica, administrativa y

financiera del proyecto para efectos de no castigar al ente ejecutor a que termine el proyecto con recursos propios, (ya que cuando se liberan los recursos se genera un acto administrativo mediante el cual tienen que sustituir la fuente de financiación, no regalías sino recursos propios), trayendo como consecuencia situaciones asociadas a la corrupción, afectando el desarrollo y la paz social.

4.6. La corrupción en la contratación estatal para el caso de vías en el Departamento del Chocó

La contratación pública en Colombia ha sido una de las áreas más afectadas por fenómenos de corrupción, especialmente en sectores como el de infraestructura vial, donde convergen grandes sumas de dinero, múltiples actores y una supervisión limitada. Entre las prácticas corruptas más frecuentes se encuentra el soborno, reconocido como uno de los factores más representativos del despilfarro y la ineficiencia en el uso de los recursos del Estado.

De acuerdo con los resultados de la Cuarta Encuesta Nacional sobre prácticas contra el soborno, elaborada por Transparencia por Colombia (2017), una gran mayoría de empresarios (91%) percibe que es habitual ofrecer pagos ilegales para cerrar negocios o contratos. Esta cifra pone en evidencia la debilidad de los mecanismos institucionales para prevenir, detectar y sancionar estos actos. Además, un 76% de los encuestados considera que el soborno se utiliza principalmente para asegurar el éxito en las contrataciones, lo que revela la fragilidad del marco de integridad en la gestión pública.

La encuesta también indica que muchas organizaciones no cuentan con sistemas internos para denunciar intentos de soborno o colaborar con las autoridades. Más de la mitad de los empresarios reconoce que, sin pagos ilegales, se pierden oportunidades de negocio, lo cual pone

de manifiesto la normalización de prácticas corruptas. En palabras del DNP (2013), esta situación se agrava cuando las instituciones estatales son frágiles.

El soborno no solo se manifiesta en los actos iniciales de contratación, sino también en la manipulación de cláusulas contractuales, en la alteración de presupuestos o en la filtración de información privilegiada para beneficiar a determinados actores. En muchos casos, la utilización de excepciones a los procesos licitatorios permite burlar los controles formales del sistema de compras públicas.

En el plano internacional, uno de los casos más emblemáticos que evidencian el impacto de la corrupción en la contratación pública es el escándalo de Odebrecht. Esta empresa brasileña fue señalada por haber entregado cerca de 788 millones de dólares en sobornos a funcionarios públicos de once países latinoamericanos y tres africanos, con el objetivo de asegurar la adjudicación de contratos. En Colombia, se identificaron pagos ilegales por más de 12 millones de dólares, especialmente relacionados con la concesión de obras como la Ruta del Sol II y la vía Ocaña-Gamarra (Betín, 2018).

El caso colombiano implicó a entidades como la entonces INCO (hoy Agencia Nacional de Infraestructura) y a empresas del Grupo Aval, cuya participación quedó comprometida por la actuación de altos directivos, como el expresidente de Corficolombiana, José Elías Melo. Esto desató una fuerte reacción ciudadana, incluyendo campañas para retirar recursos financieros de entidades bancarias vinculadas al grupo empresarial, lo que obligó a pronunciamientos oficiales como el de la entonces vicepresidenta Marta Lucía Ramírez, quien pidió evitar el pánico económico (El País, 2018).

Estos episodios muestran cómo las alianzas entre entidades públicas y contratistas pueden generar impactos negativos de gran escala sobre el erario, la confianza institucional y el bienestar general. Según Martínez (2019), este tipo de alianzas ilícitas altera los procesos normales de la gestión pública, distorsionando los objetivos fundamentales de la contratación estatal y debilitando su capacidad para cumplir con los fines constitucionales del Estado.

La corrupción, por tanto, debe abordarse desde una visión multidisciplinaria que incluya tanto los factores estructurales del Estado colombiano, como las debilidades normativas que permiten interpretaciones flexibles o interesadas del marco legal vigente. Desde la promulgación de la Ley 80 de 1993, múltiples disposiciones han generado vacíos o excepciones que han sido utilizadas indebidamente, como los convenios con organismos multilaterales, interadministrativos o el uso excesivo de la contratación directa, contraviniendo el principio de licitación como regla general (Martínez, 2019).

En este contexto, puede afirmarse que la corrupción en la contratación estatal implica una desviación sistemática del interés público. Según Castro (2009), esta desviación ocurre cuando el servidor público abusa de su cargo para obtener beneficios personales a través de acuerdos contractuales, que alteran la legalidad y la moralidad administrativa. Este fenómeno presenta manifestaciones en todas las fases del ciclo contractual: desde la toma de decisiones iniciales en donde prima el interés particular, pasando por la expedición de actos administrativos manipulados, hasta la ejecución del contrato, etapa en la que también se evidencian incumplimientos o irregularidades sustanciales.

La contratación pública en Colombia, lejos de consolidarse como un instrumento jurídico confiable, presenta múltiples debilidades que facilitan prácticas contrarias al interés general. Según

Lara (2013), la normativa que regula los procesos contractuales en el país no logra blindar suficientemente las relaciones entre el Estado y los contratistas frente a fenómenos de corrupción, debido, en parte, al carácter permisivo de sus disposiciones tanto para funcionarios como para actores privados.

Esta afirmación se ve respaldada por el pronunciamiento realizado en 2005 por Luis Bernardo Flórez Enciso, entonces Contralor General de la República, quien indicó que la contratación pública tiene el potencial de fortalecer la confianza institucional, reducir costos de transacción y generar valor para la sociedad; sin embargo, también puede abrir espacio a prácticas de corrupción, trámites innecesarios e ineficiencia, debilitando la legitimidad del Estado (Flórez, 2005). Esta dualidad muestra cómo la falta de regulación clara puede llevar a que los actores del proceso contractual prioricen intereses particulares por encima del bien común.

A este panorama se suma lo planteado por Arcila et al. (2018), quienes argumentan que una de las principales causas de corrupción en la contratación estatal radica en la politización de los órganos de control y en las prácticas clientelistas como el pago de favores, la asignación de cuotas políticas y la presión de actores con intereses privados. Estas dinámicas generan desconfianza ciudadana, impunidad y pérdida de credibilidad institucional, afectando negativamente las condiciones para ejercer un control efectivo sobre los recursos públicos.

Ante estas problemáticas, el Estado colombiano ha implementado herramientas orientadas a mitigar la corrupción y aumentar la transparencia. Una de ellas es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), creado con base en la Ley 1150 de 2007. Esta plataforma digital busca centralizar la información de todos los procesos contractuales financiados con recursos públicos, permitiendo su consulta tanto por parte de los entes de control como de la ciudadanía

(Agencia Nacional de Contratación, 2019). En respaldo a esta iniciativa, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-711 de 2012, señaló que el acceso público a la información contractual favorece la imparcialidad en la toma de decisiones administrativas, garantiza el control ciudadano y fortalece derechos fundamentales como la defensa y el debido proceso.

No obstante, a pesar de estos esfuerzos institucionales, las prácticas corruptas continúan comprometiendo la eficacia de la contratación estatal, particularmente en regiones con alta vulnerabilidad institucional como el Departamento del Chocó. En este territorio, los efectos de la corrupción trascienden lo económico y administrativo, llegando a afectar el tejido social y las posibilidades reales de construcción de paz.

En este sentido, es importante reconocer que la paz no se limita a la ausencia de enfrentamientos armados. Tal como lo plantea López (2004), el concepto de paz ha evolucionado hacia una reflexión más profunda que invita a transformar mentalidades, crear nuevas formas de conocimiento y generar condiciones estructurales para una convivencia duradera. Colombia, tras más de cinco décadas de conflicto interno, marcado por la violencia sistemática y la naturalización de la muerte, ha visto emerger desde distintos sectores sociales un clamor por construir una cultura de la paz, una cultura de la vida y del diálogo.

Sin embargo, la persistencia de la corrupción, especialmente en la gestión de recursos destinados al desarrollo territorial, amenaza estos esfuerzos. En el caso del Chocó, la ejecución inadecuada de los proyectos de infraestructura vial compromete el acceso a derechos básicos como la movilidad, la educación y la salud, limitando así las condiciones mínimas para el ejercicio de la ciudadanía plena y la consolidación de una paz territorial.

Por lo tanto, garantizar la transparencia en la contratación estatal no solo es una exigencia legal y administrativa, sino un componente esencial en la transformación social que requiere la paz. Esto implica el fortalecimiento de los mecanismos de control, el cierre de vacíos normativos y el empoderamiento de la ciudadanía para ejercer vigilancia activa sobre el uso de los recursos públicos.

4.7. Las sanciones en la contratación estatal

4.7.1. La cláusula penal

En el marco del Sistema de Compras y Contratación Pública, el Decreto 1082 de 2015 establece que el proceso contractual comprende todas las etapas, desde la planeación inicial hasta el vencimiento de las garantías relacionadas con calidad, mantenimiento, estabilidad y recuperación ambiental de las obras o bienes entregados. Esta definición enfatiza la importancia de una planificación rigurosa y de un control efectivo durante toda la ejecución del contrato.

Conforme a lo establecido por el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, los servidores públicos que intervienen en la contratación deben actuar con el objetivo de cumplir los fines estatales y prestar los servicios requeridos, asegurando así la efectividad de los derechos e intereses de los ciudadanos. En este contexto, también se reconoce el papel de los particulares como colaboradores del Estado en la ejecución de sus fines, con la expectativa legítima de obtener beneficios económicos dentro del marco de una función social.

Dentro de las facultades que tiene el Estado en materia de contratación, se encuentra su potestad sancionatoria, la cual ha sido desarrollada por la jurisprudencia constitucional como una facultad reglada que debe ajustarse a los principios del debido proceso y la legalidad. Específicamente, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, también conocida como el Estatuto

Anticorrupción, regula los procedimientos sancionatorios aplicables cuando se presenta el incumplimiento de obligaciones contractuales, reafirmando que toda sanción debe estar precedida por un proceso respetuoso de las garantías fundamentales (López, 2015).

En este contexto normativo, una de las herramientas más relevantes para garantizar la correcta ejecución contractual es la cláusula penal, mediante la cual se establece una sanción económica a cargo del contratista en caso de incumplimiento. Esta figura no solo tiene un carácter punitivo, sino que también cumple una función disuasiva y preventiva dentro del esquema contractual, al incentivar el cumplimiento estricto de las obligaciones pactadas.

La supervisión y control del cumplimiento de los contratos está a cargo de dos figuras complementarias: la interventoría y la supervisión. La interventoría, regulada por el inciso 3° del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, consiste en el seguimiento técnico especializado que realiza una persona natural o jurídica contratada por la entidad estatal. Esta figura es obligatoria en los contratos de obra y consultoría de mayor cuantía, donde la complejidad o los requerimientos técnicos demandan conocimientos específicos para garantizar el adecuado cumplimiento de los compromisos contractuales.

Por su parte, la supervisión, según el inciso 2° del mismo artículo, es el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que realiza la entidad estatal directamente, cuando el contrato no requiere conocimientos especializados. En este sentido, la supervisión se convierte en un mecanismo de control interno fundamental para verificar el cumplimiento del objeto contractual y prevenir desviaciones o irregularidades en su ejecución.

Estas figuras, además de constituir mecanismos de control contractual, también son clave para activar los procedimientos sancionatorios cuando se identifican incumplimientos, ya que su

labor documenta y sustenta las decisiones que puedan derivar en la aplicación de cláusulas penales, multas o declaratorias de incumplimiento, asegurando así el resarcimiento al Estado y la protección del interés público.

Adicionalmente forman parte del control al cumplimiento de los contratos estatales las veedurías ciudadanas, estas hacen parte de manera indirecta del desarrollo de este tipo de negocios jurídicos, su participación se limita al control social que sobre los mismos realizan, lógicamente si su objeto social así se lo permite.

En el marco de la contratación estatal, resulta esencial precisar que todos los contratos celebrados por la administración pública están sujetos a supervisión y control, con el fin de garantizar una ejecución adecuada de los recursos públicos. No obstante, en la práctica, los órganos de control no siempre cumplen efectivamente con las funciones que les han sido asignadas, ya sea por limitaciones estructurales, falta de capacidad técnica o por interferencias de intereses particulares. Por esta razón, cobra especial relevancia la inclusión de cláusulas penales en los contratos, las cuales permiten imponer sanciones a las partes que incumplan sus obligaciones, conforme a lo pactado, dado que el contrato hace las veces de ley para las partes.

Pese a su importancia, debe subrayarse que la cláusula penal no es obligatoria en los contratos estatales, ya que tiene el carácter de cláusula accidental, es decir, su inclusión depende de la voluntad de las partes. Así lo establece la Ley 1474 de 2011, orientada al fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. En este sentido, Bahamón (2018) sostiene que, aunque no obligatoria, esta cláusula confiere a la administración pública una herramienta eficaz para exigir el cumplimiento de los fines estatales en el marco de la contratación.

Desde una perspectiva jurisprudencial, el Consejo de Estado, en sentencia del 19 de agosto de 2004, definió la cláusula penal pecuniaria como un mecanismo de tasación anticipada y definitiva de los perjuicios derivados del incumplimiento del contrato. Según el artículo 1592 del Código Civil, esta cláusula consiste en entregar algo o realizar una acción como compensación cuando no se cumple a tiempo o no se cumple la obligación principal. En otra decisión del 13 de noviembre de 2008, el mismo tribunal reiteró que, aunque comparte fines con las multas, la cláusula penal se enfoca en la tasación anticipada de perjuicios, especialmente en casos de incumplimiento definitivo o declaratoria de caducidad.

La aplicación de la cláusula penal, al ser pactada contractualmente, obliga a las partes a su cumplimiento. No obstante, algunos autores han cuestionado su eficacia. Por ejemplo, Rivera (2009) señala que esta cláusula limita la responsabilidad, pues no siempre representa una sanción real que permita resarcir los daños ocasionados. Su función principal sería, más bien, reforzar el cumplimiento de las obligaciones pactadas, sin necesidad de demostrar la existencia o cuantía del daño.

En el ámbito normativo, la legislación colombiana sobre contratación estatal no regula expresamente las multas y cláusulas penales pecuniarias. Como consecuencia, su aplicación debe fundamentarse en el Código Civil, particularmente en lo relacionado con la interpretación contractual y la autonomía de la voluntad. Este principio, consagrado en dicho código, permite a las partes acordar cláusulas penales similares a las del derecho privado, siempre que no vulneren normas de orden público.

A pesar de esta flexibilidad normativa, la práctica muestra que muchos contratos estatales que ameritarían la aplicación de cláusulas penales no las activan, ni se hace exigible el

cumplimiento riguroso de las pólizas contractuales. Esta situación podría estar relacionada con intereses particulares o prácticas de corrupción administrativa, lo que debilita la efectividad de los mecanismos sancionatorios. En este sentido, debe resaltarse la importancia del principio de proporcionalidad, que aunque no está expresamente codificado en la normatividad sobre contratación, tiene carácter vinculante y debe guiar el ejercicio de todas las funciones públicas, incluidas las sanciones contractuales.

4.7.2. La acción de repetición

El derecho administrativo contempla una herramienta para la defensa del patrimonio estatal definida como acción de repetición, entendida como una acción del Estado para sancionar a los funcionarios que no actúan de acuerdo a las competencias que tienen asignadas, en otras palabras, constituye un mecanismo mediante el cual el Estado busca recuperar, en calidad de indemnización, los recursos desembolsados como consecuencia de sentencias que condenan a la administración por actos atribuibles a sus funcionarios, siempre que estos hayan incurrido en dolo o culpa grave. Esta herramienta se dirige específicamente contra aquellos servidores públicos cuya actuación ha generado un perjuicio patrimonial a las entidades del Estado. Su fundamento normativo se encuentra en la Ley 678 de 2001, que reglamenta el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, disposición que establece el deber de las instituciones públicas de iniciar procesos de repetición contra sus agentes responsables de causar daños antijurídicos.

De acuerdo con lo planteado por Aljach et al. (2009), la esencia de esta acción se relaciona con la promoción de una ética pública sólida y el fortalecimiento del compromiso funcional de quienes ejercen cargos en la administración estatal. En este sentido, una proporción significativa de los litigios que se tramitan ante la jurisdicción contencioso-administrativa se origina en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, de los cuales se derivan muchas de las demandas de

repetición. Estas, a su vez, tienen su causa en actuaciones irregulares por parte de funcionarios, tales como decisiones injustificadas de desvinculación laboral, actos administrativos que provocan daños o la configuración de responsabilidad extracontractual del Estado, situaciones que son recurrentes en el contexto institucional colombiano.

Como puede observarse, la Acción de Repetición se encuentra ligada al sistema de control y seguimiento de los proyectos contratados por la entidad estatal, constituyendo un mecanismo que la Ley 678 de 2001 señala que puede ser la sanción adecuada a las actuaciones o no actuaciones de los funcionarios públicos encargados del proceso de contratación, en cualquiera de sus etapas, cuando estos cometen actos de corrupción administrativa.

En ese sentido, resulta fundamental la creación de un sistema de control y supervisión de los proyectos de infraestructura vial en el Departamento del Chocó, por cuanto es necesaria la supervisión y seguimiento de las responsabilidades de los funcionarios que por competencia tengan relación con los proyectos, considerando los términos para la iniciación de la acción y la argumentación probatoria requerida para procurar la sanción del agente responsable, siendo atribuida esta competencia a las entidades públicas directamente afectadas, o en ausencia de su ejercicio a los organismos de control fiscal y al ministerio público.

Consecuencias negativas de no aplicar la Acción de repetición en Colombia

La omisión en el ejercicio de la acción de repetición en Colombia, especialmente en el ámbito de la contratación pública para infraestructura vial secundaria y terciaria, conlleva consecuencias negativas significativas para el erario y la confianza ciudadana. La acción de repetición, consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 678 de 2001, permite al Estado recuperar los recursos erogados por indemnizaciones derivadas de

conductas dolosas o gravemente culposas de servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas. Sin embargo, su aplicación ha sido limitada. Según un informe de la Contraloría General de la República, entre 2010 y 2015, de 49.467 fallos condenatorios contra el Estado, solo en 545 casos se inició la acción de repetición, lo que representa apenas el 1% del total.

Esta inacción genera un detrimento patrimonial considerable. Durante el mismo periodo, el Estado pagó más de 4 billones de pesos en indemnizaciones, pero solo intentó recuperar 890.769 millones de pesos mediante acciones de repetición. En el sector de infraestructura vial, esta situación es particularmente preocupante, dado que las obras suelen implicar inversiones significativas y están expuestas a riesgos de corrupción y mala gestión. Casos emblemáticos como el "Carrusel de la Contratación" en Bogotá y el escándalo de Odebrecht en la Ruta del Sol II, evidencian cómo la falta de control y sanción efectiva a los responsables perpetúa prácticas indebidas y socava la moralidad administrativa.

Además, la ineficacia en la aplicación de la acción de repetición debilita los principios de legalidad, eficiencia y eficacia en la contratación pública. La Corte Constitucional ha señalado que esta acción tiene funciones resarcitorias, disuasivas y retributivas, orientadas a proteger el patrimonio público y a prevenir conductas indebidas por parte de los agentes estatales. Su no aplicación no solo impide la recuperación de recursos, sino que también envía un mensaje de impunidad que puede fomentar la reincidencia en prácticas corruptas.

En regiones como el Chocó, donde la inversión en infraestructura vial es crucial para el desarrollo y la consolidación de la paz, la falta de aplicación de la acción de repetición puede tener efectos aún más devastadores. La pérdida de recursos destinados a mejorar la conectividad y el acceso a servicios básicos perpetúa condiciones de pobreza y exclusión, minando los esfuerzos por

alcanzar una paz duradera. Por tanto, es imperativo fortalecer los mecanismos institucionales para garantizar el ejercicio oportuno y efectivo de la acción de repetición, promoviendo una cultura de responsabilidad y transparencia en la gestión pública.

4.8. Las vías como eje fundamental del desarrollo

La infraestructura vial comprende el conjunto de recursos, servicios y elementos necesarios para establecer conexiones terrestres entre distintas regiones. Esta red permite el tránsito seguro y eficiente de personas, productos y servicios, y cumple un papel clave en el impulso de las actividades económicas que dinamizan el desarrollo nacional.

Según un estudio realizado por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), existe una vinculación directa entre los niveles de pobreza, el aislamiento geográfico y la ruralidad. Desde esta perspectiva, mejorar la red de vías, especialmente en zonas apartadas, representa un desafío central para elevar tanto la calidad de vida como las condiciones sociales y económicas de amplios sectores de la población.

Asimismo, la Ley 1682 de 2013, que establece disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, indica que esta infraestructura debe facilitar no solo el desplazamiento, sino también la integración de los territorios del país, impulsando la competitividad, el crecimiento económico y el bienestar de la ciudadanía. Esta visión resalta la importancia de fortalecer los corredores de acceso en regiones apartadas, donde múltiples familias campesinas podrían beneficiarse de condiciones justas para comercializar sus productos en el mercado (artículo 2).

Diversos estudios, como el de Bernal (2018), menciona que existe una relación entre el estado de las vías y los niveles de desarrollo: a mejores carreteras, mayor integración de mercados y mejor acceso a servicios públicos esenciales. A partir de esta lógica, el gobierno nacional ha priorizado la intervención en zonas que fueron epicentro del conflicto armado, con el fin de generar condiciones que favorezcan su transformación.

Para avanzar hacia una política pública que garantice la recuperación de estas vías, se formuló el documento CONPES 3857 en el año 2016, siguiendo lineamientos propuestos por la OCDE. En dicho documento se presenta un diagnóstico de las vías terciarias en el país, señalando que el 24 % de estas se encuentran sin pavimentar (en tierra), el 70 % está en afirmado y apenas un 6 % cuenta con pavimento (DNP, 2016). Asimismo, se establece que en los contratos de obra pública debe contemplarse la posibilidad de incluir, al menos de manera parcial, la participación de organizaciones sociales y comunidades en la ejecución de los proyectos.

El CONPES 3857 determina las funciones específicas a distintas entidades del Estado en lo relacionado con el mantenimiento básico, la reparación de baches, la adecuación de cunetas, zanjas, entre otras labores (INVIAS, 2008). Además, de acuerdo con la Consejería para el Posconflicto, se plantea la intervención de 11.650 kilómetros de vías en dos etapas. La primera fase incluye 51 municipios seleccionados en función de dos criterios: el grado de afectación por el conflicto armado y el nivel de desarrollo. En la segunda etapa se contempla ampliar la cobertura al resto del país, con posibilidad de incluir nuevas obras en los territorios priorizados.

Este mismo documento también resalta la importancia de formalizar acuerdos con las Juntas de Acción Comunal, de modo que las comunidades puedan participar activamente en el mantenimiento rutinario, aportando incluso mano de obra como parte de la ejecución del proyecto. Ávila & Castro (2015) aportan al análisis con un mapa de índice de vulnerabilidad en el contexto del posconflicto, en el cual se georreferencian los municipios más expuestos tanto a las secuelas del conflicto armado como a las nuevas amenazas en materia de seguridad.

La comparación de estos mapas permite establecer una correspondencia clara entre las zonas donde se concentran los esfuerzos para rehabilitar las vías terciarias y aquellas donde ha

sido más débil la presencia del Estado, lo que justifica la necesidad de intervención para proteger la vida, los bienes públicos y privados, y garantizar derechos fundamentales.

Por otra parte, INVIAS (2008) tendrá a su cargo la adjudicación de los contratos de interventoría. Uno de los objetivos principales será el fortalecimiento del componente comunitario mediante la conformación de grupos denominados “cívicos guardavías”, integrados por habitantes del territorio. Estos grupos, al recibir asignaciones presupuestales, estarán encargados de ejercer funciones de veeduría técnica, previa legalización ante la personería municipal. Esta figura busca fomentar el sentido de pertenencia hacia lo público, fortalecer la identidad local y facilitar el surgimiento de liderazgos comunitarios en el ámbito rural.

En concordancia con estos lineamientos, el CONPES 3558 establece como prioridad una intervención integral que permita superar la desigualdad en las zonas rurales más afectadas por el conflicto. Para ello, exige la formulación de planes viales tanto a nivel departamental como municipal. Estos instrumentos deben servir como herramientas de gestión para la consecución de recursos, y deben contener información detallada sobre las características técnicas de las vías, su estado funcional, así como diversos indicadores asociados a factores sociales, económicos, productivos, zonas de riesgo y territorios impactados por la violencia.

4.9. La red secundaria y terciaria y la transformación del territorio

Colombia se ha visto con un atraso considerable en su infraestructura vial, especialmente al compararse con economías emergentes y países más desarrollados. Modalidades de transporte como el ferroviario y el fluvial tienen una participación muy baja en el total de carga movilizada, representando apenas el 15 % y 4 % respectivamente, según datos analizados por Calderón &

Servén (2009). Este atraso, tanto en cobertura como en calidad, sitúa al país entre aquellos con los mayores costos por tonelada transportada por kilómetro (OECD, 2015).

Como consecuencia, los productores enfrentan múltiples dificultades para transportar sus productos, tanto por las condiciones deficientes de las vías terciarias, que conectan las zonas rurales con las cabeceras municipales, como por las deficiencias en las redes secundaria y primaria, que permiten el acceso a centros de abasto o a los puertos nacionales e internacionales.

En este contexto, la Ley 105 de 1993 define la distribución de competencias y recursos en materia de infraestructura vial, estableciendo que las vías nacionales están bajo responsabilidad del Gobierno central, mientras que las departamentales y municipales corresponden a los entes territoriales respectivos. Posteriormente, la Ley 1228 de 2008 introduce el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y define las tres categorías de la red vial: arteriales o de primer orden, intermunicipales o de segundo orden, y veredales o de tercer orden. El Ministerio de Transporte es la entidad encargada de clasificar las vías en función de criterios técnicos establecidos oficialmente.

Mediante la Resolución No. 1240 de 2013, este Ministerio adoptó una guía metodológica y técnica para la categorización de la infraestructura vial del país. Se definieron entonces cinco tipos de vías:

- Troncal: vías con orientación sur-norte que comienzan en las fronteras del país y finalizan en puertos del Caribe o en otras fronteras.
- Transversal: vías que conectan las troncales entre sí, con orientación occidente-oriente, y que permiten la comunicación con puertos y países vecinos.

- Primer orden: integran zonas clave de producción y consumo, y deben estar conectadas a puertos y aeropuertos nacionales o internacionales. Su volumen de tránsito debe ser igual o superior a 700 vehículos diarios.
- Segundo orden: conectan dos o más municipios o una cabecera municipal con una vía de primer orden, con un tránsito entre 150 y 700 vehículos por día. Estas deben servir a poblaciones de más de 15.000 habitantes.
- Tercer orden: comunican veredas entre sí o con vías de segundo orden. Son aquellas con menor tránsito (menos de 150 vehículos por día) y sirven a poblaciones menores a 15.000 habitantes.

El desarrollo de esta infraestructura puede hacerse mediante obra pública o mediante esquemas de concesión. En este sentido, la Ley 1682 de 2013 establece que cuando un proyecto nacional incluya intervención sobre vías secundarias o terciarias, debe formalizarse un convenio con la entidad territorial responsable para definir las funciones y compromisos de cada parte (artículo 10).

A nivel nacional, las dos entidades encargadas de gestionar el desarrollo vial son el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), ambas bajo la supervisión del Ministerio de Transporte. El INVIAS tiene la misión de ejecutar políticas y proyectos relacionados con las redes carreteras, férreas, fluviales y marítimas, orientadas a mejorar la movilidad, conectividad y competitividad del país a través de tecnologías sostenibles. Por su parte, la ANI lidera el diseño y ejecución de proyectos de infraestructura a través de concesiones y asociaciones público-privadas, encargándose de aspectos como planeación, contratación, operación y evaluación.

En el ámbito territorial, las vías de segundo orden, que conectan cabeceras municipales o enlazan con vías primarias, son responsabilidad de los departamentos. Las vías de tercer orden, aquellas que conectan veredas y zonas rurales con centros urbanos, están bajo la competencia de los municipios.

Esta investigación pone especial atención en la red terciaria, que representa aproximadamente el 70 % del sistema vial del país. Según el documento CONPES 3857 de 2016, apenas el 6 % de estas vías se encuentra en condiciones adecuadas. De los 142.284 km de vías terciarias reportados por INVIAS en 2017, cerca de 100.748 km están bajo la responsabilidad directa de los entes territoriales, lo que pone en evidencia las limitaciones en cuanto a recursos y capacidad técnica para su mantenimiento y rehabilitación.

Desde la perspectiva de Lozano & Restrepo (2016), la inversión en vías terciarias amplía la frontera agrícola, e impulsa el desarrollo integral de las comunidades rurales. Estos autores sostienen que una red vial de cobertura extensa y en buen estado, tanto en temporadas secas como de lluvia, facilita el ingreso de insumos y asistencia técnica a las zonas productoras, así como la salida de los productos hacia los mercados locales y externos.

En consecuencia, contar con una red eficiente reduce los costos de transacción del sector agrícola, al acortar los tiempos de desplazamiento y ampliar las opciones de transporte de insumos, maquinaria, mano de obra y productos terminados.

No obstante, de acuerdo con el DNP (2016), Colombia sigue rezagada en términos de calidad vial, tanto a nivel interno como en comparación con países desarrollados. El país apenas cuenta con el 20 % de su red vial pavimentada, un porcentaje muy bajo frente a estándares

internacionales, lo cual pone en evidencia la necesidad de fijar metas ambiciosas para cerrar esa brecha.

Como parte de los esfuerzos gubernamentales para reducir este rezago, se implementó en 2017 el proyecto conocido como “Plan 50-51”, el cual buscó intervenir 51 kilómetros de vías terciarias en los 50 municipios más afectados por el conflicto armado. Esta estrategia no solo pretendía mejorar las condiciones de movilidad, sino también fomentar la participación comunitaria, impulsar la reactivación económica local y mejorar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables.

Con base en la información suministrada por la Agencia para la Renovación del Territorio, se tiene conocimiento de que el presupuesto asignado para la ejecución del proyecto de mejoramiento de vías asciende a 50 mil millones de pesos. De este total, se destinaron 45 mil millones a obras de construcción y rehabilitación vial, y los 5 mil millones restantes a la contratación de interventorías que garanticen la correcta ejecución de los proyectos. Estos recursos provienen del antiguo Fondo Nacional de Regalías, y su aplicación se ha extendido a diversos departamentos del país, incluyendo Córdoba, Cesar, La Guajira, Antioquia, Chocó, Norte de Santander, Tolima, Cauca, Valle del Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Meta, Arauca y Guaviare.

Para poner en marcha esta estrategia, se firmaron cincuenta convenios con igual número de alcaldías municipales. Como parte del compromiso institucional, en cada uno de ellos se suscribió un pacto de transparencia que contó con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y mecanismos de veeduría ciudadana. Así, las administraciones municipales asumieron el proceso de contratación utilizando los pliegos tipo promovidos por Colombia

Compra Eficiente. Esta entidad ofreció capacitación a los equipos técnicos de las alcaldías para llevar a cabo los procesos de licitación pública.

Dentro del mismo esquema, se contempló también la formalización de convenios con Juntas de Acción Comunal, con el propósito de que estas organizaciones se encargaran del mantenimiento rutinario de las vías. Asimismo, se suscribieron contratos orientados al mantenimiento preventivo de los tramos seleccionados en el marco del proyecto.

Entre las iniciativas más relevantes impulsadas en el país se encuentra el Proyecto de Red de Vías Terciarias para la Paz y el Posconflicto, el cual fue concebido en el contexto de implementación del Acuerdo de Paz. Este proyecto fue diseñado por el Ministerio de Transporte a partir de la identificación de tramos prioritarios, que serían intervenidos bajo el marco del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), orientado a lograr una transformación estructural del campo y fortalecer la relación entre el entorno rural y urbano.

El Acuerdo Final de 2016, firmado para poner fin al conflicto armado y construir una paz estable y duradera, estableció una serie de criterios para determinar los municipios que debían ser priorizados. Entre estos se encuentran los niveles de pobreza, el grado de necesidades básicas insatisfechas, la intensidad del conflicto armado, la debilidad institucional, la capacidad de gestión local, y la presencia de economías lícitas en sustitución de cultivos ilícitos (Agencia de Renovación del Territorio & INVIAS, 2017).

El objetivo de estos criterios fue orientar la planificación y ejecución de los PDET como herramienta fundamental de política pública, especialmente dentro del componente de Reforma Rural Integral, permitiendo ejecutar proyectos sectoriales que respondieran a las necesidades históricas de las comunidades.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), creados a partir de los acuerdos de La Habana, constituyen un mecanismo especial de gestión y planeación con una proyección a 15 años. Su finalidad es transformar profundamente los municipios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilegales y la precariedad institucional. Estos programas abarcan 170 municipios distribuidos en 16 subregiones y cerca de 11.000 veredas, representando aproximadamente el 36 % del territorio nacional.

De acuerdo con datos oficiales, en estos municipios habitan cerca de 6,6 millones de personas, lo que corresponde al 24 % de la población rural del país. Uno de los indicadores que reflejan la situación de vulnerabilidad es el índice de analfabetismo, que en estas zonas triplica el promedio nacional.

Para atender esta realidad, el Gobierno Nacional diseñó una hoja de ruta como instrumento de planeación para la implementación de más de 32.000 iniciativas recogidas directamente de los habitantes de estos territorios. Entre los municipios priorizados se encuentra Riosucio, en el Departamento del Chocó, caso de estudio de esta investigación doctoral.

La hoja de ruta busca coordinar los planes nacionales con los territoriales, promoviendo la articulación de acciones y la suma de esfuerzos entre las instituciones del Estado, el sector privado, las comunidades, grupos étnicos y la cooperación internacional. Esta coordinación se orienta a impulsar proyectos de infraestructura en sectores clave como transporte, acueducto, alcantarillado, energía, salud y educación.

Dentro de los mecanismos específicos para la ejecución de estos proyectos se incluyen:

- Obras PDET, donde las comunidades participan activamente en el diseño y construcción;

- Obras por impuestos, que permiten a los contribuyentes ejecutar proyectos sociales;
- OCAD Paz, como medio para direccionar recursos de regalías hacia las regiones PDET;
- Proyectos productivos, desarrollados en conjunto con comunidades y gobiernos locales;
- Estructuración de proyectos, responsabilidad de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), que entrega propuestas listas a alcaldías y gobernaciones;
- Plan maestro de estructuración, para identificar fuentes de financiación;
- Yo me subo a mi PDET, estrategia de participación directa de organizaciones sociales;
- Proyectos integradores, que permiten intervenciones coordinadas con enfoque territorial;
- Cofinanciación, que articula recursos nacionales e internacionales para hacer viables las intervenciones.

En este marco, y conforme a los lineamientos del CONPES 3857 de 2016, se formalizó el Convenio ART No. 2017-0149 y el Convenio INVIAS No. 00677, en los cuales ambas entidades, la Agencia para la Renovación del Territorio y el Instituto Nacional de Vías, se comprometieron a colaborar técnica y administrativamente para llevar adelante el Proyecto de Red de Vías Terciarias para la Paz en los municipios priorizados por la ART (Agencia de Renovación del Territorio & INVIAS, 2017).

Dentro de este acuerdo, la ART asume responsabilidades como la selección de los tramos a intervenir, la transferencia de recursos a INVIAS para la contratación de la interventoría y el seguimiento de las obras, así como la socialización de resultados con las comunidades. INVIAS, por su parte, lidera la estructuración técnica de los proyectos, define junto con la ART el tipo de

intervención necesaria por tramo, y coordina con las alcaldías municipales la ejecución de las obras, que pueden incluir desde placa huella hasta labores de conservación periódica o rutinaria.

Posteriormente, en el año 2020, el Ministerio de Transporte y el INVIAS lanzaron el programa "Colombia Rural", con el objetivo de transformar las condiciones del campo colombiano mediante la mejora de la red vial terciaria. Esta iniciativa busca facilitar la movilidad y el acceso en las zonas rurales mediante la pavimentación y mantenimiento de corredores estratégicos, fortaleciendo la productividad regional. Para lograrlo, el programa articula la participación de interventores, supervisores, contratistas y entidades ejecutoras como el propio INVIAS, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Transporte y mecanismos de control ciudadano a través de veedurías.

En cuanto al proceso de contratación relacionado con el programa de mejoramiento de vías terciarias, se establece que las administraciones municipales deben utilizar los pliegos tipo definidos por el Gobierno nacional, a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública (2024a), cuando se trate de licitaciones de obra pública. En otros casos, se deberán aplicar los pliegos tipo elaborados por INVIAS.

La ejecución de las obras contempla la participación activa de organizaciones comunitarias, tales como Juntas de Acción Comunal rurales (JACR), asociaciones locales, cabildos indígenas, autoridades tradicionales y otras entidades civiles formalmente reconocidas en las zonas de influencia de los proyectos. La mano de obra no calificada será contratada a través de estas organizaciones como parte del enfoque participativo del programa.

INVIAS, en conjunto con los municipios, define los tramos específicos a intervenir, así como las obras correspondientes, su localización y un presupuesto preliminar. Una vez firmado el

convenio entre las partes, la administración municipal tiene la responsabilidad de estructurar técnicamente el proyecto y ajustar el presupuesto utilizando las cartillas metodológicas desarrolladas para este programa, teniendo en cuenta las características del corredor vial a intervenir. Dicho presupuesto debe ser posteriormente aprobado por INVIAS o por la entidad que este designe.

Tanto para obras nuevas como para el mantenimiento de tramos existentes, es obligatorio que el presupuesto incluya un inventario detallado del estado de la vía, conforme a los lineamientos establecidos en las Resoluciones 1860 de 2013 y 1321 de 2018, expedidas por el Ministerio de Transporte.

En este contexto, Riosucio, municipio afectado por la violencia ejercida por actores armados ilegales, ha definido, dentro de su Plan Municipal de Desarrollo 2020–2023 denominado “Riosucio, Líder del Darién”, una hoja de ruta centrada en la planificación y gestión de recursos para mejorar la infraestructura vial tanto urbana como rural, terrestre y fluvial. Esta apuesta territorial se construye bajo criterios de inclusión y sostenibilidad, y se fundamenta jurídicamente en lo dispuesto por la Ley 715 de 2001, la Ley 105 de 1993, la Ley 768 de 2002, la Ley 1617 de 2013 y la Ley 1551 de 2012.

La articulación del plan local con el Plan Nacional de Desarrollo se ha dado en torno a dos compromisos clave: el “Pacto por la descentralización”, que busca fortalecer los vínculos entre territorios, niveles de gobierno y comunidades; y el “Pacto por la construcción de paz”, enfocado en fomentar la legalidad, la convivencia, la estabilización institucional y la atención integral a las víctimas.

De igual forma, se ha establecido una articulación con el Plan de Desarrollo Departamental del Chocó, titulado “Generando Confianza”, el cual se sustenta en principios como el enfoque diferencial, territorial, de derechos humanos y de construcción de paz. Este plan recoge las demandas de las comunidades locales y las integra en líneas estratégicas compatibles con el enfoque municipal, especialmente en la línea denominada “Un Chocó gobernable y transparente para generar confianza”.

Asimismo, el municipio ha vinculado su planificación al Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), instrumento creado por la Ley 152 de 1994 para regular el proceso de planeación, ejecución, evaluación y control de los planes de desarrollo. Esta normativa se inscribe dentro del marco constitucional y legal definido en el artículo 342 y el artículo 2 del Título XII de la Constitución Política de Colombia.

El PBOT es una herramienta clave para organizar el desarrollo físico del territorio municipal. Según lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 388 de 1997, se concibe como un conjunto de políticas, objetivos, estrategias, normas y proyectos orientados a gestionar el uso del suelo y el desarrollo urbano y rural. En términos conceptuales, Espinosa y Rubiños (2022) lo definen como un pacto social entre la comunidad y su territorio, con una vocación normativa y técnica de largo plazo que busca regular la ocupación y transformación del espacio físico. Este instrumento integra acciones administrativas y de planeación, con el propósito de establecer un modelo territorial deseado para el municipio y orientar las inversiones públicas, así como las actuaciones del sector privado.

Actualmente, el PBOT del municipio de Riosucio se encuentra en proceso de aprobación por parte del Concejo Municipal, lo que representa un paso clave para consolidar el modelo de desarrollo territorial proyectado por la administración local.

4.10. La utilización de las vías como factores de paz o de guerra

Desde una perspectiva histórica, el municipio de Riosucio ha sido considerado un punto estratégico tanto para grupos paramilitares como para organizaciones guerrilleras. Su ubicación geográfica le confiere un valor geopolítico particular, ya que constituye una salida natural hacia el Golfo de Urabá y, al mismo tiempo, una ruta terrestre hacia la Serranía del Darién, facilitando la conexión directa con la República de Panamá.

Gracias a esta localización, Riosucio se convierte en un nodo clave para el tránsito marítimo, fluvial y terrestre, lo que no solo favorece el transporte de mercancías legales, sino que también ha sido utilizado para el tráfico de armas y sustancias ilícitas. Las zonas rurales del municipio han sido empleadas como corredores por actores armados ilegales, lo que ha incrementado la exposición de las comunidades a dinámicas de violencia y control territorial (Hernández, 2016).

Ambos actores armados han recurrido a diversas formas de violencia sistemática contra la población, incluyendo asesinatos selectivos, secuestros, bloqueos al abastecimiento de bienes básicos y amenazas directas a las autoridades locales y a los líderes de comunidades étnicas. Estas acciones han estado acompañadas por operativos armados con fines de retaliación, confrontaciones por el control del territorio y episodios de desplazamiento forzado, en los que la población civil ha sufrido de manera directa las consecuencias, tanto en su integridad física como en la afectación a sus bienes.

Riosucio ha sido incluido entre los 12 municipios priorizados por las Naciones Unidas dentro del Departamento del Chocó, y forma parte del grupo de 125 municipios seleccionados a nivel nacional para el acompañamiento en el contexto del posconflicto. Esta priorización se ha sustentado en diversos criterios, tales como la fuerte presencia de las antiguas FARC-EP, el impacto negativo de sus acciones armadas en el desarrollo local, el aumento de los índices de pobreza, la proliferación de necesidades humanitarias urgentes y el debilitamiento de las capacidades institucionales del territorio.

La situación se agrava cuando se admite que el municipio de Riosucio tiene un problema de infraestructura de transporte, encontrándose en muy mal estado, afectando a 28.832 habitantes de todo el municipio. Partiendo de esta problemática, evidenciada por el gobierno y por organismos internacionales, se hace necesario crear plataformas de orden institucional y organizativo, que respondan a los procesos que, en materia de Paz y Posconflicto, se adelantan en Colombia.

Como parte de los esfuerzos por poner fin al conflicto armado entre el Estado colombiano y las FARC-EP, se suscribió el Acuerdo Final de Paz, concebido como una política pública con enfoque territorial. Su propósito es erradicar las dinámicas de violencia, integrar institucionalmente las regiones más afectadas y promover el desarrollo mediante el cierre de brechas entre lo urbano y lo rural (Espinosa y Rubiños, 2022). Dentro del contenido del Acuerdo, el punto primero, titulado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, resalta la necesidad de reducir la desigualdad y la pobreza en las zonas rurales mediante los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estos programas buscan mejorar las condiciones de vida de las poblaciones campesinas, propiciando una mayor integración territorial y facilitando

el acceso a servicios públicos esenciales. La infraestructura vial es mencionada como una condición indispensable para lograr este objetivo (Espinosa y Rubiños, 2022).

En este marco, el apartado 1.3.1.1 del Acuerdo establece que el Gobierno Nacional debe desarrollar un Plan Nacional de Vías Terciarias, como instrumento para fortalecer la integración regional, facilitar el acceso a mercados, reducir los costos de transporte de alimentos, e incrementar los ingresos de los productores rurales.

La Reforma Rural Integral propone, además, mejorar la conectividad territorial como estrategia para promover el crecimiento económico y la cohesión social. Los PDET, en este contexto, se presentan como mecanismos para canalizar recursos de manera participativa, teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio (Espinosa & Rubiños, 2022).

El Plan Nacional de Vías Terciarias, incluido en el componente de infraestructura, contempla la participación activa de las comunidades en el mantenimiento de las vías, además de la utilización de insumos y mano de obra local. Este enfoque busca dinamizar las economías campesinas y propiciar un sentido de apropiación sobre los proyectos ejecutados.

Sin embargo, la implementación de estas medidas ha sido desigual. A pesar de la intención de transformar las regiones históricamente marginadas, la ejecución se ha concentrado en aspectos como la dejación de armas y la reincorporación política de los excombatientes, dejando rezagadas otras acciones fundamentales.

Según datos del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), entre la firma del Acuerdo y mayo de 2020, se registraron 1.077 homicidios en el contexto del posconflicto, entre ellos líderes sociales, defensores de derechos humanos y firmantes del Acuerdo. La mitad de estos crímenes ocurrió en diez de las diecisiete regiones más afectadas. Adicionalmente, se evidenciaron

recortes presupuestales a entidades claves como la Agencia para la Renovación del Territorio, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Una de las consecuencias fue la intervención de tan solo el 0.5 % de las vías terciarias en los municipios PDET, a pesar de que más del 77 % de estas se encuentran en condiciones deficientes (INDEPAZ, 2020).

Siguiendo a Espinosa & Rubiños (2022), el Acuerdo también destaca que para garantizar condiciones de vida dignas en las zonas rurales es necesario mejorar la infraestructura vial, permitiendo así el acceso a bienes y servicios y potenciando la producción local. En respuesta a esta necesidad, en junio de 2020 el INVIAS gestionó ante el OCAD Paz la aprobación de recursos para intervenir 866 kilómetros de vías terciarias en 68 municipios PDET. Este proyecto incluyó convenios por más de 86.000 millones de pesos, 17 interventorías por un valor cercano a los 9.100 millones y un contrato de consultoría para caracterizar 1.594 kilómetros adicionales de red vial.

El programa también contempló siete iniciativas viales, entre las que se incluyen cinco proyectos de mejoramiento y pavimentación de corredores estratégicos, uno de construcción de puentes y otro destinado a la recuperación de tres puentes existentes. La inversión inicial en 2016 fue de aproximadamente 276.000 millones de pesos. Para 2020, se habían ejecutado 92 proyectos por un valor de más de 120.000 millones. Estos esfuerzos se complementaron con estrategias como las Obras PDET, las Obras por Impuestos, los proyectos productivos y el OCAD Paz (Espinosa & Rubiños, 2022).

Por su parte, el CONPES 4010 evaluó los impactos de estas iniciativas en regiones afectadas por economías ilegales, cultivos ilícitos y violencia armada, beneficiando de forma directa a siete de las dieciséis subregiones PDET a través del Programa de Vías para la Legalidad

y la Reactivación. Este tipo de proyectos requiere una planeación cuidadosa, acompañada de seguimiento técnico, financiero y administrativo que garantice la calidad, el cumplimiento de metas y la alineación con los objetivos territoriales. Por tanto, se hace indispensable la implementación de procesos rigurosos de interventoría para las etapas de diseño, ejecución y cierre, lo que implica también articular a entidades como el INVIAS y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

Entre los retos que enfrentan las vías terciarias, el primero es garantizar que los PDET se implementen como fueron concebidos, dentro del marco institucional existente. Aunque no constituyen reformas estructurales, estos programas pueden facilitar la descentralización del gasto público y mejorar la conectividad en zonas excluidas. No obstante, su ejecución ha estado limitada por la transferencia de responsabilidades a entidades territoriales sin capacidad suficiente para asumirlas (DNP, 2016).

Un segundo reto es dar continuidad a la ejecución del CONPES 3857, que ofrece herramientas para evaluar el estado actual de las vías terciarias. Este documento incorpora criterios no solo económicos sino también sociales, lo que permitiría una mejor articulación territorial sin necesidad de ceder la propiedad de estas vías a los municipios. Por el contrario, se propone que el Estado central conserve su responsabilidad sobre esta red para garantizar su sostenibilidad.

El tercer reto se relaciona con la continuidad de programas como el “50/51”, que demostró la posibilidad de mejorar la infraestructura en zonas rurales mediante una intervención focalizada. A partir de su experiencia, se plantea la necesidad de consolidar una institucionalidad nacional robusta que evite la desfinanciación de estas iniciativas por decisiones de gobiernos sucesivos.

En conjunto, estos desafíos plantean la necesidad de modificar la relación entre el Estado y el territorio, marcada históricamente por un enfoque centralista y excluyente. La expansión de la infraestructura vial debe responder no solo a lógicas de productividad, sino también a procesos de inclusión social y equidad territorial.

A pesar de que el Acuerdo de Paz y algunas políticas derivadas hacen referencia a una integración territorial más justa, en la práctica se observa una priorización de la infraestructura con fines de competitividad y conexión urbana, en detrimento de las zonas rurales que continúan marginadas (Espinosa & Rubiños, 2022).

En este escenario, es pertinente señalar que Riosucio enfrenta condiciones particulares. Según el Equipo Humanitario Colombia (2014), esta zona presenta una alta presencia de actores armados ilegales y fuerza pública. Esta situación genera temor entre sus habitantes por la posibilidad de enfrentamientos. El informe resalta que Riosucio forma parte de un corredor estratégico para el tráfico de bienes ilegales hacia Panamá y otros destinos, dada su cercanía con las costas del Pacífico y del Atlántico a través del Golfo de Urabá.

Desde finales de 2013, organizaciones sociales y de derechos humanos han expresado preocupación por la instalación de una base militar binacional colombo-panameña en este territorio. Las comunidades temen que dicha base esté afectando los nacimientos de los ríos, provocando contaminación en las fuentes hídricas. También se han reportado actividades mineras que podrían estar perjudicando los ecosistemas acuáticos. Además, la presencia de fuerzas armadas ha generado restricciones a la movilidad y ha limitado el acceso tradicional a actividades como la pesca y la caza en sectores utilizados históricamente por las comunidades (Equipo Humanitario Colombia, 2014).

En línea con lo anteriormente expuesto, se reconoce que en el municipio de Riosucio existe una marcada presencia de actores armados ilegales. Esta situación puede entenderse a través del concepto de *gobernanza armada*, desarrollado por Blattman et al. (2024), quienes la definen como una modalidad alternativa de ejercicio del poder en ciertos contextos latinoamericanos. Esta forma de gobernanza implica que determinados grupos armados asuman el control de espacios sociales y actividades económicas —tanto legales como ilegales—, imponiendo un sistema normativo distinto al del Estado.

Dicha forma de organización opera mediante estructuras paralelas que administran recursos públicos y servicios, estableciendo su propia institucionalidad. Esta dinámica reproduce relaciones basadas en el clientelismo y en la falta de transparencia, contraviniendo los principios de racionalidad legal y burocrática que caracterizan al Estado moderno desde una perspectiva weberiana. En este marco, se consolidan territorios donde el poder se encuentra fragmentado y donde coexisten múltiples fuentes de autoridad, generando escenarios de soberanía compartida, en los que el uso de la fuerza se encuentra disputado por más de un actor (Blattman et al., 2024).

En este contexto, el municipio de Riosucio puede ser comprendido como una zona de alto interés geoestratégico para las dinámicas ilícitas, incluyendo el movimiento de mercancías ilegales, tráfico de personas y redes asociadas a la trata. Esta condición ha derivado, en distintos momentos, en enfrentamientos por el control territorial entre distintos grupos armados ilegales, así como entre estos y las fuerzas militares del Estado. Además, se evidencia una profunda desconexión en términos de infraestructura, ya que no existen sistemas de transporte público que permitan el acceso a muchas de las comunidades indígenas del municipio. La única vía de ingreso y salida hacia estos territorios es mediante embarcaciones artesanales, en su mayoría gestionadas de forma comunitaria.

4.11. Caminos comunitarios de la paz total

En el actual gobierno se ha generado un programa denominado Caminos Comunitarios de la Paz Total, cuya finalidad radica en que las mismas comunidades identifiquen sus necesidades frente al mejoramiento de las vías terciarias de sus territorios, y sean los ejecutores de dichas obras de infraestructura vial. Busca mejorar la conexión con las vías terciarias e impulsar las juntas de acción comunal y comunidades étnicas que recibirían los contratos.

El programa tiene como objetivo mejorar 33,000 km de vías terciarias y secundarias, 100,000 m de caminos ancestrales y construir 2,000 m de puentes, algunas de sus notas distintivas radican en el protagonismo que se les otorga a las organizaciones comunitarias, buscando que estas identifiquen sus necesidades viales, manejen recursos y ejecuten obras menores de mantenimiento y mejoramiento vial con el fin de fortalecer las economías locales y la conectividad territorial.

En este marco, el director general encargado del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), Juan Carlos Montenegro Arjona, ha informado que el programa *Caminos Comunitarios de la Paz Total* ha mostrado un avance considerable. Durante la vigencia de 2023, el 91 % de los recursos asignados en el presupuesto nacional, equivalentes a 233.000 millones de pesos, ya han sido comprometidos. No obstante, al cierre del primer trimestre del año, el progreso físico del programa alcanzaba un promedio del 12 %, teniendo en cuenta las múltiples etapas necesarias para su implementación. De acuerdo con las proyecciones para 2024, se prevé la firma de aproximadamente 700 convenios con Organismos de Acción Comunal, junto con más de 100 convenios adicionales con comunidades étnicas. Estas acciones tienen como finalidad mejorar las condiciones de movilidad y seguridad vial en cerca de 2.000 kilómetros de rutas regionales.

A partir de esta información, se puede afirmar que la estrategia adoptada por el gobierno nacional busca integrar activamente a las comunidades en los procesos de ejecución, control y evaluación de los proyectos de infraestructura vial. Esta iniciativa tiene como propósito central no solo mejorar la transitabilidad en zonas históricamente marginadas, sino también fortalecer la equidad territorial y promover el ejercicio efectivo de derechos por parte de las poblaciones beneficiadas.

El programa tiene un alcance de actividades de mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de 33,000 km de la red vial regional, 100.000 metros de caminos ancestrales y 2.000 metros de puentes y pontones colgantes, buscando lograr mayor conexión entre los territorios, promoviendo la productividad del área rural, buscando concederle poder a las autoridades, poder de participación y de decisión sobre sus comunidades, las prioridades de sus necesidades colectivas y la presentación de proyectos, supervisión de las obras y gestión de recursos.

Para ello, es fundamental que los ciudadanos organizados cuenten con el acompañamiento a la estructuración técnica, jurídica y de gestión social para la ejecución del programa de inversión en vías terciarias del gobierno nacional mediante convenios solidarios. Dicha asesoría especializada es responsabilidad del INVIAS Nacional, siendo competencia del Viceministerio de Infraestructura la estructuración técnica de dicho programa.

Dentro de las actividades contempladas por el programa, se incluyen diversas intervenciones orientadas al mejoramiento y conservación de la infraestructura vial existente. Entre ellas se encuentran labores como la rocería, el sellado manual de baches, la limpieza de sistemas de drenaje y estructuras, el manejo de encoles y descoles, y la remoción de deslizamientos menores. También se prevé la rehabilitación de elementos como cunetas y zanjas de coronación,

así como la reparación de señalización existente y la nivelación de la calzada, tanto en su forma actual como mediante la incorporación de nuevos materiales.

Adicionalmente, el programa aborda el mantenimiento de pavimentos tradicionales, la instalación y reparación de obras de drenaje como filtros, alcantarillas y cunetas, la construcción de bateas, la implementación de señalización vertical y la adopción de soluciones innovadoras mediante nuevas tecnologías. De igual forma, se contempla la intervención en caminos tradicionales y ancestrales, reconociendo su importancia dentro de las dinámicas de movilidad local y cultural en diversas regiones del país.

Este programa se ha contemplado a ejecutar en dos fases, la primera dividida en las siguientes etapas:

1. Lanzamiento, divulgación y apertura de la postulación.
2. Postulación.
3. Proceso de contratación de operadores logísticos y equipo interdisciplinario.
4. Socializaciones regionales con organizaciones.
5. Tabulación, depuración y verificación de requisitos.

Posteriormente, la segunda fase contempla lo siguiente:

6. Visitas técnicas de las Direcciones Territoriales.
7. Capacitaciones a las organizaciones.
8. Estructuración de obras tipo.
9. Asignación de recursos.
10. Inicio de la etapa contractual

El programa *Caminos Comunitarios de la Paz Total* tiene como antecedente normativo la Ley 2160 de 2021, que introdujo modificaciones a la Ley 80 de 1993 y a la Ley 1150 de 2007.

Esta normativa habilita la contratación directa, sin establecer un límite de cuantía, con diversas formas organizativas propias de los pueblos indígenas, así como con Consejos Comunitarios de comunidades negras y organizaciones de base pertenecientes a grupos étnicos afrocolombianos, raizales y palenqueros (NARP). El objetivo de esta disposición es fortalecer el gobierno propio, la autonomía, la identidad cultural y la garantía de los derechos de estas comunidades.

Adicionalmente, la norma otorga personería jurídica a estas formas de organización, permitiéndoles formalizar convenios bajo la modalidad de Convenio Solidario hasta por la menor cuantía con Organismos de Acción Comunal. Esta medida busca reconocer su capacidad de gestión y su papel en el desarrollo local.

Esta línea normativa se articula con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, denominado *Colombia Potencia Mundial de la Vida*, convertido en la Ley 2294 de 2023. Este plan promueve la autodeterminación organizativa de los pueblos y comunidades étnicas, fortaleciendo su participación directa en procesos institucionales como la contratación pública, el seguimiento a la implementación de recursos, la ampliación del uso de la figura de contratación directa y la consolidación de una función pública diferenciada con enfoque étnico.

A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo incluye un compromiso relacionado con el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, mediante el cual se identificó una situación crítica de vulneración sistemática de derechos hacia mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado, declaradas como sujetos de especial protección constitucional desde la Sentencia T-025 de 2004. Como parte del cumplimiento de esta sentencia, el gobierno propuso facilitar procesos de contratación pública inclusivos, orientados a grupos históricamente excluidos.

Es importante precisar que los marcos legales establecidos por las Leyes 2160 de 2021, 2294 de 2023, y el Decreto 1088 de 1993 (modificado por el Decreto 252 de 2020), regulan distintos escenarios de contratación directa, aunque todos comparten el propósito de favorecer la participación de comunidades étnicas y rurales en la ejecución de obras públicas. Cada uno de estos instrumentos jurídicos opera con base en supuestos y destinatarios específicos.

Posteriormente, se promulgó el Decreto Ley 1961 de 2023, expedido bajo las facultades extraordinarias conferidas al presidente Gustavo Petro Urrego mediante el artículo 368 del Plan Nacional de Desarrollo. Este decreto dio origen al Instituto Nacional de Vías Regionales (INVIR), entidad adscrita al Ministerio de Transporte.

No obstante, mediante la Sentencia C-398 de 2024, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales algunas disposiciones del Decreto Ley 1961 de 2023. En concreto, se eliminaron las expresiones que permitían la suscripción de contratos de forma directa y sin límite de cuantía por parte del INVIR, por considerar que vulneraban el principio de legalidad. Esta decisión afectó los artículos 1, 9.5 y el párrafo primero del artículo 35 del decreto mencionado.

Cabe señalar que el fallo de la Corte no afecta la existencia del INVIR como institución. Además, la potestad para establecer contratos directos con comunidades y organizaciones sociales no se deriva exclusivamente del Decreto 1961, sino que está respaldada por normas previamente vigentes que continúan habilitando estos mecanismos.

Entre estas normas se destacan:

- La Ley 2160 de 2021, que permite contratar directamente y sin límite de cuantía con Cabildos indígenas, asociaciones de autoridades tradicionales, Consejos Comunitarios y organizaciones NARP, con el propósito de fortalecer sus estructuras de gobierno y autonomía.

- La Ley 2166 de 2021, que establece la posibilidad de contratar directamente, hasta por menor cuantía, con los Organismos de Acción Comunal mediante convenios solidarios.
- La Ley 2294 de 2023, que incorpora la ejecución de obras públicas, incluyendo mantenimiento y mejoramiento de infraestructura de transporte, a través de estas organizaciones, como parte de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.

En consecuencia, los proyectos en curso liderados por el INVIAS no se ven afectados por la decisión de la Corte. La contratación directa con comunidades y grupos étnicos sigue siendo una herramienta válida en el marco normativo vigente, y constituye un componente esencial para avanzar hacia modelos de desarrollo más incluyentes y con enfoque territorial y diferencial.

En lo que respecta al avance del programa *Caminos Comunitarios de la Paz Total*, el Ministerio de Transporte ha informado que durante el año 2023 se formalizaron 1.035 convenios, los cuales contaron con una asignación presupuestal de 241.000 millones de pesos. Estos convenios alcanzaron un avance ponderado del 76 % y permitieron la finalización de 652 proyectos. Como resultado, se logró mejorar la transitabilidad en aproximadamente 1.585 kilómetros de la red vial terciaria, impactando positivamente a 521 municipios distribuidos en 29 departamentos del país.

Para el año 2024, se han destinado recursos por un valor de 469.648 millones de pesos con el objetivo de continuar las labores de mantenimiento y mejora de las vías regionales mediante el mismo programa. Hasta la fecha, ya se han suscrito 1.051 convenios de los 1.100 proyectados para la vigencia en curso.

Dentro de esta asignación presupuestal, cabe destacar la firma de los primeros contratos de obra pública directamente con comunidades NARP (Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras), con una inversión de 102.000 millones de pesos correspondiente al periodo 2023.

Estas intervenciones buscan mejorar las condiciones de movilidad en 96 kilómetros de vías terciarias localizadas en 20 municipios, distribuidos en 14 departamentos del país (Ministerio de Transporte, 2024).

Adicional a estos recursos, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) ha comprometido, durante el año 2024, una inversión de 710.779 millones de pesos para atender necesidades relacionadas con la red vial regional. Hasta el 27 de septiembre de ese mismo año, ya se había comprometido el 75 % de dicho monto. Esto suma una inversión global de aproximadamente 1,85 billones de pesos entre los programas *Caminos Comunitarios de la Paz Total* y *Colombia Avanza*, reafirmando la apuesta del Estado por mejorar las condiciones de conectividad en los territorios mediante intervenciones en vías terciarias.

A partir de estos lineamientos, el Ministerio de Transporte ha reiterado su compromiso con el desarrollo de procesos contractuales y convenios celebrados con organizaciones sociales y populares debidamente autorizadas por la ley. Dichos procesos deberán regirse por los límites de cuantía establecidos en la normativa vigente, así como por los principios que rigen la contratación pública en Colombia, especialmente aquellos que garantizan la transparencia, la economía, la selección objetiva y la libre competencia, en función de asegurar una gestión eficiente y responsable de los recursos públicos.

Capítulo 5 Marco normativo complementario

Desde 1974, Colombia ha desarrollado un marco normativo amplio y diverso en relación con la contratación pública financiada con recursos del Estado. En total, se han emitido más de 161 disposiciones legales orientadas a perfeccionar este ámbito, aunque algunas han sido derogadas con el paso del tiempo. Antes de la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, el país contaba con un conjunto de leyes que regulaban la contratación en el sector público, las cuales presentaban deficiencias notables, como la excesiva burocracia, múltiples requisitos y etapas en los procesos contractuales, así como una diversidad de regímenes aplicables según el tipo de entidad contratante.

Con el fin de superar estas limitaciones, en 1993 el Congreso promulgó la Ley 80, conocida como el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Su principal objetivo, conforme al artículo 1, es establecer los principios y normas que rigen los contratos suscritos por entidades estatales, promoviendo una gestión eficiente y transparente de los recursos públicos (Ley 80 de 1993). Esta normativa se alineó con los postulados de la nueva Carta Política de 1991, en especial con los principios establecidos en el artículo 209: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, además de eficiencia, equidad y efectividad.

Más adelante, se expidió la Ley 1150 de 2007 con el propósito de introducir reformas que garantizaran mayor eficiencia y transparencia en el régimen contractual vigente, actualizando además los procedimientos conforme a los cambios tecnológicos y sociales del país. Esta ley contempló cuatro modalidades de selección de contratistas: licitación pública, concurso de méritos, contratación directa y selección abreviada. En esta última se incluyeron mecanismos para la adquisición de bienes y servicios de uso frecuente mediante procedimientos simplificados, como

los acuerdos marco de precios. Para implementar esta alternativa, el Estado debía crear una entidad encargada de estructurar y gestionar estos acuerdos.

En este contexto, se creó en 2011 la Agencia Nacional de Contratación Pública (2024a), mediante el Decreto 4170, como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, titulado “Prosperidad para todos”. Esta entidad surgió como una estrategia de buen gobierno y lucha contra la corrupción, y se convirtió en un organismo técnico especializado con funciones orientadas a articular políticas, normativas y procedimientos de contratación pública, así como a mejorar la eficiencia y mitigar riesgos de corrupción en el uso de los recursos estatales (Cifuentes, 2014).

Dentro de sus responsabilidades, la Agencia tiene a su cargo la elaboración de estudios, diagnósticos y estadísticas sobre el comportamiento del mercado de compras estatales. Además, diseña y administra los acuerdos marco de precios y otros mecanismos de agregación de demanda, en cumplimiento del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Decreto 4170 de 2011.

Siguiendo este marco, el presidente de la República promulgó el Decreto 1510 de 2013, con el fin de reglamentar el sistema de compras y contratación pública, desarrollando así los lineamientos de la Ley 1150 de 2007 y del Decreto-ley 4170 de 2011, con el apoyo técnico de Colombia Compra Eficiente.

Es importante destacar que el contrato estatal constituye una herramienta estrechamente ligada al cumplimiento de los fines fundamentales del Estado social de derecho en Colombia. Su origen responde a las necesidades operativas de la administración pública y a la obligación que esta tiene de garantizar sus objetivos institucionales. En este marco, el Decreto 1082 de 2015 fue adoptado con el propósito de reglamentar el Sistema de Compras y Contratación Pública. En su

primer capítulo, el decreto define el proceso de contratación como el conjunto de actuaciones que inicia con la planeación y concluye con el cumplimiento de las garantías relativas a calidad, mantenimiento, estabilidad y recuperación ambiental de las obras o bienes contratados.

Este enfoque se alinea con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, según el cual los servidores públicos deben celebrar contratos con el propósito de alcanzar los objetivos estatales y prestar servicios que aseguren el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos (Ley 80, 1993). Esta normativa también establece que los particulares que contratan con el Estado están llamados a contribuir con el cumplimiento de dichos fines, al tiempo que obtienen legítimos beneficios económicos, siempre dentro de una lógica de corresponsabilidad social.

Como parte de las estrategias orientadas a combatir la corrupción en los procesos contractuales, se implementó el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), con base en lo establecido en la Ley 1150 de 2007. Este sistema fue concebido como la plataforma oficial para registrar toda la información vinculada con los contratos celebrados con fondos públicos. En consecuencia, se convirtió en un canal único de acceso a los datos de contratación tanto para las entidades estatales como para los órganos de control y la ciudadanía (Agencia Nacional de Contratación, 2019).

Según lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-711 de 2012, la transparencia y la imparcialidad en el manejo de la información pública contractual, así como la participación oportuna de los interesados y el acceso a los documentos, son elementos esenciales para prevenir la corrupción en la gestión pública. No obstante, en la práctica, persisten cuestionamientos respecto a la objetividad de los procesos de selección de contratistas,

especialmente cuando no se elige la propuesta más adecuada desde el interés colectivo, sino aquella que responde a intereses particulares.

En este sentido, resulta fundamental establecer normas claras, completas y objetivas desde el inicio del proceso de selección, permitiendo así que todos los posibles proponentes participen en condiciones de equidad y competencia (Consejo de Estado, Sentencia 58362, 2017). Sin embargo, esta premisa, aunque jurídicamente sólida, ha sido desvirtuada en la práctica. La manipulación de los requisitos precontractuales, conocida como “pliegos sastre”, ha permitido que las condiciones de experiencia y habilitación sean diseñadas para favorecer a un proponente específico. Así lo advierte la Agencia Nacional de Contratación Pública (2024b), que indica que en muchos casos los requerimientos eran elaborados de manera que coincidieran con las condiciones de un único oferente, permitiéndole presentar una propuesta que coincidía, incluso, con el valor oficial del contrato proyectado.

Las entidades públicas, al controlar todas las fases del proceso de contratación, desde la definición de los requisitos hasta la evaluación y selección del proponente, terminaban asegurando la adjudicación a un contratista previamente concertado. Esta práctica desvirtúa el propósito de los pliegos de condiciones, los cuales deberían servir como garantía de transparencia y selección objetiva.

La gravedad de esta situación quedó reflejada en un informe presentado por la Cámara Colombiana de Infraestructura durante el estudio de constitucionalidad del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. Según el informe, el 85% de los contratos de infraestructura llegan a la etapa de adjudicación con un único oferente habilitado; una situación que se presenta en el 96% de los municipios, el 76% de los departamentos y el 79% a nivel nacional. Este fenómeno se atribuye al

amplio margen de discrecionalidad de las entidades contratantes, a la falta de objetividad en los requisitos, a la corrupción y a la colusión entre oferentes. Como medida de corrección, se propuso la implementación de pliegos tipo, con el objetivo de fomentar la transparencia, promover la competencia y ampliar la participación (Sentencia C-119, 2020).

En consecuencia, los procesos de contratación de obras de infraestructura vial, regulados por la Ley 80 de 1993, aunque orientados a satisfacer los principios y fines de la contratación estatal, no siempre alcanzan estos objetivos. En muchos casos, se configuran escenarios en los que tanto el contratista como la entidad contratante actúan de manera concertada, desviando los recursos públicos hacia fines personales y contraviniendo los principios de legalidad, moralidad y transparencia que deben regir la actuación administrativa (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2024b).

En el marco normativo de la contratación pública en Colombia, la aprobación de la Ley 1882 de 2018 marcó un avance significativo hacia la promoción de la competencia real entre oferentes, al buscar que participaran en igualdad de condiciones personas naturales o jurídicas con capacidades efectivas para ejecutar adecuadamente el objeto del contrato. Esta ley introduce elementos clave para fortalecer la pluralidad de propuestas, entendida como una herramienta esencial para garantizar la satisfacción del interés general.

Uno de los principales aportes de esta normativa consiste en establecer criterios objetivos en la valoración de la experiencia, la cual se define como un requisito mínimo de admisibilidad, y no como un factor de puntuación variable. Este cambio obliga a las entidades contratantes a exigir estándares técnicos razonables que reflejen las competencias necesarias para ejecutar los

proyectos, promoviendo el respeto por los principios constitucionales que orientan la función administrativa y la contratación estatal.

Así las cosas, se faculta al Gobierno Nacional para definir los denominados documentos tipo, con carácter obligatorio para todas las entidades públicas cobijadas por el régimen de contratación estatal. Estos documentos son aplicables en procesos de selección asociados a obras públicas, así como a labores de interventoría y consultoría en estudios, diseños e ingeniería de proyectos públicos, especialmente en infraestructura vial. La regulación también clasifica los proyectos según su complejidad (baja, media o alta), lo que permite a las entidades ajustar los requisitos de experiencia de acuerdo con las características específicas de cada intervención (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2024b).

La ley en cuestión contempla de forma expresa la implementación de documentos tipo en los procesos de licitación pública para obras de infraestructura vial, definiendo su estructura y los procedimientos para la presentación y evaluación de ofertas. Una de sus innovaciones es la regla de los dos sobres: en el primero se presenta la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos habilitantes, como la experiencia, mientras que en el segundo se incluye la propuesta económica. Este sistema busca asegurar que la evaluación de la capacidad técnica preceda a la consideración de factores económicos, y que solo los proponentes que cumplan los requisitos mínimos avancen en la competencia.

Con base en estas disposiciones, la Agencia Nacional de Contratación Pública (2024a) expidió la Resolución N.º 1798 de 2019, que fijó la primera versión de los documentos tipo para licitaciones en obras de infraestructura vial. Esta fue modificada mediante la Resolución N.º 045 del 14 de febrero de 2020, la cual entró en vigor el 10 de marzo del mismo año y actualizó los

lineamientos para la contratación de obras de transporte. Posteriormente, se expidieron otras resoluciones para regular diversos procesos: la N.º 240 de 2020 para licitación pública en infraestructura vial (vigente desde el 1 de enero de 2021); la N.º 241 para procesos de selección abreviada por menor cuantía; y la N.º 094 para mínima cuantía, exigible a partir del 10 de junio de 2020.

En cuanto a los concursos de méritos, se adoptaron los documentos tipo mediante las resoluciones N.º 256 de 2020 para interventoría, vigente desde el 1 de enero de 2021, y N.º 193 de 2021 para consultoría en estudios de ingeniería, exigible desde el 9 de agosto de 2021. Estas normas aplican a proyectos desarrollados en infraestructura vial primaria, secundaria y terciaria, así como en obras marítimas, fluviales, férreas, urbanas, de puentes y aeroportuarias.

La Ley 2022 de 2020 introdujo una modificación al artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, incorporando un nuevo párrafo al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. En este, se ratificó la competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública (2024a) para definir los documentos tipo con carácter obligatorio para todas las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación.

En perspectiva, desde la expedición de la Ley 1150 de 2007 hasta la entrada en vigor de la Ley 1882 de 2018, se observa una evolución sustancial en la regulación de los procesos de contratación de obras públicas, especialmente en el ámbito de la infraestructura vial. Aunque la Ley 1150 establecía criterios para la escogencia y calificación de proponentes, en la práctica estos factores, en apariencia objetivos, podían ser manipulados para favorecer ciertos oferentes, perdiendo así su propósito de garantizar imparcialidad y pluralidad.

Los encargados de estructurar los procesos contractuales, al tener la potestad de definir los requisitos habilitantes y técnicos, con frecuencia configuraban los pliegos de condiciones de forma

que beneficiaran a un proponente predeterminado. Esto generaba distorsiones en la competencia y reducía la eficacia del proceso de contratación, afectando no solo la administración pública sino también a las comunidades que dependían de las obras para mejorar sus condiciones de vida.

5.1. Control y Fiscalización en la Contratación de Infraestructura Vial Secundaria y Terciaria en Colombia (Énfasis en el Chocó)

La infraestructura vial secundaria y terciaria –que comprende vías departamentales y caminos rurales– es vital para la integración y desarrollo de las regiones vulnerables en Colombia. Sin embargo, la contratación pública de estas obras ha enfrentado históricamente problemas de corrupción, ineficiencia y abandono, especialmente en departamentos como Chocó. Frente a ello, el Estado colombiano cuenta con mecanismos de control y fiscalización para garantizar la correcta ejecución de los contratos de obra pública: la Contraloría General de la República (CGR) ejerce el control fiscal de los recursos, la Procuraduría General de la Nación (PGN) realiza el control disciplinario de los funcionarios, y las veedurías ciudadanas permiten el control social por parte de la comunidad. Este apartado analiza en detalle estos mecanismos institucionales, su efectividad, los desafíos que enfrentan y ejemplos recientes de su aplicación en el contexto de la infraestructura vial secundaria y terciaria, con especial énfasis en casos del departamento del Chocó. El objetivo es describir el estado del arte en materia de control y fiscalización de la contratación vial rural en Colombia, empleando un lenguaje académico claro y fundamentado en referencias oficiales y académicas.

La Contraloría General de la República es el máximo órgano de control fiscal en Colombia, encargado de vigilar la correcta administración de los recursos públicos en todos los niveles de gobierno. En el ámbito de la infraestructura vial secundaria y terciaria, la CGR realiza auditorías y seguimiento a los contratos financiados con dineros del Estado (ya sean del presupuesto nacional,

departamental, municipal o del Sistema General de Regalías). Tradicionalmente, el control fiscal era posterior y selectivo, es decir, se evaluaba el uso de los recursos después de ejecutados los proyectos. No obstante, a partir de la reforma constitucional del Acto Legislativo 04 de 2019, a la Contraloría se le otorgó la facultad de ejercer también un control preventivo y concomitante, que le permite advertir irregularidades durante la ejecución de los contratos para prevenir daño al erario. Este cambio normativo busca hacer más oportuno el control fiscal sin sustituir las responsabilidades de los ejecutores, emitiendo alertas tempranas en caso de desviaciones.

En la práctica, la Contraloría ha detectado numerosas falencias en la contratación de vías secundarias y terciarias, en especial en regiones apartadas. Un diagnóstico revelador ocurrió en el Chocó: en 2020, durante una visita fiscal, la CGR identificó 26 obras públicas inconclusas en ese departamento, con un valor acumulado de \$287 mil millones de pesos invertidos sin resultados tangibles. Entre esas obras se contaban proyectos viales, como la construcción de la vía Obapo - Pacurita y el mejoramiento de la vía al Puente de La Platina, donde pese a haberse girado recursos por más de 17.000 millones de pesos en más de 6 años, “hoy día la vía no existe”. Estos llamados elefantes blancos evidencian cómo la falta de seguimiento efectivo derivó en recursos despilfarrados y carreteras sin terminar.

La Contraloría, a través de sus auditorías, emitió hallazgos fiscales en estos casos, abriendo procesos de responsabilidad para intentar recuperar el daño al erario e instando a las autoridades a finalizar las obras. Por ejemplo, en el caso de la vía Sipí–Cajón (Chocó), un proyecto contratado en 2017 con recursos de regalías, la Contraloría encontró solo un 12% de ejecución física cuando debería estar casi completo, pese a haberse desembolsado el 50% del valor (más de 10.381 millones de pesos). Como presuntos responsables fiscales fueron vinculados incluso dos exgobernadores del Chocó y exalcaldes municipales, dada la gravedad de las irregularidades en

esta carretera rural. Este proceso demuestra la actuación de la CGR para sancionar a los responsables del desfalco y visibilizar las fallas en la gestión del proyecto.

La efectividad del control fiscal en estos entornos presenta luces y sombras. Por un lado, los informes y acciones de la Contraloría han logrado sacar a la luz las deficiencias en la contratación vial y ejercer presión para corregirlas. Las investigaciones de la CGR rescatan recursos y empujan a que obras paralizadas se reanuden o concluyan: gracias a alertas de la Contraloría, en 2021 se reactivaron decenas de obras de infraestructura críticas a nivel nacional. De igual forma, la publicidad de los hallazgos (por ejemplo, exponer públicamente que en Chocó hubo 26 proyectos inconclusos) sirve como llamado de atención a los gobiernos locales y contratistas. Por otro lado, un desafío inherente es que muchas veces el control fiscal opera ex post facto, cuando el daño ya está hecho –carreteras sin terminar o de mala calidad–, limitando su capacidad para evitar el perjuicio inicial.

La recuperación de los dineros perdidos mediante juicios de responsabilidad fiscal suele ser lenta y complicada, y no necesariamente garantiza que la vía sea finalizada. Esto ha llevado a repensar la estrategia de control: la modalidad preventiva y concomitante recientemente instaurada busca que la Contraloría emita advertencias tempranas durante la ejecución de los contratos (sin entorpecerlos, pues por mandato constitucional no puede coadministrar). Un ejemplo de este enfoque proactivo es la vigilancia al programa “Caminos Comunitarios de la Paz Total” –una iniciativa del gobierno nacional desde 2022 para mejorar vías terciarias mediante convenios con juntas de acción comunal–.

Ante señales de irregularidad, la Contraloría anunció la realización de una Auditoría de Cumplimiento al INVÍAS (entidad ejecutora) en enero de 2025, con el fin de “revisar y evaluar la

gestión fiscal de los recursos públicos utilizados y el debido cumplimiento de las normas, especificaciones técnicas, calidad de obras y plazos pactados” en dicho programa. Esto se produjo tras detectar la CGR que el avance financiero de ese programa era muy bajo (solo 6,5% del presupuesto ejecutado a mediados del cuatrienio) y que muchos convenios presentaban retrasos y múltiples prórrogas injustificadas. La entidad de control exhortó al director de INVÍAS a acelerar la construcción de estas vías terciarias en vez de refutar las alertas, recalcando que sus advertencias se basan en datos reportados por el mismo INVÍAS y se emiten en ejercicio de sus competencias de “control fiscal concomitante y preventivo”. En suma, la Contraloría está incrementando su efectividad al combinar su tradicional rol de auditoría posterior con mecanismos más preventivos, apoyados en análisis de información en tiempo real (por ejemplo, mediante la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata –DIARI– que identifica riesgos en proyectos).

Pese a estos avances, persisten dificultades como la falta de información completa y confiable sobre los proyectos de vías terciarias. Un estudio de la OCDE sobre infraestructura en Colombia señalaba que existe carencia o inconsistencia de datos sobre la red vial secundaria y terciaria, lo cual dificulta hacer seguimiento y evaluaciones rigurosas a estas inversiones. Esta brecha informativa obstaculiza el control fiscal, pues sin datos claros es complejo determinar costos/beneficios o comparar la calidad de las obras. Por ello, se ha insistido en la necesidad de mayor transparencia y sistemas de información integrados que alimenten el trabajo de la Contraloría. Adicionalmente, la Contraloría enfrenta limitaciones logísticas para cubrir un gran número de pequeños proyectos dispersos geográficamente (como caminos veredales en selvas del Chocó), por lo que suele priorizar los de mayor impacto económico.

Esto abre espacio a que irregularidades menores a nivel local queden fuera del radar hasta que la comunidad las denuncia o escalan a un problema mayor. En conclusión, el control fiscal es

un pilar esencial para vigilar la contratación vial; ha logrado destapar casos sonados de ineficiencia y corrupción en vías secundarias/terciarias (y recuperar algunos recursos), pero su eficacia plena depende de una acción más preventiva, mejor información y coordinación con otros mecanismos de control.

5.2. Rol de la Procuraduría

La Procuraduría General de la Nación actúa como guardián de la conducta de los servidores públicos y de quienes manejan fondos estatales, a través del control disciplinario. En el contexto de la contratación de infraestructura vial, la PGN supervisa que los funcionarios (alcaldes, gobernadores, funcionarios de entidades como INVÍAS, etc.) cumplan con los principios de la contratación pública –legalidad, transparencia, planificación, selección objetiva, publicidad– y puede iniciar procesos disciplinarios cuando se presumen faltas. A diferencia de la Contraloría (que se centra en el uso del dinero), la Procuraduría sanciona el comportamiento irregular del funcionario, incluso si no hay detrimento patrimonial comprobado. Las sanciones disciplinarias van desde amonestaciones y suspensiones hasta destitución del cargo e inhabilidad para ejercer funciones públicas, según la gravedad de la falta. Este poder constituye un fuerte instrumento para exigir responsabilidad, ya que busca generar consecuencias personales a los gestores públicos que infringen sus deberes en la contratación.

En la contratación de vías secundarias y terciarias, la Procuraduría suele actuar cuando hay denuncias o indicios de irregularidades en los contratos: por ejemplo, procesos de selección amañados, incumplimiento de requisitos legales, sobrecostos injustificados, pagos sin soporte de obra ejecutada, etc. Un caso reciente ilustrativo es la intervención de la Procuraduría en el mencionado programa “Caminos Comunitarios para la Paz Total”. A finales de 2023, la Procuradora General Margarita Cabello anunció la apertura de una investigación disciplinaria

contra varios directivos del INVÍAS y el gerente del programa de vías terciarias, ante presuntas irregularidades en la contratación de dicho proyecto gubernamental. Durante 2022-2023 se suscribieron 1.034 convenios con juntas de acción comunal en 30 departamentos bajo este programa, con recursos por \$233.853 millones, y la Procuraduría detectó falencias graves en su manejo. Según la Procuraduría Delegada para la Vigilancia de la Función Pública, se vulneraron principios de publicidad, transparencia y planeación, entregando dineros sin el sustento técnico adecuado. En particular, se giraron recursos completos a algunos convenios sin evidencia de ejecución de las obras en el plazo establecido, hubo prórrogas contractuales injustificadas y ausencia de estudios técnicos, financieros y contables exigidos. Además, buena parte de esos convenios no fue publicada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP II), incumpliendo el deber legal de publicidad. Al revisar sobre el terreno, la Procuraduría encontró un muy bajo nivel de avance físico: en una muestra de 121 convenios, el cumplimiento promedio fue inferior al 85%, pese a haberse desembolsado fondos, lo que evidencia deficiencias en la ejecución y supervisión de las obras.

Estos hallazgos llevaron a citar a declaración a exdirectores del INVÍAS (incluyendo a una exdirectora general) y a varios funcionarios responsables del programa. El caso de “Caminos Comunitarios” es ejemplar en mostrar la función de la PGN: actuó de forma relativamente temprana (un año después de iniciado el programa) al ver un patrón anómalo, inició la vigilancia preventiva de la ejecución e integró un expediente que podría resultar en sanciones para los responsables. De hecho, la Procuraduría destacó que esta intervención busca garantizar el respeto a la normativa vigente en la contratación de estas vías rurales, corrigiendo el rumbo antes de que la situación empeore.

En cuanto a efectividad, el control disciplinario puede ser muy disuasivo en teoría: la amenaza de perder el cargo o la posibilidad de ser inhabilitado para ejercer funciones públicas por varios años debería incentivar a los funcionarios a cumplir las reglas en los procesos contractuales. La Procuraduría ha sancionado a numerosos alcaldes y gobernadores por manejos irregulares de contratos de obras civiles, enviando un mensaje de que la mala gestión tiene consecuencias personales. En regiones vulnerables, donde a veces impera la impunidad, la presencia de la PGN como órgano de control externo e independiente es crucial para romper redes de clientelismo y corrupción en la contratación local. Por ejemplo, en el Chocó ha habido intervenciones disciplinarias a nivel departamental: la PGN asumió poder preferente en investigaciones contra exgobernadores y otros funcionarios involucrados en escándalos de contratación, evitando que las indagaciones queden en manos de entes locales que pudieran estar cooptados. Asimismo, la Procuraduría periódicamente hace llamados preventivos a mandatarios regionales sobre la correcta ejecución de proyectos. Un comunicado de 2022, por ejemplo, exigió acciones urgentes ante la crisis vial y social en Chocó, recordando a las autoridades sus deberes legales y éticos en el manejo de recursos públicos (Procuraduría, 2022). Estas actuaciones manifiestan la intención del Ministerio Público de anticiparse a las faltas, no solo castigarlas a posteriori.

No obstante, en la práctica se enfrenta también limitaciones. Un desafío es que los procesos disciplinarios pueden tomar tiempo y enfrentar trabas jurídicas: los implicados suelen interponer recursos e incluso acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para anular sanciones, lo cual a veces diluye el efecto aleccionador. Ha habido casos emblemáticos en Colombia donde sanciones de la Procuraduría a altos funcionarios se vieron controvertidas (v.gr. caso del alcalde de Bogotá en 2013), generando debates sobre el alcance del control disciplinario frente a funcionarios electos. Aun así, la PGN mantiene su competencia de sanción, ajustada a estándares

internacionales desde una reforma legal de 2019 que incorporó garantías procesales adicionales. Otro reto es la capacidad de reacción temprana: aunque la Procuraduría tiene la función preventiva, históricamente muchas investigaciones disciplinarias empezaban cuando el daño ya estaba hecho (similar a la Contraloría).

El caso de los Caminos Comunitarios muestra una mejora en este aspecto, pues la Procuraduría actuó dentro del período de ejecución del programa, buscando frenar prácticas irregulares en curso. Sin embargo, esta no es aún la norma en todos los proyectos locales; en sitios apartados, si no hay denuncias o visibilidad pública, las faltas pueden pasar inadvertidas. Por eso la Procuraduría depende en gran medida de la denuncia ciudadana y de la información que compartan otras entidades de control o la prensa investigativa para focalizar su acción. Además, su alcance no incluye la recuperación directa de dineros (como sí la Contraloría) ni la sanción penal, por lo cual necesita complementarse con el trabajo de fiscales y jueces en casos de corrupción grave.

5.3.Las veedurías como mecanismo de control social

Además de los órganos estatales de control, Colombia promueve la participación de la sociedad civil en la vigilancia de la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas. Las veedurías son mecanismos de control social establecidos por la Ley 850 de 2003, mediante los cuales un grupo de ciudadanos se organiza para supervisar voluntariamente la ejecución de proyectos, programas, contratos o la prestación de servicios públicos. En el terreno de la infraestructura vial secundaria y terciaria, las veedurías ciudadanas han cobrado importancia porque permiten a los habitantes locales –beneficiarios directos de las obras– hacer seguimiento cercano a la construcción y mantenimiento de las vías que conectan sus comunidades. Estos ciudadanos veedores pueden verificar el avance físico de la obra, la calidad de los materiales, el

cumplimiento de los plazos y la adecuada inversión de los recursos, sirviendo como “ojos en el terreno” que complementan la labor de la Contraloría y Procuraduría.

En las regiones vulnerables como el Chocó, el papel de las veedurías es especialmente relevante. A menudo, estas zonas presentan dificultades de acceso geográfico e institucional; los organismos de control central pueden no tener presencia constante, de modo que la comunidad organizada puede alertar sobre irregularidades que de otra forma pasarían desapercibidas. La propia Contraloría ha fomentado la participación ciudadana en el control fiscal: cuenta con una Delegada para la Participación Ciudadana y ha desarrollado instrumentos para canalizar las denuncias de veedores y líderes comunitarios. De hecho, durante la visita de 2020 al Chocó, mencionada anteriormente, fue el Contralor Delegado para la Participación Ciudadana (Luis Carlos Pineda) quien comunicó varios hallazgos de obras inconclusas, enfatizando la importancia de la retroalimentación local en esas investigaciones. En muchos casos, son las quejas de la comunidad las que instigan la acción de la Contraloría o la Procuraduría en obras viales: habitantes que informan que una carretera prometida no avanza, o que un contratista abandonó maquinaria, etc.

El establecimiento de veedurías ciudadanas en proyectos de vías terciarias se ha venido dando en diferentes departamentos. Estas veedurías suelen formalizarse mediante inscripción ante la Personería Municipal o ante cámaras de comercio (a través del registro único de veedurías). Por ejemplo, en Antioquia se registró la Veeduría Ciudadana “Veedores del mejoramiento de las vías terciarias en los municipios del Suroeste de Antioquia (Placa Huella)”, conformada para vigilar la ejecución de un contrato regional de construcción de placas-huellas en caminos rurales. Igualmente, en el municipio de El Peñol (Antioquia), se creó una veeduría para el “mejoramiento de vías terciarias” con el apoyo de la Personería local. Estos ejemplos evidencian que los

ciudadanos están asumiendo un rol activo de control social sobre los proyectos viales, organizándose por localidades o por proyecto específico. En el Chocó, varias comunidades han constituido veedurías para obras de desarrollo, aunque la información pública específica es menos visible que en Antioquia, existen reportes de veedurías en municipios chocoanos para fiscalizar proyectos de infraestructura financiados con recursos de regalías y del posconflicto (PARES, 2021).

Los beneficios y efectividad de las veedurías ciudadanas radican en que aportan transparencia y presión social directa para que las obras se cumplan. Al estar in situ, los veedores pueden detectar problemas inmediatos: materiales de mala calidad, contratistas incumpliendo horarios, desviación de equipos a obras privadas, etc., y reportarlos oportunamente. Muchas veces la sola presencia de una veeduría activa incentiva a los contratistas y funcionarios a actuar con mayor diligencia, pues saben que están siendo observados por la comunidad. Desde la perspectiva académica, se ha señalado que el involucramiento comunitario fortalece la supervisión de las obras. Chía Quevedo (2018), por ejemplo, en un estudio sobre vías terciarias, concluye que promover las veedurías ciudadanas como mecanismo de participación logra fortalecer la supervisión y control de obra en vías terciarias, resaltando la necesidad de empoderar a los habitantes locales para este fin. Este enfoque participativo es coherente con prácticas de “control social” exitosas en otros países, donde proyectos de infraestructura rural tienen comités locales de vigilancia que mejoran la calidad y pertinencia de las inversiones. Incluso el Acuerdo de Paz en Colombia (2016) incentivó la conformación de veedurías en la ejecución de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), muchos de los cuales incluyen construcción de vías terciarias en zonas afectadas por el conflicto, como mecanismo para asegurar que los recursos de paz se utilicen correctamente con escrutinio de la propia comunidad.

A pesar de su potencial, las veedurías ciudadanas enfrentan desafíos significativos para incidir de manera efectiva. En primer lugar, requieren de capacitación técnica y legal: los ciudadanos deben conocer los detalles del contrato, las especificaciones de la obra y las normas básicas de contratación para poder evaluar si algo anda mal. Entidades como la Procuraduría (a través de las Personerías) y la Contraloría han producido guías y capacitaciones para veedores, pero en sitios apartados no siempre llegan estos entrenamientos. En segundo lugar, en regiones con problemas de orden público o alta corrupción, los miembros de veedurías pueden exponerse a presiones e intimidaciones. Lamentablemente, en algunas zonas del Chocó operan economías ilegales y actores armados; aunque su interés directo en un proyecto vial pueda variar, cualquier intento de denunciar irregularidades podría toparse con la oposición de caciques políticos o contratistas corruptos que recurren a amenazas. Esto puede amedrentar a la ciudadanía y desestimular la participación. Un tercer obstáculo es la falta de apoyo institucional efectivo: si una veeduría detecta anomalías y las reporta, pero las autoridades no responden con celeridad, la comunidad puede perder confianza en el mecanismo. Es fundamental que las denuncias ciudadanas sean atendidas y tengan consecuencias, de lo contrario las veedurías se percibirán inútiles. Por último, la sostenibilidad de las veedurías es un tema complejo, como son voluntarias, a veces los integrantes abandonan la vigilancia por desgaste, o la veeduría se constituye solo proforma para cumplir un requisito (en ciertos proyectos se exige evidenciar participación comunitaria) pero no opera realmente. Superar estos retos implica institucionalizar más el control social: por ejemplo, las administraciones podrían facilitar viáticos o garantías para que los veedores acompañen inspecciones de obra, o integrarlos en comités de seguimiento oficiales.

En el balance, el control social mediante veedurías en la contratación de infraestructura vial secundaria y terciaria es un componente complementario de gran valor. Ha mostrado casos de

éxito en mejorar la accountability (rendición de cuentas) a nivel micro, y combinado con la labor de la prensa local, crea una cultura de mayor exigencia en cuanto a la ejecución de las obras. En departamentos como Chocó, empoderar a las comunidades para que participen en la vigilancia de los proyectos (ya sea a través de veedurías formalizadas o de otras formas de control ciudadano, como las veedurías escolares para vigilar proyectos en colegios, etc.) puede ayudar a contrarrestar la histórica desconexión entre las inversiones hechas y los resultados reales en el territorio. De esta manera, las veedurías amplían el alcance de la fiscalización más allá de lo que las entidades estatales podrían lograr por sí solas.

A pesar de contar con esta arquitectura institucional robusta de control –fiscal, disciplinario y social–, persisten desafíos importantes para lograr que la contratación pública de vías secundarias y terciarias sea completamente transparente, eficiente y beneficiosa para las comunidades. Entre los principales obstáculos identificados en el estado del arte se encuentran:

- Capacidad institucional limitada: Los órganos de control enfrentan restricciones de personal, técnicos y recursos para abarcar la multitud de proyectos de infraestructura a nivel local. Por ejemplo, las contralorías (tanto la CGR como las contralorías departamentales) pueden verse desbordadas por la cantidad de contratos pequeños en zonas rurales. Esto limita la frecuencia e intensidad de las auditorías en campo. Fortalecer las capacidades técnicas y presupuestales de estas entidades –y coordinar mejor la distribución de competencias entre contralorías nacional y territoriales– es esencial para un cubrimiento adecuado. Adicionalmente, se requiere retener talento humano especializado en obras civiles, para evaluar con profundidad los aspectos ingenieriles de los proyectos (muchas contralorías carecen de suficientes ingenieros, geólogos, etc., para revisar obras viales).

- Fragmentación y coordinación interinstitucional: El entramado institucional en Colombia a veces genera vacíos o traslapes en el control. La línea entre lo que supervisa una contraloría departamental y la nacional puede diluirse cuando un proyecto combina fondos locales y nacionales. Asimismo, las recomendaciones de la Contraloría no siempre son conocidas o usadas por la Procuraduría y viceversa, lo que podría llevar a acciones desconectadas. Se han dado pasos para mejorar la coordinación (por ejemplo, convenios entre la CGR y la PGN para compartir información de hallazgos relevantes, o mesas anticorrupción a nivel territorial), pero aún falta integrar mejor los esfuerzos para que, ante un mismo caso de irregularidad en una vía, haya una estrategia conjunta fiscal, disciplinaria y –de ser necesario– penal. La reciente experiencia con el programa Caminos Comunitarios muestra un aspecto positivo: tanto la Contraloría como la Procuraduría y la Fiscalía han puesto “la lupa” sobre el mismo asunto, atacándolo desde sus respectivas orillas.

- Entornos de corrupción y captura local: En departamentos vulnerables, las prácticas de clientelismo profundamente arraigadas dificultan la eficacia del control. Redes político-económicas capturan la contratación de obras (a través de la asignación de contratos a aliados, manipulación de licitaciones, etc.), y pueden también cooptar a los entes de control locales. Ha habido señalamientos de contralorías departamentales muy politizadas o personeros municipales que no investigan a sus alcaldes por afinidad política. Esto pone más peso en las entidades nacionales (CGR y PGN) y en la ciudadanía para romper ese círculo. El Chocó, por ejemplo, ha sido descrito como una región donde “la clase dirigente mediocre y corrupta” ha frenado el desarrollo de la infraestructura. Enfrentar esa realidad demanda no solo acciones punitivas posteriores, sino reformas en la forma de adjudicar contratos (introduciendo mayor transparencia, vigilancia externa en los procesos de licitación, veedurías desde la etapa de planeación) para

reducir las oportunidades de corrupción. Iniciativas como pliegos tipo, contratación en línea y observatorios de contratación ayudan, pero requieren continuidad y monitoreo.

- Dificultades de acceso y vigilancia in situ: La geografía y condiciones de muchas zonas rurales complican la supervisión. Vías terciarias suelen estar en áreas montañosas, selváticas o de difícil acceso, lo que hace costoso y riesgoso el desplazamiento de los equipos de auditoría. Además, problemas de orden público (presencia de grupos armados ilegales) en zonas apartadas de departamentos como Chocó, Nariño o Cauca restringen las visitas de control. En tales escenarios, el uso de tecnologías de seguimiento a distancia se vuelve importante: imágenes satelitales, drones para verificar avances de obra, o aplicativos donde la misma comunidad suba fotos del estado de las carreteras. La Contraloría ha empezado a implementar algunas de estas herramientas en su estrategia analítica (por ejemplo, monitoreo satelital de obras estratégicas), pero su uso no está aún generalizado para todos los proyectos menores.

- Brechas de transparencia y rendición de cuentas: Aún existen fallas en el cumplimiento de las normas de transparencia en la contratación pública. Como se indicó, la Procuraduría halló convenios de vías terciarias no publicados en SECOP, lo cual impide el control ciudadano y dificulta la detección de contratos irregulares. El SECOP y otros sistemas (como el Registro Nacional de Obras Inconclusas creado por Ley 2020 de 2020) son herramientas valiosas, pero solo funcionan si las entidades reportan veraz y oportunamente la información. Mejorar la cultura de la transparencia requiere sancionar el ocultamiento de información y, a la vez, simplificar los sistemas para que sean fáciles de usar por los entes pequeños. Asimismo, la rendición de cuentas periódica por parte de alcaldes y gobernadores debería detallar el estado de las obras viales, para escrutinio público. Si bien la ley obliga a informes de gestión, en la práctica

estos a veces son generales y poco claros en cifras de inversión y avance físico. La participación ciudadana informada depende de que se le provean datos accesibles.

El control y fiscalización de la contratación vial secundaria y terciaria en Colombia muestra un panorama de esfuerzos institucionales importantes, con logros en la detección de irregularidades y en la construcción de un marco normativo adecuado, pero también muestra una brecha entre la teoría y la práctica en contextos territoriales complejos. Los ejemplos recientes – como los hallazgos masivos en proyectos viales del Chocó, o el escrutinio al programa nacional de caminos terciarios– confirman que los órganos de control están activos y conscientes de los problemas, lo cual es positivo. Sin embargo, para que ese control se traduzca en mejores carreteras y desarrollo local, es necesario afianzar la efectividad de los mecanismos: que la Contraloría no solo encuentre el problema sino que sus alertas eviten que ocurra el detrimento, que la Procuraduría logre sanciones ejemplares a tiempo disuadiendo a otros, y que las comunidades se involucren sin temor y con apoyo estatal en la vigilancia de cada tramo vial que se construye en su territorio.

Avances como el control fiscal concomitante, las mesas de participación ciudadana en obras, y las acciones coordinadas contra la corrupción en contratación son pasos en la dirección correcta. El desafío hacia adelante consiste en institucionalizar estas buenas prácticas y llevarlas a todas las regiones, especialmente a las más vulnerables. En palabras simples, se trata de cerrar la brecha entre el kilómetro de vía contratada y el kilómetro de vía realmente construido con calidad, y eso solo será posible con un sistema de control integral funcionando plenamente. Un sistema donde Contraloría, Procuraduría y ciudadanía, cada uno desde su ámbito, actúen sinérgicamente para que los recursos destinados a las vías secundarias y terciarias –arterias del desarrollo rural– no se pierdan -sino que lleguen efectivamente a conectar comunidades y generar oportunidades en

lugares históricamente olvidados como el Chocó- resulta indispensable para avanzar sostenidamente hacia la paz territorial.

5.4. Contratación pública en situaciones de posconflicto: enfoque en infraestructura vial secundaria y terciaria en el Chocó

La contratación pública en Colombia ha experimentado transformaciones significativas en el contexto del posconflicto, especialmente en lo relacionado con la infraestructura vial secundaria y terciaria. Estas transformaciones buscan no solo mejorar la conectividad y la competitividad de las regiones, sino también contribuir a la consolidación de la paz y la equidad territorial. Según el Documento CONPES 3857, el gobierno nacional ha implementado políticas orientadas a la gestión eficiente de la red vial terciaria, incluyendo la elaboración de inventarios, la priorización de tramos viales y la implementación de soluciones técnicas sostenibles.

En el departamento del Chocó, la contratación pública ha sido una herramienta clave para la ejecución de proyectos viales. Sin embargo, se han identificado desafíos en la implementación de estos proyectos, como la falta de información actualizada sobre el estado de las vías, la limitada capacidad técnica de las entidades territoriales y la necesidad de fortalecer los procesos de contratación para garantizar la transparencia y la eficiencia. Además, la participación de las comunidades locales en los procesos de contratación, a través de mecanismos como las Juntas de Acción Comunal, ha sido promovida para fomentar la inclusión social y el desarrollo económico local.

La implementación de proyectos viales en el Chocó ha sido respaldada por iniciativas como el Programa Nacional de Vías para la Legalidad y la Reactivación, que contempla la intervención de kilómetros de vías en departamentos afectados por el conflicto armado. Estos proyectos buscan

mejorar la infraestructura vial, generar empleo y promover la integración territorial, contribuyendo así a la consolidación de la paz en el departamento.

No obstante, es fundamental abordar los desafíos existentes en la contratación pública, como la necesidad de mejorar la capacidad técnica de las entidades territoriales, garantizar la transparencia en los procesos y fortalecer la participación de las comunidades locales. Solo a través de una contratación pública eficiente y participativa se podrá asegurar que la inversión en infraestructura vial secundaria y terciaria en el Chocó sea un motor efectivo para la paz y el desarrollo territorial.

5.5. Principios de legalidad, eficiencia y eficacia en la contratación pública

Los principios de legalidad, eficiencia y eficacia son pilares fundamentales en la contratación pública colombiana, establecidos para garantizar que los procesos contractuales se desarrollen conforme a la Constitución y las leyes, y que los recursos públicos se utilicen de manera óptima para satisfacer las necesidades de la sociedad.

El principio de legalidad implica que toda actuación administrativa debe estar fundamentada en normas jurídicas previamente establecidas, asegurando que los procedimientos de contratación se realicen conforme al ordenamiento legal vigente. Este principio es esencial para prevenir la arbitrariedad y garantizar la transparencia en la gestión pública.

La eficiencia, por su parte, se refiere a la utilización racional y óptima de los recursos disponibles para alcanzar los objetivos propuestos, minimizando costos y maximizando beneficios. En el contexto de la contratación pública, este principio busca que las entidades estatales obtengan el mejor valor por el dinero invertido, evitando despilfarros y promoviendo la responsabilidad fiscal.

El principio de eficacia está orientado a la consecución efectiva de los fines del Estado, asegurando que las decisiones y acciones administrativas produzcan los resultados esperados. En la contratación pública, este principio exige que los procesos contractuales no solo se ajusten a la legalidad, sino que también logren satisfacer las necesidades públicas de manera oportuna y adecuada.

La aplicación conjunta de estos principios en la contratación pública colombiana busca garantizar que los procesos sean legales, eficientes y eficaces, contribuyendo así al fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones y al desarrollo sostenible del país.

5.6. Evaluación y control de la ejecución de proyectos mediante GESPROY

El Sistema de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos (GESPROY), es una herramienta tecnológica desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para gestionar y supervisar en tiempo real los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR) en Colombia. Esta plataforma permite a las entidades ejecutoras reportar información detallada sobre la programación, contratación y ejecución de actividades de los proyectos, consolidando así datos clave sobre el uso y resultados de las inversiones del SGR en todo el territorio nacional.

GESPROY desempeña un papel crucial en el ciclo de vida de los proyectos financiados con regalías, desde su formulación hasta su cierre. Las entidades ejecutoras deben registrar en el sistema información sobre la programación de actividades, avances físicos y financieros, y cumplimiento de metas e indicadores. Además, GESPROY facilita el seguimiento y control por parte de las autoridades competentes, como el DNP y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), asegurando la transparencia y eficiencia en la gestión y ejecución de los recursos públicos.

La implementación de GESPROY ha sido fundamental para mejorar la rendición de cuentas y la toma de decisiones en la inversión pública. Al consolidar información en tiempo real sobre el estado de los proyectos, la plataforma permite identificar oportunamente desviaciones, riesgos y necesidades de ajuste, lo que contribuye a una gestión más efectiva y orientada a resultados. Además, GESPROY promueve la participación ciudadana y el control social, al facilitar el acceso a información relevante sobre los proyectos en ejecución.

En el contexto de regiones como el Chocó, donde la inversión en infraestructura vial secundaria y terciaria es clave para el desarrollo y la consolidación de la paz, GESPROY se convierte en una herramienta estratégica. Permite a las autoridades locales y a la sociedad civil monitorear el avance de los proyectos, asegurando que los recursos se utilicen de manera eficiente y que las obras se ejecuten conforme a los planes establecidos. Esto es especialmente relevante en zonas priorizadas por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), donde la transparencia y la eficacia en la ejecución de proyectos son fundamentales para generar confianza y promover la reconciliación.

La evaluación y el control de la ejecución de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR) en Colombia se realizan a través del Sistema de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos (GESPROY), administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este sistema forma parte del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC) del SGR, establecido por la Ley 2056 de 2020, con el objetivo de garantizar la eficiencia, eficacia y transparencia en la inversión de los recursos públicos.

GESPROY permite a las entidades ejecutoras reportar información detallada sobre la programación, avances físicos y financieros, y cumplimiento de metas de los proyectos. Esta información es fundamental para el seguimiento permanente y las visitas de verificación que

realiza el DNP, las cuales buscan corroborar in situ el estado de los proyectos en términos de alcance, tiempo, costo y calidad. Además, GESPROY facilita la identificación de riesgos y la implementación de planes de mejora por parte de las entidades ejecutoras, promoviendo una gestión proactiva y orientada a resultados.

En resumen, GESPROY es una herramienta esencial para la gestión eficiente y transparente de los proyectos financiados con recursos del SGR en Colombia. Su implementación fortalece la capacidad institucional de las entidades territoriales, mejora la rendición de cuentas y contribuye al desarrollo sostenible y la construcción de paz en regiones históricamente afectadas por el conflicto y la exclusión.

Capítulo 6 Resultados, hallazgos y triangulación

Los resultados que se presentan en este capítulo se interpretan no solo como evidencia empírica del estado actual de las intervenciones y su impacto en la comunidad, sino también como elementos que reflejan la garantía —o vulneración— del derecho colectivo al goce del espacio público y a la movilidad digna. Esta lectura está atravesada por la perspectiva de paz territorial, en la medida en que la infraestructura vial y la gestión estatal en la materia constituyen factores determinantes para la cohesión social, la reactivación económica y la prevención de conflictos. En este sentido, el análisis trasciende la descripción técnica y se adentra en el plano jurídico y social, vinculando cada hallazgo con el marco constitucional, jurisprudencial y doctrinal previamente expuesto.

Para lograr lo anterior, se partió de una revisión sistemática de los resultados obtenidos a través de una encuesta y de una entrevista aplicada a actores del municipio de Riosucio, Chocó, seguida de una búsqueda y análisis documental de informes técnicos, actas y bases de datos en formato Excel elaborados por el Comité de Proyectos Críticos de la Gobernación del Chocó. Esta triangulación metodológica responde a un enfoque mixto o complementario, al integrar datos cuantitativos provenientes de instrumentos estructurados con información cualitativa contenida en los registros institucionales, lo que permite una visión más robusta y contextualizada del fenómeno estudiado.

Desde la perspectiva fenomenológica que orienta esta investigación, se considera fundamental comprender la realidad tal como es vivida, percibida y relatada por los sujetos sociales. En este sentido, el investigador asume una postura de cercanía e identificación con los actores involucrados, con el fin de captar cómo interpretan su entorno material, institucional y

simbólico. Este enfoque interpretativo posibilita resultados abiertos y variables, en consonancia con su carácter inductivo (Aguilar, 2016).

En consecuencia, el diseño metodológico contempló dos fases interrelacionadas: una primera fase cuantitativa, centrada en la tabulación y análisis de las encuestas, y una segunda fase cualitativa, basada en el estudio de documentos oficiales, actas de seguimiento, matrices de priorización y archivos del Comité Técnico de Proyectos Críticos. Ambas fases permitieron examinar las variables centrales del estudio: el papel de las vías como elemento estructurante del desarrollo territorial; la función de la red vial secundaria y terciaria como condición para la paz o la perpetuación de conflictos; y los derechos colectivos vinculados al acceso a una infraestructura vial adecuada y al transporte público. A través de este enfoque metodológico articulado, se da respuesta a los objetivos formulados y se profundiza en la comprensión integral del fenómeno objeto de estudio.

6.1.Resultados y hallazgos en las encuestas

La entrevista aplicada a 360 personas fue realizada en función de obtener información sobre la inversión en la red vial secundaria y terciaria 2016-2024 y la generación de paz y desarrollo en el municipio de Riosucio, Departamento del Chocó. El formato de encuesta se encuentra en el Anexo C.

6.1.1. Caracterización demográfica de la población encuestada

La muestra estuvo compuesta por personas pertenecientes a comunidades negras del departamento del Chocó, distribuidas en rangos etarios que abarcan desde los 15 años hasta personas adultas mayores. El grupo etario predominante fue el de 36 a 55 años, lo cual refleja una base poblacional madura con potencial de liderazgo comunitario, pero también con alta carga de responsabilidades familiares y productivas.

En cuanto al género, la encuesta evidenció una leve mayoría de participación femenina, 157. Este dato es relevante dado el rol activo que históricamente han tenido las mujeres en las organizaciones sociales del Chocó, especialmente en iniciativas relacionadas con soberanía alimentaria, salud comunitaria y educación (ver siguiente Figura). Esta mayor participación podría también interpretarse como una mayor disposición de las mujeres a vincularse a procesos de planificación participativa.

Figura 3.

Resultados de distribución por género.



Nota: con base en encuesta

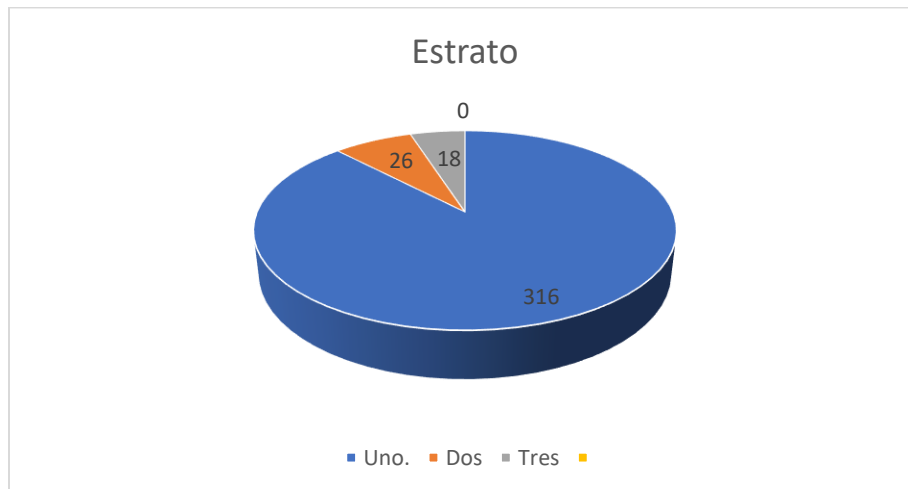
Estos resultados permiten visibilizar cómo las deficiencias identificadas no son simples problemas administrativos o técnicos, sino que configuran escenarios de vulneración directa del derecho colectivo al goce del espacio público y a una infraestructura vial adecuada. Su persistencia reproduce desigualdades territoriales y limita el ejercicio pleno de la ciudadanía, lo que exige una respuesta estatal coherente y sostenida en el tiempo.

Desde la perspectiva de estratificación socioeconómica, la totalidad de los encuestados pertenece al estrato 1, lo que confirma las condiciones de pobreza estructural y exclusión histórica

que enfrenta la población objeto. Esta información respalda la necesidad de orientar las intervenciones con enfoque diferencial, territorial y de justicia redistributiva (ver siguiente Figura).

Figura 4.

Distribución por estrato.



Nota: con base en encuesta

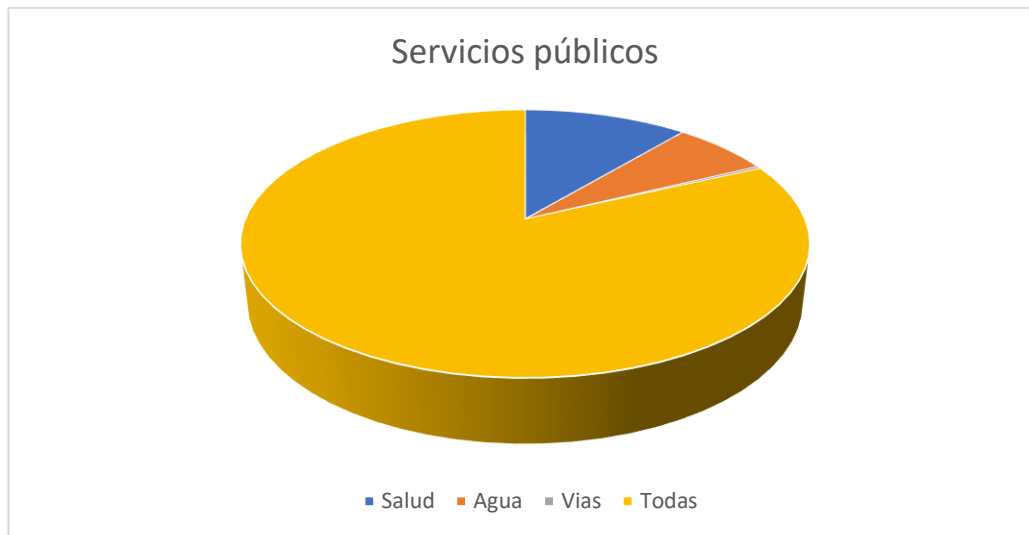
6.1.2. Percepción sobre el acceso a servicios públicos y calidad de vida

Los resultados de la encuesta revelan un diagnóstico preocupante en cuanto a la percepción de acceso y calidad de servicios básicos como salud, educación, agua potable, energía eléctrica y conectividad digital. Una proporción significativa de los encuestados considera que estos servicios no están garantizados o lo están solo de forma parcial. Esta percepción coincide con los relatos recogidos en la entrevista semiestructurada realizada a líderes comunitarios (véase Anexo D), quienes manifestaron una “sensación de abandono prolongado del Estado” en zonas rurales.

Por ejemplo, en relación con la salud, la mayoría de los participantes indicó que el acceso es limitado y que, cuando se presta, suele ser de baja calidad o inadecuado para las condiciones geográficas y culturales del territorio. En cuanto a educación, se reporta deserción escolar, deficiencias en infraestructura y falta de acceso a tecnologías digitales. Sobre el servicio de agua

potable, muchas comunidades dependen aún de fuentes superficiales o sistemas precarios, lo que pone en riesgo la salud pública.

Figura 5.
Carencia de servicios públicos.



Nota: con base en encuesta

Este conjunto de percepciones refuerza la urgencia de desarrollar un modelo de atención integral desde el territorio, que no solo mejore las coberturas, sino que articule soluciones acordes a las realidades socioculturales y ambientales del Chocó.

La lectura de estos hallazgos desde la perspectiva de la paz territorial evidencia que la inversión vial y el acceso a transporte digno no solo cumplen una función económica, sino que son factores determinantes para reducir las brechas de exclusión, facilitar la conectividad y fortalecer la cohesión social en zonas históricamente afectadas por el conflicto armado.

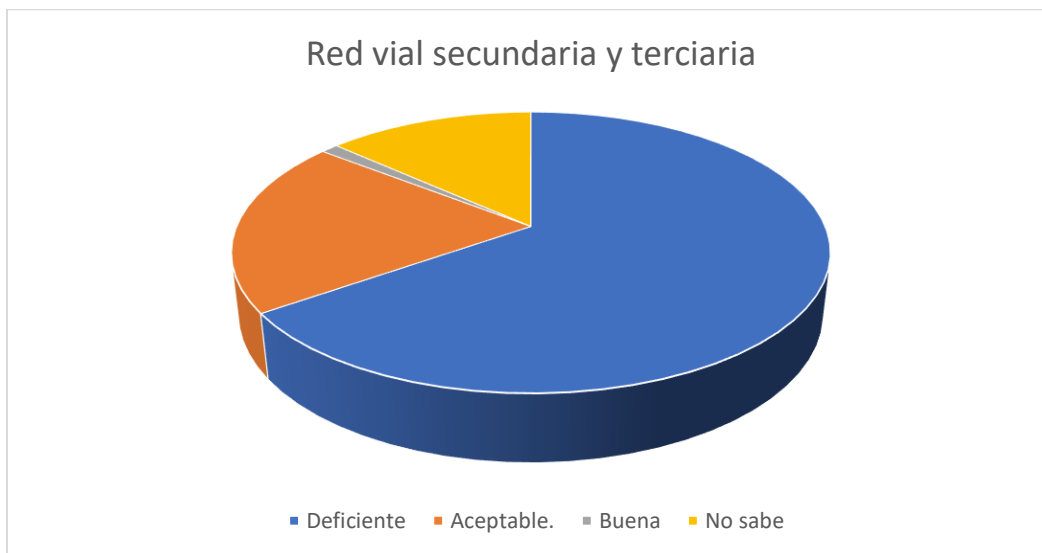
6.1.3. Percepción sobre la gestión del Departamento del Chocó en relación con la red vial secundaria y terciaria

Los resultados de este ítem, que buscaba evaluar la percepción ciudadana sobre la gestión del Departamento del Chocó respecto a la malla vial, revelan un panorama ampliamente

desfavorable, como se observa en la siguiente Figura. El 65,28 % de los encuestados (235 personas) calificaron la gestión como deficiente, lo cual constituye una mayoría significativa. Esta percepción negativa se ve reforzada por un 13,33 % adicional que manifestó no saber cómo calificar dicha gestión, lo cual podría interpretarse como una señal de desinformación o desconexión en materia de infraestructura vial.

Figura 6.

Estado de la red vial secundaria y terciaria.



Nota: con base en encuesta

Solo un 20,28 % de los encuestados consideró la gestión aceptable, y apenas el 1,11 % la calificó como buena, lo que representa una evaluación marginalmente positiva. Estos datos permiten inferir una profunda insatisfacción de la población frente al papel del gobierno departamental en el mantenimiento, desarrollo y articulación de la red vial secundaria y terciaria. La limitada aprobación y el alto porcentaje de desconocimiento reflejan no solo una percepción de ineficacia institucional, sino también una posible falta de participación ciudadana en los procesos de planificación y ejecución de obras viales.

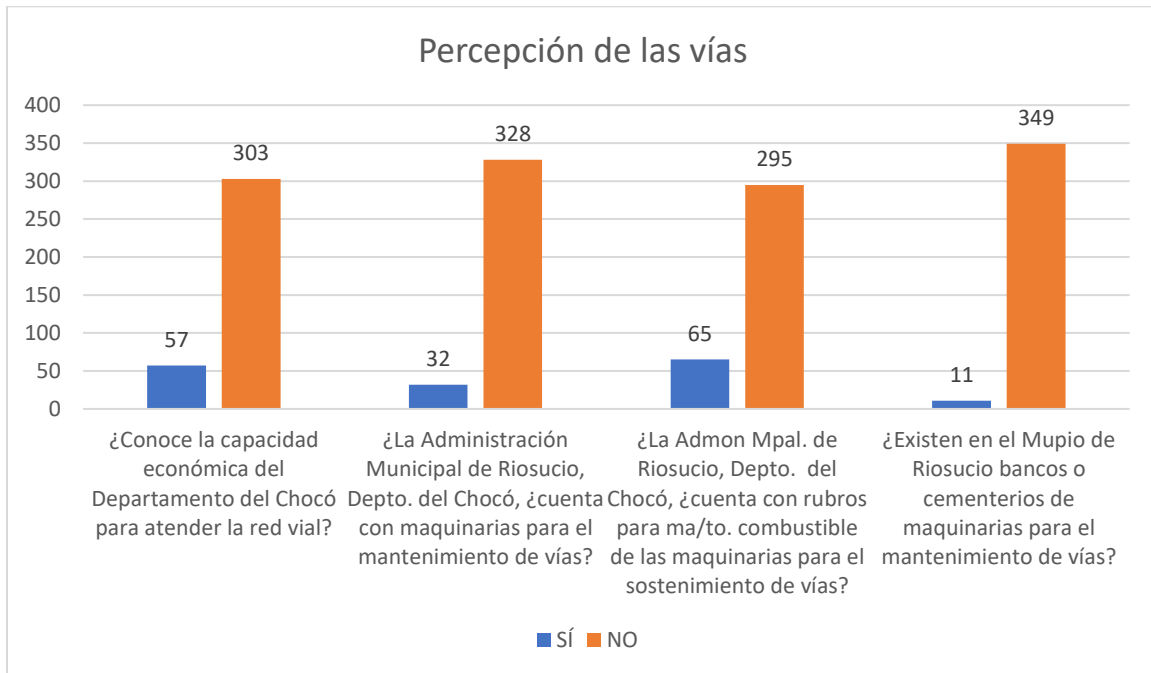
Desde un enfoque territorial y participativo, esta información cobra especial relevancia para el diseño de políticas públicas en el municipio de Riosucio y otras zonas del Chocó, pues visibiliza la necesidad de revisar los mecanismos de intervención, fortalecer la comunicación institucional y garantizar el acompañamiento técnico y comunitario en las fases de planificación y control de ejecución.

La información obtenida revela un patrón en el que las áreas con menor cobertura y calidad en infraestructura vial coinciden con territorios de débil presencia institucional. Este vacío abre espacio para dinámicas de control territorial ajenas al Estado, reforzando la necesidad de una política pública con enfoque territorial y participativo.

6.1.4. Condiciones administrativas e institucionales para el mantenimiento de la red vial en Riosucio, Chocó

Esta sección de respuestas muestra percepción crítica por parte de los encuestados frente a la capacidad institucional del Departamento del Chocó y del municipio de Riosucio para garantizar un adecuado mantenimiento de la red vial secundaria y terciaria.

Un 84,17 % de los encuestados (n=303) manifestó no conocer si el Departamento del Chocó cuenta con la capacidad económica suficiente para atender la red vial, frente a apenas un 15,83 % que respondió afirmativamente. Esta alta proporción de desconocimiento evidencia una brecha de información pública en torno a los recursos disponibles y su destinación, lo que puede derivar en falta de control ciudadano y escasa participación comunitaria en la planeación vial (Anexo E), como se observa en la siguiente figura.

Figura 7.*Percepción ciudadana de las vías.**Nota:* con base en encuesta

Al consultar si la Administración Municipal de Riosucio cuenta con maquinaria propia para el mantenimiento vial, un 91,11 % de los encuestados respondió negativamente, mientras solo el 8,89 % indicó que sí. Este resultado refleja una debilidad estructural grave en las condiciones operativas del municipio, que compromete directamente su autonomía y capacidad de respuesta ante emergencias o deterioro progresivo de las vías rurales (Anexo E).

Respecto a la asignación presupuestal para la compra de combustible y sostenimiento de maquinaria, el 81,94 % indicó que no existe rubro destinado a este fin, mientras que un 18,06 % respondió afirmativamente. Este indicador es crítico, pues pone en duda la sostenibilidad de cualquier estrategia de mantenimiento vial, aun si existiera maquinaria, debido a la falta de respaldo presupuestal para su operación continua (Anexo E).

Finalmente, frente a la existencia de bancos o cementerios de maquinaria en el municipio, un 96,94 % respondió negativamente. Solo 11 personas (3,06 %) respondieron afirmativamente. Este dato es clave para interpretar la ausencia de infraestructura básica de soporte técnico, que limita la posibilidad de reutilizar, almacenar o reparar maquinaria en el contexto local. Además, evidencia una débil institucionalidad en la gestión de activos físicos, lo cual profundiza los desafíos para garantizar la movilidad en territorios rurales dispersos (Anexo E).

El análisis cobra especial relevancia si se considera el contexto político reciente, en el que cambios de gobierno y coyunturas críticas han influido en las prioridades presupuestales y en la ejecución de proyectos estratégicos. Ello plantea interrogantes sobre la continuidad de las intervenciones y la sostenibilidad de sus impactos.

6.1.5. Análisis del Ranking General de Factores de Ausencia de Paz en Riosucio, Chocó (2016–2024)

Los resultados de la encuesta evidencian una percepción ciudadana profundamente crítica respecto a los factores que obstaculizan la construcción de paz en el municipio de Riosucio. El análisis de los promedios revela que los tres factores más críticos, con puntajes cercanos al nivel máximo de 9, son: la pobreza, el desempleo y la falta de inversión en vías. Estos aspectos se destacan como causas estructurales que no solo reflejan condiciones materiales de vida deficientes, sino que también generan exclusión social, marginación y falta de oportunidades, afectando de manera directa la posibilidad de una paz estable y duradera en el territorio.

En cuarto lugar, con una puntuación también elevada, se encuentra la ineficiente ejecución de los recursos públicos, lo cual sugiere una fuerte desconfianza en las instituciones y una percepción generalizada de mal manejo administrativo. Esto se relaciona directamente con el

quinto factor priorizado: la corrupción institucional, cuya alta valoración confirma la idea de que la debilidad institucional alimenta un ciclo de desigualdad y frustración social.

Otros factores que, aunque no encabezan el ranking, también presentan niveles significativos de preocupación son la inequidad en el acceso a servicios básicos, la falta de oportunidades para los jóvenes y la ausencia de políticas públicas diferenciales para los grupos étnicos. Estos resultados dan cuenta de una ciudadanía que reconoce las limitaciones tanto en las condiciones objetivas de vida como en las respuestas del Estado frente a las particularidades territoriales y culturales de la región.

En los niveles intermedios del ranking se posicionan problemas como la violencia intraurbana, la presencia de actores armados ilegales y la falta de acceso a servicios de salud, aspectos que, si bien no alcanzan los puntajes más altos, no pueden ser subestimados, ya que representan amenazas directas a la seguridad y al bienestar cotidiano.

Aunque con menor ponderación, también se mencionan factores como el bajo acceso a la educación técnica y superior, el aislamiento geográfico y la debilidad en la participación comunitaria, que aunque percibidos con menos urgencia relativa, siguen reflejando limitaciones importantes para la construcción de paz.

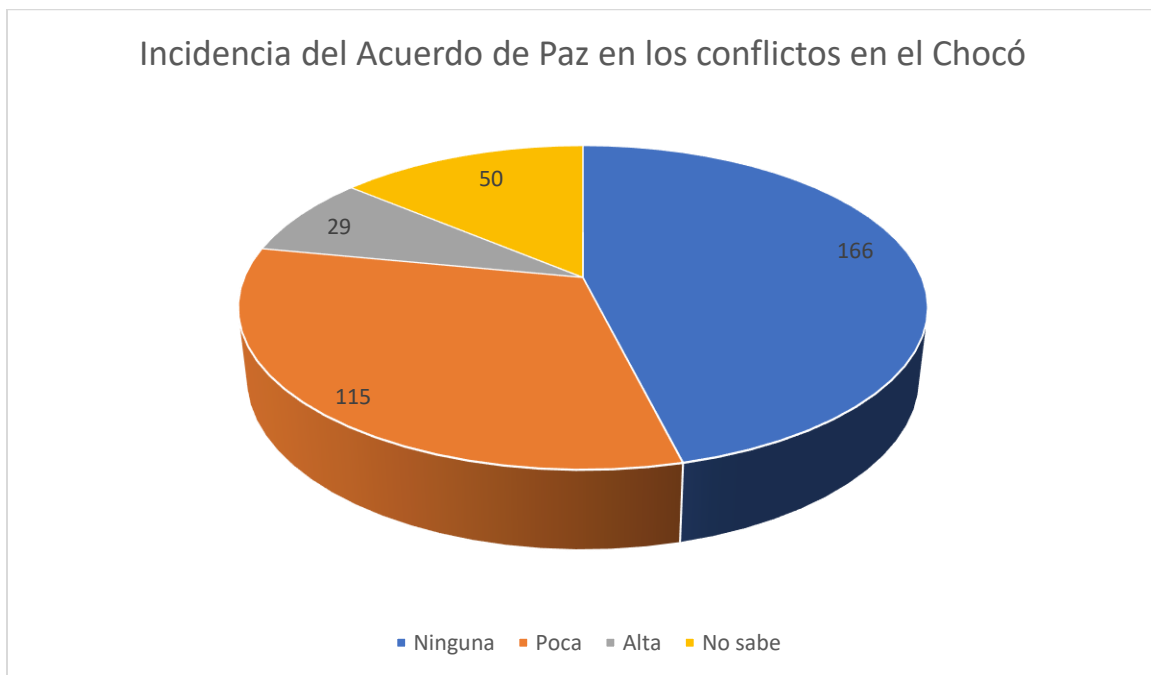
Más allá de la descripción cuantitativa, los datos invitan a una reflexión sobre los mecanismos de exigibilidad jurídica y control ciudadano. La consolidación de un sistema de transporte digno y una red vial equitativa requiere no solo inversión, sino también mecanismos de veeduría social y compromisos verificables por parte del Estado.

6.1.6. Transformación de los conflictos a partir del Acuerdo de Paz

Ante la pregunta *¿Considera usted que el Acuerdo de Paz suscrito entre el Estado y las FARC-EP ha incidido en la transformación de los conflictos en el Municipio de Riosucio,*

Departamento del Chocó?, el 46,11 % de las personas encuestadas respondió que ninguna transformación ha ocurrido, mientras que el 31,94 % indicó que ha sido poca, sumando en conjunto un 78,05 % de respuestas escépticas frente a los efectos reales del Acuerdo en el territorio. Solo el 8,06 % percibe una transformación alta, y un 13,89 % manifestó no saber o no tener certeza sobre los efectos del Acuerdo, como se observa en la siguiente figura.

Figura 8.
Incidencia del Acuerdo de Paz en los conflictos



Este resultado refleja una desconexión entre la firma del Acuerdo de Paz y sus impactos tangibles en la vida cotidiana de los habitantes de Riosucio, lo que podría estar relacionado con la persistencia de las condiciones estructurales que generan conflictividad, como el abandono estatal, la pobreza y la falta de acceso a servicios. Es clave considerar este dato como un indicador de frustración territorial frente a promesas de paz no cumplidas.

Si bien se identifican avances en la disminución de ciertas formas de violencia, persisten condiciones estructurales que dificultan la consolidación de una paz duradera. La percepción

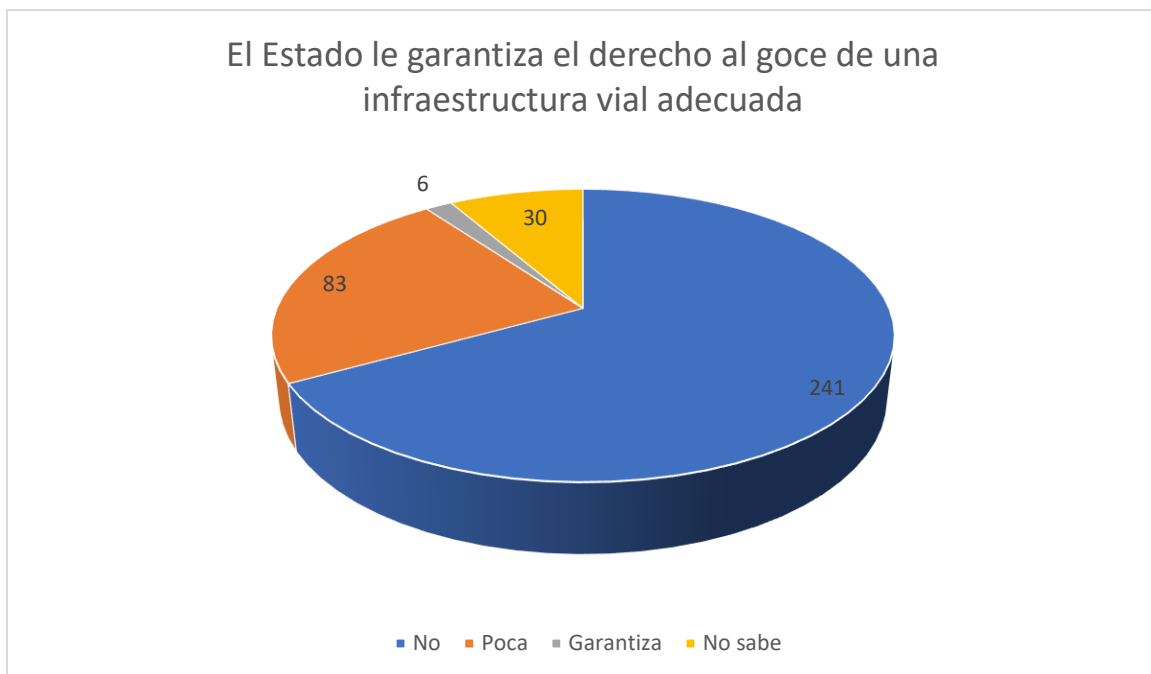
ciudadana refleja que, sin cambios sustantivos en materia de desarrollo y presencia estatal efectiva, las dinámicas de conflicto pueden reconfigurarse más que desaparecer.

6.1.7. Derecho colectivo a una infraestructura vial adecuada

A la pregunta *¿Considera usted que el Estado le garantiza el derecho al goce de una infraestructura vial adecuada?*, el 66,94 % respondió que no, mientras un 23,06 % considera que poco se garantiza este derecho. Solo el 1,67 % manifestó que sí se garantiza, y un 8,33 % no sabe o no responde. Este resultado muestra una percepción crítica generalizada frente al rol del Estado en la provisión de condiciones básicas para la conectividad y el desarrollo territorial.

Figura 9.

Garantía del derecho al goce de una red vial adecuada.



Nota: con base en encuesta

En este punto, es importante destacar la relación entre infraestructura vial y otros derechos fundamentales como la salud, la educación, la seguridad alimentaria y la movilidad productiva. La ausencia de vías adecuadas no solo limita el tránsito físico, sino que también cercena posibilidades

de integración y equidad territorial, reproduciendo desigualdades estructurales y obstaculizando procesos de paz sostenibles.

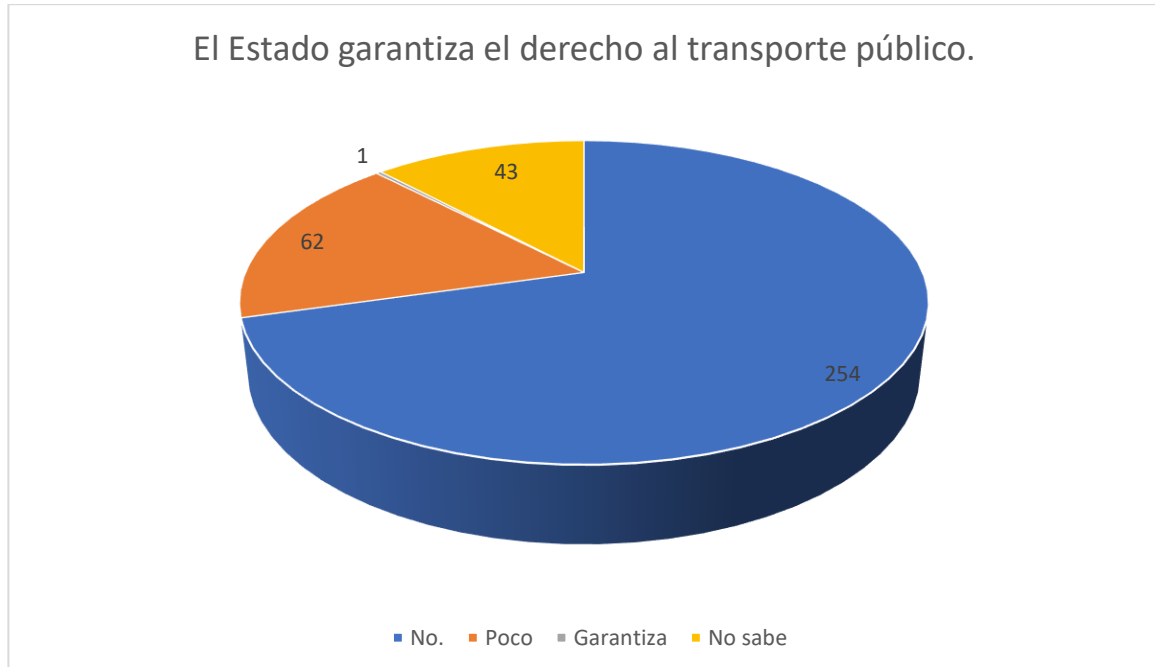
La garantía de una infraestructura vial adecuada no solo responde a criterios técnicos de movilidad, sino que constituye un derecho colectivo cuyo cumplimiento impacta directamente otros derechos fundamentales, como la salud, la educación y el trabajo. La ausencia de este componente limita la integración territorial y restringe oportunidades de desarrollo.

6.1.8. Derecho al transporte público

Finalmente, frente a la pregunta *¿Considera usted que el Estado le garantiza el derecho al transporte público?*, el 70,56 % respondió que no, mientras que el 17,22 % respondió que poco. Solo un ínfimo 0,28 % considera que este derecho se garantiza, y un 11,94 % manifestó no saber.

Figura 10.

Garantía del derecho al transporte público.



Nota: con base en encuesta

Esta cifra es aún más reveladora si se conecta con los datos anteriores: la percepción de inexistencia o insuficiencia del transporte público en el municipio se suma a la ya crítica situación de la infraestructura vial, configurando un escenario de desmovilización territorial. En zonas como Riosucio, donde la conectividad terrestre es estratégica para la integración de comunidades rurales, la ausencia de transporte público constituye una forma de exclusión y negación del derecho a la movilidad.

La falta de un sistema de transporte público eficiente y accesible refuerza dinámicas de exclusión social, especialmente en zonas rurales y apartadas. Esta situación no solo dificulta la movilidad cotidiana, sino que también restringe el acceso a servicios básicos y oportunidades económicas, profundizando las desigualdades existentes.

6.1.9. A modo de conclusión de esta sección

Los resultados analizados en esta sección permiten evidenciar una percepción generalizada de abandono institucional y déficit estructural en materia de infraestructura vial y transporte público en el municipio de Riosucio, Chocó. La mayoría de las personas encuestadas manifiesta que el Estado no garantiza el derecho colectivo a una infraestructura vial adecuada ni al transporte público, lo cual se alinea con los niveles críticos de inversión y mantenimiento reportados en las entrevistas (ver Anexo D).

De igual manera, el impacto del Acuerdo de Paz en la transformación de los conflictos locales es considerado nulo o muy bajo por más del 78 % de las personas encuestadas, lo que sugiere que, en territorios como Riosucio, los efectos de la paz no se han traducido en mejoras tangibles de vida ni en mayor presencia institucional efectiva.

En conjunto, estos resultados alertan sobre la necesidad urgente de una acción estatal sostenida, planificada y con enfoque territorial, que garantice no solo derechos básicos como la

movilidad y la conectividad, sino también condiciones estructurales para una paz territorial duradera, centrada en el bienestar colectivo y la justicia social.

6.2.Resultados y hallazgos en las entrevistas

Se aplicaron ocho entrevistas en el marco de esta investigación, dirigidas a expertos con experiencia en el diseño, ejecución o promoción de proyectos viales en Colombia. Los entrevistados fueron seleccionados por su conocimiento y participación en iniciativas relacionadas con la red vial secundaria y terciaria, lo cual permitió recoger información especializada sobre el papel de estas inversiones en la generación de condiciones de paz en el municipio objeto de estudio.

Percepción general sobre la inversión en infraestructura vial: Los entrevistados coinciden en señalar que la inversión en la infraestructura vial en el municipio de Riosucio ha sido históricamente limitada, intermitente y poco eficaz. Esta percepción está marcada por la experiencia cotidiana de comunidades que ven cómo los recursos asignados a obras viales se diluyen sin resultados visibles o sostenibles. Un funcionario afirma: “se planifica, se contrata, se gira, pero las vías no aparecen, o si aparecen, se dañan a los tres meses” (Anexo E).

Este testimonio refleja un desencanto persistente con la gestión pública y un reconocimiento del rezago estructural que sufre el territorio. La desconfianza institucional está anclada en una memoria histórica de incumplimientos, promesas políticas no materializadas y obras inconclusas. La falta de mantenimiento, la desarticulación entre niveles de gobierno y la débil planeación técnica son percibidas como causas recurrentes del fracaso en las intervenciones.

Desde esta perspectiva, la inversión no es entendida solo en términos presupuestales, sino también en su capacidad de generar transformaciones duraderas, conectividad efectiva y acceso real a derechos como la salud, la educación o la comercialización de productos agrícolas.

Factores que obstaculizan el desarrollo de la red secundaria y terciaria: Uno de los hallazgos más reiterados en las entrevistas es la identificación de múltiples obstáculos que impiden el desarrollo adecuado de las redes viales secundarias y terciarias. Los entrevistados destacan como factores centrales la corrupción administrativa, la baja capacidad técnica de los entes territoriales, la falta de estudios previos confiables y la atomización de responsabilidades entre actores institucionales.

Un funcionario señala: “la Gobernación no siempre sabe en qué estado están las vías; y cuando sabe, no tiene cómo intervenir, ni maquinaria, ni personal, ni recursos, ni control sobre los contratistas” (Anexo E). Esto pone en evidencia una débil capacidad de gobernanza territorial, que se traduce en la imposibilidad de responder de forma efectiva a las necesidades de conectividad.

Asimismo, se mencionan problemas estructurales como el aislamiento geográfico del Chocó, los altos costos logísticos, el bajo perfil técnico de los operadores locales y la inestabilidad climática, que dificulta la ejecución de obras. Todo ello configura un entorno altamente desfavorable para la planificación, ejecución y sostenibilidad de proyectos viales en zonas rurales.

Rol del Estado y capacidad institucional en la ejecución de proyectos: Las entrevistas permiten observar una crítica consistente a la forma en que el Estado ha gestionado la inversión en infraestructura vial en Riosucio. La ausencia de una presencia efectiva del Estado en el territorio ha sido sustituida, en muchos casos, por prácticas clientelistas o improvisadas, que terminan comprometiendo la calidad y continuidad de los proyectos.

Se menciona con preocupación la rotación constante de funcionarios, la falta de seguimiento técnico y la débil coordinación entre entidades como el INVIAS, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Gobernación. Uno de los entrevistados indica: “a veces no es que no haya recursos, es que no hay una institucionalidad que los sepa usar” (Anexo E).

En este sentido, la debilidad institucional aparece como un factor crítico que perpetúa la fragmentación y la ineficacia en la gestión de proyectos de infraestructura. Además, los entrevistados señalan que la inversión sin capacidad técnica ni control social termina siendo funcional a los intereses de actores armados o elites locales, antes que a las necesidades reales de la población.

Participación comunitaria y control social: Uno de los aspectos recurrentes en las respuestas obtenidas en las entrevistas es la débil participación de las comunidades en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos viales. Aunque algunos actores institucionales reconocen que existe un interés comunitario creciente por involucrarse en los asuntos públicos, también aceptan que no existen mecanismos eficaces para canalizar dicha participación.

Un entrevistado afirma: “la gente sabe qué vías se necesitan y cuáles son las prioridades, pero eso no se tiene en cuenta cuando se formulan los proyectos. Hay un divorcio entre la comunidad y los que planifican” (Anexo E). Esta desconexión institucional contribuye a que los proyectos pierdan legitimidad social, se perciban como impuestos desde afuera o no respondan a las dinámicas locales.

De igual modo, se evidencia que el control social —cuando existe— es ejercido de forma informal, sin herramientas legales ni formación técnica. Las veedurías ciudadanas no cuentan con el respaldo institucional suficiente ni con los recursos para hacer seguimiento efectivo. En consecuencia, la ciudadanía permanece como espectadora de un proceso técnico que no logra ser incluyente ni transparente.

Impacto territorial de la red vial: entre desarrollo y conflicto: Las entrevistas confirman que la infraestructura vial cumple una función ambivalente en el territorio: por un lado,

es vista como una posibilidad concreta de desarrollo, pero por otro, también ha sido instrumentalizada en contextos de conflicto. En palabras de un entrevistado: “una buena vía puede servir para sacar café o para entrar armas, depende de quién la use” (Anexo E).

Este testimonio pone en evidencia que la infraestructura vial no es neutral en su uso, sino que puede ser apropiada por actores legales o ilegales dependiendo del grado de control estatal sobre el territorio. En este sentido, el abandono estatal y la debilidad institucional generan un vacío que suele ser aprovechado por grupos armados para imponer su dominio y facilitar sus operaciones.

Al mismo tiempo, la presencia de vías funcionales se asocia con oportunidades productivas, ampliación de mercados y reducción de tiempos de desplazamiento, aspectos fundamentales para mejorar la calidad de vida en zonas rurales apartadas. La tensión entre estos dos significados — desarrollo o dominio armado— es central para entender el papel estratégico de la infraestructura vial secundaria y terciaria en regiones como Riosucio.

Valoración del Comité de Proyectos Críticos: El Comité de Proyectos Críticos aparece como una novedad institucional valorada positivamente por los entrevistados, quienes lo describen como una herramienta que ha permitido “poner orden en el caos” (Anexo E) de la gestión de obras inconclusas. Se reconoce que, gracias a su acción, se ha avanzado en la trazabilidad de proyectos, el cierre técnico y jurídico de algunos contratos fallidos y la priorización de iniciativas estratégicas.

Sin embargo, también se advierte que su alcance es limitado si no se le dota de una estructura permanente, con respaldo político y capacidad presupuestal. Varios entrevistados consideran que el comité representa “una esperanza de que las cosas se hagan bien”, pero que podría fracasar si queda supeditado a decisiones de tipo electoral o si no se convierte en una política pública de largo plazo.

Finalmente, se plantea que el Comité ha facilitado espacios de articulación entre niveles de gobierno y ha contribuido a fortalecer capacidades técnicas dentro de la administración departamental, aunque todavía enfrenta desafíos en términos de transparencia, articulación con las comunidades y consolidación normativa.

Obstáculos estructurales: corrupción, burocracia y abandono estatal: Un eje transversal en las entrevistas es la identificación de factores estructurales que afectan la gestión de la red vial secundaria y terciaria. La corrupción aparece como una de las principales barreras, especialmente en la etapa de contratación de obras. Un entrevistado indica que “hay proyectos que se hacen para desviar recursos, no para resolver necesidades. Y eso lo sabemos todos” (Anexo E). Este tipo de afirmaciones alude a una práctica sistemática de desvío de fondos, favoritismos políticos y ausencia de control efectivo.

La burocracia es otro factor señalado como crítico. Los largos tiempos de aprobación, la fragmentación entre entidades y la rotación frecuente de funcionarios impiden la continuidad de los procesos y afectan la calidad de las intervenciones. En palabras de otro entrevistado: “cambia el alcalde, cambia todo; nadie da continuidad, y los proyectos se quedan a medio hacer” (Anexo E).

A esto se suma el sentimiento de abandono estatal. Las comunidades perciben que no son prioridad en la agenda nacional, y que las inversiones en infraestructura dependen más de factores políticos coyunturales que de un diagnóstico técnico-territorial sólido. Esta situación refuerza la desconfianza hacia las instituciones y debilita el tejido social.

Capacidades institucionales y limitaciones técnicas: En esta sección, las entrevistas revelan una profunda debilidad en las capacidades técnicas de las entidades encargadas de ejecutar y supervisar los proyectos viales. Se menciona con frecuencia la falta de formación en temas como

contratación estatal, formulación de proyectos, seguimiento financiero y uso de plataformas como SECOP o Gesproy. Uno de los entrevistados afirma: “nos entregan responsabilidades sin darnos las herramientas. Es como mandar a alguien a construir una casa sin martillo ni planos” (Anexo E).

Las limitaciones técnicas también se reflejan en la ausencia de planes de mantenimiento vial, en la deficiente calidad de los estudios previos y en la improvisación durante la ejecución de las obras. Esto deriva en obras mal diseñadas, sobrecostos, retrasos o abandono.

Pese a este panorama, se reconoce que el Comité de Proyectos Críticos ha contribuido parcialmente a llenar esos vacíos, al generar lineamientos más claros, acompañamiento técnico y una lógica de seguimiento más sistemática. No obstante, se insiste en que sin formación constante, estabilidad institucional y fortalecimiento del talento humano, el impacto del comité será limitado.

Expectativas comunitarias y demandas hacia el futuro: Finalmente, las entrevistas reflejan una serie de expectativas y demandas por parte de las comunidades. La infraestructura vial no es vista solo como un medio de transporte, sino como una promesa incumplida del Estado. Las vías representan, en el imaginario colectivo, la posibilidad de acceder a servicios, a mercados, a educación y salud, e incluso a una vida digna. Como afirma un líder comunitario: “cuando hay vías, sentimos que existimos para el país; cuando no las hay, es como si nos hubieran borrado del mapa” (Anexo E).

Las comunidades demandan mayor transparencia, participación vinculante en la priorización de proyectos, y garantías de que las obras serán terminadas con calidad. También reclaman justicia territorial: que los municipios históricamente marginados, como Riosucio, reciban atención prioritaria en los planes de infraestructura del Estado.

Esta dimensión subjetiva y simbólica de la infraestructura —como reconocimiento, integración y promesa de igualdad— constituye un hallazgo clave de la investigación, pues permite comprender que la red vial no es solo una cuestión técnica, sino también política y profundamente social.

6.3. Análisis cualitativo

Las narrativas de los actores locales permiten comprender cómo la infraestructura vial opera, simultáneamente, como servicio público, bien colectivo y marcador de presencia estatal. En los relatos, la evaluación de la gestión no se reduce a la existencia de contratos o anuncios de obra, sino a su traducción en bienes tangibles y duraderos: vías transitables todo el año, mantenimiento oportuno y seguridad en el desplazamiento. De ahí que la frustración se exprese cuando las intervenciones “aparecen, o si aparecen, se dañan a los tres meses” (Anexo E), un motivo recurrente que instala la sensación de ciclo de promesas–deterioro y alimenta percepciones de incumplimiento institucional.

Un segundo eje de sentido emerge alrededor de los cuellos de botella institucionales. Entrevistas con funcionarios y líderes señalan la “atomización de responsabilidades” entre niveles de gobierno, la rotación frecuente de equipos, la débil supervisión técnica y problemas de coordinación interinstitucional. Esta constelación de factores se percibe como un obstáculo para planear y ejecutar con continuidad, y se condensa en expresiones como “no hay una institucionalidad que los sepa usar” (Anexo E), aludiendo a maquinaria, materiales o diseños que no se adecúan al contexto. En clave analítica, estas narrativas subrayan que la garantía del derecho colectivo no depende solo del presupuesto, sino de capacidades organizacionales estables y de la calidad de la gestión.

El tercer foco narrativo remite a participación y control social. “La gente sabe qué vías se necesitan”, se repite con matices en varias entrevistas (Anexo E), pero la ciudadanía percibe canales ineficaces para incidir en priorización, trazados y calendarios de obra. Se denuncia, además, la “imposición” de proyectos que no dialogan con dinámicas productivas locales (agro, comercio, conectividad escolar/salud), y se cuestiona un control social que a veces se limita a trámites formales sin transparencia ni corresponsabilidad. Este hallazgo refuerza una tesis central del trabajo: sin participación incidente y veeduría efectiva, el espacio público vial pierde su carácter de bien común y se debilita su función integradora.

En cuarto lugar, aparece de forma transversal la relación entre vías, seguridad y conflicto armado. Para las comunidades, aislamiento y riesgo se retroalimentan: peores condiciones de acceso aumentan costos y tiempos, pero también la exposición a actores armados y economías ilegales. Las entrevistas enlazan, por tanto, infraestructura con protección de la vida y libertad de circulación, reforzando la lectura jurisprudencial que entiende la movilidad digna como condición de derechos y no como un mero servicio accesorio. De aquí se deriva una expectativa clara: presencia estatal coordinada (obras + mantenimiento + seguridad) como base para la paz territorial.

Un quinto conjunto de significados se organiza alrededor de movilidad como derecho y como horizonte de dignidad. En la vida cotidiana, la falta de transporte público regular, asequible y seguro encarece el acceso a salud, educación y mercados, afectando de modo desproporcionado a hogares encabezados por mujeres, personas mayores y poblaciones con discapacidad. Este registro cualitativo confirma lo mostrado por los datos cuantitativos: sin conectividad y transporte digno, se restringen libertades reales y se reproduce la desigualdad entre veredas, corregimientos y el casco urbano.

De tal forma, las entrevistas proponen criterios de solución: priorización con enfoque territorial (vías que conecten salud/escuela/mercados), diseños contextualizados (pendientes, suelos, régimen de lluvias), mantenimiento preventivo y equipos locales capacitados; todo ello acompañado de mecanismos de exigibilidad (veedurías fortalecidas, acuerdos públicos de nivel de servicio, publicación de cronogramas y presupuestos) que aseguren continuidad más allá de los cambios de gobierno. Leídas en conjunto, estas voces no solo describen carencias: delimitan estándares de lo que las comunidades reconocen como cumplimiento del derecho colectivo y trazan un camino de co-producción entre institucionalidad y ciudadanía.

6.4.El Comité de Proyectos Críticos: Gobernanza técnica para el rescate de la inversión pública en el Chocó (2024–2025)

Durante las últimas décadas, el departamento del Chocó ha sido escenario de una profunda crisis en la ejecución de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR), particularmente en el ámbito de la infraestructura vial secundaria y terciaria. Esta situación ha generado una acumulación de iniciativas inconclusas, muchas de las cuales fueron formuladas sin diagnóstico territorial y carecieron de seguimiento técnico, lo que ha contribuido a la reproducción de condiciones de desigualdad, aislamiento y desconfianza institucional en el territorio.

La evidencia empírica reunida en el presente trabajo, especialmente a partir de la revisión documental de cinco actas institucionales producidas entre diciembre de 2024 y enero de 2025, permite observar la emergencia de una respuesta organizacional novedosa: el Comité de Proyectos Críticos de la Gobernación del Chocó. Este comité, conformado por un equipo multidisciplinar de funcionarios y contratistas, surge como una estrategia para rescatar, rediseñar o cerrar de manera ordenada un conjunto de proyectos que han sido clasificados como críticos por su alto grado de

rezago, sus conflictos jurídicos o financieros, y su impacto en la calificación del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR), con especial atención a los proyectos de mejoramiento vial.

Este capítulo tiene como propósito exponer, desde una mirada institucional, los antecedentes estructurales que motivaron la creación del Comité de Proyectos Críticos, su composición, funciones y operatividad, así como los principales hallazgos derivados de su actuación en el corto plazo. A partir de este análisis, se pretende reflexionar sobre los alcances y limitaciones de este tipo de mecanismos de gobernanza técnica en contextos de fragilidad institucional, aportando a la discusión sobre la relación entre organización administrativa, inversión pública en infraestructura vial secundaria y terciaria, y construcción de paz territorial.

Las fuentes principales de este análisis incluyen las actas de reunión de los días 4 y 7 de diciembre de 2024, 17 y 19 de diciembre de 2024, y 4 de enero de 2025, documentos que han sido producidos por la Gobernación del Chocó en el marco de sus actividades de planeación, seguimiento y articulación con entidades del orden nacional y local (Gobernación del Chocó, 2024a, 2024b, 2024c, 2024d; 2025).

6.4.1. Antecedentes: el rezago estructural de la inversión pública en el Chocó

La problemática que enfrenta el departamento del Chocó en materia de inversión pública tiene raíces estructurales que se remontan a las últimas décadas. El modelo centralista de asignación de recursos, sumado a una limitada capacidad institucional para formular, ejecutar y hacer seguimiento a los proyectos, ha derivado en una acumulación de obras inconclusas o en estado crítico. Particularmente, desde el año 2014, numerosos proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR) han permanecido sin cierre formal, afectando

negativamente la posibilidad del departamento de acceder a nuevos recursos y comprometiendo el cumplimiento de metas sectoriales.

Esta situación ha sido reconocida por las propias autoridades departamentales. En la reunión del 7 de diciembre de 2024, el Secretario de Planeación del Chocó presentó un balance histórico que indicaba una inversión cercana a los dos billones de pesos en los últimos doce años, de los cuales el 21% de los proyectos presentan novedades o condiciones de rezago que requieren medidas inmediatas (Gobernación del Chocó, 2024b). La situación se agrava al considerar que muchos de estos proyectos fueron formulados desde escritorios y no desde el territorio, lo que ha generado problemas técnicos, financieros y de legitimidad social.

Además del impacto directo sobre el acceso a nuevas asignaciones del SGR, el rezago en la ejecución también afecta el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR), una herramienta clave para medir el desempeño de las entidades territoriales. En la reunión de seguimiento del 4 de enero de 2025, el Secretario de Planeación advirtió que el departamento se encuentra en un rango medio de calificación, con el riesgo de descender si no se gestionan adecuadamente los proyectos críticos (Gobernación del Chocó, 2025).

De tal forma, la debilidad en la articulación entre la Gobernación y las entidades ejecutoras ha sido otro de los factores que ha profundizado la crisis. En la reunión del 19 de diciembre de 2024, la Gobernadora Nubia Carolina Curi destacó la necesidad de establecer rutas de acción claras y fortalecer los canales de comunicación entre los actores institucionales (Gobernación del Chocó, 2024d). Todo lo anterior configura un contexto de fragilidad institucional que motivó la creación de una estructura especializada como el Comité de Proyectos Críticos.

6.4.2. Contexto de creación del Comité de Proyectos Críticos

El Comité de Proyectos Críticos fue creado como una respuesta urgente y estructurada frente a la acumulación de proyectos inconclusos y al deterioro de la gestión institucional en el departamento del Chocó. Su establecimiento se formaliza a finales del año 2024, en el marco de las reuniones sostenidas entre la Gobernación del Chocó y sus distintas secretarías, como parte de un proceso de diagnóstico interno orientado a mejorar los niveles de cumplimiento del IGPR y garantizar el cierre efectivo de los proyectos financiados con regalías.

En la reunión del 4 de diciembre de 2024 se presenta oficialmente la estructura del equipo de proyectos críticos, encabezado por el comité y apoyado por un gerente designado, juristas, ingenieros y contadores (Gobernación del Chocó, 2024a). Esta configuración técnica y operativa evidencia un enfoque multidisciplinar para abordar las distintas dimensiones del problema: técnica, jurídica, financiera y administrativa. En ese mismo encuentro, se revisa el estado de 24 proyectos priorizados, destacando la urgencia de intervenciones puntuales para su cierre.

El 7 de diciembre de 2024, en una reunión encabezada por el Secretario de Planeación, se comparte un informe histórico del SGR y se presenta ante la Gobernadora la estructura definitiva del comité, incluyendo sus miembros, funciones y plan de acción. Se destaca que del total de 137 proyectos analizados, al menos un 21 % presenta condiciones críticas. En ese contexto, se establece una meta de resultados visibles en un periodo de un año y medio (Gobernación del Chocó, 2024b).

La creación del comité es, por tanto, una apuesta de carácter organizacional que busca reorganizar la gobernanza interna de los proyectos de inversión. Más allá de constituirse en una instancia consultiva, el comité asume un papel operativo, decisional y técnico, orientado a cerrar las brechas administrativas heredadas y a evitar la pérdida de recursos. En suma, constituye una

experiencia singular de innovación institucional en un territorio caracterizado por la fragilidad estructural del aparato estatal.

6.4.3. Fundamento jurídico y estructura normativa del Decreto 0117 de 2024

El Decreto No. 0117 del 3 de mayo de 2024, expedido por la Gobernadora del Chocó, constituye el acto normativo que formaliza la creación del Comité Técnico de Seguimiento de Proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías. En su articulado, se establece que dicho comité tendrá como función principal ejercer control previo, durante y posterior a los proyectos, emitir informes de seguimiento, generar alertas sobre situaciones críticas, y formular recomendaciones para el ajuste de los proyectos según la disponibilidad de recursos.

El decreto determina que el comité estará integrado por representantes de las siguientes dependencias: el Despacho del Gobernador, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Étnico Territorial, la Secretaría de Hacienda Departamental, la Secretaría Jurídica, la Secretaría de Infraestructura y la Secretaría de Desarrollo Económico. Además, se señala que el comité podrá invitar a otras entidades o funcionarios, según la naturaleza de los proyectos.

Dentro de sus responsabilidades específicas, el comité debe:

- Realizar control técnico, jurídico y financiero de los proyectos críticos del SGR.
- Recomendar decisiones administrativas sobre reformulación o cierre.
- Coordinar con el DNP y otras instancias nacionales la adopción de soluciones a problemáticas detectadas.
- Emitir alertas tempranas cuando se identifiquen riesgos que afecten el cumplimiento de los objetivos de inversión.

En cuanto a su funcionamiento, el decreto establece que las sesiones ordinarias se celebrarán al menos una vez por trimestre, mientras que las extraordinarias podrán ser convocadas cuando la situación lo requiera. El quórum mínimo para sesionar será de cuatro miembros con voz y voto.

Este instrumento jurídico no solo delimita el campo de acción del comité, sino que lo convierte en una herramienta institucional de gobernanza técnica y control estratégico sobre la inversión pública, especialmente relevante para la red vial secundaria y terciaria del departamento.

Atribuciones y funcionamiento operativo del comité

El Comité de Proyectos Críticos no solo fue concebido como un órgano de planificación estratégica, sino también como una instancia ejecutiva de alto nivel técnico, encargada de operar en coordinación directa con la Secretaría de Infraestructura, Planeación, Hacienda y Jurídica de la Gobernación. Desde su puesta en marcha, el comité ha tenido como misión principal atender los proyectos en estado crítico, prestando apoyo técnico, jurídico y contable para tomar decisiones de fondo respecto a su continuidad, reformulación o cierre definitivo.

La siguiente tabla resume las principales funciones asignadas al Comité, según consta en las actas y documentos internos de la Gobernación del Chocó (Gobernación del Chocó, 2024a; 2024b; 2025):

Tabla 1.

Funciones asignadas al Comité de proyectos críticos

Función	Descripción
Apoyo y asesoría técnica en proyectos de regalías	Brindar asistencia especializada en temas de infraestructura y planeación, ajustando los proyectos a las normativas vigentes.

Evaluación y concepto técnico-jurídico	Emitir conceptos frente a la viabilidad de los proyectos críticos, atendiendo consultas del Gobernador o supervisores inmediatos.
Seguimiento a planes de mejora y PACS	Hacer seguimiento técnico a los proyectos con planes de mejora o Programas Anuales de Caja (PACS) con problemas de ejecución.
Gestión de información y soporte documental	Coordinar el cargue, verificación y actualización de la información en el sistema Gesproy y otros aplicativos.
Proyección y cierre de proyectos	Colaborar en la estructuración de cierres técnicos, jurídicos y financieros de los proyectos críticos, formulando decisiones administrativas motivadas.
Participación en mesas técnicas	Intervenir en reuniones con el DNP, Contraloría y entidades ejecutoras, sirviendo de canal institucional de seguimiento y concertación.
Coordinación interinstitucional	Apoyar la articulación entre la Gobernación y alcaldías sobre proyectos inconclusos y priorizar acciones para viabilizarlos o cerrarlos conforme a normativa.
Informes y control interno	Elaborar informes periódicos sobre los avances, retos y cumplimiento de funciones, con reporte a los supervisores contractuales y órganos de control.

Nota: Con base en el Decreto

Estas funciones han permitido que el comité actúe como un eje articulador entre la estrategia política departamental y las exigencias técnicas del sistema de regalías. En este sentido, su rol no solo ha sido administrativo, sino también estructural en la recomposición de la gobernanza pública territorial.

6.4.4. Reuniones clave y avances institucionales

La dinámica de trabajo del Comité de Proyectos Críticos se ha sustentado en una serie de reuniones estratégicas que permiten observar cómo la institucionalidad departamental ha ido

construyendo una ruta operativa para abordar los problemas estructurales de los proyectos en estado crítico. A continuación, se sistematizan los avances más relevantes según cinco ejes temáticos transversales a las reuniones del 4, 7, 17 y 19 de diciembre de 2024 y del 4 de enero de 2025:

a) Clasificación y caracterización de proyectos críticos. Uno de los primeros logros del comité fue la identificación precisa del universo de proyectos en condición crítica. El 7 de diciembre de 2024 se indicó que el 21 % de los 137 proyectos financiados con recursos del SGR presentaban condiciones que los hacían inviables o necesitaban reestructuración urgente (Gobernación del Chocó, 2024b). Esta clasificación permitió construir una matriz técnica de seguimiento y definir una estrategia diferenciada por tipo de obstáculo (jurídico, financiero o técnico).

b) Revisión técnica, jurídica y financiera de los proyectos Durante las reuniones se definieron acciones concretas como la construcción de expedientes, recolección de trazabilidad documental y elaboración de informes de avance. En el caso del proyecto "Jóvenes Excelentes", por ejemplo, se decidió ampliar el plazo de ejecución en Gesproy mientras se construía su expediente (Gobernación del Chocó, 2025). Este procedimiento se replicó en otros proyectos, como los de salud e infraestructura vial, destacando el principio de trazabilidad como base para la toma de decisiones.

c) Coordinación interinstitucional y articulación con entidades nacionales. El acta del 17 de diciembre recoge una mesa de trabajo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en la cual se revisaron casos críticos y se definieron compromisos conjuntos para llevar algunos proyectos a la estrategia nacional "Compromiso Colombia". Este proceso mostró la capacidad del

comité para actuar como interlocutor válido frente al nivel central, generando confianza institucional y apertura al diálogo técnico (Gobernación del Chocó, 2024c).

d) Seguimiento a entidades ejecutoras y comunicación institucional. En la reunión del 19 de diciembre, se evidenció la necesidad de mejorar la coordinación entre la Gobernación y las entidades ejecutoras. La falta de información oportuna y los errores en la formulación de proyectos generaban dificultades operativas. Se recomendó, entonces, fortalecer los canales de comunicación y realizar reuniones técnicas periódicas para garantizar avances sostenidos (Gobernación del Chocó, 2024d).

e) Impacto en el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR). Uno de los principales incentivos para la conformación del comité ha sido la necesidad de mejorar el desempeño del departamento en el IGPR. Según la reunión del 4 de enero de 2025, el Chocó se encontraba en rango medio y existía el riesgo de descender si no se lograban avances concretos. Por ello, cada acción emprendida por el comité ha sido evaluada no solo en términos técnicos, sino también por su capacidad de mejorar los indicadores institucionales ante el SGR (Gobernación del Chocó, 2025).

A través de estos cinco ejes temáticos, se constata que las reuniones no han sido eventos aislados, sino hitos organizacionales que han permitido construir un modelo emergente de gestión pública adaptado a las necesidades reales del territorio.

6.4.5. Aportes del comité a la gobernanza territorial

Desde una perspectiva reflexiva, el Comité de Proyectos Críticos marca un punto de inflexión en la forma como el departamento del Chocó asume la gestión de su inversión pública con enfoque de derechos. En contextos de alta fragilidad institucional —donde la decisión

administrativa suele someterse a inercias burocráticas o a vaivenes políticos— la creación de un órgano técnico con funciones precisas reorienta la acción estatal hacia la garantía del derecho colectivo al goce del espacio público, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno, entendiendo que cada decisión sobre redes secundarias y terciarias tiene efectos directos en la movilidad, el acceso a servicios y la cohesión social..

Este comité opera como instancia que reorganiza el desorden heredado de múltiples administraciones, dotando de racionalidad técnica, trazabilidad y responsabilidad jurídica a procesos históricamente discontinuos. Su aporte excede el cumplimiento formal o la mejora de indicadores (como el IGPR): instala una cultura de seguimiento orientada a la exigibilidad de un derecho colectivo, transparenta la toma de decisiones y fortalece la capacidad institucional para asumir consecuencias por actos u omisiones que afecten la provisión y el mantenimiento de la infraestructura vial y del transporte digno, especialmente en zonas rurales y periféricas.

Asimismo, el comité ha permitido abrir un canal de diálogo con el nivel nacional, especialmente con el Departamento Nacional de Planeación, lo cual contribuye a reposicionar al Chocó como un interlocutor válido en el sistema de asignación de regalías. Esta articulación técnica y política es, sin duda, un avance sustantivo en términos de legitimidad institucional. Esta articulación técnica y política no es solo un avance de gestión: funciona como mecanismo de cierre de brechas en la garantía del derecho colectivo al espacio público vial y al transporte digno, al alinear priorizaciones, requisitos y cronogramas con estándares de acceso, seguridad y continuidad del servicio.

Desde el enfoque de la inversión en infraestructura vial secundaria y terciaria, el comité ha facilitado la toma de decisiones informadas sobre proyectos críticos como el mejoramiento de la

vía Riosucio–Belén de Bajirá o la rehabilitación de tramos en Sipí. Su labor ha permitido gestionar los procedimientos para reintegros, reformulaciones o decisiones motivadas de cierre, contribuyendo a que estos corredores estratégicos no queden en el abandono ni representen riesgos de sanción para el departamento. Así, cada decisión sobre reintegros, reformulaciones o cierres se evalúa no solo por su viabilidad financiera, sino por su contribución efectiva a la garantía progresiva del derecho colectivo a una infraestructura vial adecuada y a un transporte digno, priorizando corredores estratégicos que conectan salud, educación y economías locales.

6.5. Hallazgos en el Plan de trabajo de proyectos críticos del gobierno del Chocó

Esta sección hace una descripción de 25 proyectos estratégicos clasificados como críticos por la Gobernación del Chocó en coordinación con el Comité Técnico de Proyectos Críticos, en el marco de la implementación del Sistema General de Regalías (SGR). Estos proyectos abarcan sectores clave como infraestructura vial, salud, educación, agua potable, energía, cultura y atención a la primera infancia, distribuidos en distintos municipios del departamento. Su estado crítico obedece a factores como baja ejecución física y financiera, fallas contractuales, dificultades técnicas y ausencia de seguimiento adecuado. A través de visitas técnicas, reuniones con entidades nacionales como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y sesiones especializadas celebradas entre diciembre de 2024 y febrero de 2025, se ha logrado caracterizar cada intervención y emitir recomendaciones técnicas, jurídicas y financieras orientadas a su reactivación, reformulación o liquidación definitiva. Este conjunto de proyectos representa tanto un desafío estructural como una oportunidad para fortalecer la capacidad institucional y avanzar hacia una gestión pública más eficiente, transparente y orientada a resultados.

1. Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de 4 km de la vía Riosucio – Belén de Bajirá – Caucheras: Este proyecto tenía como finalidad mejorar la conectividad rural del

municipio de Riosucio mediante la rehabilitación de un tramo estratégico de 4 km. Con un valor aproximado de \$13 mil millones, se esperaba que impulsara la productividad agrícola y el transporte local. Sin embargo, la ejecución física solo alcanzó el 32.45 %, y la ejecución financiera quedó muy por debajo de lo proyectado. El proyecto fue objeto de una resolución del DNP que exigió su cierre y la devolución de recursos al Sistema General de Regalías. El Comité Técnico intervino mediante múltiples sesiones de seguimiento (27, 29 y 30 de enero de 2025), lo cual permitió sistematizar las fallas técnicas y administrativas que llevaron a su liquidación unilateral.

2. Construcción del puente sobre el río Tolo – Acandí: Este proyecto de infraestructura vial tiene por objetivo principal facilitar la movilidad entre veredas rurales mediante la construcción de un puente estratégico. Aunque el valor del proyecto es considerable, el avance físico y financiero ha sido limitado. El proyecto figura en estado "crítico", con intervención directa del Comité a través de sesiones técnicas y el seguimiento del 30 de enero de 2025. Se identificaron falencias en estudios de suelo y ausencia de certificaciones ambientales, lo cual motivó el requerimiento de ajustes técnicos.

3. Mejoramiento de la vía El Carmen – Campo Alegre – Municipio de Bajo Baudó: Este proyecto tiene como meta principal mejorar la conectividad vial entre comunidades rurales del Bajo Baudó, una zona históricamente marginada. Con una ejecución física que no supera el 20 % y una ejecución financiera rezagada, el proyecto ha sido catalogado en estado “crítico”. El Comité Técnico de Seguimiento ha intervenido de manera directa, haciendo seguimiento desde el 27 hasta el 30 de enero de 2025. Los informes técnicos apuntan a deficiencias en la planificación inicial, incluyendo la falta de estudios topográficos adecuados y problemas en el cierre financiero, lo cual ha motivado recomendaciones de ajuste al plan de mejora.

4. Construcción de placa huella en la vía Istmina – Medio San Juan: Este proyecto busca mejorar la transitabilidad en un corredor estratégico mediante la técnica de placa huella, adecuada para terrenos de alta pluviosidad. Aunque el avance físico es aceptable (más del 50 %), el avance financiero ha sido lento debido a dificultades en los desembolsos. El Comité ha realizado seguimientos en enero y febrero de 2025, valorando positivamente los esfuerzos de ejecución, pero exigiendo mayor transparencia documental por parte del contratista. Se recomendó activar el componente de participación ciudadana para la veeduría comunitaria de la obra.

5. Mejoramiento y rehabilitación de la vía Tadó – Pie de Pepé: Este proyecto responde a una necesidad estructural de conectividad para comunidades del San Juan. A pesar de contar con una asignación presupuestal considerable, los niveles de ejecución física y financiera permanecen bajos. Durante los seguimientos realizados por el Comité Técnico en febrero de 2025, se identificaron problemas de acceso a la zona de obra y retrasos en la entrega de insumos críticos. El Comité recomendó aplicar medidas de aceleración de obra y ajustar el cronograma contractual, a fin de evitar una nueva suspensión.

6. Construcción del malecón turístico en Bahía Solano: Diseñado como una apuesta por el desarrollo económico basado en el turismo ecológico, este proyecto ha tenido buena acogida social, pero enfrenta desafíos en su fase inicial. La ejecución física es baja, mientras que el componente financiero presenta problemas de dispersión presupuestal. El Comité, durante las sesiones de enero, recomendó consolidar una alianza con el sector privado para garantizar cofinanciación, así como reestructurar la estrategia de ejecución por fases. También se recomendó activar la participación de la Secretaría de Turismo para garantizar mayor articulación interinstitucional.

7. Construcción de muelle fluvial en el municipio de Acandí: Este proyecto fue concebido para mejorar las condiciones de transporte acuático y facilitar el comercio y la movilidad de pasajeros en Acandí, un municipio con dependencia alta de vías fluviales. Sin embargo, el avance físico ha sido nulo y el avance financiero mínimo, lo que ha levantado múltiples alertas. Durante los seguimientos de enero de 2025, el Comité Técnico identificó falta de coordinación entre el contratista y la DIMAR, entidad reguladora del transporte marítimo y fluvial. Se recomendó suspender temporalmente el contrato hasta tanto se estableciera una ruta de articulación institucional efectiva y se revisaran las licencias de construcción.

8. Mejoramiento de la vía de Salviño (La Victoria) – Pie de Pato, Alto Baudó: Este proyecto vial tiene como finalidad mejorar la movilidad en una de las rutas más críticas de la subregión del Pacífico Sur del Chocó, conectando los corregimientos de La Victoria y Pie de Pato. La vía es estratégica para el transporte de productos agrícolas y el acceso a servicios básicos de salud y educación. Sin embargo, presenta un avance físico limitado del 13.54 % y una ejecución financiera del 15.03 %, lo que evidencia un bajo ritmo de implementación. El proyecto figura en estado de “ejecución con suspensión de contratos”. El Comité Técnico de Seguimiento ha tenido una intervención puntual, destacando en la sesión del 29 de enero la citación directa al alcalde de Alto Baudó para definir compromisos institucionales. En el seguimiento del 30 de enero se documentó que se enviarán los estudios y diseños actualizados a la administración municipal, con el fin de reactivar técnicamente el proyecto.

6.5.1. Informe de actas sobre los proyectos intervenidos por el Comité

Los proyectos viales analizados al final del presente documento ilustran la diversidad de retos y avances en el desarrollo de la infraestructura de transporte en el departamento del Chocó. A diferencia de otros proyectos críticos con ejecución deficiente, estos casos —como la

rehabilitación de la pista de Juradó, el mejoramiento vial en Sipí o la vía Istmina – Pie de Pepé— ofrecen una panorámica diferenciada. Algunos presentan altos niveles de ejecución y están próximos a su entrega, mientras que otros continúan enfrentando obstáculos técnicos, contractuales y ambientales que requieren ajustes inmediatos. La atención prioritaria de estos proyectos por parte del Comité Técnico de Proyectos Críticos ha permitido adoptar decisiones estratégicas como reprogramaciones, ajustes de contrato, activación de nuevas fuentes de cofinanciación y cierre técnico-jurídico de intervenciones estancadas. Estos casos permiten extraer lecciones valiosas sobre planificación, supervisión, participación comunitaria y articulación interinstitucional, en un contexto donde las vías no solo conectan territorios, sino que son esenciales para garantizar derechos fundamentales en zonas históricamente marginadas.

Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de 4 km de la vía Riosucio – Belén de Bajirá – Caucheras: El proyecto de mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de 4 km de la vía Riosucio – Belén de Bajirá – Caucheras, ubicado en el municipio de Riosucio, Chocó, fue concebido con el propósito de mejorar la conectividad entre zonas rurales productivas del norte del departamento. Este proyecto, financiado con recursos del Sistema General de Regalías (SGR), presentó desde sus fases iniciales serias dificultades técnicas, contractuales y de gestión, lo que derivó en su clasificación como proyecto crítico por parte de la Gobernación del Chocó. De acuerdo con el plan de trabajo de proyectos críticos, el avance físico registrado fue de apenas 32,45 % y el financiero de 30,34 %, reflejando un estancamiento estructural en su ejecución (Gobernación del Chocó, 2025).

Ante esta situación, el Comité Técnico de Proyectos Críticos, creado por el Decreto 0117 de 2024, realizó un acompañamiento intensivo al proceso, con múltiples seguimientos documentados en los días 27, 29 y 30 de enero de 2025. En dichos espacios se identificaron

problemas estructurales del contrato, como la suspensión reiterada de la obra, la falta de cierre financiero, y el incumplimiento del contratista en la entrega de informes de avance. También se reportaron deficiencias en la calidad de los materiales utilizados y una ausencia de estudios actualizados para la continuidad del tramo (Gobernación del Chocó, 2025).

De manera paralela, en la reunión del 17 de diciembre de 2024, llevada a cabo con delegados del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se confirmó la situación crítica del proyecto. El DNP recomendó de forma explícita gestionar el reintegro de recursos por un valor de \$643.138.015, con cargo a la entidad territorial. Esta cifra se corresponde con los valores no ejecutados o no justificados en el marco del contrato, cuya terminación se dio por vía unilateral debido al incumplimiento reiterado por parte del contratista (Gobernación del Chocó & DNP, 2024).

El Comité Técnico, a partir de estas evidencias, consolidó su rol como órgano de seguimiento preventivo, adoptando decisiones concertadas con la Secretaría de Infraestructura, la Oficina Jurídica y la Gerencia de Proyectos Críticos. En particular, recomendó no insistir en la reactivación de este contrato, sino tramitar su liquidación definitiva y redireccionar los esfuerzos hacia la formulación de un nuevo proyecto vial para la misma zona, con estudios actualizados y nuevo operador. Esta orientación fue clave para evitar nuevos perjuicios financieros al departamento (Gobernación del Chocó, 2025).

Rehabilitación y ampliación de la pista de aterrizaje del aeropuerto de Juradó: El proyecto de rehabilitación y ampliación de la pista de aterrizaje del aeropuerto de Juradó, ubicado en la región costera del departamento del Chocó, fue concebido como una intervención estratégica para mejorar la conectividad aérea de una de las zonas más aisladas del país. Con un valor total de

\$25.241.200.895, el proyecto tenía como finalidad garantizar condiciones óptimas de seguridad y operación para aeronaves de mayor capacidad, fortaleciendo así la integración territorial y el acceso a servicios esenciales. Según el *plan de trabajo de proyectos críticos*, el avance físico del proyecto fue del 76,47 % y el financiero del 78,55 %, cifras que, aunque elevadas, quedaron comprometidas por problemas contractuales y administrativos que llevaron a la suspensión de actividades (Gobernación del Chocó, 2025).

El estado general del proyecto fue catalogado como "ejecución con suspensión de contratos", lo que implicó la activación inmediata de acciones de seguimiento por parte del Comité Técnico. En efecto, el proyecto aparece priorizado en la matriz del comité, con observaciones sobre inconsistencias técnicas y contractuales que impedían su cierre. Durante el seguimiento realizado el 29 de enero de 2025, se dejó constancia de que se había respondido a una solicitud de desequilibrio económico y que aún se requería una resolución definitiva sobre la continuidad del contrato (Gobernación del Chocó, 2025).

En la reunión celebrada el 17 de diciembre de 2024 con delegados del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el proyecto fue uno de los que recibió observaciones específicas. En dicha sesión, la Subdirectora del DNP, recomendó que el proyecto fuera reprogramado y considerado dentro de la estrategia nacional *Compromiso Colombia*, lo cual le permitiría recibir acompañamiento técnico y jurídico para su eventual terminación. Esta sugerencia se basó en el hecho de que, aunque había ejecución parcial, existían pendientes relacionados con el proceso contractual y la intervención de la interventoría (Gobernación del Chocó & DNP, 2024).

El Comité Técnico, reconociendo el carácter estratégico de esta infraestructura aeroportuaria para el municipio de Juradó, decidió incluir el proyecto dentro de sus seguimientos

periódicos. Además de evaluar los aspectos técnicos pendientes, se instruyó la elaboración de un informe conjunto entre la Secretaría de Infraestructura y la Oficina Jurídica para establecer las condiciones de un posible ajuste contractual. La actuación del Comité permitió así canalizar adecuadamente las recomendaciones del DNP y ofrecer una base sólida para la toma de decisiones por parte del gobierno departamental (Gobernación del Chocó, 2025).

Mejoramiento y gestión ambiental de la vía PR0+000 Ruta 6002, Puente La Platina – entrada del barrio Porvenir, Quibdó: El proyecto titulado “Mejoramiento y gestión ambiental de la vía PR0+000 Ruta 6002, Puente La Platina – entrada del barrio Porvenir, Quibdó” fue formulado con el objetivo de optimizar la infraestructura vial urbana en un sector clave del municipio de Quibdó, así como implementar acciones de mitigación ambiental que garantizaran la sostenibilidad del corredor intervenido. Con un presupuesto de más de 6.300 millones de pesos, el proyecto buscaba atender una problemática crónica de deterioro vial y conectividad en una de las zonas de mayor tráfico urbano. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos iniciales, el proyecto fue incluido en la categoría de “crítico” por parte de la Gobernación del Chocó, debido a las deficiencias en su ejecución y dificultades en el proceso de supervisión (Gobernación del Chocó, 2025).

Según el *plan de trabajo de proyectos críticos*, el estado del proyecto es “ejecución con suspensión de contratos”, y su nivel de avance físico y financiero no está claramente especificado, lo que ya representa una alerta sobre la transparencia de la información registrada en el sistema GESPROY. Además, el Comité Técnico de Proyectos Críticos señala que existen inconsistencias con el contrato de interventoría, lo cual ha limitado la capacidad institucional para hacer control de calidad y verificar el cumplimiento técnico del cronograma de actividades (Gobernación del Chocó, 2025).

Durante la reunión del 17 de diciembre de 2024 con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el proyecto fue uno de los que recibió observación directa. En esa sesión, se indicó que debía resolverse el conflicto con la interventoría antes de tomar cualquier decisión sobre continuidad, suspensión o reprogramación. El DNP no recomendó su desaprobación inmediata, pero sí enfatizó en la necesidad de “darle manejo interno” dentro de la Gobernación, lo que implicaba activar mecanismos administrativos y técnicos que permitieran restablecer las condiciones mínimas para su ejecución (Gobernación del Chocó & DNP, 2024).

El Comité Técnico, ante esta recomendación, incluyó el proyecto en su ruta de seguimiento técnico, abriendo la posibilidad de una intervención correctiva concertada entre la Secretaría de Infraestructura, la Oficina Jurídica y la Gerencia de Proyectos Críticos. La actuación del comité se enfocó en levantar un informe técnico-jurídico que permitiera determinar la continuidad del contrato, así como en generar una estrategia de coordinación con la comunidad local, que había manifestado su preocupación por el abandono parcial de las obras. En las sesiones de seguimiento de enero de 2025, se reafirmó la importancia de este proyecto por su impacto urbano y social en Quibdó.

Mejoramiento y conformación de banca de 14 kilómetros de la vía Sipí – Cajón: El proyecto de mejoramiento y conformación de banca de 14 kilómetros de la vía Sipí – Cajón, ubicado en el municipio de Sipí, Chocó, se planteó como una intervención fundamental para conectar veredas rurales en una zona de difícil acceso, donde la movilidad depende en gran medida del estado de la infraestructura vial. Con una inversión de \$4.208.594.879, el proyecto fue incluido en el conjunto de iniciativas financiadas por el Sistema General de Regalías (SGR), con el propósito de mejorar la transitabilidad de productos agrícolas, el acceso a servicios y la integración regional. Sin embargo, el proyecto fue clasificado como crítico debido a su bajo avance físico

(27,24 %) y financiero (33,11 %), acompañado por vencimientos en la programación y ausencia de decisiones técnicas sobre su futuro (Gobernación del Chocó, 2025).

Durante la sesión del 17 de diciembre de 2024 entre la Gobernación del Chocó y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), este proyecto fue objeto de una observación directa. El DNP reportó que contaba con dos PACs (Plan Anual de Caja) vencidos, y recomendó que la Gobernación emitiera una decisión motivada de no continuidad, ante la falta de condiciones técnicas, jurídicas y administrativas que garantizaran su ejecución. La sugerencia de desaprobación se basó en el incumplimiento sistemático de metas y en la debilidad de los informes de supervisión técnica. Esta intervención representó un punto de inflexión para la reconsideración del proyecto dentro del portafolio departamental (Gobernación del Chocó & DNP, 2024).

El Comité Técnico de Proyectos Críticos, ante el diagnóstico presentado por el DNP, incluyó el proyecto en la ruta de seguimiento y priorización. En las matrices internas de trabajo del comité se identifica que el proyecto se encontraba en estado “en ejecución con problemas técnicos”, sin plan de mejora activo ni resolución del DNP formalizada. Esta falta de herramientas operativas y jurídicas para la toma de decisiones urgentes llevó al Comité a plantear una revisión integral del contrato y a recomendar, junto con la Oficina Jurídica, el inicio de trámites administrativos para formalizar su cancelación (Gobernación del Chocó, 2025).

Además, en los seguimientos realizados por el Comité entre enero y febrero de 2025, se insistió en la importancia de formalizar por escrito la recomendación de no continuidad, garantizando trazabilidad institucional ante posibles auditorías. Se planteó también la posibilidad de reformular un nuevo proyecto vial para la zona, con un enfoque más ajustado a las condiciones topográficas y logísticas del municipio de Sipí. El comité subrayó la necesidad de mejorar los

mecanismos de estructuración técnica, como estudios de suelos y evaluaciones ambientales previas, los cuales no fueron suficientemente robustos en la versión inicial del proyecto.

Mejoramiento de las vías secundarias en la vía Istmina – Pie de Pepé, en el municipio de Medio Baudó: El proyecto de mejoramiento de las vías secundarias en la vía Istmina – Pie de Pepé, en el municipio de Medio Baudó, fue concebido como una solución a los problemas estructurales de movilidad en una de las regiones más apartadas y vulnerables del Chocó. El proyecto contempla la construcción de pavimento en tramos específicos de dicha vía, cuyo objetivo principal es mejorar el tránsito vehicular, facilitar el acceso a mercados y servicios básicos, y reducir los costos de transporte en época de lluvias. A diferencia de otros proyectos críticos que se encuentran estancados, este presenta un estado de ejecución favorable, como lo demuestra su inclusión en el cronograma de inauguraciones de la Gobernación, previsto para junio de 2025 (Gobernación del Chocó, 2024b).

Durante la reunión del 19 de diciembre de 2024 entre la Gobernadora Nubia Carolina Curi, la Secretaría de Planeación y las entidades ejecutoras, este proyecto fue uno de los destacados en la planificación de entregas públicas. En esa sesión, se informó que su ejecución estaba avanzando de manera satisfactoria y que ya contaba con un contrato en fase final. Este reconocimiento institucional sugiere que el proyecto ha logrado sortear los principales obstáculos técnicos y administrativos que afectan a otros del portafolio departamental (Gobernación del Chocó, 2024b).

El Comité Técnico de Proyectos Críticos también incluyó este proyecto en su matriz de seguimiento, aunque en una categoría distinta a la de proyectos en estado crítico. En el *plan de trabajo de proyectos críticos*, el proyecto figura con un avance físico superior al 80 % y sin observaciones contractuales graves. No obstante, el Comité recomendó mantener una vigilancia

activa hasta su entrega, y garantizar que los informes de cierre técnico, financiero y ambiental sean presentados dentro de los plazos establecidos. Además, se sugirió coordinar con la comunidad beneficiaria un acto de entrega que refleje la transparencia y el impacto social del proyecto (Gobernación del Chocó, 2025).

Cabe destacar que este proyecto ha sido ejecutado bajo la supervisión de la Asociación de Municipios del Urabá Antioqueño, ASOMURA, una entidad que aparece mencionada en el acta como responsable de múltiples obras en el departamento. Su experiencia en gestión comunitaria y ejecución de infraestructura rural ha sido señalada como un factor positivo que ha facilitado el cumplimiento de metas. El Comité Técnico valoró este modelo como replicable para otros proyectos viales con características similares, especialmente en zonas donde la accesibilidad y el capital humano son limitados.

Mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la vía Cértegui – Bagadó: El proyecto de mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la vía Cértegui – Bagadó tiene como objetivo principal mejorar la conectividad vial entre dos municipios clave del Chocó, facilitando el transporte de bienes y personas en una de las zonas más afectadas por las dificultades de infraestructura. Con una inversión inicial de \$8.250 millones, el proyecto es crucial para la región, especialmente para las comunidades que dependen de este corredor para acceder a servicios básicos y mercados. Sin embargo, el proyecto ha experimentado una ejecución deficiente, con un avance físico y financiero muy por debajo de lo esperado, lo que llevó a que fuera clasificado como un proyecto crítico por parte de la Gobernación del Chocó (Gobernación del Chocó, 2025).

Durante la reunión del 17 de diciembre de 2024 con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el proyecto fue discutido como uno de los más críticos, debido a su bajo avance

y a los problemas contractuales que impidieron la correcta ejecución de la obra. El DNP recomendó desaprobar el proyecto debido a inconvenientes con la interventoría y la falta de cumplimiento de los plazos establecidos en el contrato. A pesar de la recomendación de desaprobación, se planteó la posibilidad de revisar el caso para determinar si se podía reprogramar o realizar una intervención para rescatar el proyecto, aunque esto dependía de la evaluación de los informes técnicos y jurídicos (Gobernación del Chocó & DNP, 2024).

El Comité Técnico de Proyectos Críticos de la Gobernación del Chocó, siguiendo las recomendaciones del DNP, realizó un seguimiento cercano a este proyecto. En las reuniones de seguimiento realizadas en enero y febrero de 2025, el comité identificó que, además de los problemas administrativos y contractuales, el proyecto sufría de una falta de supervisión efectiva. En estas sesiones, se recomendó que la Gobernación tomara decisiones rápidas sobre la continuidad del proyecto, y que se establecieran medidas de control más estrictas para evitar nuevos retrasos o desviaciones del plan original. Se planteó la posibilidad de reorganizar la interventoría y redefinir los plazos, en función de una revisión técnica del proyecto (Gobernación del Chocó, 2025).

El Comité también destacó la necesidad de actualizar los estudios de impacto ambiental y de suelos antes de continuar con cualquier fase del proyecto. La ausencia de estos estudios completos fue identificada como un factor clave que contribuyó a los problemas de ejecución. Se recomendó un ajuste del contrato para incorporar los estudios pendientes y realizar un nuevo plan de trabajo basado en los resultados de los estudios actualizados. Estas medidas fueron vistas como fundamentales para asegurar la viabilidad del proyecto a largo plazo y evitar que se repitieran los problemas detectados en otras iniciativas (Gobernación del Chocó & DNP, 2024).

Circuitos de observación de información y procesos de contratación

Mediante la observación se obtuvieron hallazgos cuantitativos y cualitativos en relación a la inversión en la red vial secundaria y terciaria 2016-2024 en el municipio de Riosucio, con el propósito de evidenciar los avances, estancamientos o retrocesos en relación con la inversión en la red vial secundaria y terciaria objeto de estudio, considerando la relevancia de caracterizar el nivel de participación de los actores que han dado carácter estratégico al territorio, utilizándolo como instrumento de paz o como herramienta de guerra. En este escenario, se ha identificado que los grupos insurgentes han promovido la creación de sus propios proyectos viales como parte del proceso de consolidación territorial, lo cual les ha permitido fortalecer su presencia y asegurar su movilidad a través de corredores estratégicos en el municipio de Riosucio.

En ese sentido, se observaron los contratos incumplidos en la administración del Departamento del Chocó entre los años 2018 y 2024 y los pronunciamientos sobre estos por parte de los diferentes órganos de control:

Intervención para el mejoramiento y conformación de la estructura vial en un tramo de 14 kilómetros entre Sipí y Cajón, ubicado en el municipio de Sipí, departamento del Chocó.

Obras de mantenimiento, adecuación y rehabilitación sobre la vía que comunica los municipios de Cértegui y Bagadó, también en el Chocó.

Mejoramiento, pavimentación y acciones de gestión socioambiental en el tramo correspondiente a la carretera Quibdó-Ánimas-Nóvita, específicamente entre Istmina y Condoto, zona occidental del departamento.

Trabajos de mejoramiento, mantenimiento y recuperación estructural en un segmento de 4 kilómetros de la vía entre Riosucio y Belén de Bajirá, pasando por Caucheras, en el municipio de Riosucio.

Intervención vial en el trayecto entre Río Iró y Tadó, desde el punto denominado tapón (k0+000) hasta Santa Rita (k18+000), localizado en el municipio de Río Iró, Chocó.Chocó.

Respecto al contrato relacionado con el mejoramiento y la conformación de la estructura vial en un tramo de 14 kilómetros entre Sipí y Cajón, en el municipio de Sipí, departamento del Chocó, la administración municipal, mediante la Resolución 634 del 25 de agosto de 2022, firmada por el alcalde local, decidió reactivar el procedimiento sancionatorio previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, así como dar continuidad a la ejecución del contrato identificado con el número LPN-002-2017.

Posteriormente, el informe técnico de fecha junio de 2022, realizado por la Alcaldía Municipal de Sipí, concluye en primer lugar que, tras la visita técnica realizada, se pudo constatar el escaso avance del proyecto. Se evidenció que el contratista agotó el plazo inicial y, aun contando con una prórroga, no llevó a cabo las actividades establecidas en el objeto contractual.

En segundo lugar, del análisis de la documentación relacionada con la ejecución del proyecto, se advierte que el contratista no actualizó las pólizas de garantía de cumplimiento ni de responsabilidad civil conforme a lo requerido en las suspensiones y reinicios No. 2 y No. 3.

En tercer lugar, el contratista incumplió tanto la programación inicial como la reprogramación de la obra, presentando retrasos desde el tercer mes, los cuales no fueron subsanados durante los 15 meses de ejecución.

Por último, se debe decir que, no se encontró evidencia del reinicio No. 4 en los documentos revisados, lo que sugiere que no ha habido intervención alguna por parte del contratista debidamente registrada por la interventoría, indicando así un posible abandono de la obra.

Por los hechos señalados, la Resolución 062 del 07 de febrero de 2023, acuerda liquidar unilateralmente el contrato de obra LPN- 002-2017 celebrado entre el Municipio de Sipí y el

Consortio Vías Sipí con Nit: 901140468-1, representado legalmente por el ingeniero Rodolfo Mosquera Díaz, identificado con cédula de ciudadanía Nro. 11.802.980 de Quibdó - Chocó, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, el artículo 11 de Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios.

En la mencionada Resolución se señala que, el proyecto BPIN 2017000030035 denominado “Mejoramiento y conformación de banca de 14 kilómetros de la vía sipí – cajón en el municipio de sipí, departamento del Chocó”, recibió visita de apoyo técnico, por parte de la Contraloría Delegada Intersectorial el 06 de diciembre de 2021, y como resultado de la misma, se establecieron conclusiones que evidencian el deterioro de las obras ejecutadas, la baja calidad en los procesos constructivos utilizados en la construcción de las mismas, el alto grado de corrosión del acero utilizado en las estructuras y por último quedó establecido que en la actualidad el proyecto no es funcional, y que está totalmente abandonado por parte del contratista de obra, razón por la cual el hallazgo fue “falta de planeación e ineficiencia en la ejecución del contrato de obra”.

Adicionalmente, se ordena al consorcio Darién devolver a la administración el valor de ocho mil diecisiete millones trescientos cincuenta mil novecientos ochenta y nueve pesos con quince centavos (\$ 8.017.350.989,15.) a la cuenta de ahorros No 378139141, denominada Recursos propios del Banco de Bogotá.

En cuanto al contrato relacionado con el mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la vía que conecta a los municipios de Cértegui y Bagadó, en el departamento del Chocó, la Subdirección de Control autorizó mediante la Resolución 1394 del 28 de junio de 2021, la solicitud presentada por el Municipio de Cértegui para establecer condiciones especiales de seguimiento y giro en el marco de la ejecución de este proyecto de inversión. Este contrato es financiado a través del Sistema General de Regalías y había sido previamente objeto de una suspensión preventiva de

giros conforme a lo establecido en la Resolución 1244 del 8 de mayo de 2020, emitida dentro del procedimiento preventivo PAP-089-20, fundamentado en lo dispuesto en el literal b) del artículo 109 de la Ley 1530 de 2012.

Posteriormente, mediante la Resolución 0494 del 17 de marzo de 2023, la Dirección de Seguimiento, Evaluación y Control del Sistema General de Regalías del Departamento Nacional de Planeación resolvió el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Cértegui frente a la Resolución 0524 del 15 de febrero de 2022, también proferida en el marco del procedimiento PAP-089-20. En esta resolución se concluyó que el municipio no cumplió con los plazos establecidos en el cronograma aprobado para ejecutar el plan de acción correspondiente a las condiciones especiales de seguimiento y giro. En particular, se determinó que la actividad 1.2, referida a la revisión del ajuste por parte de la Secretaría de Planeación de la Gobernación del Chocó y la correspondiente respuesta a observaciones, debía ejecutarse a más tardar el 26 de septiembre de 2021. Sin embargo, la documentación requerida fue radicada con posterioridad, específicamente el 28 de septiembre de 2021, incumpliendo así con el plazo establecido en el Decreto 804 de 2021.

En esa línea, se confirmaron las decisiones adoptadas en la Resolución Nro. 0524 del 15 de febrero de 2022, proferida por la Subdirección de Control del Departamento Nacional de Planeación dentro del procedimiento preventivo PAP-089-20 con fundamento en, que la absolución de la controversia existente en esta clase de decisiones recae sobre el cumplimiento por parte del recurrente de la carga prevista en los artículos 200 y 202 de la Ley 2056 de 2020, lo que es un requisito indispensable para que la instancia competente proceda a definir el cumplimiento o incumplimiento del plan de acción aprobado en las Condiciones Especiales de Seguimiento y Giro o las demás consecuencias estatuidas en la Ley que regula el régimen de transición de los procedimientos administrativos preventivos.

Cabe destacar que el incumplimiento de las metas del proyecto no es atribuido al contratista de obra, ya que la responsabilidad de enviar los soportes de cumplimiento en los plazos establecidos recae en la entidad ejecutora (Municipio de Cértegui). Por tanto, el contratista de obra no debe ser perjudicado por esta situación, y recibir la remuneración correspondiente, ya que el cierre del proyecto afecta la capacidad del contratista para generar utilidades esperadas, y este debe ser compensado adecuadamente por las pérdidas o daños que haya sufrido debido a la terminación prematura del proyecto.

Respecto al contrato correspondiente al mejoramiento, pavimentación y gestión socioambiental de la carretera que conecta Quibdó, Ánimas y Nóvita, particularmente en el tramo que cubre el subsector Istmina-Condoto, en el departamento del Chocó, la Dirección de Vigilancia de Regalías del Departamento Nacional de Planeación emitió la Resolución 2925 del 20 de diciembre de 2021. En este acto administrativo se dispuso a levantar la medida de suspensión preventiva de giros impuesta al proyecto de inversión desarrollado por el departamento del Chocó, en el marco del procedimiento preventivo PAP-1511-15. Esta decisión se fundamentó en lo establecido por el artículo 202 de la Ley 2056 de 2020 y el Decreto 804 de 2021, autorizando así el desembolso de los recursos previamente retenidos, equivalentes a \$5.858.469.761 M/cte, correspondientes a la Asignación para la Inversión Regional según la homologación contemplada en la Ley 2056 de 2020.

Adicionalmente, se determinó la necesidad de evaluar si era procedente iniciar un proceso de carácter correctivo y sancionatorio, en virtud de lo estipulado en los artículos 113 y 115 de la Ley 1530 de 2012, así como del artículo 199 de la Ley 2056 de 2020. Este análisis buscaba establecer si las deficiencias en los informes de interventoría, que carecían de información clara sobre la ejecución adecuada de las obras, el cumplimiento de los cronogramas, los indicadores

consignados en GESPROY, y la obtención de permisos ambientales necesarios, representaban un incumplimiento que comprometiera las metas, el alcance y la operatividad del proyecto de inversión registrado bajo el BPIN 2013000030009.

En cuanto al contrato relacionado con el mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de un tramo de 4 kilómetros de la vía que conecta Riosucio con Belén de Bajirá, en la zona de Caucheras del municipio de Riosucio (Chocó), la Subdirección de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación expidió la Resolución 1985 del 15 de septiembre de 2021. Mediante este acto administrativo, se ordenó el levantamiento de la suspensión preventiva de los recursos del Sistema General de Regalías, que había sido impuesta en el marco del procedimiento preventivo PAP-464-19, conforme a lo establecido en el artículo 202 de la Ley 2056 de 2020 y en el Decreto 804 de 2021.

A su vez, la misma resolución ordena valorar si es procedente iniciar un proceso de carácter correctivo y sancionatorio, según lo estipulado en los artículos 113 y 115 de la Ley 1530 de 2012, en articulación con el artículo 199 de la Ley 2056 de 2020. Dicha evaluación tendría como fin determinar si la inobservancia de la acción de mejora número cinco, vinculada a los retrasos evidenciados, pudo haber ocasionado fallos en el cumplimiento de las metas, alcance o funcionalidad del proyecto de inversión registrado con el BPIN 2014000030074.

Posteriormente, el 24 de octubre de 2022, mediante la Resolución 4380 suscrita por la Secretaría de Infraestructura, Vivienda y Movilidad del Departamento del Chocó, se procedió a la liquidación unilateral del contrato de obra número 010 del 19 de diciembre de 2016, celebrado entre dicho departamento y el Consorcio Darién. El objeto contractual de dicho acuerdo era precisamente la intervención vial sobre los 4 kilómetros mencionados.

En concordancia con la jurisprudencia del Consejo de Estado, expresada en la sentencia del 28 de febrero de 2013 con radicado 25000-23-26-000-2001-02118-01(25199), la liquidación contractual constituye un mecanismo definitivo para saldar cuentas entre las partes y extinguir de forma irrevocable el vínculo contractual. El alto tribunal también precisó que, en ausencia de acuerdo mutuo, la entidad contratante está facultada para realizar la liquidación unilateral mediante acto administrativo, conforme a los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, modificados por la Ley 446 de 1998. En este caso, el acto administrativo contenido en la Resolución 4380 fue impugnado por el Consorcio Darién, pero su apelación fue desestimada a través de la Resolución 2688 del 24 de julio de 2023.

Adicionalmente, según se desprende de la comunicación 801112, Observaciones AT 233/2021, relativa al proyecto BPIN 2014000030074 y firmada por el Contralor Delegado Sectorial para los departamentos de Antioquia y Chocó, perteneciente a la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías, se advierte una observación de carácter administrativo que podría tener repercusiones disciplinarias y penales. Esta observación involucra al entonces Gobernador del Chocó, al Secretario de Infraestructura, al contratista encargado de la supervisión, a miembros del Consorcio FCJ Ingeniería y a integrantes del Consorcio Darién. El organismo de control señala que estos hechos podrían dar lugar a sanciones conforme a lo estipulado en el parágrafo 2° del artículo 136 de la Ley 1955 de 2019 y en los artículos 81 y 82 del Decreto 403 de 2020.

El último contrato estatal que se examina en esta investigación corresponde al proyecto de mejoramiento vial del tramo comprendido entre Río Iró y Tadó, específicamente entre el kilómetro 0+000 y el punto denominado Santa Rita en el kilómetro 18+000, ubicado en el municipio de Río Iró, Departamento del Chocó. En relación con este contrato, la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías emitió la comunicación 801112, identificada con las observaciones AT 233/2021,

correspondiente al proyecto registrado bajo el BPIN 2017000030100. Dicho documento, firmado por el Contralor Delegado Sectorial para los departamentos de Antioquia y Chocó, advierte varios aspectos relevantes para este estudio.

En la mencionada comunicación se indica que ciertas actuaciones en el marco del contrato desconocen lo establecido en la normatividad que regula la contratación estatal. Estas omisiones han incrementado la exposición del ente territorial a riesgos patrimoniales, principalmente por la carencia de mecanismos adecuados para mitigar dichos riesgos. Asimismo, se identifica una gestión deficiente en cuanto a la administración de los peligros inherentes al proceso contractual, ya que se permite una cobertura insuficiente para proteger los recursos públicos, contraviniendo los lineamientos legales pertinentes.

Entre los hechos observados figura la contratación y pago de actividades que no corresponden a la competencia de la entidad municipal, así como la autorización de pagos durante periodos en los cuales los contratos de obra e interventoría se encontraban suspendidos. Esta situación, según la autoridad de control, podría haber generado un daño al erario público por un valor estimado en cincuenta y ocho millones doscientos setenta y cinco mil pesos (\$58.275.000), configurándose una observación administrativa con presunta connotación disciplinaria y fiscal.

Adicionalmente, el informe resalta riesgos derivados del incumplimiento de normativas ambientales, señalando que podrían iniciarse trámites sancionatorios por parte de la autoridad ambiental regional. Las posibles sanciones incluyen multas económicas y la imposición de medidas para reparar los impactos causados al entorno natural, tales como la afectación de la cobertura vegetal urbana, el deterioro del paisaje y la alteración de los servicios ecosistémicos. La ausencia de acciones compensatorias para restaurar los daños ambientales refuerza la observación

administrativa emitida, que podría conllevar consecuencias disciplinarias para los responsables del proyecto.

Es preciso mencionar que, para los años 2018-2023 se evidencian los siguientes pronunciamientos por parte de los diferentes órganos de control, relacionados con proyectos y contratos estatales suscritos entre el Departamento del Chocó y contratistas:

Tabla 2.

Contratos estatales de viabilidad para el Chocó

INFORME	PERIODO AUDITADO	CONTRATO	OBSERVACIONES
Informe de auditoría especial de la Contraloría	2012-2019	Apoyo a la capacitación de personal cualificado para el desarrollo del Chocó.	Se evidenció incumplimiento de lo estipulado en la normativa sobre procesos de interventoría.
		Intervención en infraestructura predial y ambiental de la ruta 6002, en el tramo puente La Platina hasta el barrio Porvenir de Quibdó.	Además, la falta de seguimiento constante al convenio principal derivó en la formulación de una observación de tipo administrativo con posible implicación disciplinaria.
		Puesta en marcha de una estrategia de investigación y desarrollo en energías renovables para el Chocó.	
Informe de actuación especial de fiscalización de la Contraloría General de la República AT N.º 90 – 2019	2014	Estudios y diseño de escenarios deportivos para los XX Juegos Nacionales en cuatro municipios del Chocó, región Occidental.	Se identificó una interpretación errónea por parte del ente gubernamental sobre el uso de los recursos del Sistema General de Regalías, considerando que estos podían ser ejecutados en cualquier momento sin atender criterios de oportunidad o evaluación del impacto. Esto llevó a decisiones que afectaron la

			correcta inversión en proyectos prioritarios y de alto impacto para el departamento.
Informe de actuación especial de la Contraloría General de la República AT N° 91- 2019	2013-2019	<p>Construcción del sistema de distribución de gas natural en Istmina, Tado, Unión Panamericana y Condoto, Chocó.</p> <p>Subsidio para conexión domiciliaria de gas por red para población de bajos ingresos en Quibdó.</p> <p>Expansión del sistema de gas natural en Cértegui, Atrato, Novita, Cantón de San Pablo, Bagadó y Andagoya.</p>	<p>Se incumplió la normativa establecida en las leyes 1474 de 2011, artículos 83 y 84, y en la Ley 80 de 1993, artículo 3, respecto a la supervisión de obras. La entidad contratante y la interventoría omitieron controles necesarios y exigencias contractuales. Algunas obras no fueron funcionales ni cumplieron su objetivo social, además de que no se garantizó la prestación efectiva del servicio.</p>

Nota: Elaboración propia con base en informes

A partir del análisis efectuado por el órgano de control, se identifican diversas falencias atribuidas al ente contratante. Entre ellas se destaca el incumplimiento de lo previsto en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, así como del artículo 3 de la Ley 80 de 1993, especialmente en lo referente a la vigilancia y seguimiento de las obras. Esta omisión se traduce en una deficiente supervisión tanto por parte de la entidad contratante como de la interventoría, al no exigir al contratista el cumplimiento riguroso de las responsabilidades estipuladas en el contrato.

Cabe resaltar que la interventoría reviste un papel crucial dentro del ciclo contractual, ya que tiene por objetivo verificar de manera constante el cumplimiento de las obligaciones del

contratista, así como el seguimiento de las condiciones pactadas en el propio contrato de interventoría. La omisión de estas tareas de supervisión repercute negativamente en la correcta ejecución del proyecto, en el uso adecuado de los recursos públicos y en el cumplimiento oportuno de los plazos establecidos para la entrega de la obra.

Estas fallas en la supervisión y control conllevan, como consecuencia, la formulación de observaciones administrativas que podrían acarrear responsabilidades disciplinarias. Ello se debe a los retrasos en la entrega del proyecto, la afectación en la prestación del servicio comprometido, y el perjuicio económico generado, lo cual termina incidiendo de manera directa en la calidad de vida de la población beneficiaria.

Es fundamental señalar que en el Departamento del Chocó no existe un sistema de control y seguimiento de los proyectos de infraestructura vial, por tanto, no se ha atribuido a un comité específico la competencia de proferir decretos de inviabilidad técnica, jurídica administrativa y financiera de los proyectos críticos, para comunicarle al Departamento Nacional de Planeación (DNP) que esos proyectos no se pueden ejecutar con recursos propios, toda vez que el Departamento del Chocó carece de ingresos propios incorporar, la inversión es centralizada.

6.6. Triangulación de la información

Esta sección integra los hallazgos del estudio mediante un ejercicio de triangulación que pone en diálogo datos, enfoques y fuentes para una comprensión más robusta del fenómeno (Denzin, 2012). En coherencia con el marco jurídico y jurisprudencial previamente expuesto, la triangulación no solo valida consistencias internas, sino que permite valorar la garantía o la vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno. Para ello articula resultados empíricos (análisis documental, encuestas y entrevista) con el marco teórico, el estado del arte y la revisión normativa, incorporando el papel

del Comité de Proyectos Críticos como dispositivo de gobernanza que orienta la inversión en red secundaria y terciaria hacia la progresiva realización de este derecho y la paz territorial.

6.6.1. Articulación entre resultados empíricos y el marco teórico

Los resultados empíricos confirman, matizan y complejizan las categorías del marco conceptual, particularmente la noción de infraestructura y movilidad como derecho colectivo habilitante. En Riosucio, testimonios y encuestas muestran que la ausencia o precariedad de vías restringe estructuralmente el acceso a salud, educación, trabajo, comercialización y participación ciudadana; por tanto, los hallazgos deben leerse como evidencia sobre el grado de cumplimiento de obligaciones estatales en materia de espacio público vial y transporte digno, más allá de su dimensión técnica.

Esta concepción se inscribe en los planteamientos de Amartya Sen (1999), quien sostiene que el desarrollo debe ser entendido como la ampliación de las libertades sustantivas de las personas, siendo las condiciones materiales —como la infraestructura— factores decisivos para el ejercicio de tales libertades. De igual modo, Martha Nussbaum (2011) considera que la justicia social no puede evaluarse sin tener en cuenta las condiciones objetivas que permiten a las personas desplegar sus capacidades. En este sentido, una red vial funcional, accesible y sostenida en el tiempo, representa un prerrequisito para la expansión de capacidades individuales y colectivas en contextos históricamente excluidos como el Chocó. En este marco, la movilidad digna y la conectividad física se entienden como contenidos mínimos del derecho colectivo referido, de modo que una red vial funcional y sostenida no es solo un input del desarrollo, sino una condición jurídica y material para la expansión de capacidades en territorios históricamente excluidos.

Desde el enfoque de gobernanza territorial, los datos refuerzan que la planeación, ejecución y seguimiento de proyectos viales requieren arreglos intermedios que articulen Estado y comunidades (Peters & Pierre, 2004). En esta clave, el Comité de Proyectos Críticos opera como innovación institucional que vincula Gobernación, entes territoriales, órganos de control y entidades nacionales, alineando decisiones de inversión con la garantía progresiva del derecho colectivo al espacio público vial y al transporte digno. Como advierte North (1990), tales mecanismos solo son eficaces cuando devienen rutinas organizacionales: aquí, la trazabilidad técnica y la coordinación multinivel traducen mandatos legales en prácticas que reducen brechas de acceso y mejoran justiciabilidad administrativa.

Los datos también permiten observar la importancia de adoptar enfoques de planificación estratégica adaptativa en territorios con alta fragilidad institucional. El funcionamiento del comité, mediante informes de seguimiento técnico, alertas tempranas, y análisis jurídico-financiero de proyectos, demuestra la capacidad de esta instancia para gestionar riesgos en tiempo real y corregir desvíos en la ejecución. Esta práctica se opone a modelos de planeación rígidos y lineales, ampliamente criticados por su inoperancia en contextos complejos (Mintzberg, 1994; Grindle, 2004).

Así, el comité opera como una estructura de resiliencia organizacional frente a la parálisis técnica e institucional que históricamente ha afectado la red vial secundaria y terciaria en el Chocó. Bajo esta lógica, la gestión por niveles de servicio (p. ej., transitabilidad todo tiempo, ventanas de mantenimiento, tiempos de respuesta) se vuelve criterio operativo para evaluar cumplimiento del derecho colectivo. La planificación deja de ser un calendario de obras y pasa a ser una garantía de accesibilidad con métricas verificables por la ciudadanía.

Los hallazgos muestran que el impacto de las vías trasciende lo económico y técnico para inscribirse en un campo simbólico y político: las comunidades reclaman conectividad funcional, presencia estatal y reconocimiento de su derecho colectivo al espacio público vial y al transporte digno. En esta línea, las infraestructuras median el vínculo Estado–sociedad (Appadurai, 2013): la acción del Comité adquiere valor estratégico al convertir decisiones administrativas (finalización, reformulación o reactivación de proyectos) en condiciones concretas de ciudadanía, contribuyendo a la paz territorial y a la restitución de la legitimidad institucional.

6.6.2. Contraste con el estado del arte

El estado del arte revisado en esta investigación permitió identificar tres líneas temáticas fundamentales: la infraestructura vial como factor de desarrollo territorial (Zaninovich, 2017; Ospina, 2016), los vínculos entre ausencia estatal y conflicto armado (Castaño, 2002; Muñoz & Molina, 2010), y la articulación entre participación ciudadana e inversión pública efectiva (Rojas & Camargo, 2019). Al contrastar estas líneas con los hallazgos empíricos obtenidos en el municipio de Riosucio, se advierte una notable correspondencia conceptual, aunque también emergen elementos que enriquecen y problematizan dichas categorías donde la red secundaria y terciaria es leída no solo como medio de conexión física, sino como símbolo y práctica de inclusión, garantía del derecho colectivo y señal de presencia estatal legítima.

En primer lugar, la literatura coincide en señalar que la infraestructura vial ha sido un eje vertebrador del desarrollo económico y social en Colombia, así como un indicador de la presencia (o ausencia) del Estado en zonas rurales. Este enfoque se ve corroborado en el estudio de caso de Riosucio, donde las comunidades perciben la red vial secundaria y terciaria no solo como un medio de conexión física, sino como un símbolo de inclusión, legitimidad institucional y garantía de derechos. Esta constatación empírica reafirma las tesis de Zaninovich (2017), para quien la

desigualdad en la distribución de las obras públicas refleja y reproduce las condiciones históricas de marginalidad territorial. Este enfoque evidencia que la disputa por trazados, tiempos y prioridades impacta directamente la realización del derecho colectivo; su captura por actores ilegales no solo produce ineficiencia, sino afectaciones a la movilidad digna y a la seguridad de las comunidades.

Sin embargo, a diferencia de los enfoques tradicionales que analizan la infraestructura desde una perspectiva sectorial o técnica, esta investigación propone comprender la red vial como una *arena de disputa territorial* en la que confluyen intereses institucionales, comunitarios e incluso armados. Esta dimensión no ha sido suficientemente abordada en los estudios previos. Por ejemplo, aunque Castaño (2002) identifica la ausencia del Estado como una causa del conflicto, no explora en profundidad el uso estratégico de las vías por parte de actores ilegales. En cambio, este trabajo demuestra, con base en entrevistas y análisis documental, cómo grupos armados han promovido o manipulado proyectos viales para consolidar corredores de movilidad militar y control político, particularmente en contextos como el Chocó.

Otro contraste significativo se encuentra en relación con los estudios sobre gobernanza de la inversión pública. Mientras que trabajos como los de Rojas y Camargo (2019) destacan la importancia de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y de la descentralización fiscal en la planeación de proyectos, la experiencia del Comité de Proyectos Críticos del Chocó revela que la descentralización sin fortalecimiento institucional produce una fragmentación operativa que obstaculiza la ejecución. Este hallazgo introduce un matiz crítico frente a la literatura predominante: la existencia de recursos y canales formales no garantiza la transformación de las condiciones territoriales si no se acompaña de capacidades organizacionales y mecanismos de coordinación eficaces. La descentralización sin capacidades y sin estándares de

servicio termina minando la efectividad del derecho colectivo, aun cuando existan recursos y canales formales.

Asimismo, los hallazgos permiten cuestionar parcialmente los enfoques que plantean una relación directa entre inversión en infraestructura y generación de paz. Si bien esta relación es conceptualmente sólida —como lo indica Ospina (2016)—, la experiencia empírica muestra que sin transparencia, seguimiento y articulación institucional, las inversiones pueden convertirse en fuentes de frustración ciudadana, y en ocasiones, en factores de mayor desconfianza hacia el Estado. La paz, por tanto, no depende únicamente del monto de inversión, sino de la calidad de la gestión pública, tal como lo evidencia el funcionamiento del Comité y sus intervenciones en proyectos viales inconclusos o fallidos, la paz no depende del monto de inversión, sino de su calidad institucional y de su capacidad para garantizar niveles básicos del derecho colectivo (acceso, seguridad, continuidad y asequibilidad).

6.6.3. Coherencia normativa y política del caso estudiado

El análisis del caso de Riosucio (Chocó) en el periodo 2016–2024 permite evaluar hasta qué punto la gestión de la red vial secundaria y terciaria, y en particular la actuación del Comité de Proyectos Críticos se alinea con el marco normativo e institucional que rige la inversión pública en Colombia. Esta coherencia es crucial para valorar la eficacia y legitimidad del modelo implementado. Este marco se interpreta, en esta tesis, como soporte de la obligación estatal de garantizar el derecho colectivo al espacio público vial y al transporte digno, tal como lo desarrolla la jurisprudencia constitucional.

Desde el plano normativo, la Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 365 la obligación del Estado de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, incluyendo el

transporte y la infraestructura vial como medios para el acceso a otros derechos fundamentales. Además, la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) y la Ley 1150 de 2007 establecen los principios de economía, transparencia, responsabilidad y eficacia que deben regir los procesos de contratación pública, los cuales se complementan con la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), que exige mecanismos efectivos de vigilancia y control sobre los contratos estatales.

En este marco, la creación del Comité de Proyectos Críticos mediante el Decreto 0117 de 2024 puede considerarse un desarrollo institucional coherente con el principio de planeación y con el mandato constitucional de buena administración. Su función de seguimiento técnico, jurídico y financiero a los proyectos en riesgo, especialmente en sectores estratégicos como el de infraestructura vial, responde al deber del Estado de garantizar el uso eficiente de los recursos públicos y de corregir fallas estructurales en la gestión.

Asimismo, la existencia del Comité resulta coherente con la arquitectura institucional del Sistema General de Regalías (SGR), definido por la Ley 1530 de 2012 y reformado por la Ley 2056 de 2020. Estas disposiciones promueven la eficiencia y la transparencia en el uso de las regalías, mediante la participación de órganos de control, entidades territoriales y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El Comité, al operar como instancia intermedia entre la Gobernación y los entes nacionales, contribuye a fortalecer esta articulación, facilitando la trazabilidad de los recursos y la viabilidad técnica de los proyectos.

No obstante, se identifican brechas entre el mandato normativo y su implementación efectiva. A pesar de la existencia de leyes e instrumentos de planeación, la alta incidencia de contratos inconclusos, la falta de supervisión adecuada y las debilidades en los procesos de

liquidación de obras en Riosucio y otros municipios del Chocó, reflejan un déficit de institucionalidad funcional (North, 1990). Es decir, las normas formales no siempre logran traducirse en prácticas administrativas eficaces. En este sentido, el Comité aparece no solo como una solución técnica, sino como una estrategia para cerrar la brecha entre norma y práctica.

Desde una perspectiva de política pública, la existencia de una instancia como el Comité es congruente con los principios del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 y su continuidad en el periodo 2022–2026, que destacan la infraestructura como un componente esencial para la equidad territorial, el desarrollo rural y la consolidación de la paz. Estos planes reconocen explícitamente que la desconexión física es una de las principales causas del aislamiento y la pobreza en regiones como el Pacífico colombiano (DNP, 2022).

6.6.4. Aportes conceptuales del estudio

Este estudio doctoral sobre la gestión de la infraestructura vial secundaria y terciaria en Riosucio (Chocó) aporta elementos conceptuales relevantes para repensar la relación entre inversión pública, institucionalidad y construcción de paz territorial en contextos periféricos marcados por el abandono estatal. A partir del análisis del Comité de Proyectos Críticos como mecanismo de gobernanza, se identifican varios aportes que enriquecen los debates en torno a la planeación participativa, la infraestructura como derecho habilitante, y la efectividad institucional en contextos de fragilidad.

Uno de los aportes clave es la resignificación de la infraestructura vial como soporte material de los derechos fundamentales. que la infraestructura vial es soporte material del derecho colectivo y, en esa medida, condición habilitante de libertades sustantivas (Sen, 1999; Nussbaum, 2011). Las carreteras secundarias y terciarias no solo facilitan el acceso a bienes y servicios, sino

que habilitan el ejercicio efectivo de derechos como la salud, la educación, la participación política y la movilidad. Así, se supera una visión meramente instrumental de la infraestructura para situarla en el campo de los derechos colectivos.

El estudio también fortalece el concepto de institucionalidad funcional, en los términos de North (1990), al mostrar cómo la creación de mecanismos organizativos como el Comité de Proyectos Críticos permite traducir mandatos legales en rutinas administrativas efectivas. La institucionalidad no se reduce a normas escritas, sino que se materializa en la capacidad de los actores públicos para resolver problemas específicos. En este sentido, el comité se configura como una práctica de innovación organizacional orientada a la superación de la parálisis administrativa, una de las principales barreras para la inversión pública en regiones históricamente marginadas.

Otro aporte conceptual importante es la articulación entre gobernanza territorial y capacidad estatal adaptativa. A partir del enfoque propuesto por Peters y Pierre (2004), este trabajo muestra cómo una entidad subnacional puede ejercer liderazgo institucional cuando se establecen mecanismos de coordinación intersectorial, trazabilidad técnica y articulación multinivel con el gobierno nacional. En el caso de Riosucio y del departamento del Chocó, la experiencia del Comité demuestra que la gobernanza efectiva no requiere exclusivamente recursos económicos, sino también arreglos institucionales que promuevan la cooperación y el aprendizaje institucional.

Este estudio propone una aproximación crítica al concepto de paz territorial, entendida como un proceso estructural que implica presencia efectiva del Estado, inversión pública con justicia espacial y participación comunitaria en las decisiones sobre el desarrollo local (Arias & Ungar, 2009; Restrepo, 2020). A través del análisis del Comité, se evidencia que las condiciones de paz no dependen solo de acuerdos formales o del cese de hostilidades, sino de la capacidad del

Estado para cumplir con sus funciones básicas en los territorios, incluyendo la planificación, financiación y ejecución eficiente de proyectos de infraestructura básica. En consecuencia, la paz territorial se evalúa también como capacidad estatal para garantizar estándares mínimos del derecho colectivo (accesibilidad, seguridad y continuidad), no solo como ausencia de confrontación armada.

6.6.5. Coyunturas críticas y cambios de gobierno

La evolución de la red vial secundaria y terciaria en el periodo 2016–2024 estuvo mediada por coyunturas políticas y administrativas que impactaron la planeación, la priorización y la ejecución de proyectos. Las transiciones de gobierno en el nivel territorial reconfiguraron agendas y equipos técnicos, generando quiebres de continuidad que se evidencian en reformulaciones, reintegros y cierres anticipados. En este contexto, los resultados materiales de la inversión no dependen solo del monto asignado, sino de la capacidad institucional de sostener decisiones más allá del ciclo político.

Un primer momento está marcado por el arranque de planes de desarrollo con promesas de recuperación de tramos estratégicos; no obstante, la dispersión contractual y la falta de criterios de priorización con enfoque territorial condujeron a intervenciones puntuales de bajo impacto sistémico. En un segundo momento, tensiones presupuestales y restricciones operativas introdujeron retrasos, ajustes de alcance y sobrecostos, afectando la calidad y oportunidad de las obras. Finalmente, en el último tramo del periodo, el énfasis se desplazó hacia la regularización administrativa (reintegros, reformulaciones, cierres motivados), con una mayor conciencia de riesgos jurídicos, pero todavía con brechas en mantenimiento preventivo y nivel de servicio.

Estas coyunturas se traducen en implicaciones jurídicas y sociales: cada interrupción o reformulación no es solo un problema de gestión, sino una afectación potencial del derecho colectivo al goce del espacio público vial y al transporte digno, especialmente cuando compromete la accesibilidad de comunidades rurales. En términos de paz territorial, la discontinuidad frena encadenamientos productivos, limita el acceso a salud y educación y erosiona la confianza en las instituciones. De ahí que la lectura de los resultados deba integrar la dimensión política del ciclo de gobierno con la exigencia de continuidad técnica como estándar de garantía de derechos.

6.6.7. Proyección investigativa y campos de estudio emergentes

A partir del análisis realizado, se identifican líneas de investigación futuras que podrían profundizar la comprensión del papel de la gestión de infraestructura vial en contextos de fragilidad institucional y posconflicto. La experiencia documentada del Comité de Proyectos Críticos en el Departamento del Chocó abre la puerta a estudios comparativos sobre modelos de gobernanza técnica para la inversión pública, particularmente en regiones caracterizadas por baja capacidad estatal, violencia persistente y déficit histórico en conectividad. Se propone desarrollar indicadores de garantía del derecho: días/año de transitabilidad, tiempo de acceso a salud/educación (minutos de viaje), costo promedio de desplazamiento por hogar, incidentes de seguridad vial, y porcentaje de población con transporte público regular y asequible. Estos servirían para auditar la progresividad del derecho colectivo en corredores críticos.

En primer lugar, se plantea la necesidad de avanzar en estudios que analicen cómo las capacidades organizacionales emergentes —como las de los comités técnicos intersectoriales— pueden convertirse en instituciones permanentes que transformen rutinas burocráticas y mejoren la eficiencia del gasto público. Esto supone estudiar no solo los resultados de los proyectos viales, sino también los procesos administrativos internos, los marcos de decisión, los patrones de

colaboración entre niveles de gobierno y los aprendizajes institucionales generados por cada experiencia.

En segundo lugar, se abre un campo prometedor en torno al desarrollo de indicadores de gobernanza adaptativa en la ejecución de proyectos financiados por el Sistema General de Regalías. Estos indicadores podrían evaluar no solo el cumplimiento de metas físicas o presupuestales, sino también dimensiones como la transparencia, la trazabilidad técnica, la participación ciudadana, la resiliencia institucional ante crisis y la capacidad de reacción frente a cuellos de botella. La construcción de tales métricas podría fortalecer los sistemas de seguimiento y control, y generar evidencia útil para las veedurías y las entidades territoriales.

En tercer lugar, resulta relevante promover investigaciones que aborden el impacto diferencial de la infraestructura vial en grupos poblacionales históricamente excluidos, como comunidades étnicas, mujeres rurales y jóvenes campesinos. El enfoque de capacidades planteado por Sen (1999) invita a observar cómo las obras viales no solo habilitan el transporte, sino también condiciones para ejercer ciudadanía, construir autonomía y garantizar derechos económicos, sociales y culturales.

Por otro lado, se identifican vacíos de conocimiento en lo relacionado con los mecanismos de rendición de cuentas y control social en proyectos de infraestructura crítica. La creación de observatorios ciudadanos, en articulación con universidades, organizaciones sociales y entes de control, podría convertirse en objeto de investigación aplicada y campo de experimentación institucional. Esta línea de trabajo permitiría analizar la eficacia de estos dispositivos en la prevención de la corrupción, la mejora de la planeación y la apropiación social de las obras.

Este estudio invita a pensar en modelos de formación y profesionalización técnica de los equipos encargados de la gestión de proyectos críticos. La investigación futura podría diseñar propuestas de capacitación interdisciplinaria que integren conocimientos en contratación pública, gestión del riesgo, ingeniería civil, derechos humanos y desarrollo territorial, configurando un nuevo perfil profesional para la inversión pública en contextos complejos.

Capítulo 7 Conclusiones y recomendaciones

7.1. Conclusiones generales

En atención a los objetivos planteados, se derivan las siguientes conclusiones:

En primer lugar, los hallazgos muestran que, en Riosucio (2016–2024), el estado de la red secundaria y terciaria no es un asunto meramente técnico: condiciona el goce efectivo del espacio público vial y del transporte digno. Cuando los tramos son intransitables o carecen de mantenimiento, se restringe estructuralmente el acceso a salud, educación, trabajo y participación; esto configura afectaciones del derecho colectivo y no solo “ineficiencias” administrativas.

Como segunda conclusión hay que considerar que la evidencia empírica indica una brecha entre lo normativo y lo real: obras inconclusas, débil seguimiento, baja trazabilidad y discontinuidad por cambios de gobierno. A la luz del derecho colectivo, la obligación estatal no se agota en contratar o invertir, sino en garantizar estándares mínimos: acceso, seguridad, continuidad, calidad y asequibilidad del servicio de movilidad. Sin estos estándares, el gasto no se traduce en derechos.

En tercer lugar, los datos y testimonios confirman que la desconexión física alimenta dinámicas de aislamiento y vulnerabilidad; a la inversa, la conectividad estable reduce costos de acceso, facilita oferta estatal y fortalece confianza institucional. En contextos con presencia de actores armados, la continuidad técnica (mantenimiento, ventanas de intervención, respuesta ante emergencias) se vuelve condición de paz territorial.

Como cuarta conclusión, hay que tener en cuenta que las comunidades leen la vía como símbolo y práctica de presencia estatal. Cuando hay retrasos crónicos, reformulaciones y cierres

sin solución, aumenta la percepción de ausencia estatal y se erosiona la legitimidad. Donde la gestión mejora (seguimiento, mantenimiento, información pública), se perciben beneficios tangibles y mejora la gobernanza.

Por último, es evidente que el Comité ha permitido ordenar un ecosistema fragmentado (alertas, rutas técnicas, reintegros, cierres motivados) y alinear decisiones con el derecho colectivo. Su limitación es la temporalidad y la dependencia presupuestal: sin institucionalización, el aprendizaje se diluye y la garantía del derecho queda expuesta a la rotación política.

7.2.Perspectiva de acción del Comité de Proyectos Críticos

Creado por el Decreto 0117 de 2024, el Comité de Proyectos Críticos trasciende la función de “destrabar” contratos: se configura como bisagra de garantía del derecho colectivo al goce del espacio público vial, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno. Su actuación se orienta por los principios de progresividad y no regresividad, igualdad material, enfoque diferencial y territorial, y participación incidente de las comunidades, de modo que cada decisión técnica tenga una traducción verificable en estándares de servicio (acceso, seguridad, continuidad y asequibilidad).

Para operar con estabilidad, el Comité requiere: (i) base jurídica permanente (acto de creación orgánica y manual de funciones), (ii) planta técnica mínima (células jurídico-contractual, técnico-ingenieril, financiero-presupuestal y social-ambiental), (iii) presupuesto propio y (iv) secretaría técnica con capacidad de convocatoria vinculante. La gobernanza interna se organiza en un ciclo de decisiones con actas motivadas, matriz de riesgos y trazabilidad documental.

El portafolio de derechos del Comité se despliega en cuatro rutas de actuación integradas: primero, el saneamiento del legado, con recolección exhaustiva de expedientes, auditoría técnico-

jurídica y decisiones motivadas —reactivar, reformular o cerrar— acompañadas de planes de terminación o liquidación; segundo, la reactivación de proyectos estratégicos mediante priorización basada en criterios de justicia espacial (aislamiento, pobreza multidimensional, afectaciones por conflicto) y de beneficio social medido en minutos de acceso a salud/educación y costos de viaje; tercero, el mantenimiento preventivo, apoyado en microempresas locales de conservación, calendarios de rutina y protocolos de emergencia para asegurar transitabilidad todo tiempo; y, cuarto, nuevas inversiones con diseños contextualizados (suelos, pendientes, régimen de lluvias), análisis de ciclo de vida y cierre financiero multinivel..

7.3.Recomendaciones

Para avanzar hacia una gestión pública territorialmente situada que contribuya a una paz estable y duradera, se recomienda priorizar el fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de la planeación, contratación y seguimiento de la red vial secundaria y terciaria en el municipio de Riosucio con enfoque de derechos. Este fortalecimiento debe incluir la revisión y actualización de manuales de funciones, el rediseño de procesos administrativos que hoy limitan la ejecución de recursos y la implementación de sistemas de control interno orientados a niveles de servicio (no solo al trámite), con metas verificables en torno al derecho colectivo al goce del espacio público vial, a una infraestructura vial adecuada y al transporte digno.

Asimismo, se sugiere adoptar un modelo de planificación participativa e incidente, en el cual las comunidades locales y las autoridades étnico-territoriales intervengan desde la priorización de las vías hasta el seguimiento de su ejecución. Este modelo —sustentado en audiencias de priorización y acuerdos públicos de obra y servicio— legitima las decisiones, alinea las intervenciones con necesidades reales, evita duplicidades y refuerza la sostenibilidad. Para garantizar la trazabilidad social y jurídica, se fortalecerán las veedurías ciudadanas con acceso a

expedientes, cronogramas, órdenes de cambio y pagos, integrando los flujos de información de SECOP, SUIFP y GESPROY, y se activará transparencia activa mediante la publicación de ANS por corredor, reportes trimestrales y alertas tempranas.

También se recomienda mejorar la articulación interinstitucional entre los niveles municipal, departamental y nacional mediante mesas técnicas permanentes (operativa, jurídica y financiera) para la gestión de proyectos viales. Estas mesas deben operar como espacios de coordinación efectiva con capacidad para destrabar cuellos de botella contractuales, acelerar la ejecución de recursos del Sistema General de Regalías y alinear actores que históricamente han operado de manera fragmentada. Para blindar la continuidad, se institucionalizarán protocolos de transición de gobierno con entregables obligatorios (estado de obra, pendientes técnicos, riesgos, ANS vigentes, plan de mantenimiento), actas de empalme verificables y cláusulas de continuidad en los contratos, con penalidades por incumplimiento de niveles de servicio además de las asociadas a retrasos.

Resulta igualmente prioritario establecer un sistema unificado de información sobre infraestructura vial que consolide datos históricos, registros contractuales, intervenciones físicas, fallos jurídicos y alertas de riesgo. Este sistema se implementará a través de un Tablero Municipal de Infraestructura con datos georreferenciados, evidencias fotográficas, cronogramas y pagos, interoperable con SECOP, SUIFP y GESPROY, y con repositorio único de actas y decisiones con firma electrónica. Para su operación, pueden suscribirse convenios con universidades, observatorios técnicos y plataformas públicas; ello mejorará la trazabilidad de las decisiones y facilitará el control fiscal, disciplinario y ciudadano.

Adicionalmente, se propone promover un enfoque de justicia espacial en la inversión, incorporando criterios de priorización como presencia histórica del conflicto armado, densidad poblacional, aislamiento geográfico y pobreza multidimensional. Estos criterios permitirán focalizar los corredores que requieren una respuesta estatal transformadora. En esta clave, la infraestructura vial —entendida como habilitante de derechos— debe planificarse con enfoque redistributivo y métricas de accesibilidad efectiva (minutos a servicios), complementada con diseños contextualizados (pendientes, suelos, régimen de lluvias) y microempresas locales de mantenimiento que aseguren continuidad y empleo.

Se recomienda institucionalizar el Comité de Proyectos Críticos como unidad permanente en la estructura administrativa de la Gobernación del Chocó. Esta figura, hoy amparada por un decreto transitorio (0117 de 2024), debe fortalecerse mediante un nuevo acto normativo que le confiera estabilidad jurídica, autonomía técnica y capacidad presupuestal, junto con una secretaría técnica robusta. Esta formalización evitará la dependencia de coyunturas políticas y consolidará al Comité como bisagra de garantía de derechos, especializada en gestión, seguimiento y recuperación de proyectos estratégicos de la red secundaria y terciaria.

Una línea de acción estratégica es la creación de un Observatorio de Proyectos Críticos, con participación de universidades regionales, organizaciones sociales, veedurías ciudadanas y expertos técnicos. Este espacio cumplirá funciones de control social, seguimiento independiente y generación de alertas tempranas ante fallas de formulación o ejecución; además, sistematizará experiencias, analizará indicadores de desempeño (y de derechos) y formulará propuestas para la política pública departamental de inversión.

Es necesario fortalecer las capacidades técnicas del equipo del Comité mediante programas continuos de formación en contratación estatal, gestión del riesgo, ingeniería contextual, evaluación ex post y enfoques territorial y de derechos. La capacitación debe acompañarse de evaluaciones de desempeño y procesos de aprendizaje organizacional (lecciones aprendidas, repositorio de diseños tipo y especificaciones por tipología de vía), de modo que el conocimiento no se pierda por la rotación de personal.

Otro aspecto fundamental es la elaboración de un protocolo operativo interno que regule análisis, toma de decisiones, cierre técnico y archivo de proyectos en estado crítico. Este manual debe estandarizar procedimientos, clarificar criterios de priorización, incorporar matrices de riesgos (geotécnicos e hidrometeorológicos; sociales; jurídicos; financieros; de seguridad) y salvaguardas ambientales y sociales con enfoque étnico-diferencial, además de herramientas para la documentación jurídica, financiera y técnica de cada caso.

De tal forma, se recomienda definir una ruta de sostenibilidad institucional que contemple financiamiento progresivo del Comité, alianzas interinstitucionales con agencias de cooperación y articulación con programas nacionales de desarrollo territorial (p. ej., Compromiso Colombia y el Plan Nacional de Desarrollo). Este fortalecimiento no debe depender exclusivamente del presupuesto ordinario departamental, sino apalancarse con cooperación técnica y convenios intergubernamentales. En caso de inacción persistente que comprometa corredores esenciales y el acceso a servicios básicos, se sugiere activar de manera estratégica los instrumentos de exigibilidad —acción popular, acción de cumplimiento y, en situaciones de afectación grave a poblaciones vulnerables, tutela—, de modo que la gestión de la infraestructura vial se alinee de forma efectiva con la progresiva realización del derecho colectivo.

Capítulo 8 Referencias

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2019). *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Editorial Deusto.
- Acosta, J. (10 de julio de 2016). Corrupción: un mal que azota al país y que según los colombianos sigue en aumento. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/corrupcion-en-colombia-sigue-en-aumento-segun-gallup-498710>
- Agencia Nacional de Contratación - Colombia Compra Eficiente (2019) *Circular Externa Única*. https://igac.gov.co/sites/default/files/transparencia/normograma/circular_externa_unica_colombia_compra.pdf
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2024a). Vías Terciarias para la Paz y el Postconflicto. <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/guias-y-manuales/vias-terciarias-para-la-paz-y-el-postconflicto>
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2024b). Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo. https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/09/guia_para_la_comprension_e_implementacion_de_los_documentos_tipo_obra_publica_de_infraestructura_transporte_-_cce-eicp-gi12-2.pdf
- Aguilar, E. (2016). *Metodología de la investigación*. Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga. <https://es.scribd.com/presentation/433446816/Metodologia-de-Investigacion-Aguilar>
- Aguirre, V. (20 de diciembre de 2020). *Cierres en vía que conecta Riosucio con Belén de Bajirá por manifestación ciudadana*. BluRadio. <https://www.bluradio.com/blu360/antioquia/cierres-en-la-via-que-conecta-riosucio-con-belen-de-bajira-por-manifestacion-ciudadana>
- Aljach, S., Gil, J., Trujillo, E., Urueña, O., Gutiérrez, J., Gutiérrez, L., Ramírez, L., Zambrano, E., Sánchez, H. & Hildebrán, J. (2009). Acción de repetición en Colombia: ¿Eficaz o Ineficaz?. *Revista Jurídica Piélagus*, 8(1), 85–94. <https://doi.org/10.25054/16576799.602>
- Álvarez, C. (2017). La paz y las vías terciarias. *Revista de Ingeniería*, 1(45), 7-8. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/rdi/article/view/7423/7757>
- Arcila, C., Cotugno, N. & Contreras, K. (2018). *Efectos del delito de interés indebido en la celebración de contratos en el caso Odebrecht en Colombia*. Institución Universitaria de Envigado. <http://bibliotecadigital.iue.edu.co/jspui/handle/20.500.12717/1219>

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Ávila, A. (2015). Lo que hemos ganado. En Fundación Paz & Reconciliación. *Lo que hemos ganado. Han disminuido los combates, las muertes, los heridos, los secuestros y los desplazamientos* (pp. 5-30). Fundación Paz & Reconciliación. https://e7c20b27-21c2-4f2b-9c38-a1a16422794e.usrfiles.com/ugd/e7c20b_4af1555b9dbd4922adf0cce8bd622f36.pdf
- Babbie, E. (2000). *Fundamentos de la investigación social*. Internacional Thompson Editores. <https://tecnicasmasseroni.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/02/babbie-fundamentos-de-la-investigacion-social.pdf>
- Bahamón, M. (2018). *Elementos y presupuestos de la contratación estatal*. Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/3726a8d4-f9c8-497a-b45e-6a9873c3eb71/content>
- Benavides J. & Santofimio J. (2009) *Contratación Estatal. Estudio sobre la reforma del estatuto contractual*. Universidad Externado. <https://catalogo.uexternado.edu.co/bib/88650>
- Bernal, C. (2018). Las vías terciarias en la construcción de gobernanza para los territorios del posacuerdo. Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/b77f3c14-170e-46fa-8adc-595024e0306f/content>
- Betín, T. (2 de enero de 2018). *Lo que encontró la Contraloría en la vía Ocaña Gamarra*. El Herald. <https://www.elheraldo.co/nacional/2018/01/02/lo-que-encontro-la-contraloria-en-la-via-ocana-gamarra/>
- Blattman, C.; Duncan G.; Lessing, B. & Tobón, S. (2024). *Gobierno de Pandillas - Entendiendo y contrarrestando la gobernanza criminal*. Universidad EAFIT. <https://repository.eafit.edu.co/items/4f2e400e-5ce3-4cdc-9a73-bad0b4148b21>
- Boada, J. (2017). Infraestructura vial y equidad territorial: desafíos para Colombia. *Revista de Derecho Público*, 39, 45–67. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4982>
- Bolívar, S. & Quintero, C. (2019). *Análisis del estado de las vías secundarias en Colombia y la oportunidad de la ingeniería civil para su construcción y mantenimiento*. Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/ea52f860-bd44-4021-bba9-2d36f9c24ad6/content>

- Bustamante, A. (2003) *La responsabilidad extracontractual del Estado* (2nd ed.). Editorial Leyer. <https://biblioteca.ufm.edu/opac/record/1023015>
- Calderón, C. & Servén, L. (2009). *Infrastructure in Latin America*. The World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/438071468270620526/pdf/535230WPOP10941060Report02009105129.pdf>
- Cárdenas, F. & Guzmán, J. (2019). *Impacto de la crisis por corrupción de Odebrecht sobre el Grupo Aval Acciones y Valores SA*. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/17178321-c895-4c69-9a0b-f1d3c2c4c9e9/content>
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. (2005). Disponible en: <https://www.right2city.org/documentos/carta-mundial-por-el-derecho-a-la-ciudad/>
- Castaño, C. (2002). *Bosques, Conflicto, Guerra y Paz en Relación con las Vías en Colombia*. Foro Nacional Ambiental. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/711/8464-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Castro, C. (2009). *Corrupción y delitos contra la Administración Pública*. Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/items/9f273402-7eb8-47f0-9ac4-97d9e5161462>
- CEPAL. (2018). *La conectividad física como motor de desarrollo inclusivo en América Latina*. Naciones Unidas. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43670>
- Chía, H. (2018). *Las veedurías ciudadanas como mecanismo de participación ciudadana en la supervisión y control de obra en vías terciarias*. Universidad Santo Tomás. https://redcol.minciencias.gov.co/Record/SANTTOMAS2_e334813e9a4e2a056fdb76743ce58def
- Cifuentes, D. (2014). *Los acuerdos marco de precios en la contratación estatal colombiana ¿un posible favorecimiento al monopolio ya las grandes industrias?* Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/5e8ef47b-ebbf-4694-ab2d-abc0abba3e70/content>
- Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa *Theoria*, 14(1), 61-71. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29900107>
- Comisión de la Verdad. (2021). *Hallazgos y recomendaciones sobre el conflicto armado en Colombia. Informe Final*. Disponible en: <https://comisiondelaverdad.co/informe-final>

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC). (1991). *Observación General N.º 4: El derecho a una vivienda adecuada (art. 11.1 del PIDESC)*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/observacion-general-n-4-1991-el-derecho-una-vivienda>
- Consejo de Estado. (2013). Multas en contratación estatal - Procedimiento. Contratos celebrados antes de la vigencia de la ley 1150 de 2007. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/137/SC/concepto2157.pdf>
- Constitución Política de la República de Colombia. (1991, 6 de julio). Asamblea Nacional Constituyente. Diario Oficial No. 20.718. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=4125
- Contraloría General de la República. (2019a). Informe de actuación especial at N° 91- 2019. Recursos del sistema general de regalías. Departamento de Chocó, Gobernación del Chocó.
- Contraloría General de la República. (2019b). Informe de actuación especial de fiscalización N° 167 – 2019. Recursos del sistema general de regalías. Departamento del Chocó, Gobernación del Chocó, Municipio de Quibdó y Universidad Tecnológica del Chocó.
- Contraloría General de la República. (2019c). Informe de actuación especial de fiscalización N° 90 – 2019. Recursos del sistema general de regalías. Departamento del Chocó, Gobernación del Chocó y los Municipios de Quibdó, Itsmina, Acandí y Bahía Solano.
- Contraloría General de la República. (2019d). *Observaciones 801112 AT 233/2021, proyecto: BPIN 2017000030100, de Contralor delegado Sectorial departamentos de Antioquia y Chocó*. Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías.
- Contraloría General de la República. (2020a). Informe actuación especial de fiscalización N° 311 – 2020. Recursos del sistema general de regalías. Departamento del Chocó, Gobernación del Chocó, los Municipios de Istmina y Medio Baudó.
- Contraloría General de la República. (2020b). *Observaciones 801112. Denuncia 2019-169848-80274-D, AT 04 - 2020, de Contralor delegado Sectorial para Chocó y Antioquia*. Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías.
- Contraloría General de la República. (2021). *Observaciones 801112, AT 233/2021, proyecto: BPIN 2014000030074, de Contralor delegado Sectorial departamentos de Antioquia y Chocó*. Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías
- Corporación Transparencia por Colombia. (2020). Proyecto Ciudadanía al Ciudadano de la Paz. Riesgos de Corrupción. En la implementación del acuerdo de paz. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/informe-mapa-de-riesgos.pdf>

- Correa, E. (2017). El rol de las vías terciarias en la construcción de un nuevo país. *Revista de ingeniería*, (45), 64-71. <https://www.redalyc.org/pdf/1210/121052004011.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. (1998). *Sentencia T-153 de 1998*. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-153-98.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia T-095 de 2016*. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-095-16.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia T-622 de 2016*. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-622-16.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2018). *Sentencia T-001 de 2018*. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-001-18.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2019). *Sentencia T-136 de 2019*. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-136-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia SU-360 de 2021*. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU-360-21.htm>
- Dejusticia. (2019). *Infraestructura vial y garantía de derechos: una perspectiva desde la justicia social*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publicacion/infraestructura-vial-y-garantia-de-derechos/>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2008). Documento CONPES 3558: Estrategias para Fortalecer las Convocatorias para el Desarrollo Rural. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/CONPES%203558%20VERSI%20C3%93N%20APROBADA%20EL%202008.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2015). Documento CONPES 3857: Política para la Gestión de la Red Vial Terciaria. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3857_RedTerciaria.pdf
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2016). Documento CONPES 3857: Lineamientos de Política para la Gestión de la Red Terciaria. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3857_RedTerciaria.pdf
- Di Silvestre, C. (s.f.). Metodología cuantitativa versus metodología cualitativa y los diseños de investigación mixtos: conceptos fundamentales. Argentina: ANACEM. <http://173.255.237.28/anacem.cl/public/wordpress/wp-content/uploads/2009/03/metodologia-cuantitativa-versus-cualitativa.pdf>

- Duque, J. (2020) Los principios de Transparencia y Publicidad como herramientas de lucha contra la corrupción en la contratación del Estado. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (24), 79-101. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6654>
- Equipo Humanitario Colombia (2014). Colombia - Informe Flash MIRA Municipio Riosucio - Comunidad Wounaan Juin Phubbur y comunidad Embera La Raya (Chocó). <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-informe-flash-mira-municipio-riosucio-comunidad-wounaan-juin-phubbur-y>
- Espinosa, S. & Rubiños, S. (2022). El Acuerdo de Paz y las vías terciarias en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 32(1), 149-160. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/98480/82364>
- Euseda, R. (2012) Teoría de la Sanción Administrativa. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/4/2010-2019/2012/03/95665.PDF>
- Feldman, A. & Luna, J. (2022). *Gobernanza Criminal y la Crisis de los Estados Latinoamericanos Contemporáneos*. Annual Review of Sociology. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4180164
- Ferrajoli, L. (2007). *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Trotta. Disponible en: https://editorial.trotta.es/libro/derechos-y-garantias_10101/
- Flórez E. (2005). *ONG por la Transparencia. La transparencia como bien público*. Transparencia por Colombia. <https://transparenciacolombia.org.co/ong-por-la-transparencia/>
- García, L., & López, P. (2019). Movilidad digna y derechos humanos: retos para la política pública. *Revista Latinoamericana de Políticas Públicas*, 12(1), 89–112. Disponible en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/rlpp/article/view/3624>
- Gobernación del Chocó. (2024a). *Acta de reunión Proyectos críticos – 4 de diciembre de 2024*. Secretaría de Planeación y Desarrollo Étnico Territorial.
- Gobernación del Chocó. (2024b). *Acta de reunión Comité de Proyectos Críticos – 7 de diciembre de 2024*. Secretaría de Planeación y Desarrollo Étnico Territorial.
- Gobernación del Chocó. (2024c). *Acta de reunión con el DNP – 17 de diciembre de 2024*. Secretaría de Planeación y Desarrollo Étnico Territorial.
- Gobernación del Chocó. (2024d). *Acta de reunión con entidades ejecutoras – 19 de diciembre de 2024*. Secretaría de Planeación y Desarrollo Étnico Territorial.
- Gobernación del Chocó. (2025). *Acta de reunión de seguimiento – 4 de enero de 2025*. Secretaría de Planeación y Desarrollo Étnico Territorial.

- Guzmán, N. (2018). Estudio de caso: Odebrecht. Universidad EAFIT. <https://repository.eafit.edu.co/items/1d518793-5c5e-442f-9e35-cade4afecd30>
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes: Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal. Disponible en: https://www.akal.com/libro/ciudades-rebeldes_40125
- Henao, J. (1998). *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho colombiano y francés*. Universidad Externado de Colombia.
- Hernández, A. & Ospina, J. (2010). *Temas en contratos estatales*. Biblioteca Jurídica Diké.
- Hernández, B. (2016). *Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019*. Alcaldía Municipio de Rio Sucio. <https://www.riosucio-caldas.gov.co/MiMunicipio/PlanMunicipaldeDesarrollo/Plan%20Municipal%20de%20Desarrollo%20-%20Riosucio%20Cultura%20que%20da%20Vida.pdf>
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación* (6ta. ed.). McGraw-Hill. <https://www.esup.edu.pe/wp-content/uploads/2020/12/2.%20Hernandez,%20Fernandez%20y%20Baptista-Metodolog%C3%ADa%20Investigacion%20Cientifica%206ta%20ed.pdf>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – INDEPAZ. (2020). Observatorio de derechos humanos y conflictividades de Indepaz. <https://indepaz.org.co/observatorio-de-derechos-humanos-y-conflictividades/>
- Instituto Nacional de Vías – INVIAS. (2008). Manual de Diseño Geométrico de Carreteras. <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/proyectos-de-norma/11313-manual-de-diseno-geometrico-de-carreteras-2008>
- Isaza, C. (2015). El diseño institucional para la rendición de cuentas. Una valoración del caso colombiano. *Gestión y Política Pública*, 24(2), 339-375. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792015000200002&script=sci_abstract
- Kettl, D. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Brookings Institution Press.
- Kligaard, R. (1988) Controlling corruption. Berkeley. University of California Press
- Lara, C. (2013). Mecanismos de control en la contratación estatal como elemento de la lucha anticorrupción. *Revista de Investigación en Administración, Contabilidad y Sociedad*, (1), 37-65. <https://www.redalyc.org/pdf/5518/551856274004.pdf>
- Ley 1474 de 2011. (2011, 12 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial No 48.128. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

- Ley 2160 de 2021. (2021, 25 de noviembre). Congreso de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173787>
- Ley 80 de 1993. (1993, 28 de octubre). Congreso de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>
- López, M. (2004). *Enciclopedia de Paz y Conflictos*. Editorial Universidad de Granada.
- Lozano, I., & Restrepo, J. (2016). El papel de la infraestructura rural en el desarrollo agrícola en Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, XLVI(1), 107-147. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3351/Co_Eco_Junio_2016_Lozano_y_Restrepo.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Marín, F. (2008). *Público y Privado*. TEMIS.
- Martínez, A. (3 de diciembre de 2018). Crece polémica por denuncias de pánico financiero que afectarían al Grupo Aval. *El País*. <https://www.elpais.com.co/economia/crece-polemica-por-denuncias-de-panico-financiero-que-afectarian-al-grupo-aval.html>
- Martínez, M. (2019). *Afectaciones en contratos de obra pública de infraestructura por actos de corrupción: Odebrecht-Ruta del Sol 2010*. Universidad La Gran Colombia. <https://repository.ugc.edu.co/items/6442b917-3e8b-459a-993e-7479d6c6e779>
- Mayne, J. (2007). *Evaluation for Accountability: A Model for Performance Auditing*. Moving from Outputs to Outcomes.
- Medina, M., Rojas, R., Bustamante, W., Loaiza, R., Martel, C. & Castillo, R. (2018). *Metodología de investigación: Técnicas e instrumentos de investigación*. Instituto Universidad de Innovación Ciencia y Tecnología. <https://editorial.inudi.edu.pe/index.php/editorialinudi/catalog/book/90>
- Ministerio de Transporte – Colombia. (2024). Caminos Comunitarios de la Paz tiene comprometido más del 91% de sus recursos para mejorar las vías rurales del país. <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/11686/caminos-comunitarios-de-la-paz-tiene-comprometido-mas-del-91-de-sus-recursos-para-mejorar-las-vias-rurales-del-pais/>
- Moreno, S. (2014). *Control público y gubernamental* (2nd ed.). Osmar D. Buyatti. Librería editorial. https://www.consejosalta.org.ar/wp-content/uploads/INDICE_Control_Publico_2da_Edicion_Moreno.pdf
- Muñoz, F. & Molina, B. (2010). Una Cultura de Paz compleja y conflictiva. La búsqueda de equilibrios dinámicos. *Revista de paz y conflictos*, (3), 44-61. <https://www.redalyc.org/pdf/2050/205016387004.pdf>

- Muñoz, W. (2008). Cuando el mérito acentúa la desigualdad. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VI(9), 247-261. <https://www.redalyc.org/pdf/960/96060910.pdf>
- Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el delito. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Naciones Unidas, Nueva York. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Naciones Unidas. (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Meta 11.2: acceso a transporte seguro, asequible, accesible y sostenible). Disponible en: <https://sdgs.un.org/goals/goal11>
- Narváez, M. & Arboleda, C. (2018). Lineamientos y estrategias para la gestión vial sostenible en vías terciarias en Colombia. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/d77c80e8-efba-4f43-80c1-ce0a874d0f11>
- Notiriosucio. (6 de diciembre de 2019). *Las vías que incomunican al municipio de Riosucio – Chocó*. Notiriosucio. <https://www.notiriosucio.com/2019/12/las-vias-que-incomunican-al-municipio-de-riosucio-choco/>
- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Harvard University Press.
- OECD. (2013). *The politics of transport infrastructure policies in Colombia*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/the-politics-of-transport-infrastructure-policies-in-colombia_5k46n3xqh1hf-en.html
- OECD. (2015). Colombia. *Policy Priorities for Inclusive Development. Better Policies Series*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/colombia-policy-priorities-for-inclusive-development_9789264233393-en.html
- Oliveros, J., Palacios, E., & Correa, C. (2021). *Paz es entender lo que somos: prácticas socioculturales de paz en Quibdó*. *Revista Humanismo Social* 9(1), pp. 1-16. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7878108.pdf>
- Ospina, G. (2016). El papel de las vías secundarias y los caminos vecinales en el desarrollo de Colombia. *Revista de ingeniería*, (44), 20-27. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/rdi/article/view/7415>

- Patiño, M. (2020). *Derechos colectivos y movilidad: un enfoque desde el Estado Social de Derecho*. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/78569>
- Quevedo, S. (29 de noviembre de 2024). Controversia entre la Contraloría y el Invías por “Caminos Comunitarios de la Paz”: ejecución presupuestal es del 6,5%. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/controversia-entre-la-contraloria-y-el-invias-por-caminos-comunitarios-de-la-paz-ejecucion-presupuestal-es-del-6-5-3404635>
- Radio Nacional de Colombia. (2020). Contraloría reporta 26 obras inconclusas en el Chocó. <https://www.radionacional.co/actualidad/contraloria-reporta-26-obras-inconclusas-en-el-choco>
- Resolución 0494 de la Dirección de Seguimiento, Evaluación y Control del Sistema General de Regalías (2023, 17 de marzo). Departamento Nacional de Planeación.
- Resolución 062 de la Alcaldía del Municipio de Sipí, Departamento del Chocó. (2023, 07 de febrero). Alcaldía del Municipio de Sipí.
- Resolución 1394 de la Subdirección de control de la dirección de vigilancia de las regalías. (2021, 28 de junio). Departamento Nacional de Planeación.
- Resolución 1985 de la Subdirección de control de la dirección de vigilancia de las regalías. (2021, 15 de septiembre). Departamento Nacional de Planeación.
- Resolución 2688 de la Gobernación del Chocó. (2023, 24 de julio). Gobernación del Choco.
- Resolución 2925 de la Subdirección de control de la dirección de vigilancia de las regalías. (2021, 20 de diciembre). Departamento Nacional de Planeación.
- Resolución 4380 de la Secretaría de Infraestructura, Vivienda y Movilidad del Departamento del Chocó. (2022, 24 de octubre). Departamento del Chocó.
- Resolución 634 de la Alcaldía del Municipio de Sipí, Departamento del Chocó. (2022, 25 de agosto). Alcaldía del Municipio de Sipí.
- Resolución 73 de la Alcaldía Municipal del Chocó. (2020, 24 de marzo). Alcaldía Municipal del Chocó.
- Restrepo, A. (2021). El transporte rural como servicio social esencial. *Revista de Derecho Administrativo*, 28(2), 55–78. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/deradm/article/view/7711>
- Restrepo, M. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Estudios Socio-*

- Jurídicos*, 13(1), 365-388.
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1512>
- Rodríguez, D. (11 de diciembre de 2024). Procuraduría abrió investigación contra exdirectivos del Inviás por programa “Caminos Comunitarios para la Paz Total”. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/12/11/procuraduria-abrio-investigacion-contra-exdirectivos-del-invias-por-programa-caminos-comunitarios-para-la-paz-total-del-gobierno-petro/>
- Ruiz, W. (2007). Responsabilidad del Estado. Consejo Superior de la Judicatura. <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m4-8.pdf>
- Salanova, E. (2018). Instrumentos para recabar datos. *Educomunicación*. <https://educomunicacion.es/didactica/0093instrumentosrecabardatos.htm>
- Sánchez, E. & Canchari, R. (2021). El Derecho a la Seguridad Humana y los Corredores de Desarrollo en el Postconflicto Colombiano. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 1(374), 391-432.
- Santofimio, J. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo: Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*. Universidad Externado de Colombia.
- Santos, F., & Barreto, M. (2023). Infraestructura y enfoque diferencial en territorios rurales. *Revista de Estudios Territoriales*, 15(3), 210–235. Disponible en: <https://revistaestudiosterritoriales.org/article/view/153210>
- Sayagués, E. (1959). *Tratado de Derecho Administrativo* (8va ed.). Clásicos Jurídicos Uruguayos, Fundación de Cultura Universitaria. <https://es.scribd.com/document/462471804/SAYAGUES-LASO-Tratado-de-derecho-administrativo-pdf>
- Semana. (11 de diciembre de 2024). Directivos del Inviás en el ojo del huracán por irregularidades en “Caminos Comunitarios”. *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/directivos-del-invias-en-el-ojo-del-huracan-por-irregularidades-en-contratacion-para-caminos-comunitarios-para-la-paz-total/202450/>
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Sentencia 13 de diciembre de 1943. Corte Suprema de Justicia. (Aníbal Cardozo Gaitán, M.P).
- Sentencia 30 de junio de 1962. Corte Suprema de Justicia. [https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20C%20Parte%202%20n.%202265%20\(1962\).pdf](https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20C%20Parte%202%20n.%202265%20(1962).pdf)
- Sentencia 31 de octubre de 1991. Consejo de Estado. (Julio Cesar Uribe, M.P).

- Sentencia C-711/12. (2012, 12 de septiembre). Corte Constitucional (Mauricio González Cuervo, M.P). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81314>
- Tamayo, C. & Silva, I. (2017). *Técnicas e instrumentos de recolección de datos*. Universidad Católica los Ángeles de Chimbote. https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w24860w/Tecnicas_InstrumentosS2.pdf
- Vargas, M., Ramírez, M. & Chinkousky, M. (2019) Los controles a la administración pública en Colombia. Una aproximación al control social al presupuesto participativo en Medellín. *Reflexión Política*, 21(41), 50-63. <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/3320>
- Vega, K. (2021). *La información de los proyectos de vías terciarias en Colombia*. Universidad Católica de Colombia. <https://core.ac.uk/download/481467594.pdf>
- Vidal, J. (1980). *Derecho Administrativo* (7ma ed.). Biblioteca banco popular textos universitarias citando a Dromi.
- Zaninovich, D. (2017). Vías regionales y la necesidad de una gestión compartida. *Revista de ingeniería*, (45), 72-79. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/rdi/article/view/7432>

Capítulo 9 Anexos

En este apartado, se incluyen los formatos de encuesta y circuitos de observación, que serán tenidos en cuenta para el desarrollo de esta investigación.

Anexo A. Guía circuito de observación

Tema expuesto. Análisis de contenido en la inversión en la red vial secundaria y terciaria 2016-2024 en el municipio de Riosucio, Departamento del Chocó.

Instrucciones.

Se presentan los aspectos a considerar por parte de la investigadora, la información observada se presentará mediante gráficos y tablas, y posteriormente se realizará el análisis que sustentará el cuerpo teórico del estudio.

Fases	Aspectos a considerar	Resultados obtenidos
Fase I	<p>Información sobre vías secundarias y terciarias del municipio de Riosucio, Departamento del Chocó.</p> <p>Análisis de contenido a los Acuerdos por los cuales se acogen las decisiones contempladas en proyectos de inversión financiados o confinados con dineros de la Asignación para la Paz del Sistema General de Regalías – SGR.</p> <p>Búsqueda de licitación a través de los portales de contratación pública SECOP I y SECOP II.</p>	

Fase II. Análisis de la Información.	Control del cumplimiento de la ejecución de los recursos, así como también requisitos legales, administrativos, operacionales y ambientales para la operación de los proyectos. Almacenamiento y distribución de la información en aplicativo de Sistema de Información Geográfica.	
Fase III. Cartografía de la información.	Detalles e información geográfica de donde se ejecutó o ejecutará el proyecto en el período 2016-2024.	
Fase VI. Hallazgos y diagnóstico.	Desarrollo de los proyectos y cumplimiento de metas. Debilidad en los procesos, procedimientos y formatos.	
Fase V. Gestión de indicadores.	Cumplimiento de actividades descritas en guías, manuales y procedimientos internos.	

	<p>Cumplimiento de requisitos legales para la operación de las funciones de la entidad.</p> <p>Control de Documentos.</p> <p>Inconsistencias en la ejecución contractual.</p>	
--	---	--

Anexo B. Formato de encuesta

No. de encuesta:	
Edad:	
Género:	
Estrato socioeconómico:	
Lugar de origen o nacimiento (Ciudad / Municipio):	
¿Usted se considera víctima o ha recibido impactos directos o indirectos del conflicto armado?	
Si	No
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

A. Las vías como eje fundamental del desarrollo

Identifique las áreas problemáticas prioritarias en el Municipio de Riosucio, Departamento del Chocó, entre todos los elementos que se identifican como "un problema severo". Marque con una X las casillas que considere pertinentes.

Salud	<input type="checkbox"/>
Agua, saneamiento e higiene	<input type="checkbox"/>
Vías de acceso y transporte	<input type="checkbox"/>
Todas las anteriores	<input type="checkbox"/>

B. La red vial secundaria y terciaria

¿Cómo califica la gestión del Departamento del Chocó respecto a la malla vial?

Deficiente	<input type="checkbox"/>
Aceptable	<input type="checkbox"/>
Buena	<input type="checkbox"/>
No sabe	<input type="checkbox"/>

¿Conoce la capacidad económica del Departamento del Chocó para atender la red vial?

Si	no
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¿La Administración Municipal de Riosucio, Departamento del Chocó, ¿cuenta con maquinarias para el mantenimiento de vías?

Si	no
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¿La Administración Municipal de Riosucio, Departamento del Chocó, ¿cuenta con rubros para mantenimiento y combustible de las maquinarias para el sostenimiento de vías?

Si	no
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¿Existen en el Municipio de Riosucio bancos o cementerios de maquinarias para el mantenimiento de vías?

Si	no

C. La utilización de las vías como factores de paz o de guerra

De 1 a 9, siendo 1 (mayor importancia) y 9 (menor importancia), establezca cuáles de las siguientes son las manifestaciones más recurrentes de los conflictos en el Municipio de Riosucio, Departamento del Chocó. Coloque el número en cada casilla según la importancia que usted le da a cada factor.

Pobreza	
Desempleo	
Movilidad	
Acceso a la educación	
Ausencia de espacios públicos	
Inseguridad	
Violencia intrafamiliar	
Violencia contra la mujer	
Participación ciudadana	

¿Considera Usted que el Acuerdo de Paz suscrito entre el Estado y las FARC-EP ha incidido en la transformación de los conflictos en el Municipio de Riosucio, Departamento del Chocó?

Ninguna incidencia	
Poca incidencia	
Alta incidencia	
No sabe	

D. El derecho colectivo al goce de una infraestructura vial adecuada y el derecho al transporte público.

¿Considera Usted que el Estado le garantiza el derecho al goce de una infraestructura vial adecuada?

No garantiza	
Poco garantiza	
Garantiza adecuadamente	
No sabe	

¿Considera Usted que el Estado le garantiza el derecho al transporte público?

No garantiza	
Poco garantiza	
Garantiza adecuadamente	
No sabe	

Anexo C. Guion de Entrevista

No. de entrevista:
Entrevistado:
Profesión:
Ocupación:

¿Usted se desempeña como diseñador, ejecutor o promotor de proyectos viales realizados en Colombia?
Especifique su respuesta

Teniendo en cuenta su experiencia ¿Qué asunto(s) considera importante(s) a tener en cuenta para el desarrollo de la Red Vial Secundaria y Terciaria?

¿Qué criterios se deberían tener en cuenta para priorizar proyectos dentro de la red vial secundaria y terciaria?

¿Cuáles actores cree usted son los más indicados para la realización de las etapas de planeación, construcción y mantenimiento de la Red vial secundaria y terciaria?

¿Qué recomendaciones desde el punto de vista técnico y ambiental se deberían tener en cuenta para la planeación y ejecución del desarrollo de la Red Vial Secundaria y Terciaria en del Municipio de Riosucio, Departamento del Chocó?

Desde su experiencia, ¿Considera usted que la inversión en la red vial secundaria y terciaria, es un factor que contribuye a generar paz en los territorios? SI NO por qué

¿Usted tiene conocimiento sobre la inversión que realiza el Departamento del Chocó en obras viales? De ser afirmativa su respuesta, por favor explique cómo conoció la información y a qué obras se refiere.

Desde su experiencia ¿Cuáles son los problemas viales del Municipio de Riosucio, Departamento del Chocó?

¿Usted tiene conocimiento sobre inversión en la red vial terciaria en el Municipio de Riosucio, Departamento del Chocó? De ser afirmativa su respuesta, por favor explique cómo conoció la información y a qué obras se refiere.

¿Cuál es su recomendación para lograr mayor sostenibilidad de los proyectos de las vías terciarias?

Anexo D. Resultados de encuesta.

Se anexa en Excel.

Anexo E. Transcripción de las entrevistas

Se anexa en documento pdf.