

Segundo informe especial de verificación

Oportunidades para la
transformación territorial
en la implementación del
Acuerdo Final

Secretaría técnica del Componente internacional de verificación
Cinep/PPP-CERAC

Oportunidades para la transformación territorial en la implementación
del Acuerdo Final

Segundo Informe Especial de Verificación del Acuerdo Final de Paz –
STCVI

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
Cinep/PPP-CERAC



Directora Cinep/PPP: Martha Lucía Márquez

Equipo de trabajo

Vera Samudio

Coordinadora equipo Cinep/PPP

Manuela Cifuentes Murillo

Profesional de proyecto y apoyo a la
coordinación

Ana Catalina Rodríguez Moreno

María Alejandra Vergara Guerrero

Investigadores responsables del Punto 1:
Reforma Rural Integral

Víctor Barrera Ramírez

Daniel Ricardo Amaya Alba

Investigadores responsables del Punto 2:
Participación Política

Manuel Vargas Coronel

Andrea Catalina Medina Garzón

Investigadores responsables del Punto 5:





GOBIERNO DE COLOMBIA



FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA PAZ



Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz

Para esta edición:

**Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz
Cinep/Programa por la Paz**

Carrera 5 n.º 33B-02

PBX: (+57 1) 245 6181

Bogotá, D. C., Colombia

www.cinep.org.co

Diseño y diagramación

Equipo de Comunicaciones – Cinep/PPP

Corrección de estilo

Azucena Martínez

E-ISBN: 978-958-644-398-2

Agosto de 2025

Bogotá D.C., Colombia

Fecha de elaboración: septiembre de 2024

Este producto fue realizado con el apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la paz en Colombia. Las opiniones y planteamientos expresados no reflejan, ni comprometen la posición del Fondo.

El contenido de este documento cuenta con una licencia Creative Commons “Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0”



Contenido

Resumen ejecutivo	5
Punto 1. Reforma Rural Integral.....	11
Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI)	12
1. Introducción.....	12
2. Avances generales del subtema priorizado	13
3. Análisis.....	14
4. Enfoques.....	30
5. Conclusión.....	31
6. Oportunidades de mejora del PNVR	32
Bibliografía.....	33
Anexos.....	36
Punto 2. Participación política.....	37
1. Introducción.....	38
2. Avances generales del subtema priorizado	39
3. Análisis.....	41
4. Enfoques.....	47
5. Conclusiones.....	48
6. Oportunidades de mejora	50
Bibliografía.....	51
Punto 5. Víctimas.....	53
1. Introducción.....	54
2. Avances generales del subtema priorizado	56
3. Análisis.....	58
4. Enfoques.....	65
5. Conclusiones.....	67
6. Oportunidades de mejora	68
Bibliografía.....	71
Anexos.....	73
Anexos	76
Anexo 1. Siglas	77

RESUMEN

EJECUTIVO

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

En cumplimiento de la verificación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final (AF) entre el Gobierno y las Farc-EP (6.3.2.), la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (ST), conformada por el Cinep/PPP y el CERAC, presenta el Segundo Informe Especial de 2024, en el marco de su tercera fase de trabajo.

Este informe verifica la implementación de disposiciones clave orientadas a la transformación de los territorios, identificando los desafíos, obstáculos y oportunidades a nivel nacional y subregional, con el objetivo de ofrecer recomendaciones que mejoren la ejecución de los planes y proyectos de orden territorial, teniendo en cuenta las diferencias entre las condiciones locales y nacionales. Además, se amplía el conocimiento sobre las dinámicas de implementación en los territorios, se identifican las estrategias de articulación sectorial y la relación nación-territorio desarrolladas en el marco de la implementación del AF, junto con sus retos.

Para su elaboración se priorizó una disposición o subtema clave para la transformación territorial por cada uno de los puntos del AF, evaluando su comportamiento a nivel subnacional y, cuando fue posible, en las subregiones PDET. En cada apartado el lector encontrará una introducción al asunto seleccionado, un resumen de los avances logrados, un análisis de la temporalidad y correspondencia de su desarrollo respecto al AF, y una revisión transversal de los enfoques de género, étnico y ambiental, cuando aplicaba. Finalmente, se presentan las conclusiones sobre la verificación de esta ST y un conjunto de recomendaciones para impulsar y acelerar la implementación.

Como en otras ocasiones, este informe se presentará en dos volúmenes. En este primer volumen, realizado por el Cinep/PPP, esta ST aborda tres puntos del AF. En el punto uno, Reforma Rural Integral, fijó su atención en la verificación de los tres modos de transporte —carretero, fluvial y aéreo— establecidos en el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR). En el punto 2, Participación Política, priorizó el análisis de la implementación territorial de los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política (AF 2.1.1.) y de las condiciones de seguridad para los cabildantes; y en el punto 5, Víctimas, se enfocó en el análisis y

RESUMEN EJECUTIVO

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: octubre 02 de 2024

verificación de los avances del Sistema Restaurativo. En adelante se ofrece un resumen de los asuntos tratados en cada uno de los puntos del AF enunciados.

Punto 1: Reforma Rural Integral

Para este informe especial con enfoque territorial sobre este punto, esta ST se centró en el análisis de los modos de transporte priorizados en el PNVIR (AF 1.3.1.1.): carretero, fluvial y aéreo. Asimismo, analizó la integración de esquemas de participación como un eje transversal en la implementación de las acciones del PNVIR.

Entre los principales hallazgos, esta ST identificó que desde el inicio del PNVIR en 2019 hasta julio de 2024, en el modo carretero se han intervenido 25.484 km de la red vial terciaria, centrados en acciones de mantenimiento y mejoramiento. Aunque esta cifra refleja que en 2023 se cumplió la meta fijada por el PNVIR (13.140 km intervenidos), dicha meta solo representa el 7 % de la malla vial total. En cuanto a la intervención vial en municipios PDET, de los 25.484 km intervenidos solo 6.446 km (25 %) corresponden a estos municipios. Esta ST identificó un marcado desbalance entre subregiones: el Catatumbo concentra el 20 % de las intervenciones, mientras que el Pacífico Medio apenas alcanza el 0,01 %. Además, 19 de los 170 municipios PDET no han recibido ninguna intervención vial desde el inicio del PNVIR en 2019.

En el modo fluvial, esta ST identificó la intervención entre 2028 y 2022 de las instalaciones fluviales de 27 municipios (DNP, 2024), equivalente a un avance del 117 % de la meta acumulada a 2024 del indicador “número de municipios priorizados con vías fluviales intervenidas” (PNS 13.7.) y un 58 % con respecto a la meta total. En el modo aéreo encontró que, con la intervención de la infraestructura aérea de 2 municipios, se habría cumplido con el 100 % de la meta del indicador “número de municipios con aeródromos propiedad de la nación, priorizados con SAE, intervenidos” (PNS 13.6.) acumulada a 2024. Y que, con la asistencia técnica a 31 municipios, se habría superado la meta acumulada a 2024 del indicador “número de municipios priorizados con SAE con asistencia técnica, cuya infraestructura aeroportuaria no es propiedad de la nación” (PNS 13.5.) (SIPO, 2024).

Pese a estos resultados, esta ST considera que el establecimiento de metas tan bajas no es acorde ni contribuye adecuadamente a la consecución de los objetivos trazados en el AF.

Como resultado de su análisis, esta ST identificó oportunidades de mejora para los tres modos de transporte del PNVIR —carretero, fluvial y aéreo—, centradas en actualizar y ampliar las metas para acelerar el cumplimiento de los objetivos de reducción de la pobreza extrema, abordar todas las dimensiones de la pobreza rural y cerrar brechas de interconectividad entre las zonas rurales y urbanas. Para ello, es crucial gestionar acciones inmediatas de intervención vial en los tres modos

RESUMEN EJECUTIVO

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: octubre 02 de 2024

de transporte en los 19 municipios que no han reportado avances, lo que contribuirá a mejorar la accesibilidad y los servicios en estas áreas, facilitando el desarrollo socioeconómico y promoviendo la equidad territorial.

Punto 2: Participación Política

En el presente informe esta ST priorizó el análisis de la implementación territorial de los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política (AF 2.1.1.) y de las condiciones de seguridad para que los cabildantes ejerzan sus actividades de control político en los cuerpos colegiados respectivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1909 de 2018 y los artículos 4 y 16 del Decreto 895 de 2017.

Igualmente, identificó dificultades para acceder a información actualizada y consolidada sobre el cumplimiento de las garantías para los miembros de los partidos políticos declarados en oposición a nivel territorial. El explorador de datos sobre el Estatuto de la Oposición, del Consejo Nacional Electoral (CNE), sigue desactualizado y ni las corporaciones públicas subnacionales ni los partidos políticos con personería jurídica ofrecen información relevante en sus sitios web. Además, las rendiciones de cuentas de la Unidad Nacional de Protección no permiten diferenciar claramente el porcentaje de solicitudes realizadas por miembros de partidos de oposición a nivel territorial.

A pesar de estos desafíos para el seguimiento, esta ST presenta varias conclusiones clave sobre el funcionamiento del Estatuto de la Oposición a nivel subregional. En primer lugar, se observa una apropiación territorial progresiva pero aún incompleta desde la adopción del Estatuto en 2018, así como un aumento en el número de departamentos y municipios con partidos declarados en oposición para 2024. En segundo lugar, aunque la violencia, medida acá como homicidio a líderes sociales entre 2017 y 2023, no parece significativamente correlacionada con la declaratoria de oposición de los partidos, sí afecta indirectamente su capacidad para ejercer control político, lo que subraya la necesidad de implementar medidas de protección y activar el Programa de Protección de Organizaciones Políticas Declaradas en Oposición. Finalmente, se destaca la baja participación y visibilidad de las mujeres en la oposición política a nivel territorial, lo que refleja barreras más amplias para su inclusión en la política y el acceso a cargos públicos.

Entre las oportunidades de mejora destacadas por esta ST, se encuentra la necesidad de que el CNE, los cuerpos colegiados subnacionales y los partidos políticos trabajen en la recopilación, actualización y publicación oportuna de información sobre el funcionamiento del Estatuto de la Oposición a nivel territorial. La actualización del explorador de datos del CNE podría mejorar la transparencia en las declaratorias políticas y los cambios de posición de los partidos. Asimismo, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen la oportunidad de

RESUMEN EJECUTIVO

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: octubre 02 de 2024

utilizar sus portales web para compartir información relevante con la ciudadanía y remitir informes anuales sobre las agendas de los partidos opositores. Los partidos políticos, a su vez, encuentran beneficios al mejorar la comunicación sobre sus miembros en oposición, lo que facilitaría la protección y el diálogo con las autoridades. La activación de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política se percibe como una oportunidad para fortalecer la interlocución y el seguimiento de las condiciones de seguridad para los partidos y movimientos políticos opositores.

Finalmente, aunque esta ST ha observado un aumento en la apropiación territorial del Estatuto, su implementación ha sido desigual, lo que sugiere un enfoque en estrategias pedagógicas para seguir avanzando en este proceso.

Punto 5: Víctimas

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, creado en el punto 5.1. del AF, situó a las víctimas del conflicto armado en el centro del modelo de justicia transicional adoptado y enfatizó en el rol de las sanciones restaurativas como paradigma para superar la simple retribución (5.1.2.). A su vez, la incorporación del AF en el sistema jurídico colombiano (Acto Legislativo 01 de 2017, artículo 1) reconoció la restauración de los daños como un pilar esencial de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y obligó a las autoridades nacionales y territoriales a alinear sus actuaciones con los principios del Acuerdo (Acto Legislativo 02 de 2017). Como desarrollo de esta normativa, en abril de 2024, la JEP lanzó el Sistema Restaurativo y convocó a las autoridades para diseñar, ejecutar y monitorear los proyectos y medidas restaurativas mediante las cuales se despliega. Sin embargo, los colectivos de víctimas han exigido una mayor inclusión territorial y participación en el diseño de dichos proyectos. Así las cosas, en el presente informe esta ST priorizó la evaluación del enfoque territorial en la implementación del Sistema Restaurativo, su alineación con los principios del AF y formula una serie de mejoras para asegurar la efectividad de la reparación y la justicia para las víctimas.

Tanto el AF como el Documento Conpes 4094 y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 proporcionan lineamientos y herramientas para la articulación interinstitucional necesaria en la ejecución de las sanciones y medidas de reparación establecidas por la JEP. La creación de la Instancia de Articulación entre la JEP y el Gobierno nacional, puesta en marcha en junio de 2023, ha sido clave para coordinar el cumplimiento y seguimiento de estas medidas. En la misma dirección, el Sistema Restaurativo actúa como un mecanismo apto para diseñar, ejecutar y monitorear los proyectos restaurativos, así como para promover su integración con los Planes de Desarrollo Territorial. El Sistema avanza con la implementación de tres proyectos restaurativos exploratorios (PRE): Siembras de Vida, en Bogotá;

RESUMEN EJECUTIVO

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: octubre 02 de 2024

Armonicémonos, en Nariño; y Horizontes Seguros, en Antioquia. Estos proyectos presentan una alineación parcial con el punto 5.1.2. del AF, pero experimentan dificultades ante las escasas condiciones para su implementación dispuestas por las autoridades territoriales.

Siembras de Vida busca la restauración ambiental y la memoria en Bogotá, pero enfrenta desafíos en la integración territorial y en la participación de las víctimas. Si bien el Plan de Desarrollo Distrital ha introducido iniciativas de enfoque territorial, su implementación ha sido insuficiente.

Armonicémonos, proyecto con enfoque étnico, refleja una integración cultural adecuada, pero muestra deficiencias en su alineación con el Plan de Vida del Pueblo Awá. Aunque se reconocen esfuerzos de la Gobernación de Nariño para apoyar los proyectos restaurativos, no se han establecido metas claras.

Horizontes Seguros se enfoca en la educación sobre los riesgos asociados con las minas antipersonal, pero carece de metas y conexiones claras con el desarrollo regional. Aunque la Gobernación de Antioquia ha firmado acuerdos y cuenta con una estrategia de acompañamiento, la alineación entre los proyectos departamentales y los PRE resulta insuficiente.

Finalmente, esta ST identificó deficiencias en la incorporación de los enfoques de género, étnico y ambiental en algunos proyectos, por lo que señala la necesidad de una integración más robusta y específica que permita cumplir con las disposiciones del AF y los principios de justicia restaurativa.

Como resultado de esta verificación, esta ST identifica varias oportunidades de mejora: fortalecer la articulación y colaboración entre las administraciones locales, el Gobierno nacional, el sector privado y las organizaciones internacionales, para asegurar una implementación eficaz y sostenible; mantener una gobernanza transicional restaurativa dinámica, con sistemas de monitoreo y coordinación efectivos; centrar los proyectos en los derechos de las víctimas, garantizando su reparación adecuada y la inclusión de enfoques de género; consolidar el soporte institucional y armonizar el sistema con otros programas del AF; incorporar espacios de diálogo y coordinación con autoridades locales, para una mejor integración regional; y desarrollar y publicar metodologías estandarizadas para asegurar coherencia y transparencia en la gestión de los proyectos restaurativos.

RESUMEN EJECUTIVO

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC

Esta versión: octubre 02 de 2024

PUNTO

1

Reforma Rural Integral

Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI)

1. Introducción

El Acuerdo Final de Paz (AF), firmado en 2016, incluyó como uno de los aspectos a implementar en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI), los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI), cuyo objetivo es cerrar las brechas entre el campo y la ciudad en materia de garantía de derechos sociales y superar la pobreza y desigualdad rural (AF 1.3.).

Dentro del conjunto de los 16 PNRRI, el AF (1.3.1.1.) incorporó el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR), expedido a través de la Resolución 3260 de 2018, que tiene como propósito “lograr la integración regional y el acceso a los servicios sociales y a los mercados, incidir favorablemente sobre el precio de los alimentos (...) y mejorar el ingreso de la población campesina” (AF, 2016, p. 24). El PNVIR establece la intervención de la red vial regional —vías secundarias¹ y terciarias²—, la red fluvial y el transporte aéreo, con el propósito de atender la necesidad de conexión de las zonas más alejadas y marginadas del país, a través de la priorización de las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC) y los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (Ministerio de Transporte [Mintransporte], 2018).

Considerando que la interconectividad regional es fundamental para desarrollar las actividades productivas en el campo, así como para el acceso a bienes y servicios de las comunidades rurales, este informe territorial se centra en la verificación y seguimiento del PNVIR (AF 1.3.1.1.). Este plan es uno de los compromisos esenciales para reducir las desigualdades y superar la pobreza, ya que su implementación impacta positivamente los ingresos económicos de las poblaciones campesinas, facilita la integración y el acceso a mercados rurales, y contribuye a ajustar los precios de los alimentos como una garantía del derecho a la alimentación para todos los colombianos. En este informe, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP - Cerac (ST) se centra

¹ “Vías que unen las cabeceras municipales entre sí o que vienen desde una cabecera municipal y conectan con una Carretera primaria” (CONPES 3857, 2016, p. 69).

² “Vías que unen las cabeceras municipales con sus veredas o unen veredas entre sí. Deben ser en afirmado. Si se pavimentan deben cumplir las condiciones geométricas fijadas para las Vías secundarias” (CONPES 3857, 2016, p. 69).

en el análisis de los modos de transporte priorizados por el plan: carretero, fluvial y aéreo. Asimismo, analiza la integración de esquemas de participación como un eje transversal en la implementación de las acciones del PN VIR.

2. Avances generales del subtema priorizado

El PN VIR (AF 1.3.1.1) tiene como objetivo intervenir la red vial regional, abarcando vías secundarias y terciarias, así como la red fluvial y el transporte aéreo, para mejorar el desarrollo e integración regional. Su meta es crear corredores estratégicos que impacten directamente las cadenas productivas, los circuitos de comercialización y el acceso a bienes en las zonas más remotas y afectadas por el conflicto armado. Para lograrlo, el PN VIR se enfoca en identificar vías y corredores que impulsen el desarrollo socioeconómico, promover la participación activa de las comunidades beneficiarias, priorizar municipios PDET y ZOMAC, y adoptar criterios socioambientales en el diseño, ejecución y operación de los proyectos viales (Mintransporte, 2018).

De acuerdo con el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO, 2024), el PN VIR en su conjunto reporta un avance del 24,6 %, correspondiente específicamente a los indicadores A.23 y A.23P, asociados con el modo carretero, y el número de kilómetros intervenidos en municipios y municipios PDET.

Sobre las acciones para la implementación del PN VIR (AF 1.3.1.1.), esta ST destaca que, en el año 2022, se creó el Instituto Nacional de Vías Regionales (INVIR³) como entidad encargada de la implementación del Programa Caminos Comunitarios de la Paz Total, cuya finalidad es jalonar la participación de la comunidad en la ejecución de acciones de rehabilitación, mejoramiento y conservación de caminos vecinales y vías regionales, entendiendo que estos son fundamentales tanto para la comunicación de la población con los cascos urbanos como para el acceso a bienes y servicios esenciales (Mintransporte, 2024a).

También se resalta el inicio de actividades de la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT), adscrita al Ministerio de Transporte, encargada de materializar los acuerdos de paz. Aunque se creó en 2014, solo tuvo personal administrativo hasta 2020 y empezó a operar en 2021.

³ Según Mintransporte (2024a), el INVIR es un establecimiento público del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional; con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera; adscrito al Ministerio de Transporte; con régimen privado en materia de contratación. Es responsable de concretar la apuesta del Programa Caminos Comunitarios de la Paz Total.

La UPIT señaló, a corte agosto de 2024, avances en los Planes Regionales de Transporte Intermodal (PRTI), los cuales buscan desarrollar los modos carretero, fluvial y aéreo, teniendo en cuenta las características particulares de interconexión de cada región, así como el compromiso del AF de que sean construidos de manera participativa. Entre estos avances la UPIT subrayó la finalización de los planes de las subregiones Pacífico Medio, Frontera Nariñense, Alto Patía y Norte del Cauca, las cuales abarcan 39 municipios PDET, con 20 programas y 202 proyectos. El plan para Sur de Bolívar, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño se encuentra en revisión final, y se inició la recopilación de información para el plan de Montes de María, enfocándose en un diagnóstico integral, con la participación activa de las comunidades locales (UPIT, 2024).

3. Análisis

3.1. Modo carretero

Según el CONPES 3857 de 2016, Colombia cuenta con una red de carreteras de 204.855 kilómetros, de los cuales 17.434 km corresponden a la red primaria, 45.137 km a vías secundarias y 142.284 km a la red vial terciaria. Como ha señalado el Ministerio de Transporte (2024a), la red vial terciaria representa el 69 % del total de la malla vial nacional.

Estado de implementación del modo carretero

Sobre esto el Ministerio de Transporte (2018) señaló que, del total de la red vial terciaria, el 24 % estaba en tierra, el 70 % en afirmado⁴ y el 6 % pavimentado. Sin embargo, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS, s. f. a) estima que el 90 % de esta malla vial se encuentra en regular y mal estado. Lo anterior supone que muchas regiones del país aún no cuentan con desarrollos carreteros que permitan la conectividad regional, lo que incide negativamente en los circuitos de producción, comercialización y abastecimiento de alimentos, así como en el incremento del precio de estos. Según un cruce de información entre los sectores agricultura y transporte, el 96,6 % de la red vial secundaria y el 87,3 % de la red vial terciaria coinciden con zonas agrícolas (Ministerio de Transporte, 2024a).

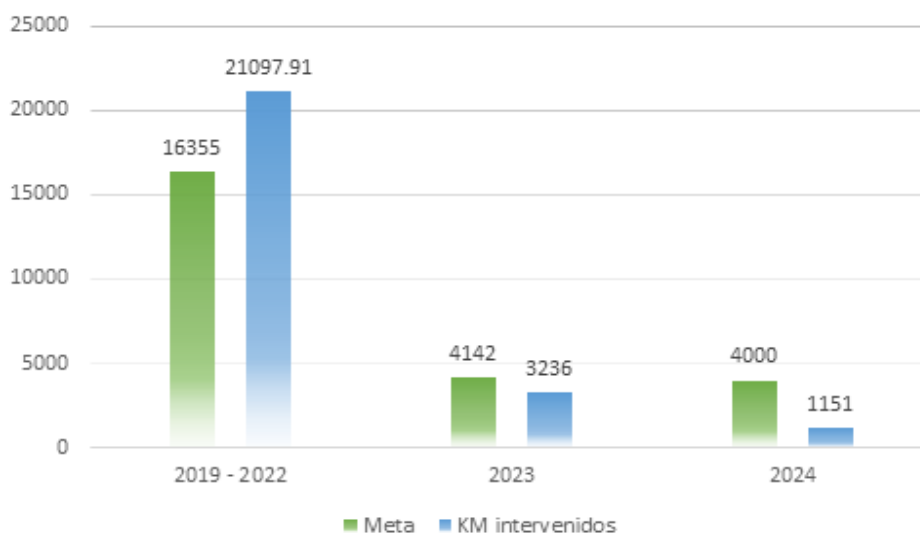
Al respecto, esta ST destaca como un avance que tanto el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (2018-2022) como el

⁴ “Capa compactada de material granular natural o procesado con gradación específica que soporta directamente las cargas y esfuerzos del tránsito” (CONPES 3857, 2016, p. 68).

PND “Colombia potencia mundial de la vida” incluyeron dentro de sus propuestas la implementación del PNVIR. Esto permitió la expedición de este en 2018 y el inicio de su ejecución en el año 2019. Particularmente, el PND de la presente vigencia incorpora como uno de sus ejes de transformación el de *Convergencia regional*, dentro del cual se encuentra el indicador ID.29: Vías regionales y caminos ancestrales intervenidos (mejoradas, mantenidas y rehabilitadas), que a su vez incorpora dos indicadores transversales de paz (A.23⁵ y A.23P⁶) asociados al PNVIR (AF 1.3.1.1.). El indicador ID.29 fija una meta para el presente cuatrienio de 88.342 km intervenidos de red vial secundaria-terciaria y adecuación de caminos ancestrales. No obstante, este indicador inicia con una línea base⁷ de 55.240 km intervenidos en anteriores vigencias, por lo que la meta para la presente vigencia se sitúa en 32.102 km a intervenir (DNP, 2024), con un presupuesto estimado de 8 billones de pesos para el cuatrienio (Mintransporte, 2024a).

Ahora bien, el PNVIR fija una meta de 13.140 km intervenidos a 2031 y señala que para el cumplimiento de la meta global será el INVIAS quien defina el número de kilómetros a intervenir en cada anualidad y en cada vigencia (Mintransporte, 2018). Esta ST logró identificar que, desde el inicio de operaciones del PNVIR en 2019 hasta julio de 2024, se han intervenido un total de 25.484 km de red vial terciaria referente a acciones de mantenimiento y mejoramiento, en el marco del indicador A.23 (gráfica 1).

Gráfica 1. Kilómetros de red vial intervenida en el marco del PNVIR.



Fuente: elaboración propia a partir de SIPO y SINERGIA (2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024) y Mintransporte (2024h).

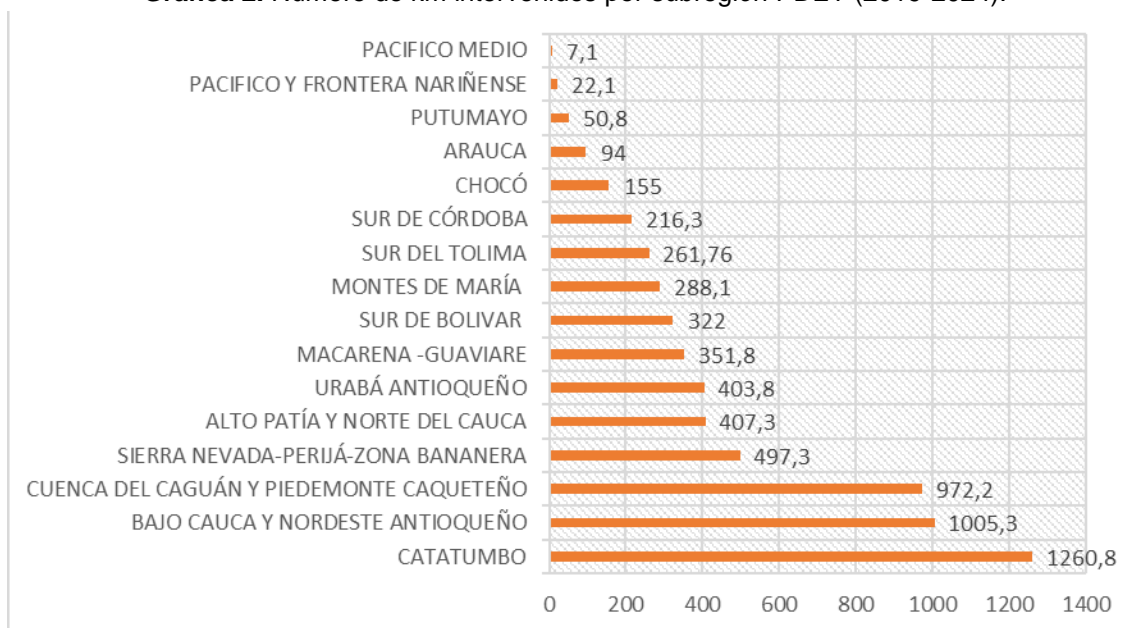
⁵ Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento.

⁶ Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios PDET.

⁷ El valor de la línea base corresponde a la cantidad total de kilómetros de placa huella y mantenimiento durante el periodo 2016-2018, y kilómetros de mejoramiento y mantenimiento intervenidos durante el periodo 2019-2022 (DNP, 2024).

Como se observa en la gráfica 1, las cifras reportadas indicarían que la meta propuesta en el PNVIR, de 13.140 km, se habría cumplido en el año 2023. Es necesario señalar que, en lo que respecta a los municipios PDET, el PNVIR no establece metas específicas, solo prioriza su intervención mediante el indicador A.23P. En este contexto, de los 25.484 km intervenidos en total, 6.446 km han sido gestionados en municipios PDET, es decir, el 25 %. La gráfica 2⁸ desagrega el detalle de la intervención vial por subregiones PDET.

Gráfica 2. Número de km intervenidos por subregión PDET (2019-2024).



Fuente: elaboración propia a partir de reportes del Ministerio de Transporte en SIPO (2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024c).

Como se observa en la gráfica 2, existe un marcado desequilibrio entre subregiones. La subregión Catatumbo ha recibido el mayor porcentaje de intervención vial (20 %), mientras que la subregión Pacífico Medio apenas alcanza un 0,01 % de intervención. En consonancia, esta ST también identificó que 19⁹ de los 170 municipios PDET no han tenido una sola intervención asociada con el modo carretera desde el inicio de operaciones del PNVIR en 2019 (AF 1.3.1.1.). Las subregiones Pacífico, Frontera Nariñense, Chocó, Alto Patía y Norte del Cauca son las que reportan el mayor número de municipios sin intervención.

Frente a este panorama, esta ST pudo constatar que el acceso a los municipios que hacen parte de las subregiones Chocó, Pacífico Medio y Frontera

⁸ Se desagrega el número de kilómetros de vías terciarias intervenidas (mantenimiento o mejoramiento) en cada una de las subregiones PDET. Información desde 2019 con corte a mayo de 2024.

⁹ Consultar listado del anexo 1.

Nariñense es mayoritariamente fluvial. No obstante, al realizar el cruce de información entre los modos carretero y fluvial se evidencia que, de los 19 municipios sin reporte de intervención vial referente al modo carretero, solo cuatro¹⁰ reportan intervención relacionada con el modo fluvial. Sin embargo, esta información data del año 2018 y a la fecha (2024) se encuentran sin culminar, lo que evidencia un alto nivel de rezago y retraso en el 11 % de los municipios PDET.

Cabe destacar que, aunque el reporte evidencia 19 municipios sin intervención vial, esta ST llama la atención sobre el desbalance en el número de kilómetros intervenidos, pues se encontró que cinco tienen menos de 1 km intervenido en seis años de implementación del PNVIR, mientras que 11 municipios superan los 100 km, siendo Tibú, Norte de Santander, el municipio con mayor intervención vial (800 km).

Con respecto a la gestión realizada en la presente vigencia, de los 33.102 km fijados como meta del cuatrienio en el PND, 3.236 km fueron intervenidos en 2023, cumpliendo el 78 % de la meta anual. En 2024 se han intervenido 1.151 km, lo que representa el 28 % de la meta de 4.000 km, incluyendo 234 km en municipios PDET, que corresponden al 58 % de la meta de 400 km para este año en estas zonas en 2024 (Mintransporte, 2024g).

El PNVIR (AF 1.3.1.1) también incluyó cuatro indicadores relacionados con el modo carretero. Tres de estos indicadores (PNS 13.1¹¹, PNS 13.2¹² y PNS 13.3¹³) están relacionados con la priorización de corredores que permitan impulsar el desarrollo en municipios, municipios PDET y ZOMAC (Mintransporte, 2018).

Frente al avance de estas disposiciones, el Ministerio de Transporte (2024e) dispuso como herramienta, en el marco del PNVIR, la formulación o actualización de los Planes Viales Municipales (PVM) como instrumento que permite priorizar la inversión e intervención de las vías a cargo de cada entidad territorial. En estos PVM se incluyen las matrices de priorización de corredores viales, en las cuales se evalúan los criterios técnicos, económicos, sociales y ambientales que se deben tener en cuenta para emprender cualquier tipo de intervención vial.

En lo que va del año 2024, de los 111 municipios¹⁴ No PDET que se tienen como meta para la identificación de corredores, en 84 se han realizado reuniones con autoridades municipales y se han logrado priorizar 408 corredores en 11¹⁵ municipios que serán incluidos en los PVM (Mintransporte, 2024d). Respecto a los 170 municipios PDET, 150 ya cuentan con PVM aprobados, los cuales fueron

¹⁰ Sipí, de la subregión Chocó; La Tola, Mosquera y Santa Barbara de la subregión Pacífico; y subregión Frontera Nariñense.

¹¹ PNS13.1: número de municipios PDET con corredores priorizados Ministerio de Transporte.

¹² PNS13.2: número de municipios con corredores priorizados Ministerio de Transporte.

¹³ PNS13.3: número de municipios ZOMAC con corredores priorizados.

¹⁴ Indicador PNS 13. 2.

¹⁵ Regidor, Villavieja, Baraya, Yaguará, Palermo, Contadero, Córdoba, Buenavista, Aipe, Güepsa y Campoalegre.

gestionados entre 2019 y 2023. Los 20 municipios restantes están focalizados como meta para 2024. De estos, 12¹⁶ no han realizado acercamientos ni han atendido la invitación a las reuniones convocadas, por lo que no se reportan aprobaciones de PVM en 2024 (Mintransporte, 2024d). Respecto a los 60 municipios ZOMAC establecidos como meta para 2024, el Ministerio de Transporte (2024d) ha gestionado reuniones de apoyo técnico con 31 (10 PDET y 21 ZOMAC). Sin embargo, hasta la fecha no se han identificado corredores ni se han aprobado PVM en estas zonas.

Ahora bien, para el último indicador relacionado con el modo carretero (F 464), correspondiente al número de Juntas de Acción Comunal (JAC) vinculadas en los procesos de contratación de vías terciarias, la tabla 1 evidencia la gestión realizada.

Tabla 1. Reporte de JAC vinculadas en los procesos de contratación de vías terciarias

Año	Número de JAC contratadas
2018	No se proyectaron metas, considerando que el INVIAS asumió la responsabilidad del reporte a partir del segundo semestre de 2019.
2019	El 17 de octubre de 2019, el INVIAS asumió la responsabilidad de reporte del indicador. Según sus datos, en el 2019 se suscribieron acuerdos con 207 JAC, las cuales entraron a participar en el proceso de contratación con las entidades territoriales, para el desarrollo de actividades de mantenimiento rutinario.
2020	Se contrataron 30 JAC en 14 municipios. Este fue el primer año en que se materializó el compromiso de contratación.
2021	Se contrataron 78 JAC pertenecientes a 58 municipios.
2022	Se contrataron 25 JAC en proyectos de vías terciarias.
2023	Se suscribieron 1.035 convenios solidarios para el desarrollo de proyectos de vías terciarias en el marco del Programa Caminos Comunitarios de la Paz Total, logrando un avance del 690 % de la meta, que eran 150 convenios. Este proceso benefició a 521 municipios. El inicio de ejecución de las obras se previó para 2024.
2024	En lo que va del año 2024, no se han suscrito convenios con JAC. Con corte a mayo de 2024, se informó la realización de 545 visitas del INVIAS y se están adelantando procesos de actualización de documentos y elaboración de presupuestos por parte de las JAC.

Fuente: SIIPO (2019, 2020, 2021, 2022, 2023) y Mintransporte (2024d).

Como se evidencia en la tabla 1, aun cuando el PNVIR fue expedido en el 2018, el compromiso de vinculación de las JAC a los proyectos de intervención de

¹⁶ Mapiripán, Mesetas, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, La Macarena, Vista Hermosa, Puerto Rico, Magüi Payán, Mosquera, Ciénaga y San José de Uré (Mintransporte, 2024d).

vías terciarias se materializó en el 2020. Con corte a mayo de 2024 se habían contratado un total de 1.168 JAC. El año 2023 es el de mayor gestión (88 %).

Esta gestión obedece a la ejecución del Programa Caminos Comunitarios de la Paz Total y la subsiguiente creación del INVIR, institución articulada al INVIAS responsable de la intervención de kilómetros de vías terciarias, mediante el desarrollo de las asociaciones de iniciativas público populares (APPo), como una apuesta del presente Gobierno para la ejecución de proyectos de infraestructura, mediante la firma de convenios solidarios entre entidades públicas y diferentes instrumentos asociativos comunitarios (DNP, 2023).

El INVIAS (s. f. b) informó que, en 2023, se efectuó la primera convocatoria del programa y se registraron 29.350 inscripciones. De estas, 23.238 se completaron correctamente, mientras que 6.112 no finalizaron el proceso. Como se mencionó anteriormente, con base en estos registros se suscribieron 1.035 convenios en 521 municipios, para una inversión de \$ 233.270 millones, destinada a intervenir 1.585 km de vías veredales (INVIAS, 2024a). Hasta agosto de 2024, de los convenios firmados en 2023, 604 culminaron obras y se encuentran en ejecución 431 proyectos con un avance promedio del 74 % (INVIAS, 2024c).

Para el año 2024 se estimó la firma de 1.140 convenios para la intervención de 2.294 km con un presupuesto de \$ 461.356 millones (INVIAS, 2024a). Con respecto a esta meta, Mintransporte (2024g) reportó la suscripción de 1.039 convenios, es decir, el 91 % de la meta fijada.

Análisis del modo carretero

Esta ST destaca que, si bien las cifras reportadas demuestran una implementación sostenida del PNVIR (AF 1.3.1.1.), que permitió la consecución de una de sus metas (A 23) antes de la fecha final planteada (2031), es necesario alertar sobre la correspondencia de estas acciones y su alineación con los fines estratégicos de los PNRRI y la RRI. Para el caso de la meta global de kilómetros intervenidos, esta ST considera pertinente lo señalado por la Contraloría General de la República (CGR, 2022), por cuanto los 13.140 km constituyen solo un 7 % del total de la malla vial del país. De esta forma, la fijación de metas tan bajas no es correspondiente ni contribuye a la consecución de metas trazadoras del AF, como la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50 % de todas las dimensiones de la pobreza rural.

Es relevante aclarar que, aunque el PNVIR no establece metas específicas para la intervención en municipios PDET, el AF es claro al señalar que “los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven del Acuerdo” (2016, p. 23). Esta ST encontró que, de

las 3.887 iniciativas asociadas al *pilar 2: Infraestructura y adecuación de tierras*¹⁷, aproximadamente 1.649 están relacionadas con la construcción, mejoramiento, mantenimiento o rehabilitación de vías secundarias o terciarias (Agencia de Renovación del Territorio [ART], 2024a). Esto significa que el 42 %, casi la mitad de las iniciativas del pilar 2, apuntan a la necesidad de mejorar la infraestructura vial. Por consiguiente, esta ST considera que la gestión en las zonas PDET ha sido limitada, ya que solo el 25 % de las intervenciones viales se han dirigido a estos municipios.

Con corte al 31 de julio de 2024, la ART (2024b) reportó que, desde el inicio de la implementación del AF se han culminado 794 proyectos viales en 151 municipios de 16 subregiones PDET, relacionados con la intervención vial, que fueron estructurados a partir de las iniciativas incluidas en los PATR. Sin embargo, es importante destacar que la ART ha señalado que las iniciativas incluidas en los PATR son de naturaleza heterogénea, lo que significa que una sola iniciativa puede abarcar múltiples necesidades y, por lo tanto, requerir la implementación de varios proyectos o un solo proyecto puede cubrir varias iniciativas (STCIV, 2024b). Debido a esta disparidad, no es claro cuántas iniciativas se han abordado con la culminación de los 794 proyectos.

Por su parte, esta ST logró identificar que hay una incongruencia entre los datos reportados y las fuentes que deben alimentar los indicadores, ya que para los indicadores A. 23 y A. 23P solo se reporta la sumatoria de vías terciarias rehabilitadas, mejoradas o con mantenimiento, aun cuando el PN VIR (AF 1.3.1.1.) también integra como fuente de reporte la red vial secundaria. Esto dificulta distinguir qué gestiones se han hecho puntualmente para vías secundarias y cuáles para vías terciarias de manera independiente.

El PN VIR (AF 1.3.1.1.) priorizó la intervención de vías secundarias y terciarias a través de la construcción —entendida como el mejoramiento¹⁸— el mantenimiento¹⁹ o la rehabilitación²⁰ (Mintransporte, 2018). En esto, la ST evidencia una falta de correspondencia entre lo que se incluyó en el PN VIR y los fines estratégicos del AF. Lo anterior, por cuanto el PN VIR no prevé la construcción ni la ampliación de la red vial y solo se centra en la intervención de la red existente. Esto genera preocupación, ya que, por un lado, el Ministerio de Transporte (2024a) ha identificado 58 municipios desconectados de la red vial carretera y, por el otro, las

¹⁷ Comprende la infraestructura física básica (vías, conexión a energía y a Internet) y la infraestructura de producción, comercialización, riego y drenaje para las actividades agropecuarias.

¹⁸ “Cualquier cambio en la infraestructura de transporte con el propósito de mejorar sus especificaciones técnicas iniciales, mediante actividades como: pavimentos convencionales, tecnologías alternativas, construcción de obras de drenaje, muros de contención, pontones” (SIIPO, 2024, ficha técnica indicador A.23).

¹⁹ “Conjunto de actividades técnicas destinadas a preservar en forma continua y sostenida el buen estado de la infraestructura vial” (CONPES 3857, 2016, p. 68).

²⁰ “Ejecución de las obras necesarias para devolver a la infraestructura vial sus características originales y adecuarla a su nuevo periodo de servicio” (CONPES 3857, 2016, p. 69).

iniciativas formuladas por las comunidades, incluidas en los PATR, contemplan la construcción, entendida como la apertura de nuevas vías. Sobre esto, esta ST concluye que las acciones de mantenimiento rutinario e intervención en la malla existente resultan insuficientes para la transformación estructural en condiciones de equidad de los territorios y el cierre de brechas entre lo rural y lo urbano (AF, 2016). Además, lo planteado en el PNVIR no se alinea con lo establecido en el AF en cuanto a la armonización entre los PNRR y las iniciativas PATR (1.2.5).

Según lo planteado por Rubiños (2024), en la década de los ochenta, como requisito para el acceso a financiación y préstamos por parte de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia tuvo que fijar como medida la transferencia de la propiedad de las vías a los municipios, lo que implicó que la responsabilidad en la intervención de las vías rurales fuera desagregada de la siguiente manera: 1 de cada 10 km es responsabilidad de la nación, 2 de cada 10 km son responsabilidad de los departamentos y los restantes 7 km son responsabilidad de los municipios. Por tanto, resulta preocupante lo señalado por la CGR (2023) y Mintransporte (2024d) en cuanto a que las entidades territoriales están haciendo caso omiso a las citaciones para la capacitaciones y seguimiento de los PVM, lo que genera retrasos en la identificación de los corredores priorizados para los municipios y supone un desbalance en la oferta de intervención vial que se está manejando desde el nivel nacional.

Con respecto a los recursos para la intervención vial, esta ST encontró que existen limitantes en la asignación presupuestal para el cumplimiento de las metas formuladas. El Gobierno nacional asignó en el PND 2022-2026 un total de 8 billones para el mejoramiento, rehabilitación, conservación y mantenimiento de 33.102 km de vías terciarias, sin embargo, el Ministerio de Transporte (2024f) señaló que “no será posible dar cumplimiento a la meta del Indicador Vías Regionales y Caminos ancestrales intervenidos”, por cuanto de los recursos previstos para el Programa Caminos Comunitarios de la Paz Total solo se asignó el 24 %²¹ en la vigencia 2023 y el 21 %²² en el 2024. Esto llevó al sector transporte a solicitar la reprogramación de las metas del indicador, pues el recorte presupuestal afecta de manera importante la capacidad de cumplimiento de los indicadores.

En cuanto al tema de la intervención y los proyectos viales que se reportan culminados para cada una de las subregiones PDET, esta ST pudo constatar que existe un descontento generalizado de las comunidades frente a la forma de contratación y ejecución de las obras en territorio. A continuación, se enumeran algunas de las percepciones de las comunidades, referentes a la gestión vial:

²¹ Correspondiente a 360 mil millones de pesos (Mintransporte, 2024f).

²² Correspondiente a 514 mil millones de pesos (Mintransporte, 2024f).

En Tibú, Catatumbo, miembros del Grupo Motor (GM) PDET reconocen que la intervención vial, junto con el mantenimiento y la instalación de placa huella en tramos críticos, ha mejorado la interconexión entre las veredas y la cabecera municipal (entrevista de la ST a lideresa Mesa Comunitaria Tibú, Norte de Santander, 2024). Sin embargo, expresan malestar por la falta de socialización previa de las obras y señalan que solo se convoca a los GM y a las comunidades cuando las obras están por inaugurarse, pero no incluyen a las veedurías PDET en las fases del proyecto.

Además, en relación con el objetivo del PNVIR (AF 1.3.1.1.) de involucrar a los beneficiarios en las obras, manifiestan que no se contrató personal laboral local, lo que generó la percepción de que las comunidades no obtuvieron beneficios económicos ni mejoras en sus ingresos (entrevista de la ST a líder GM Tibú, Norte de Santander, 2024).

En cuanto al impacto de las obras viales y su contribución al cierre de brechas entre lo rural y lo urbano, esta ST captó una percepción generalizada de que las intervenciones se concentran cerca de las cabeceras municipales y dejan de lado los tramos críticos en zonas rurales más dispersas. Liderazgos del Sur de Bolívar, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño manifestaron que no perciben una distribución equitativa de las intervenciones ni un impacto significativo en el cierre de estas brechas (entrevista de la ST a líderes de Remedios y El Bagre, Antioquia, y Santa Rosa del Sur, Bolívar, 2024). Señalan que las alcaldías han instrumentalizado los PDET para justificar intervenciones, convirtiendo el tema de las vías en un escenario de clientelismo que favorece a sectores particulares, en lugar de beneficiar a las poblaciones marginadas.

Con respecto al tema de la contratación, esta ST recogió información que da cuenta de que, en anteriores vigencias, sí se suscribieron contratos o convenios entre JAC y consorcios o uniones temporales encargadas de las obras. Sin embargo, en municipios como Simití, Morales y Santa Rosa del Sur, se reporta que algunos consorcios aún adeudan pagos a las JAC, que varias obras quedaron inconclusas y, en algunos casos, se perdieron materiales debido a la suspensión de actividades (entrevista de la ST a líder de Santa Rosa del Sur, Bolívar, 2024).

En casos particulares, como la pavimentación de la vía que comunica a Simití con el municipio de Morales, se señaló que la obra debía culminar en el 2023 y a la fecha está parada e inconclusa (entrevista de la ST a líder de Santa Rosa del Sur, Bolívar, 2024).

Uno de los fuertes reparos que pudo recoger esta ST tiene que ver con la ausencia o inoperancia de las veedurías. Un líder del GM de Remedios, Antioquia, manifestó que la ART es quien tiene comunicación con los ejecutores de las obras, y que en ningún momento los consorcios o empresas contratadas interlocutan con las comunidades (entrevista de la ST, 2024).

Finalmente, esta ST identificó una controversia relacionada con la investigación de Daniel Briceño, quien afirma que solo se han intervenido 4.741 km de los 33.102 previstos, a pesar del desembolso de 1.8 billones de pesos (*Semana*, 2024). No obstante, es relevante señalar que, de esos fondos, solo 701 mil millones corresponden al programa Caminos comunitarios para la paz, mientras que 917 mil millones están destinados a vías regionales, la contratación de obras con comunidades negras, afro, raizales y palenqueras (NARP) y la inversión en la alta Guajira, todas estas acciones en cumplimiento de la meta de los 33.102 km (Mintransporte, 2024g). Además, el 14,3 % de ejecución reportado en SINERGIA contempla el acumulado de las vigencias de 2025 y 2026, lo que implica que esas gestiones aún no han comenzado, detalle que Briceño omite en su análisis (*Semana*, 2024).

3.2. Modo fluvial

De acuerdo con el Plan Maestro Fluvial 2015, la red fluvial colombiana tiene una longitud de 24.725 km, de los cuales el 74 % son navegables y equivalen a 18.225 km de vías naturales que brindan conectividad a diferentes poblaciones del país. Este Plan, que fue retomado por el PNVIR (AF 1.3.1.1.), divide el país en cinco cuencas principales: Magdalena, Atrato, Orinoco, Amazonas y Pacífico, y distingue las vías navegables para el transporte fluvial de pasajeros y mercancías de las de transporte fluvial de carga. Las de carga suelen movilizar grandes volúmenes y ser de larga distancia, mientras que las de pasajeros y mercancías permiten conectar regiones aisladas y posibilitar mejores condiciones de vida en las áreas donde se presta el servicio (Mintransporte, 2018).

El modo fluvial en el PNVIR (AF 1.3.1.1.) se centra tanto en la mejora y mantenimiento de la infraestructura fluvial nacional como en la construcción, rehabilitación, operación y administración de puertos, terminales portuarios, muelles y embarcaderos. De acuerdo con esto, el indicador PNS13.7: número de municipios priorizados con vías fluviales intervenidas, mide la sumatoria de instalaciones portuarias fluviales (muelles, embarcaderos y terminales) intervenidas con actividades de construcción, rehabilitación y mantenimiento. También se trazó la meta general de intervenir 46 municipios²³ a 2031 (SIIPO, 2024).

Por su parte, el PND 2022-2026 incluyó dentro del eje de transformación asociado al *Derecho humano a la alimentación*, el indicador ID 19: instalaciones portuarias fluviales intervenidas, y como meta general del cuatrienio la intervención de 117 instalaciones (71 más que el PNVIR).

²³ Las metas anuales específicas están distribuidas entre 2018 y 2031 así: 1 en 2018, 6 en 2019, 3 en 2020, 3 en 2021, 3 en 2022, 3 en 2023, 4 en 2024, 5 en 2025, 2 en 2026, 3 en 2027, 3 en 2028, 5 en 2029, 3 en 2030 y 2 en 2031, para un total de 46.

Estado de implementación del modo fluvial

Para julio de 2024 el DNP reportó la intervención de 27 instalaciones fluviales, de las cuales 6 (22 %) se están realizando en municipios PDET: Puerto Leguízamo y Puerto Asís en Putumayo, Betania en Caquetá, y Calamar, Cantagallo y Zambrano en Bolívar (DNP, 2024).

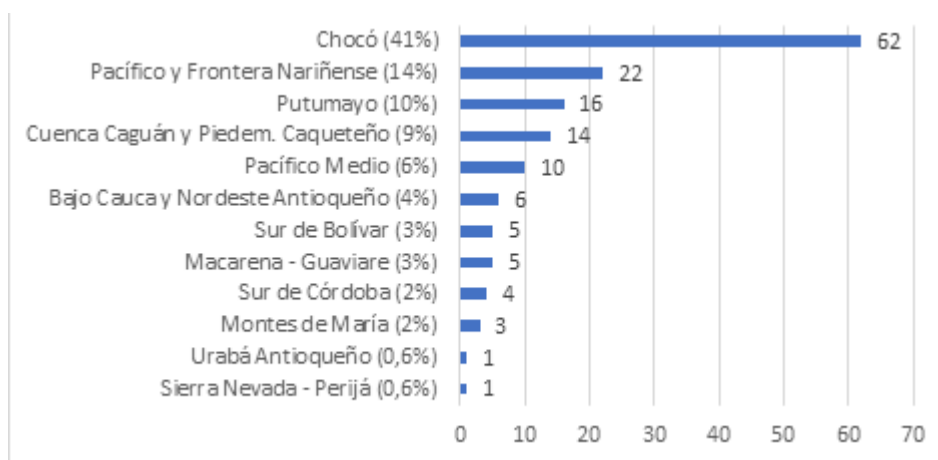
En materia presupuestal, Mintransporte (2024b) reportó que entre 2022 y 2023 el Gobierno actual destinó \$ 0,5 billones para la construcción de 105 muelles fluviales, los cuales beneficiarían a más de 2 millones de colombianos y que INVIAS ha invertido \$ 522.000 millones en la intervención de 84 muelles así: \$ 412.000 millones para construir 40 muelles, de los cuales hay 6 en ejecución y 34 en contratación, y \$ 110.000 millones para mantener o mejorar 44 muelles, 11 de ellos en ejecución y 33 en proceso de contratación. De acuerdo con el informe de gestión de 2023 de la ANI, para el 2024 se asignaron \$ 81 millones de dólares para el desarrollo de las diferentes zonas portuarias.

Sobre el modo fluvial, la UPIT (2024) destacó la formulación del Plan Amazónico de Transporte Intermodal Sostenible (PATIS), el cual propuso como metas específicas para 2026 el mejoramiento de 13 muelles existentes y la construcción de 8 nuevos.

En relación con los PDET, del pilar 2: infraestructura y adecuación de tierras, se desprenden 149 iniciativas fluviales que representan un 0,4 % del total de 33.007. Estas están asociadas a 5 tipos de productos: vías fluviales navegables; vías fluviales mejoradas/rehabilitadas/mantenidas; servicio de apoyo financiero para el desarrollo de obras de infraestructura fluvial; muelles saltaderos construidos; y muelles, saltaderos, etc., adecuados/mejorados (ART, 2024a).

Estas iniciativas se distribuyen en las subregiones PDET, destacándose el Chocó y el Pacífico Nariñense (gráfica 3), donde la dependencia de los ríos para el transporte es fundamental debido a las limitaciones geográficas. Las iniciativas fluviales se enfocan en mejorar la navegabilidad de los ríos y en mantener las vías fluviales existentes, lo que es esencial para la conectividad y el desarrollo económico en regiones donde el acceso terrestre es limitado o inexistente. Para las subregiones PDET históricamente afectadas por el conflicto armado, estas iniciativas juegan un papel importante en la promoción de la paz y el desarrollo, porque facilitan la conectividad con el resto del país.

Gráfica 3. Número de iniciativas fluviales por subregión PDET.



Fuente: elaboración propia con base en ART (2024a).

Como se observa en la gráfica 3, del total de iniciativas fluviales la subregión del Chocó cuenta con 62 (41 %), las subregiones del Pacífico y Frontera Nariñense con 22 (14 %) y Putumayo con 16 (10 %), lo que indica que mejorar la conectividad y el acceso en estas áreas es una prioridad. Otras subregiones como la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (9 %), Pacífico Medio (6 %), y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (4 %) tienen un menor número de iniciativas. Las subregiones Sur de Bolívar (3 %), Macarena-Guaviare (3 %), Sur de Córdoba (2 %), Montes de María (2 %), Urabá Antioqueño (0,6 %), y Sierra Nevada y Perijá (0,6 %) son las que menos iniciativas tienen (ART, 2024a) (gráfica 3).

Análisis del modo fluvial

Teniendo en cuenta que la meta del PNVIR (AF 1.3.1.1.) acumulada para 2024, asociada al indicador “número de municipios priorizados con vías fluviales intervenidas” es de 23 municipios (SIIPO, 2024) y que para julio de 2024 el DNP (2024) reportó la intervención de las instalaciones de 27 municipios, estas acciones representarían un avance del 117 % respecto a la meta acumulada y un 58 % respecto a la meta total.

Con base en este panorama, esta ST identificó la fijación de metas bajas del PMI asociadas al modo fluvial, que no estarían en correspondencia con la consecución de las metas trazadoras del AF asociadas a la erradicación de la pobreza extrema y de todas las dimensiones de pobreza rural. La meta de intervenir 46 municipios solo representa un 28 % de los 162 definidos en 2022 como de mayor interés para el desarrollo de la red fluvial (Superintendencia de Transporte, 2022). De acuerdo con el diagnóstico realizado por el Plan Maestro Fluvial (PMF), esta modalidad de transporte enfrenta múltiples desafíos que limitan su desarrollo y

funcionalidad, especialmente en áreas como la **Orinoquia**, la Amazonia y el Pacífico, que cubren el 50 % del territorio nacional, y donde si bien este transporte es crucial para la conectividad, sigue siendo el menos desarrollado en términos normativos y de infraestructura.

Al verificar la información reportada en SINERGIA²⁴, esta ST encontró que, si bien el Ministerio de Transporte sostiene que en 2024 se está ejecutando una obra de intervención fluvial en Zambrano, específicamente en el sector del antiguo puerto de Las Champas y la plaza de mercado, según un representante de la Veeduría Ciudadana de Zambrano (2024), hasta la fecha no se ha observado ningún avance significativo, a pesar de algunas visitas realizadas.

De acuerdo con la Central PDET²⁵, al 30 de julio de 2024, de las 149 iniciativas PDET asociadas al modo fluvial, solo 63²⁶ (42 %) cuentan con ruta de implementación activa (RIA) (ART, 2024a). Frente a este panorama, esta ST señala la importancia de activar las 86 iniciativas restantes, equivalentes al 58 %, lo cual resulta fundamental para avanzar con los objetivos del PNVIR (AF 1.3.1.1.) desarrollados a partir de las iniciativas PDET.

3.3. Modo aéreo

De acuerdo con el Plan de Navegación Aérea para Colombia (PNA COL), la red aeroportuaria incluye 703 aeródromos, de los cuales 251 son de uso público, 68 son propiedad de la AEROCIVIL y los demás corresponden a diferentes entidades territoriales o sus divisiones administrativas. La mayoría de los terminales aéreos operan bajo el esquema de asociaciones público-privadas (APP) y son financieramente autosostenibles. Sin embargo, en el caso de los que tienen el propósito de proveer servicios aéreos esenciales (SAE), el Estado subsidia al operador aeroportuario o toma una administración temporal (Cardona, 2024).

El modo aéreo en el PNVIR (AF 1.3.1.1.) es vital para la conexión de zonas apartadas del país, particularmente donde los altos costos de su implementación y las restricciones geográficas dificultan el desarrollo de otros modos de transporte. Los SAE son un componente clave de este modo de transporte, porque proporcionan rutas aéreas en zonas donde el mercado no ofrece suficientes incentivos económicos.

Del PNVIR (AF 1.3.1.1.) se desprenden dos indicadores del PMI, los cuales miden el progreso del modo aéreo: el PNS13.6: número de municipios con aeródromos propiedad de la nación, priorizados con servicios aéreos esenciales

²⁴ Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados del DNP.

²⁵ Plataforma de la ART en donde se reportan las gestiones relativas a la implementación de los PDET

²⁶ Distribuidas así: 32 en la subregión del Chocó, 14 en el Pacífico y Frontera Nariñense, 8 en el Pacífico Medio, 3 en Putumayo, 2 en la Cuenca del Caguán y el Piedemonte Caquetense, 2 en el sur de Bolívar, 1 en el sur de Córdoba y 1 en Montes de María (ART, 2024).

intervenidos, en el cual se trazó la meta de intervenir, a 2031, los aeropuertos o aeródromos de 10 municipios, 2 de ellos a 2024; y el PNS13.5: número de municipios priorizados con servicios aéreos esenciales con asistencia técnica, cuya infraestructura aeroportuaria no es propiedad de la nación, el cual se trazó la meta, a 2031, de asistir técnicamente a 30 municipios, 21 de estos a 2024 (SIIPO, 2024).

Por su parte, el PND 2022-2026 incluyó dentro del eje de transformación asociado a *seguridad humana y justicia social* el indicador ID 138: aeropuertos no concesionados mejorados en su infraestructura física, con una meta general de intervenir 33 instalaciones en el cuatrienio (DNP, 2024). Este indicador reúne dentro de la categoría “no concesionados” tanto los aeródromos de propiedad de la nación intervenidos como las infraestructuras aeroportuarias que no son propiedad de la nación pero reciben asistencia técnica, de los que habla el PNVR (AF 1.3.1.1.), pues los aeropuertos de la AEROCIVIL no concesionados incluyen tanto los administrados por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC), de propiedad de la nación, como los administrados por los municipios, que no son de propiedad de la nación, sino de las entidades territoriales.

Estado de implementación del modo aéreo

El Ministerio del Transporte reportó la intervención del aeródromo de Tumaco (Nariño) en 2020 y del aeropuerto de Puerto Carreño (Vichada) en 2023 (SIIPO, 2024), así como la asistencia técnica a 31 infraestructuras aeroportuarias (6 en 2019, 12 en 2020 y 13 más en 2021), de las cuales 132 se realizaron en municipios PDET: Necoclí y Vigía del Fuerte en Antioquia; Acandí y Riosucio en Chocó; Magüí Payán, Santa Bárbara y El Charco en Nariño; Puerto Leguízamo en Putumayo; La Macarena en Meta; López de Micay y Timbiquí en Cauca; y Miraflores en Guaviare (SIIPO, 2024). En comunicación con un enlace territorial del Instituto Kroc en el Urabá, se corroboró que el aeropuerto de Necoclí fue renovado y que pronto estará en operación (conversación personal, 5 de septiembre de 2024).

De acuerdo con el reporte del DNP (2024) en SINERGIA, entre 2018 y 2022 fueron intervenidas 18 instalaciones de aeropuertos no concesionados y quedó como meta para el 2026 la intervención de 15 adicionales²⁷. De acuerdo con esto, el indicador ID 138 no muestra ninguna proyección entre 2022 y 2025, y a 2024 presenta un avance del 0 % (DNP, 2024).

A pesar de esto, entre 2023 y 2025 Mintransporte priorizó la intervención de 6 aeródromos propiedad de los entes territoriales, los cuales cuentan con estudios

²⁷ Golfo De Morrosquillo, de Tolú; Reyes Murillo, de Nuquí; Santiago Pérez Quiroz, de Arauca; El Edén, de Armenia; Alfredo Vásquez Cobo, de Leticia; San Luis, de Ipiales; Almirante Padilla, de Riohacha; Hacaritama, de Aguachica; Contador, de Pitalito; Germán Olano, de Puerto Carreño; Fabio Alberto León Bentley, de Mitú; Antonio Nariño, de Pasto; Gustavo Rojas Pinilla, de San Andrés; Florida, de Tumaco; y Juan Casiano Solís, de Guapi.

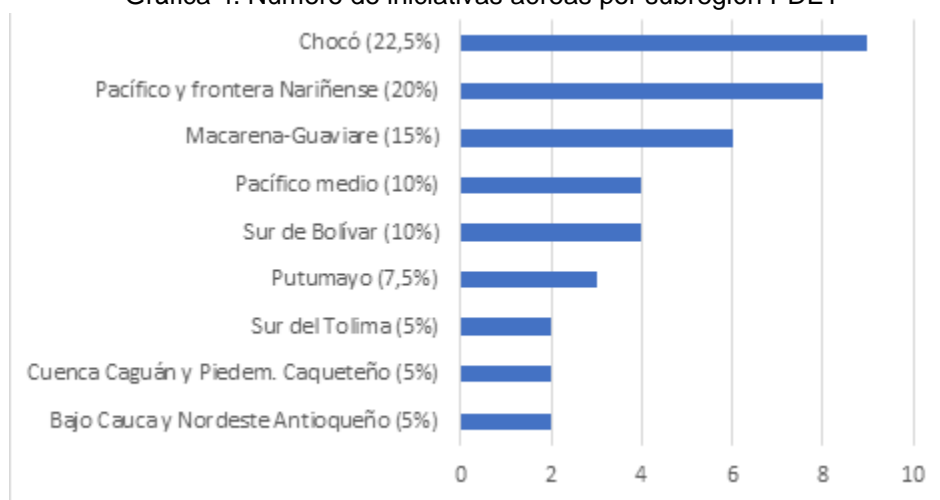
en su fase 3, para lo cual se planificó una inversión aproximada a los \$ 411.000 millones de pesos (Mintransporte, 2024a). Y, según la Aerocivil, la ejecución presupuestal de 2023 requirió una adición de \$ 143.920 millones de pesos, de los cuales \$ 59.000 millones fueron destinados específicamente a los aeropuertos con SAE (ASAES) (UAEACAerocivil, 2023).

Según el informe de rendición de cuentas del Ministerio de Transporte de 2023, la intervención de infraestructura aeroportuaria no concesionada avanza a partir de la firma de dos contratos interadministrativos con los ingenieros militares y de la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial (EINTerritorioCoE-RRITORIO), para la intervención de los 6 aeródromos priorizados: Bahía Solano, Bajo Baudó, Barrancominas, Cumaribo, Primavera y Magüi Payán. Además, 38 procesos contractuales para la intervención de 12 aeropuertos adicionales²⁸. Las dos actividades planeadas para desarrollarse entre 2023 y 2025 (Mintransporte, 2024a).

Por su parte, la UPIT (2024) reportó como avance del PATIS la proyección de obras en los aeropuertos Fabio León Bentley de Mitú y Alfredo Vásquez Cobo de Leticia.

Ahora bien, dentro del universo de iniciativas PDET, esta ST identificó la formulación de 40 aéreas, asociadas a 3 productos: construcción, mantenimiento y adecuación, y mantenimiento y operación de aeropuertos y aeródromos (ART, 2024a), las cuales representan solo un 0,1 % del total (33.007). Estas iniciativas buscan mejorar la conexión en las subregiones aisladas por sus difíciles condiciones geográficas.

Gráfica 4. Número de iniciativas aéreas por subregión PDET



Fuente: elaboración propia con base en ART (2024a).

²⁸ Los de Tolú, Leticia, Pitalito, Nuquí, Ipiales, Aguachica, Mitú, Arauca, Riohacha, Puerto Carreño, Pasto y Armenia.

La subregión PDET del Chocó lidera las iniciativas aéreas con un 22,5 %, seguida del Pacífico y Frontera Nariñense con un 20 %, lo que subraya la alta prioridad que se les ha dado por los grandes desafíos de conexión que enfrentan debido a su geografía y condiciones climáticas. Le siguen las subregiones Macarena-Guaviare (15 %), Pacífico Medio (10 %), Sur de Bolívar (10 %) y Putumayo (7,5 %), por la necesidad de mejorar el acceso y la integración regional a través de nuevas infraestructuras aéreas en estas zonas. Las demás subregiones como Sur del Tolima (5 %), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (5 %), y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (5 %), si bien muestran una menor proporción de iniciativas, promueven intervenciones estratégicas diseñadas para superar barreras de acceso (ART, 2024a).

Análisis del modo aéreo

Teniendo en cuenta los avances cualitativos reportados por el Ministerio del Transporte en el SIPO, la meta parcial del indicador PNS13.6, asociada a la intervención de 2 municipios a 2024, se habría cumplido al 100 % en 2023. Por su parte, la meta acumulada a 2024, asociada a la asistencia técnica a 30 municipios (indicador PNS13.5), se habría cumplido en un poco más del 100 % con la intervención de 31 infraestructuras aeroportuarias en 2021 (SIPO, 2024).

Siguiendo el modelo de análisis de los modos terrestre y fluvial, esta ST identificó la fijación de metas bajas en el modo aéreo en el PNVIR, las cuales no se corresponden con los objetivos del AF en materia de reducción de la pobreza. De acuerdo con esto, la intervención en la infraestructura de 10 municipios y la asistencia técnica a otros 30, equivale solo al 52 % de los 76 aeropuertos y aeródromos identificados por Mintransporte como esenciales para el desarrollo de la red aérea de transporte (Mintransporte, 2024a).

Esta ST identificó inconsistencias en torno al reporte de avances de los dos indicadores asociados al modo aéreo del PMI (PNS 13.5 y PNS 13.6), tampoco han sido actualizados en el SIPO y presentan ambigüedades, pues señalan un avance del 0 %, pese a que en la descripción cualitativa muestran estar cumplidos al 100 %. De otra parte, si bien el DNP reporta avances asociados tanto a la intervención como a la asistencia técnica en una sola meta (ID 138), esta no está directamente vinculada al PNVIR (AF 1.3.1.1.) y sus fuentes presentan diferencias frente a los reportes cualitativos que arroja el SIPO (2024).

De acuerdo con la Central PDET (ART, 2024a), al 30 de julio de 2024, de las 40 iniciativas solo 3 de ellas²⁹ (7,5 %) cuentan con RIA. Por esto la activación de

²⁹ 1 en La Macarena, Meta; 1 en El Charco y 1 en Olaya Herrera, ambas en Nariño (ART, 2024).

las 37 iniciativas restantes es clave para avanzar en los objetivos asociados al modo aéreo del pilar 2.

4. Enfoques

4.1. Enfoque étnico

En el marco de los indicadores formulados por el PNVIR (AF 1.3.1.1.), esta ST observó que, si bien se mencionan algunas actividades, no existen metas específicas para estas comunidades en ninguno de los tres modos de transporte (Mintransporte, 2018).

Para el caso del modo carretero, Mintransporte (2023) informó que, en el marco de la consulta previa realizada para el PND, el sector transporte suscribió acuerdos con la Mesa Permanente de Concertación (MPC) y la Mesa Regional Amazónica (MRA) para la destinación del 5 % de los recursos del Programa Caminos Comunitarios de la Paz Total para las comunidades indígenas.

En el marco de este compromiso, a junio de 2024 se habían realizado tres visitas técnicas con la MPC y se había avanzado en la estructuración de los presupuestos y modalidad de contratación directa mediante convenio de asociación. Con la MRA se habían priorizado proyectos para 2023 y 2024 en la modalidad de contratación directa a través de convenio interadministrativo y de asociación. En cuanto a las comunidades negras, afro, raizales y palenqueras (NARP), se reporta la firma de contratos de obra pública para 25 tramos por \$102.000 millones correspondientes a la vigencia 2023 (Mintransporte, 2024b; 2024g).

Asimismo, en lo referente a los PVM, Mintransporte (2024b) informó que en el marco de la consulta previa del PND, se llegó a acuerdos con la MPC y la MRA, en los que se determinó la inclusión de un capítulo indígena en los PVM. Producto de esto, con corte a agosto de 2024, un total de 52 municipios cuentan con PVM que incluyen un capítulo étnico (Mintransporte, 2024g).

Sobre el modo fluvial, INVIAS reportó la destinación de un 17 % del presupuesto para inversión en territorio de población NARP en 2023 y, en conjunto con la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Transporte, realizó la revisión de la primera priorización de municipios fluviales con presencia de comunidades NARP. No obstante, dichas instituciones consideraron que la priorización no beneficiaba a la mayor parte de las comunidades, por lo cual sigue pendiente su definición para avanzar con la intervención sobre estos territorios (INVIAS, 2023).

Ahora, si bien la metodología propuesta en el PNVIR (AF 1.3.1.1.) para la priorización de corredores estratégicos bajo criterios económicos, sociales y

territoriales incluye un puntaje especial cuando se trata de intervenciones en territorios habitados por grupos étnicos, no existen metas específicas, por lo que la gestión depende de las metas estipuladas en cada vigencia. En el Plan de Acción del INVIAS para 2024 se definió como una meta la identificación de corredores estratégicos de las comunidades étnicas en 50 municipios, con la participación de las comunidades (INVIAS, 2024b).

4.2. Enfoque de género

En el análisis de los informes de gestión y rendición de cuentas de las instituciones del sector de transporte, se observa ausencia de metas específicas orientadas a mitigar las barreras impuestas sobre las mujeres y la población LGBTQ+. A pesar de la importancia de la perspectiva de género en la implementación de las políticas públicas derivadas del AF, no se evidencian acciones concretas por parte del PNVIR (AF 1.3.1.1.) que aborden de manera diferenciada las necesidades y derechos de las mujeres en la ruralidad colombiana.

En el informe de la Instancia Especial de Mujeres correspondiente al 2023, las autoras analizan los indicadores del PMI y señalan la importancia de formular un indicador asociado al PNVIR (AF 1.3.1.1.), que permita comprender las “historias ilustradas sobre cómo la integración regional ha ampliado oportunidades y acceso a mercados más amplios, oportunidad de educación, entre otros aspectos, a la población LGBTQ+ en la ruralidad” (IEM, 2023, p. 107).

5. Conclusión

El presente informe muestra los resultados del monitoreo integral realizado por esta ST al PNVIR desde el inicio de operaciones en 2019 hasta 2024. Sobre esta base, considera que, según lo dispuesto en el AF, el subtema PNVIR (AF 1.3.1.1) se califica como **iniciado con avances, con retrasos y en correspondencia parcial con el AF.**

De acuerdo con el análisis de esta ST, se observan avances en la implementación del PNVIR en los diferentes modos de transporte en él priorizados. En el modo carretero, esta ST destaca acciones en los 6 indicadores relacionados con las intervenciones viales a nivel nacional, la priorización de corredores y la inclusión de las JAC en los procesos de contratación; en los modos fluvial y aéreo, las acciones han superado la planeación propuesta. Sin embargo, esta ST considera que las metas establecidas para los modos carretero, fluvial y aéreo en el PNVIR son bajas, y que, en el caso carretero, las acciones implementadas hasta ahora no

incluyen la construcción ni la ampliación de la red vial. Esto refleja una falta de correspondencia con los objetivos estratégicos planteados en el AF.

6. Oportunidades de mejora del PNVIR

- Actualizar las metas asociadas a los tres modos carretero, fluvial y aéreo, y ampliarlas para acelerar la consecución de las metas asociadas a la reducción de pobreza extrema, todas las dimensiones de pobreza rural y el cierre de brechas de interconectividad entre lo rural y lo urbano.
- Incluir indicadores y metas específicas para grupos étnicos.
- Incluir indicadores y metas específicas para mujeres y poblaciones LGBTIQ+.
- Incluir metas específicas para la gestión vial en los municipios PDET.
- Equilibrar las gestiones de intervención que se vienen adelantando en los municipios PDET. Lo anterior implica centrar la gestión en las subregiones que a seis años de implementación del PNVIR presentan mayores niveles de rezago, articulando todos los modos de transporte priorizados.
- Avanzar y gestionar acciones de intervención vial en los tres modos de transporte dispuestos para los 19 municipios que no reportan intervenciones.
- Definir la relación entre indicadores del PND 2022-2026 contemplados en SINERGIA e indicadores PNVIR en el PMI.
- Ampliar el espectro de intervención vial para el modo carretero, incluyendo la construcción y ampliación de la malla vial, particularmente la de los municipios que se encuentran desconectados de esta, en consonancia con lo que se ha planteado en las iniciativas incluidas en los PATR.
- Desagregar el reporte de los indicadores A.23 y A.23P, distinguiendo la gestión en vías secundarias y vías terciarias.
- Garantizar la interoperabilidad de la información entre la ART y el Ministerio de Transporte, para clarificar qué iniciativas PDET contribuyen a la implementación del PNVIR.
- Activar las iniciativas PDET asociadas a los modos carretero, fluvial y aéreo que aún no cuentan con ruta de implementación.
- Definir una ruta de acción y acompañamiento prioritario, que permita que las alcaldías que no han realizado acciones para la consolidación de su PVM entiendan la importancia de este y puedan llevarlo a cabo.

Bibliografía

- Agencia Nacional de Infraestructura [ANI]. (2024). *Informe de gestión 2023*. Autor.
- Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (2024a). *Así avanza en PDET. Avance en iniciativas*. <https://centralpdet.renovacionterritoio.gov.co/asi-avanza-el-pdet/>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2024b). *Respuesta a solicitud de información de la STCIV. Rad. No 20242300066162 y 20242400066642*. Autor.
- Cardona, A. (8 de agosto de 2024). *Este es el futuro para los principales aeropuertos y sus concesiones en Colombia*. <https://www.valoraanalitik.com/futuro-para-los-principales-aeropuertos-en-colombia/>
- Contraloría General de la República. (2023). *Séptimo informe al Congreso de la República*. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-12/SEPTIMO%20INFORME%20AL%20CONGRESO%20DE%20LA%20REP%C3%9ABLICA%20CONTORALOR%C3%8DA%20GENERAL%20DE%20LA%20REP%C3%9ABLICA%202023.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). A. 23 *Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento*. <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/TQvAbcYqcawsFFzWua98>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2016). *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
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Obtenido de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/PND-2023/PND_2018-2022/pdf/tomo-1-dnp.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Colombia, potencia mundial de la vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Obtenido de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador>
- Gobierno Nacional y Farc-Ep. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Autor.
- Grupo Motor PDET municipio de El Bagre en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. (24 de agosto de 2024). (ST – Punto 1, Entrevistador).
- Grupo Motor PDET municipio de Remedios en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. (23 de agosto de 2024). (ST – Punto 1, Entrevistador).
- Grupo Motor PDET municipio de Tibú en la subregión Catatumbo. (18 de abril de 2024). Proceso de actualización de las iniciativas de los PATR. Reunión de la ST–Punto 1 con líderes del Grupo Motor PDET municipio de Tibú en la subregión Catatumbo. (ST – Punto 1, Entrevistador).

- Instancia Especial de Mujeres [IEM]. (2023). *Informe de seguimiento al enfoque de género en el acuerdo final de paz: voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios*. Autor.
- Instituto Kroc. (5 de septiembre de 2024). *Intervención de infraestructuras fluviales y aeroportuarias en el Urabá. Conversación de la ST–Punto 1 con enlace territorial del Instituto Kroc en el Urabá. (ST – Punto 1, consultante)*. Autor.
- Instituto Nacional de Vías [INVÍAS]. (s.f. a). *Visitas 2024*. Caminos Comunitarios. Recuperado el 18 de agosto de 2024 de <https://caminoscomunitarios.invias.gov.co/visitas.php>
- Instituto Nacional de Vías. (s.f. b). *Preguntas frecuentes ¿A qué le apuesta el gobierno Nacional con el programa Caminos Comunitarios de la Paz Total?* Recuperado el 7 de agosto de 2024 de <https://caminoscomunitarios.invias.gov.co/faqs.php>
- Instituto Nacional de Vías. (2023). *Informe de rendición de cuentas Construcción de paz*. <https://www.invias.gov.co/index.php/normativa/politicas-y-lineamientos/hechos-de-transparencia/rendicion-de-cuentas/17035-informe-de-rendicion-de-cuentas-construccion-de-paz-2023/file>
- Instituto Nacional de Vías. (2024a). *Convenios de caminos comunitarios con las comunidades continúan vigentes: Invías*. Recuperado el 16 de agosto de 2024 de <https://www.invias.gov.co/index.php/sala/noticias/5391-convenios-de-caminos-comunitarios-con-las-comunidades-continuan-vigentes-invias>
- Instituto Nacional de Vías. (2024b). *Plan de acción anual 2024*. <https://www.invias.gov.co/index.php/normativa/politicas-y-lineamientos/hechos-de-transparencia/planeacion-gestion-y-control/16661-plan-de-accion-anual-2024-v-1>
- Instituto Nacional de Vías. (2024c). *Respuesta a solicitud de información de la STCIV*. Rad. No 2024I-VBOG-062193. Autor.
- Ministerio de Transporte. (2018). *Plan Nacional de Vías para la Integración Regional PNVIR*. Autor.
- Ministerio de Transporte. (2020). *Formato registro de avance indicadores PMI con desagregación territorial y poblacional; enero-diciembre de 2020*. <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/TQvAbcYqcawsFFzWua98>
- Ministerio de Transporte. (2021). *Formato registro de avance indicadores PMI con desagregación territorial y poblacional; enero-diciembre de 2021*. <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/TQvAbcYqcawsFFzWua98>
- Ministerio de Transporte. (2022). *Formato registro de avance indicadores PMI con desagregación territorial y poblacional; enero-diciembre de 2022*. Autor.
- Ministerio de Transporte. (2023). *Formato registro de avance indicadores PMI con desagregación territorial y poblacional; enero-diciembre de 2023*. <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/TQvAbcYqcawsFFzWua98>
- Ministerio de transporte. (2024a). *Rendición de cuentas del sector transporte 2023*. Autor.
- Ministerio de transporte. (2024b). *Informes de gestión 2023*. Autor.
- Ministerio de Transporte. (2024c). *Formato registro de avance indicadores PMI con desagregación territorial y poblacional*. <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/TQvAbcYqcawsFFzWua98>

- Ministerio de transporte. (2024d). *Reforma Rural Integral informe cualitativo de avance del plan nacional sectorial nacional de vías para la integración regional PNVIR corte: abril-junio de 2024*. Autor.
- Ministerio de transporte. (2024e). *Reforma Rural Integral informe cualitativo de avance del plan nacional sectorial nacional de vías para la integración regional PNVIR corte: enero-marzo de 2024*. Autor.
- Ministerio de Transporte. (2024f). *Soporte cuello de botella del indicador vías regionales y caminos ancestrales intervenidos: SINERGIA*. Autor.
- Ministerio de Transporte. (30 de septiembre de 2024g). *Ejecución en vías regionales, caminos ancestrales y caminos comunitarios de la paz total*. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/11845/ejecucion-en-vias-regionales-caminos-ancestrales-y-caminos-comunitarios-de-la-paz-total/>
- Ministerio de Transporte. (2024h). *Respuesta a solicitud de información de la STCIV*. Rad. No 20245301025471. Autor.
- Rubiños, S. (12 de enero de 2024). *Las vías terciarias en Colombia: A la espera de que se ejecuten proyectos*. Periódico UNAL. <https://periodico.unal.edu.co/articulos/las-vias-terciarias-en-colombia-a-la-espera-de-que-se-ejecuten-proyectos>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV). Entrevista a liderazgo de la subregión Sur de Bolívar. (26 de agosto de 2024a). (ST – Punto 1, Entrevistador)
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación [STCIV]. (2024b). *Duodécimo cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Autor.
- Semana. (28 de septiembre de 2024). *El gobierno le entregó más de un billón de pesos a las JAC para construir vías terciarias, pero la ejecución ha sido pésima*. Redacción Semana. <https://www.semana.com>
- Sistema Integrado de Información para el Posconflicto [SIIPO]. (2024). *Indicadores*. <https://siipo.dnp.gov.co/buscarindicador>
- Superintendencia de Transporte. (2022). *Caracterización Fluvial de Colombia 2022*. <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/superintendencia-delegada-de-puertos/caracterizacion-fluvial-de-colombia-2022/>
- Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil [UAEAC]. (2023). *Plan de Acción 2023. Informe ¿cómo vamos? cuarto trimestre 2023*. Autor.
- Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte [UPIT]. (21 de agosto de 2024). *Respuesta a solicitud de información sobre las responsabilidades de la UPIT en el marco de la implementación de algunas disposiciones del PNVIR, del Punto 1 de Reforma Rural Integral para la construcción Segundo informe especial de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz*. Rad. No. 2024-R-450-000820ID5613. Autor.
- Veeduría Ciudadana de Zambrano. (4 de septiembre de 2024). *Video reportaje sobre el estado de intervención del muelle de Zambrano*.

Anexos

Anexo 1. Municipios PDET que no reportan intervención asociada con el modo carretero

Subregión PDET	Departamento	Municipio
Chocó	Antioquia	Murindó
	Antioquia	Vigía del Fuerte
	Chocó	Condoto
	Chocó	Litoral del San Juan
	Chocó	Medio San Juan
	Chocó	Sipí
Cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño	Caquetá	Solano
Alto Patía y norte del Cauca	Cauca	Caldono
	Cauca	Toribio
Pacífico medio	Cauca	Guapi
Sierra Nevada-Perijá-zona bananera	La Guajira	Fonseca
Pacífico y frontera nariñense	Nariño	El Charco
	Nariño	Francisco Pizarro
	Nariño	La Tola
	Nariño	Mosquera
	Nariño	Olaya Herrera
	Nariño	Roberto Payán
	Nariño	Santa Bárbara
Sur del Tolima	Tolima	Planadas

PUNTO

2

Participación Política

Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política

1. Introducción

El punto 2 del Acuerdo final “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, establece las garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general y para los nuevos movimientos surgidos tras la firma del Acuerdo Final (AF 2.1.), y como uno de sus propósitos principales, generar espacios para la democracia y el pluralismo en Colombia. Este informe especial presenta un balance de la implementación territorial de los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política (AF 2.1.1.) y de las condiciones de seguridad para que los cabildantes ejerzan sus actividades de control político en los cuerpos colegiados respectivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1909 de 2018 (Estatuto de la Oposición Política) y los artículos 4 y 16 del Decreto 895 de 2017.

La priorización de este tema general, así como de sus subtemas, responde a dos criterios. El primero, de necesidad, se refiere al escaso conocimiento sobre el funcionamiento del Estatuto de la Oposición Política a nivel territorial y la situación de violencia en algunas regiones del país, lo cual afecta directa e indirectamente el ejercicio de este derecho fundamental. El segundo criterio, de oportunidad, surge de la instalación de los nuevos gobiernos territoriales, lo que permite observar la evolución de la apropiación territorial del mencionado Estatuto desde su aprobación en 2018, para evaluar posibles avances o retrocesos en su implementación.

Lo aquí expuesto complementa los análisis de informes previos de esta ST, como el decimotercer informe (2024b), que monitoreó en profundidad el cumplimiento de las garantías de seguridad para el ejercicio político; el decimocuarto informe (2024a), que priorizó la verificación del funcionamiento del Estatuto de la Oposición a nivel nacional; y el primer informe especial (2024c), que analizó los bloqueos políticos e institucionales que han impedido el funcionamiento articulado y coordinado del Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) tanto a nivel nacional como territorial.

2. Avances generales del subtema priorizado

Conforme a lo dispuesto en la Ley 1909 de 2018 y en las resoluciones del Consejo Nacional Electoral 3134 de 2018 y 3941 de 2019, los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición cuentan con una serie de beneficios y garantías que les sirven como incentivo para realizar un mayor y mejor control sobre los gobiernos de turno en todos los niveles territoriales (nacional, departamental, municipal y local)¹. Según la Ley 1909 de 2018, la oposición política es “un derecho fundamental autónomo que goza de especial protección por el Estado y las autoridades públicas” (artículo 3), cuyo propósito es “proponer políticas alternativas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente el control político sobre la gestión del gobierno” (artículo 4).

De acuerdo con el ejercicio de monitoreo reciente realizado por esta ST en su decimocuarto informe, el subtema del Estatuto de la Oposición se calificó completado, con avances en su implementación y en correspondencia parcial respecto del marco normativo.

Completado, porque el compromiso específico del AF se cumplió con la expedición del Estatuto de la Oposición Política en 2018.

Con avances en su implementación, porque desde su expedición diferentes partidos se han declarado en oposición en sus respectivos cuerpos colegiados y han desarrollado acciones propias de control político. Entre los eventos relevantes de implementación asociados a la aplicación de dicho Estatuto, esta ST identifica durante 2024 los siguientes:

- La citación de distintos funcionarios del Gobierno nacional a debates de control político entre enero y agosto de 2024.
- El uso que los partidos de oposición hicieron del derecho a definir el orden del día en la Comisión Séptima, en abril de este año, conforme al artículo 19 de la Ley 1909 de 2018, lo que les permitió bloquear una de las principales propuestas del Gobierno nacional: la reforma a la salud (*El Espectador*, 2024).
- La intervención de dos representantes de los partidos de oposición para controvertir la alocución del presidente Gustavo Petro durante la instalación de las sesiones del Congreso de la República, el pasado 20 de julio (*Noticias RCN*, 2024).
- El mayor dinamismo en la acogida del Estatuto de la Oposición Política a nivel subnacional, con ocasión de la instalación de los nuevos Concejos

Municipales y Asambleas Departamentales. Esto se demuestra con mayor detalle en la siguiente sección.

- La asignación al Consejo Nacional Electoral de 2.300 millones de pesos para la vigencia 2024, con el fin de financiar los espacios adicionales en medios de comunicación, que deben concederse a los partidos declarados en oposición, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 1909 de 2018 (Procuraduría General de la Nación, 2024).
- La presentación, por parte de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, de los informes sobre el cumplimiento del Estatuto de la Oposición Política, según lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 30 de dicho marco normativo.

En correspondencia parcial respecto al marco normativo, porque de acuerdo con el análisis de esta ST, durante este primer semestre se han identificado las siguientes dificultades en su implementación:

- Aunque se reportó la asignación de recursos al Consejo Nacional Electoral, aún está pendiente el trámite contractual que facilite la asignación de los espacios en los medios de comunicación del Estado a los que tienen derecho los partidos declarados en oposición, conforme al artículo 13 de la Ley 1909 de 2018.
- Existe un problema de diseño que ha generado un desfase temporal entre el plazo que tienen los partidos políticos para declararse en oposición y los tiempos en que se define la composición de las mesas directivas de las corporaciones públicas a nivel local. Este desfase les limita el derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados respectivos.
- Los riesgos asociados a la actividad política, que persisten en algunas regiones del país, afectan la labor de control político que le corresponde a las personas que fungen como diputados y concejales, lo cual, por extensión, incide negativamente en el ejercicio del derecho a la oposición. Entre enero y agosto de 2024 se registró el asesinato de cinco concejales, la desaparición de una concejala y amenazas.

Ante la persistencia de estos riesgos para los cabildantes a nivel territorial, se ha denunciado que la Unidad Nacional de Protección no ha brindado una respuesta adecuada a las solicitudes que se le han presentado. El último informe de la Procuraduría General de la Nación (2024) sobre el Estatuto de la Oposición Política, señaló que los registros de la mencionada Unidad no permiten distinguir si los solicitantes de medidas de protección pertenecen a una organización política declarada en oposición.

3. Análisis

Como parte de su ejercicio de verificación, esta ST analiza en detalle los avances reportados sobre la apropiación territorial del Estatuto y examina las condiciones de inseguridad que, de manera directa e indirecta, afectan el ejercicio de este derecho fundamental en algunas regiones del país.

Apropiación territorial del Estatuto de la Oposición Política

El artículo 7 de la Ley 1909 de 2018 extiende los incentivos y facultades a las organizaciones políticas que se declaren en oposición tanto a nivel departamental como municipal. Con el fin de verificar la apropiación territorial del Estatuto desde su expedición en 2018, se analizó si el número de departamentos y municipios en los que, al menos, un partido político se declaró en oposición, aumentó o no en el período actual (2024-2028) en comparación con el anterior (2020-2024).

Asambleas departamentales

A nivel departamental, de acuerdo con la base de datos de las declaraciones políticas registradas ante el Consejo Nacional Electoral (CNE), en 2020 un total de 19 departamentos contaron con, al menos, 1 partido declarado en oposición, lo que representó el 59 % de los departamentos del país. Para 2024 este número aumentó a 22, lo que equivale al 69 % (mapas 1 y 2).

Al comparar el número de departamentos en los que cada partido político se declaró en oposición, se identifican algunos cambios relevantes entre 2020 y 2024. Mientras en 2020 el partido Alianza Verde se declaró en oposición en 10 Asambleas Departamentales, en 2024 solo lo hizo en 4 de ellas. A su vez, el Partido de la U, que en 2020 se declaró en oposición en 1 Asamblea Departamental, en 2024 se destacó por ser el partido con el mayor número de Asambleas donde es oposición, con un total de 6 departamentos. Mayor estabilidad evidenciaron los partidos Centro Democrático, Polo Democrático y el Partido Liberal, que conservan el mismo número de Asambleas Departamentales en las que se declararon en oposición o registran un ligero incremento en el 2024, con 4, 4 y 3 departamentos, respectivamente (gráfica 1).

En lo que corresponde a la conformación de las mesas directivas de las 32 Asambleas Departamentales del país, la Defensoría del Pueblo (2024) registra información relevante para 24 de ellas. De estas 24, identificó que en 12 la oposición ocupó 1 puesto en la mesa directiva; en 4 no se le dio participación; mientras que en 8 no hubo declaratoria de partidos en oposición.

Tabla 1. Participación de partidos de oposición en mesas directivas de Asambleas Departamentales (2024)

Con acceso a la mesa directiva	Amazonas, Bolívar, Boyacá, Casanare, Cesar, Guaviare, Nariño, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre y Tolima.
Sin acceso a la mesa directiva	Antioquia, Chocó, Huila y Vaupés.
Sin declaratoria de partidos oposición	Arauca, Caquetá, Cauca, Cundinamarca, Guainía, Meta, Norte de Santander y Putumayo.
Sin información	Archipiélago de San Andrés, Valle del Cauca y Vichada.
Información insuficiente	Atlántico, Caldas, Córdoba, La Guajira y Magdalena.

Fuente: Defensoría del Pueblo (2024).

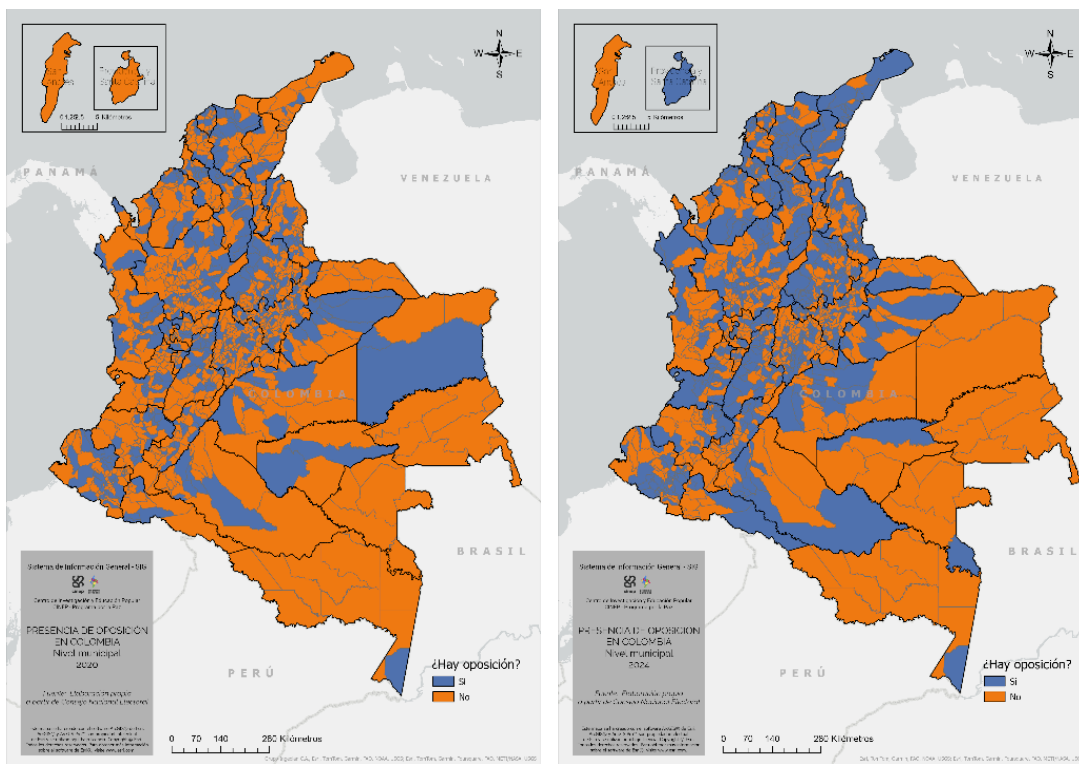
Concejos municipales

Teniendo como base 1.101 municipios y las declaraciones realizadas por los partidos políticos ante el CNE, para el año 2020 se identificaron 409 municipios con al menos 1 partido declarado en oposición en el Concejo, esto es, el 37 % del total de municipios del país. Para el año 2024 se registraron 142 municipios más con partidos declarados en oposición, para un total de 551, es decir, un poco más del 50 % del total de los municipios del país (mapas 3 y 4).

Al comparar el número de municipios en los que algún partido político se declaró en oposición, se destaca que el Partido de la U, el Partido Liberal, Cambio Radical, Alianza Social Indígena y Centro Democrático incrementaron el número de Concejos Municipales en los que asumieron ser oposición: en el caso del Partido de la U, pasó de ser oposición en 62 Concejos en 2020 a 125 en 2024; el Partido Liberal pasó de 92 a 106; Cambio Radical, que en 2020 se declaró en oposición en 41 Concejos, en 2024 lo hizo en 66; Alianza Social Indígena, que en 2020 se declaró en oposición en 27 Concejos, en 2024 lo hizo en 54; y el Centro Democrático pasó de ser oposición en 39 Concejos Municipales a 44 en este 2024. Por su parte, la Alianza Verde, que en 2020 se declaró partido de oposición en 100 Concejos Municipales, para este nuevo período lo hizo en 89 (gráfica 2).

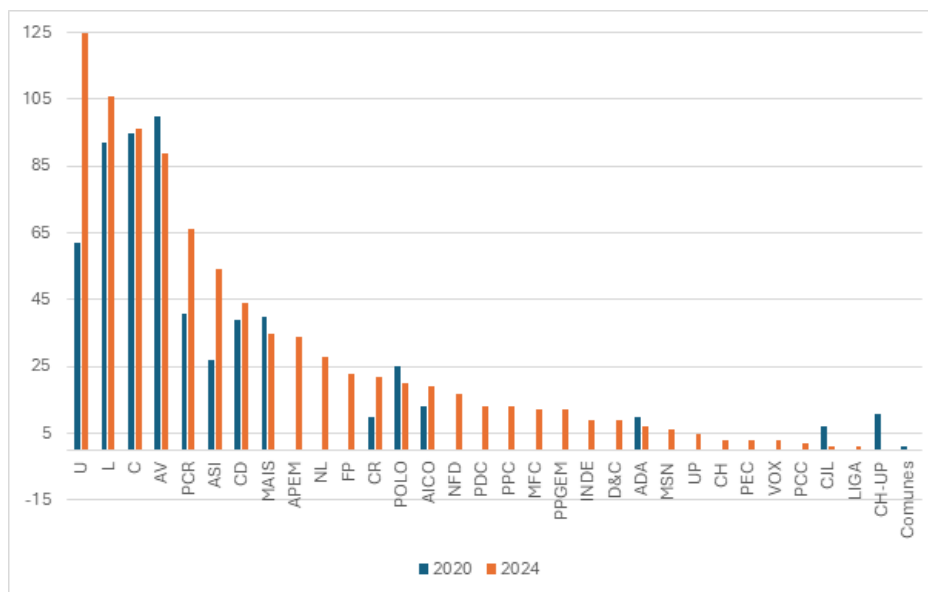
Mapa 3. Presencia de la oposición en Colombia, nivel municipal (2020).

Mapa 4. Presencia de la oposición en Colombia, nivel municipal (2024).



Fuente: CNE. Elaboración Propia.

Gráfica 2. Número de Concejos Municipales con fuerzas de oposición por partido político. Comparados gobiernos locales 2020-2023 / 2024-2027.



Fuente: CNE. Elaboración Propia.

En lo que corresponde a la conformación de las mesas directivas de los Concejos Municipales de las 31 ciudades capitales, la Defensoría del Pueblo (2024) identificó que en 12 Concejos la oposición tuvo participación en las mesas directivas; en 3 Concejos, aunque hubo partidos que se declararon en oposición, no tuvieron acceso a las mesas directivas; y en 7 no hubo participación debido a que ningún partido se declaró en oposición.

Tabla 2. Participación de partidos de oposición en mesas directivas de Concejos Municipales 2024

Con acceso a la mesa directiva	Florencia, Yopal, Valledupar, Bogotá, Neiva, Villavicencio, Pasto, Cúcuta, Mocoa, Armenia, Sincelejo e Ibagué.
Sin acceso a la mesa directiva	Medellín, Leticia y Barranquilla.
Sin declaratoria de partidos de oposición	Arauca, Tunja, Manizales, Riohacha, Pereira, Cali y Mitú.
Sin información	Quibdó, Montería, Inírida, Puerto Carreño y el distrito de Santa Marta.
Datos insuficientes	Cartagena, Popayán, Bucaramanga.

Fuente: Defensoría del Pueblo (2024).

Aunque la ausencia de partidos políticos declarados en oposición en la mitad de los municipios y en un tercio de los departamentos da cuenta de que el Estatuto no se ha activado en todo el territorio nacional, el incremento en el número de Concejos Municipales y Asambleas Departamentales con partidos declarados en oposición para el período 2024-2027 es un avance importante. Asimismo, el hecho de que partidos políticos de las más diversas orientaciones ideológicas se reconozcan como oposición en distintos lugares del país es un síntoma positivo para la promoción de un mayor pluralismo político y una oportunidad para fortalecer la democracia local en Colombia.

Programa de protección a organizaciones declaradas en oposición

El artículo 4 (numeral 3) del Decreto 895 de 2017 y el artículo 30 de la Ley 1909 de 2018 establecieron la creación de un programa de protección para organizaciones políticas declaradas en oposición, el cual fue incluido en las medidas de protección contempladas en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). A su vez, el artículo 16 del mencionado decreto definió que la Unidad Nacional de Protección (UNP) debía articular programas de protección y seguridad con enfoque de género y diferencial para sus directivos y miembros.

Para evaluar la posible asociación entre la ausencia de garantías de seguridad y el número de partidos declarados en oposición en los municipios PDET, esta

ST aplicó la correlación de Spearman, utilizando como proxy el número de líderes sociales asesinados entre 2017 y 2023. Los resultados no mostraron una relación estadísticamente significativa entre estas dos variables². Sin embargo, la evidencia cualitativa indica que la actividad política continúa siendo de alto riesgo y que, por extensión, afecta la labor de control político propia de los cuerpos colegiados subnacionales como las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales. De acuerdo con los datos del Observatorio Político Electoral de la Misión de Observación Electoral (2024), en los primeros cuatro meses de 2024 se presentaron 58 hechos de violencia en contra de funcionarios públicos electos en 2023, cifra 4 veces mayor que la reportada para ese mismo período en 2020.

En este mismo sentido, según las declaraciones públicas del presidente ejecutivo de la Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia (Confenacol), más de 500 cabildantes se encuentran amenazados y varias corporaciones, en pleno, se encuentran bajo la mira de los violentos. A ello se suma el asesinato de 6 concejales y la desaparición de 1 concejala en lo que va corrido del año:

- El 2 de enero de 2024 falleció el concejal Eliecid Ávila (Partido Conservador), luego de sufrir un atentado en el municipio de Tuluá (Valle del Cauca).
- El 7 de abril de 2024 asesinaron a Bryan Duván Medina Ospina, concejal del municipio de Viterbo (Caldas) por el Partido Conservador.
- El 19 de abril asesinaron a Carlos Arturo Londoño Marín, concejal del municipio de Tuluá (Valle del Cauca) por el Partido Conservador.
- El 27 de abril asesinaron a John Fredy Gil Franco, concejal del municipio de Jamundí (Valle del Cauca) por el Movimiento Alianza Social Indígena.
- El 19 de mayo asesinaron a Eduardo Cedeño García, concejal del municipio de San Vicente del Caguán por el Partido Liberal.
- El 26 de mayo asesinaron a Carlos César Camacho, concejal de Santa Barbara de Iscuandé (Nariño) por el Partido Conservador.
- El 27 de mayo denunciaron la desaparición de Sandra Milena Betancourt Buitrón, concejal del municipio de Argelia (Cauca) por el Partido Conservador.

Aunque estos asesinatos son materia de investigación y, en algunos casos, las autoridades avanzaron ágilmente en la captura de los presuntos responsables, el vocero de Confenacol advirtió que estos hechos violentos evidencian que “no tienen las garantías mínimas para ejercer las funciones como concejales y hacer un debido control político” (*El Nuevo Siglo*, 2024). Además, señaló que la UNP no ha brindado esquemas suficientes, citó la respuesta a un derecho de petición que desde la Confederación le dirigieron e informó que en 2023 la entidad había

asignado 255 celulares, 227 chalecos, 52 vehículos y 160 personas de apoyo. Medidas que, a su juicio, no se corresponden con un universo de más de 12.000 concejales en el país (*RCN Radio*, 2024).

En una dirección similar, la Procuraduría General de la Nación (2024) señaló que, entre las solicitudes de protección que recibía la UNP de parte de directivos y miembros de grupos políticos, no era posible diferenciar cuántos de estos grupos eran partidos declarados en oposición, lo cual dificulta el seguimiento a las garantías de este derecho fundamental. Asimismo, llamó la atención en que, a la fecha, no se ha reglamentado el Programa de Protección para los Partidos Declarados en Oposición.

La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, en respuesta a consulta presentada por esta ST, afirmó que el Programa en cuestión no se ha emitido (comunicación personal). Sin embargo, indicó que los miembros de los partidos declarados en oposición son objeto de medidas de protección por parte de la UNP, en el marco de otros programas como:

- El Programa de Prevención y Protección de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de personas, grupos y comunidades, en el que se establece como sujetos de protección en razón del riesgo: los dirigentes o activistas de grupos étnicos; directivos y miembros de organizaciones políticas, declaradas en oposición, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 1909 de 2018 o la norma que la modifique, adicione o sustituya.
- El Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano.
- El Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP.

De acuerdo con la información recolectada y analizada en este apartado, esta ST concluye que existen limitaciones en materia de seguridad y que hay asuntos pendientes de resolver, que afectan el ejercicio de la política en general y de la oposición política en particular e inciden en las garantías de seguridad que permitan a los cabildantes ejercer debidamente sus labores de control político.

4. Enfoques

Según información de la Defensoría del Pueblo (2024), en 15 de las 24 mesas directivas de las Asambleas Departamentales sobre la cuales obtuvo información, las

diputadas ocupan cargos como presidentas, primeras vicepresidentas, segundas vicepresidentas o miembros regulares; únicamente en las Asambleas de Quindío y Cesar lo hacen en representación de partidos declarados en oposición; y en las 9 restantes no tienen representación en las mesas directivas.

Y en las mesas directivas de 25 Concejos de ciudades capitales identifiqué que, en 10 de estas, se habían nombrado mujeres, pero únicamente en Bogotá y Pasto lo hacen en representación de partidos que se declararon en oposición.

Para esta ST, el reducido número de mujeres representantes de la oposición en mesas directivas tanto de las Asambleas como de los Concejos analizados por la Defensoría del Pueblo, representa un reto para la apertura democrática, por cuanto expresa poca inclusión de las mujeres en la política. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2024), este fenómeno está asociado a una baja postulación de candidatas a los cargos en las mesas directivas, por parte de los partidos políticos declarados en oposición.

En cuanto a las medidas de protección con enfoque diferencial y de género, si bien el artículo 30 del Estatuto de la Oposición Política establece que, en el marco del SISEP, se debe estructurar un programa de protección y seguridad dirigido a los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición considerando dichos enfoques, sin embargo, este programa no ha sido creado, lo que representa un aspecto pendiente en el proceso de implementación.

5. Conclusiones

En este informe especial se presenta un balance sobre la implementación territorial de los *derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general* (AF 2.1.1.) y de las condiciones de seguridad para que los cabildantes y diputados puedan ejercer sus actividades de control político en los respectivos cuerpos colegiados, atendiendo lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1909 de 2016 y los artículos 4 (numeral 3) y 16 del Decreto 895 de 2017.

La calificación otorgada por esta ST en el informe 14 persiste, a pesar de los avances en materia de apropiación territorial del Estatuto de la Oposición Política. Por lo tanto, este tema se califica como completado, con avances en su implementación y en correspondencia parcial respecto del marco normativo.

Durante la elaboración del presente informe, esta ST constató las dificultades que existen para acceder a información actualizada y consolidada que permita verificar y monitorear, sistemáticamente, el cumplimiento de las garantías para los miembros de los partidos políticos que se declaren en oposición a nivel territorial: en lo que respecta al Estatuto de la Oposición Política, el explorador de datos del

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: octubre 02 de 2024

Consejo Nacional Electoral sigue desactualizado, las corporaciones públicas subnacionales no tienen información disponible y en el caso de los partidos políticos con personería jurídica, solo el partido Alianza Verde ofrece información actualizada y consolidada sobre sus declaratorias políticas en los departamentos y municipios del país³; y en las rendiciones de cuentas de la UNP no es posible, en la información accesible, diferenciar de manera clara el porcentaje de solicitudes hechas por miembros de partidos políticos declarados en oposición a nivel territorial.

Pese a ello, de la información recolectada y el análisis aquí presentado, esta ST destaca las siguientes conclusiones generales sobre el funcionamiento del Estatuto de la Oposición a nivel subnacional, según lo establecido en los marcos normativos ya mencionados.

Primera: se observa una progresiva, pero aún incompleta apropiación territorial del Estatuto de la Oposición Política, pese al incremento del número de departamentos y municipios en cuyos cuerpos colegiados hubo partidos declarados en oposición. Mientras en 2020 el 59 % de los departamentos y el 37 % de los municipios contaron con partidos declarados en oposición, en el 2024 estos porcentajes fueron del 69 % y del 50 % respectivamente, equivalentes a 4 departamentos y 142 municipios más, para un total de 22 Asambleas y 551 Concejos Municipales.

Segunda: aunque la violencia, medida a partir del homicidio de liderazgos sociales entre 2017 y 2023, no se asocia con la posibilidad de que uno o más partidos se declaren en oposición, es evidente que de manera indirecta sí afecta la posibilidad de que tales partidos ejerzan adecuadamente acciones de control político. La violencia en contra de concejales, en particular, y de funcionarios públicos, en general, es un signo claro de la necesidad de tomar mayores medidas de protección y seguridad para este sector poblacional y de activar el Programa de Protección de Organizaciones Declaradas en Oposición a la mayor brevedad. Ciertamente la violencia en contra de los y las cabildantes está lejos de alcanzar los niveles reportados en los años más fuertes del conflicto armado colombiano, sin embargo, los signos de alerta son suficientemente indicativos de la urgencia de tomar las medidas de mitigación, protección y prevención acertadas.

Tercera: la baja participación y visibilidad de las mujeres de los partidos de oposición en las mesas directivas de Concejos y Asambleas son síntoma de un problema más general: las barreras que enfrentan para participar en política y acceder a cargos públicos.

6. Oportunidades de mejora

Esta ST considera las siguientes oportunidades de mejora, con el fin tanto de facilitar la verificación como de robustecer el ejercicio del derecho a la oposición, conforme a lo dispuesto en la Ley 1009 de 2018 y el Decreto 895 de 2017:

- En el marco de sus competencias y capacidades, el Consejo Nacional Electoral, los cuerpos colegiados subnacionales y los partidos políticos pueden recopilar, actualizar y publicar información de manera oportuna sobre diferentes aspectos del Estatuto de la Oposición a nivel territorial.
 - Con la actualización del explorador de datos, el Consejo Nacional Electoral puede hacer más transparentes las declaratorias políticas de los partidos a nivel territorial y los cambios de posición que, por una sola vez, están autorizados para realizar en el período actual (2024-2027). Una forma de mejorar la comprensión del funcionamiento del Estatuto es la sistematización de las acciones de protección a la oposición.
 - Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, a través de sus portales web, pueden facilitar a la ciudadanía información sobre las actividades de los partidos de oposición relacionadas con el derecho de réplica, la aprobación de órdenes del día y el acceso a medios de comunicación. De igual manera, conforme al artículo 19 de la Resolución 3134 de 2018 del Consejo Nacional Electoral (CNE), remitir a este órgano electoral el informe anual sobre la participación de las organizaciones políticas con personería jurídica declaradas en oposición, con la respectiva agenda y el registro correspondiente.
 - Los partidos políticos declarados en oposición pueden contribuir comunicando de manera oportuna y amplia lo que ocurre con sus miembros a nivel territorial en materia de seguridad y protección. Esto facilitaría la agregación y atención de sus demandas, y la interlocución con las autoridades e instancias que tienen la responsabilidad de proteger y garantizar el ejercicio de este derecho humano fundamental en todo el territorio nacional.
- La reciente activación de la Instancia de Alto Nivel del SISEP es otra importante oportunidad de mejora, dado que una de sus funciones es “servir de espacio de interlocución y seguimiento a las condiciones de seguridad y protección de los integrantes de los partidos y movimientos políticos y, especialmente los que ejerzan la oposición” (numeral 3, artículo 7, Decreto 895 de 2017).

- Aunque se observa una mayor apropiación territorial del Estatuto de la Oposición Política en el período actual de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, en comparación con lo reportado en el período inmediatamente anterior, esta apropiación sigue siendo muy desigual. El desarrollo de estrategias pedagógicas por parte del CNE podría contribuir a subsanar esta situación.

Bibliografía

- Defensoría del Pueblo. (2024). *Informes del Estatuto de Oposición*. <https://www.camara.gov.co/informes-del-estatuto-de-oposicion>
- El Espectador*. (3 de abril de 2024). *Reforma a la salud, el único tema del orden del día en la Comisión Séptima de Senado*. *Elespectador.com*. <https://www.elespectador.com/salud/reforma-a-la-salud-el-unico-tema-del-orden-del-dia-en-la-comision-septima-de-senado/>
- El Nuevo Siglo*. (30 de junio de 2024). *Denuncian que 550 concejales están amenazados*. *El Nuevo Siglo*. <https://www.elnuevosiglo.com.co/politica/denuncian-que-mas-de-550-concejales-son-amenazados-en-el-pais>
- Misión de Observación Electoral [MOE]. (2024). *La violencia contra líderes y líderes políticas, sociales y comunales ¿Cómo terminó el 2023 y cuál es la perspectiva para el 2024 ante la situación de seguridad en los territorios?* <https://www.moe.org.co/informe-moe-la-violencia-contra-lideres-y-lideresas-politicas-sociales-y-comunales-como-termino-el-2023-y-cual-es-la-perspectiva-para-el-2024-ante-la-situacion-de-seguridad-en-los-territorio/>
- Noticias RCN. (20 de julio de 2024). *Estos fueron los discursos del presidente Petro y la oposición durante la instalación del Congreso* [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=39Ef7CyQqp4>
- Procuraduría General de la Nación. (2024). *Entrega sexto informe de seguimiento a los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018*. <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2024-08/6%20TO%20INFORME%20PROCURADURIA%202024.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2024). *Sexto Informe al Congreso de Seguimiento a los Derechos Establecidos en la Ley 1909 de 2018 – Estatuto de la Oposición Política*. <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2024-08/6%20TO%20INFORME%20PROCURADURIA%202024.pdf>
- RCN Radio. (29 de abril de 2024). *Concejales urgen al Gobierno aumentar esquemas de seguridad, tras asesinato de políticos*. RCN Radio. <https://www.rcnradio.com/colombia/concejales-urgen-al-gobierno-aumentar-esquemas-de-seguridad-tras-asesinato-de-politicos>

- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación [STCIV]. (2024a). *Décimo cuarto informe de verificación de la STCIV*. Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz/Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. <https://cinep.org.co/informes-generales/>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (2024b). *Décimo tercer informe de verificación de la STCIV*. Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz/Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. <https://cinep.org.co/informes-generales/>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (2024c). *Informe Especial de Verificación: Oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial*. Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz/Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. <https://cinep.org.co/wp-content/uploads/2024/04/Informe-especial-STCIV.pdf>

PUNTO
5

A acuerdo sobre las
Víctimas del
Conflicto

Sistema Restaurativo

1. Introducción

El punto 5.1. del AF crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición —hoy Sistema Integral de Paz (SIP)— y ubica al centro del Acuerdo a las víctimas del conflicto armado no internacional. El Sistema enfatiza en la aplicación de medidas restaurativas y reparadoras, para materializar las demandas de justicia y superar la idea de retribución respecto a las sanciones impuestas. Este compromiso se encuentra expreso en el punto 5.1.2., a propósito de la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Así, el AF determina que la justicia restaurativa opera como paradigma orientador del componente de justicia del SIP¹ y la incluye como finalidad esencial de las sanciones propias a imponer ante el reconocimiento de responsabilidad y verdad exhaustiva, detallada y plena².

La incorporación del AF en el sistema jurídico colombiano supuso el reconocimiento de la justicia restaurativa como pilar de la JEP, orientado a satisfacer las necesidades y dignidad de las víctimas, la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición (Acto Legislativo 01 de 2017, art. 1). Además, obliga a todas las instituciones del Estado a cumplir de buena fe con lo pactado, para dar estabilidad y seguridad jurídica al AF. De esta manera, por disposición constitucional, “las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado”, incluidas las de los entes territoriales, “deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final” (Acto Legislativo 02 de 2017)³.

En cumplimiento de estos mandatos, en abril de 2024 la JEP inauguró el Sistema Restaurativo, para reparar el daño causado por los graves crímenes cometidos

¹ La justicia restaurativa “atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición” (AF, 2016, p. 144).

² El listado de sanciones contenido en el AF procura el cumplimiento de los acuerdos en materia de reforma rural integral, participación política y solución al problema de las drogas ilícitas. Además, respecto a daños ocasionados a menores, mujeres y otros sujetos afectados” (AF, 2016, pp. 172-174).

³ Para la Corte Constitucional: “El Acto Legislativo 02 de 2017, convierte el Acuerdo Final [...] en una política pública de Estado cuya implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades del Estado”. En virtud del principio de buena fe: “La actuación de todos los órganos y autoridades del Estado debe guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final” (sentencia C-630 de 2017). Este mandato conecta con el enfoque territorial que “supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades [...]; y procurar implementar las medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y los territorios y con la participación de las autoridades territoriales y diferentes sectores de la sociedad” (AF, 2016, p. 310).

en el conflicto armado. Para ello, tanto la JEP como el Gobierno nacional han convocado a las autoridades responsables de contribuir a la reparación y de adelantar los procedimientos y medidas necesarias para el diseño, imposición, ejecución, monitoreo y verificación de las sanciones propias y de los trabajos, obras y actividades con contenido restaurador-reparador (TOAR)⁴. A pesar de lo anterior, colectivos de víctimas han exigido fortalecer el enfoque territorial, garantizar su participación en el diseño de los proyectos y asegurar la correspondencia de las medidas respecto de los daños causados (Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado).

Estos planteamientos sugieren la necesidad de verificar la correspondencia entre el Sistema Restaurativo y el mandato del AF, respecto de los principios de participación, territorialidad y restauración de los daños⁵. Además, la entrada en funcionamiento del Sistema y de sus proyectos exploratorios ha coincidido con la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), lo que, para esta ST, representa una oportunidad de priorizar, en el marco de este informe especial, el estudio de la materialización del enfoque territorial, a propósito de la articulación nación-territorio, en la ejecución de proyectos restaurativos a nivel territorial.

Así, en este informe se priorizó verificar la implementación del Sistema Restaurativo derivado del punto 5.1.2. del AF. A partir de la identificación de los avances al respecto, la fase analítica del informe se expresa en el estudio de la correspondencia entre el AF, los actos legislativos que lo incorporan al sistema jurídico y el diseño de los proyectos exploratorios. Sobre esta base, primero se presentan los resultados del monitoreo; posteriormente, las conclusiones de esta ST sobre los desafíos en la implementación del enfoque territorial en la ejecución de proyectos restaurativos; y finalmente, se plantean las oportunidades de mejora identificadas en el ejercicio de verificación.

⁴ Las líneas restaurativas del sistema son: acción contra minas; medio ambiente, naturaleza y territorio; infraestructura rural y urbana; memoria y reparación simbólica; daños diferenciales y macrovictimización; educación y capacitación; personas desaparecidas (JEP, 2024e).

⁵ La declaración de principios del AF señala que, la “discusión sobre la satisfacción de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario con ocasión del conflicto, requiere necesariamente de la participación de las víctimas, por diferentes medios y en diferentes momentos” (AF, 2016, p. 201). En ese sentido, los procesos del SIP deben incluir la participación de las víctimas para mediar entre sus expectativas y las capacidades de los responsables de reparar. Paralelamente, otro de los objetivos del SIP es la garantía del “enfoque territorial, diferencial y de género, mediante el tratamiento diferenciado de territorios y poblaciones” (AF, 2016, p. 128).

2. Avances generales del subtema priorizado

El Gobierno nacional y la JEP han insistido en fortalecer la articulación del Estado para la implementación del enfoque de justicia restaurativa en este modelo transicional. A pesar de la complejidad de tal articulación, esta ST destaca que el lanzamiento del Sistema, en abril de 2024, es el resultado de un proceso en el que se han dado importantes pasos para la implementación del enfoque de justicia restaurativa, los cuales se evidencian en la formulación, primero, del Documento Conpes 4094 de 2022; segundo, en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” 2022-2026; y, tercero, en la puesta en marcha de la Instancia de Articulación entre la JEP y el Gobierno colombiano.

El Conpes 4094 fijó los “lineamientos de política para implementar el arreglo institucional del Estado para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación”. Este Conpes parte de identificar una serie de problemas en la implementación del Sistema Restaurativo, que constituyen los ejes estratégicos para la política pública 2022-2026. Estos ejes son: deficiente articulación interinstitucional; falta de claridad en las competencias y condiciones de viabilidad; y ausencia de adecuación de la oferta institucional. De acuerdo con dicho Conpes, el Gobierno nacional y las entidades territoriales deben coordinarse para definir su participación en la ejecución de las sanciones impuestas por la JEP y garantizar el cumplimiento del Decreto 893 de 2017⁶.

El Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” 2022-2026 (Ley 2294 de 2023), establece una serie de herramientas para la articulación de las instituciones del Estado en materia de justicia restaurativa. Se destaca la búsqueda de la paz total como eje transversal del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y, en ese sentido, la transformación de los territorios, la eliminación de las violencias armadas y la materialización de los enfoques de género, cultural y territorial (art. 4). Asimismo, establece mecanismos para la ejecución del plan, entre los que se destacan: proyectos, políticas y programas para la construcción de paz (art. 7); la orientación del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), para el desarrollo de actividades de memoria en el marco de los TOAR (art. 13); la financiación de proyectos de inversión que tengan por objeto la implementación del AF (art. 16); la figura de obras por impuestos (art. 21); e instrumentos para la paz total (art. 7)⁷.

⁶ Al regular los PDET, orienta la implementación de prácticas de justicia transicional restaurativa y cómo llevar a cabo acciones con enfoque territorial de forma participativa.

⁷ Adicionales a los establecidos en el AF, pero articulados con instrumentos de planeación como los PRD, POMCA, planes de vida, planes de etnodesarrollo, PATR, PISDA, entre otros.

El PND también incluye condiciones institucionales para el cumplimiento de las decisiones judiciales adoptadas por la JEP en materia de reparación y sanciones propias (art. 204). Estas condiciones determinan la adecuación y ampliación de la oferta institucional para aplicar las sanciones y medidas de reparación impuestas por la JEP. Al tiempo, dispone que los programas o proyectos con contenido restaurativo se integren con los planes de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, la acción contra minas antipersonal, los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), los Planes de Retorno y Reubicación (PRR) y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), y destaca los pagos por servicios ambientales para la paz que podrán ser implementados en el marco de los TOAR (art. 224).

En concordancia con el Conpes 4094, el PND ordena la creación de una Instancia de Articulación entre el Gobierno nacional y la JEP (art. 205). El objetivo de esta instancia es coordinar el cumplimiento y seguimiento a las medidas de reparación y las sanciones propias. Hacen parte de ella: la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP); los ministerios de Justicia, Igualdad y Defensa; la Agencia de Reincorporación Nacional (ARN), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la JEP y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD). La mencionada Instancia entró en funcionamiento en junio de 2023 (JEP, 2024a).

En abril de 2024, la JEP lanzó el Sistema Restaurativo como parte de la estrategia de acción interinstitucional dirigida a reparar el daño causado por el conflicto armado en Colombia. Dicho Sistema actúa como vehículo para el diseño, ejecución y seguimiento de proyectos restaurativos desarrollados por comparecientes que han admitido responsabilidad y contribuido a la verdad. Los pilares del Sistema operan como contenidos mínimos o deseables de la justicia restaurativa⁸ y se complementan con las líneas restaurativas que constituyen el contenedor de las medidas restaurativas⁹. Además, el Sistema reconoce la necesidad de implementar los enfoques diferenciales, la perspectiva interseccional y el enfoque territorial (JEP, 2024e).

Desde enero la JEP proporcionó a alcaldías y gobernaciones recomendaciones para establecer acciones y medidas que faciliten el cumplimiento de sanciones adaptadas a las particularidades de cada departamento y municipio. Como resultado, la entidad identificó que 103 entidades territoriales —18 gobernaciones y 85 alcaldías— han incorporado dichas recomendaciones, respetando el principio de

⁸ Estos pilares son: reconciliación y paz, dignificación, participación, reconocimiento, reintegración a la vida civil, progresividad, y enfoques diferenciales y territorialidad.

⁹ Las líneas restaurativas son: acción contra minas; medio ambiente y territorio; infraestructura rural y urbana; memoria y reparación simbólica; daños diferenciales y macro victimización; educación, alfabetización y capacitación; y búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

autonomía territorial, en diversas líneas estratégicas de los PDT, alineándose con las directrices restaurativas establecidas por el Acuerdo AOG No. 011 de 2024. Entre los componentes estratégicos considerados se encuentran: la inclusión social, la seguridad ciudadana, el fortalecimiento del gobierno local, el desarrollo social, la conservación del medio ambiente, la justicia e instituciones, así como el Gobierno para el Desarrollo y la Justicia para la Vida (JEP, 2024i).

Dentro de las actividades reportadas por instituciones del Gobierno nacional en materia de articulación frente al Sistema Restaurativo se destacan: la asesoría brindada por la ART a la JEP, para desarrollar estrategias de reparación mediante la metodología de obras por impuestos (ART, 2024); la coordinación para el seguimiento a sanciones y el intercambio de información entre la ARN y la JEP (ARN, 2024); y la identificación de líneas de articulación¹⁰ frente a las sanciones y TOAR, por parte de la Unidad de Restitución de Tierras (URT, 2024). Adicionalmente, esta ST conoció el desarrollo de articulaciones¹¹ para diseñar proyectos restaurativos (anexo 1). En todo caso, los principales avances del Sistema Restaurativo se concentran en la ejecución de tres proyectos exploratorios: Siembras de Vida, en las localidades de Usme y en el PDET-BR (Bogotá-Región) de Sumapaz; Armonicémonos, en el municipio de Barbacoas, subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense; y Horizontes Seguros, en los municipios de Dabeiba y Mutatá de la subregión PDET Urabá Antioqueño, Murindó en la subregión PDET de Chocó y Frontino que no es parte de ninguna subregión PDET.

3. Análisis

Considerando que el Sistema Restaurativo comenzó su desarrollo formal en abril de 2024, las actividades de verificación por parte de esta ST para el presente informe se enfocan en el análisis de: (i) la concordancia entre los proyectos exploratorios y las disposiciones contenidas en el punto 5.1.2. del AF; y (ii) la generación de las condiciones necesarias para la implementación del Sistema Restaurativo por parte de las autoridades locales, en los territorios en que se desarrollan actualmente los tres proyectos exploratorios. Esto, a propósito de la reciente expedición de los PDT.

¹⁰ Centrados en áreas clave como: información sobre zonas afectadas por despojo; reforzamiento de proyectos de retorno, reactivación económica y reconstrucción social; entrega de tierras y limpieza de municiones sin explotar (MUSE) y minas antipersonal (MAP); contribuir a la seguridad de la restitución, entre otras.

¹¹ Espacios de concertación en los que participan la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP); los Ministerios de Justicia, Ambiente, Defensa, Igualdad e Interior; la ARN, la UARIV, la ART, la UBPD, la URT, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el CNMH, y autoridades departamentales y municipales.

El *Manual de justicia transicional restaurativa*, elaborado por la JEP, marcó la incorporación del enfoque restaurativo en el modelo transicional definido en el AF. Al respecto, esta ST destaca que tanto los objetivos¹² como los pilares y las líneas de trabajo restaurativo determinados por la JEP guardan correspondencia con lo planteado en el punto 5.1. del AF y en el Acto Legislativo 01 de 2017. Lo expuesto en el Manual coincide con lo expresado por las partes sobre la materialización de la justicia a través de medidas restaurativas y reparadoras. Además, tanto el Manual como el Sistema Restaurativo se orientan a satisfacer la dignidad y las necesidades expresadas por las víctimas, en orden a garantizar sus derechos. A su vez, los pilares y las líneas restaurativas¹³ reflejan el contenido del principio restaurativo y concuerdan con los criterios fijados para la definición de sanciones propias.

Respecto de la concordancia entre lo acordado en el AF y los proyectos exploratorios, a continuación, se presentan los resultados de la verificación sobre el desarrollo de los pilares y las líneas restaurativas en los tres proyectos, y la forma en que las autoridades locales han creado, o no, las condiciones adecuadas para la implementación efectiva del enfoque territorial.

i. **Siembras de Vida**¹⁴. Ejecutado en las localidades de Usme y Sumapaz (Bogotá), apunta a desarrollar la línea de restauración medioambiental a través de la rehabilitación de 15 hectáreas del corredor ambiental Chingaza-Sumapaz. Esto, con base en una ruta dialógica entre comparecientes, víctimas y comunidad “para hacer memoria de los hechos victimizantes en los términos que se acuerden y construir una iniciativa de cierre simbólico alrededor de la siembra y de la restauración ambiental” (JEP, 2024b). El plan de trabajo abarca: talleres con víctimas y comparecientes para desarrollar líneas de memoria y medio ambiente; construcción dialógica de medidas para asegurar la correspondencia frente a daños ocasionados; y conservación del archivo producido en la ejecución del proyecto (JEP, 2024c).

Esta ST destaca el diseño de una metodología participativa orientada a visibilizar la inclusión de diversos actores (anexo 2), sin embargo, no ha sido posible verificar que se haya implementado a cabalidad, pues mientras la JEP aseguró que

¹² Los objetivos definidos en el Manual son: “1) establecer las bases conceptuales de la Justicia Transicional Restaurativa de la JEP; 2) describir los roles de los diferentes actores involucrados en los procedimientos jurisdiccionales de la JEP para facilitar su intervención en estos; 3) profundizar en la implementación práctica de la Justicia Transicional Restaurativa en algunos procedimientos de la Jurisdicción; y, finalmente, 4) proponer indicadores para la evaluación y monitoreo de medidas de Justicia Transicional Restaurativa en la JEP que posibiliten medir su implementación” (JEP, 2024e, pp. 8 y 9).

¹³ Las líneas se vinculan con el cumplimiento de los puntos 1, 2 y 4 del AF y ofrecen la posibilidad de incorporar en las sanciones y en los TOAR, acciones dirigidas a restaurar los daños diferenciales ocasionados al medio ambiente, a la infraestructura rural y urbana, así como a fortalecer la acción contra minas, la conservación de la memoria, la reflexión sobre el impacto del conflicto armado y la búsqueda de personas dadas por desaparecidas (JEP, 2024e).

¹⁴ Se desarrolla en tres fases: i) alistamiento: identificación y localización de víctimas y comparecientes, y socialización del proyecto; ii) preparatoria: talleres para identificar daños y las estrategias de construcción simbólica del TOAR; y iii) final: encuentros dialógicos.

la Oficina Asesora de Atención a Víctimas ha jugado un papel crucial en la convocatoria de víctimas y el acompañamiento psicosocial, coordinado con la Fundación Natura para estructurar y desarrollar los encuentros restaurativos. Algunas organizaciones de víctimas expresaron su preocupación frente a la ausencia de socialización del proyecto, señalaron que este carece de conexión territorial y objetivos reales de reparación, y resaltaron que, por un lado, involucra a miembros de la fuerza pública responsables de ejecuciones extrajudiciales en la costa Caribe y Catatumbo, y de otro lado, las víctimas encargadas de ejercer la veeduría fueron convocadas bajo la premisa de que el proyecto contaría con la participación de comparecientes de las extintas FARC-EP (Movice, 2024).

Por otra parte, respecto a las condiciones adoptadas por las autoridades territoriales para la implementación del proyecto, esta ST pudo verificar que, con la aprobación del PDD en 2020, se introdujo la iniciativa de implementar PDET en Bogotá. Esta medida destacó a Sumapaz y sus habitantes, reconociéndolos como víctimas del conflicto armado¹⁵. Sin embargo, su continuidad no ha sido garantizada por parte de la actual administración distrital. Esto se evidencia en el PDD Bogotá Camina Segura 2024-2027, en el que solo es posible identificar un indicador que guarda relación directa con la implementación del Sistema Restaurativo¹⁶ (Alcaldía de Bogotá, 2024).

Esta ST pudo conocer el acompañamiento de la Oficina Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación a la formulación e implementación del Plan de Reparación Colectiva del Sumapaz durante el 2024, sin embargo, no obtuvo información sobre la estrategia desplegada por la UARIV para el acompañamiento del diseño o la implementación de este proyecto restaurativo. De esta forma, aún no se evidencian puntos de articulación entre el Plan de Reparación Colectiva del Sumapaz, los planes de retornos y reubicaciones, y los proyectos del Sistema Restaurativo de la JEP. Emergen, de esta manera, desafíos como la necesidad de clarificar el alcance, la periodicidad y la financiación de las medidas incluidas en estos planes, y su articulación a los proyectos de la JEP (Alcaldía de Bogotá, 2024).

De lo anterior se concluye que: el proyecto Siembras de Vida guarda relación con tres de las líneas de trabajo definidas en el *Manual de justicia transicional restaurativa*¹⁷, como reflejo de lo dispuesto en el punto 5.1.2. del AF. Adicionalmente,

¹⁵ Según el Diagnóstico de Población e Inclusión Social de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial de Bogotá Región (PDET-BR) de 2021, los PDET-BR son una estrategia de planificación distrital, con un horizonte de 10 años, orientada a transformar los territorios más vulnerables.

¹⁶ Este indicador, de acuerdo con información obtenida por esta ST, surgió en virtud del convenio interadministrativo entre la JEP y la Oficina Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación, con el objetivo de fortalecer la implementación de la justicia transicional restaurativa y apoyar tanto a las víctimas del conflicto como la reconstrucción del tejido social en Bogotá, D. C.

¹⁷ Aborda las líneas medio ambiente, naturaleza y territorio; conservación por la memoria y reparación simbólica; y educación, alfabetización y capacitación.

es posible afirmar que este proyecto se corresponde con objetivos de reconciliación y paz; dignificación; participación de las víctimas, responsables y comunidad; reintegración y reincorporación a la vida civil; y progresividad y preparación. No obstante, lo planteado por la JEP no contiene los elementos necesarios para verificar la correspondencia entre el proyecto y (i) los enfoques diferenciales, especialmente, en materia de interseccionalidad); (ii) el enfoque de territorialidad, en la medida en que no es clara la relación de los objetivos planteados con los daños ocasionados por el conflicto armado en el territorio; y (iii) el reconocimiento de verdad y de responsabilidad, aunque esto solo podrá ser valorado una vez se definan, por ejemplo, las medidas de reparación simbólica.

Para esta ST, las condiciones generadas por las autoridades territoriales para la implementación del proyecto no resultan suficientes para considerarlas en correspondencia con lo pactado en el AF, teniendo en cuenta que el PDD no profundiza en la forma de ejecución de las líneas restaurativas o los contenidos de los proyectos restaurativos que se desarrollarían en el territorio. Asimismo, no se establecen metas relacionadas con el proyecto restaurativo exploratorio (PRE), por lo que no se puede evaluar integralmente el papel de las autoridades distritales en la inclusión del enfoque territorial en sus diferentes fases de implementación.

ii. Armonicémos. Proyecto desarrollado en la reserva ambiental sociocultural del pueblo Awá, resguardo Tortugaña (Nariño), a partir de una ruta de trabajo con enfoque étnico, territorial e intercultural para la reparación del territorio Katsa Su (JEP, 2024f). Las actividades contenidas en el plan de trabajo presentado por la JEP, abarcan: “[i]nserir la línea de memoria con perspectiva étnica, territorial e intercultural”; construir un concepto de recreación de la memoria con énfasis en la cosmogonía, la espiritualidad, la ancestralidad y la armonización; ejercicios de memoria alrededor del sitio en el que se reconstruirá la Casa de la Sabiduría; asegurar la conservación del archivo producido en la ejecución del proyecto; y construir de forma dialógica y concertada una iniciativa de reparación simbólica (JEP, 2024d)¹⁸.

De acuerdo con el documento metodológico, la primera fase del proyecto se centra en la construcción y mejora del camino hacia la Casa de la Sabiduría, mediante trabajo colectivo y directo. La segunda fase contempla la creación de la reserva intercultural Awá y la reforestación de las riberas de los ríos, así como la convocatoria a escenarios dialógicos. La metodología integra de manera especial el enfoque étnico territorial a través, por ejemplo, del reconocimiento de la libre

¹⁸ La Secretaría Ejecutiva de la JEP acogió la metodología de enfoque étnico diseñada por la CEV y el protocolo de relacionamiento con autoridades étnicas. Así mismo, procuró su alineación tanto con el Plan de Vida del pueblo Awá, su ordenamiento ancestral y su cosmovisión, para lo cual constituyó una mesa técnica con víctimas, autoridades tradicionales, exmiembros de las FARC EP y el PNUD como con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y sus postulados sobre seguridad humana, justicia social y justicia transicional.

determinación, la autonomía y el gobierno propio (AF, 2016, p. 206). A esta ST no le fue posible verificar que dicha metodología haya sido aplicada a cabalidad, según los parámetros del Manual. Sin embargo, en materia de participación sí tuvo conocimiento de los espacios dispuestos para avanzar en el alistamiento (anexo 3). Asimismo, la JEP ha reconocido la posibilidad de mejorar la participación en fases futuras; asegurar la inclusión efectiva de niños, niñas y adolescentes; fortalecer los componentes de memorialización y reparación simbólica; y mejorar la colaboración interinstitucional (JEP, 2024i).

Por otra parte, en el Plan Integral de Vida del Pueblo Awá se proponen varios pilares de trabajo, uno de ellos, el capítulo sobre la cultura y pervivencia de los valores de este pueblo, que comprende cuatro proyectos con el fin de salvaguardar la lengua y la cultura Awapit. Pese a que ninguno de los proyectos apunta directamente a la reconstrucción de la Casa de la Sabiduría, sí tienen un componente pedagógico y de divulgación cultural que puede ser desarrollado en este espacio. Esta ST considera que, aunque el Plan de Vida debe haber sido uno de los instrumentos de planeación tomados en consideración para elaborar este PRE, no refleja completamente el interés por solucionar problemas como la baja valoración de la cultura propia del pueblo Awá, la pérdida de la lengua materna, la cosmovisión propia y otros rituales. Sin embargo, su implementación puede labrar un camino inicial para avanzar en el cumplimiento de las metas del Plan de Vida.

En el Plan de Desarrollo Departamental de Nariño, esta ST destaca la estrategia Gobernanza para la Paz Territorial, que plantea un producto enfocado al “servicio de apoyo financiero para la implementación de proyectos en materia de derechos humanos”, desde donde se busca cofinanciar proyectos definidos en las Agendas Territoriales de Reincorporación Comunitaria, expresiones de reconciliación en territorio y los TOAR (Gobernación de Nariño, 2024b). Por otro lado, propone un producto enfocado al “servicio de asistencia técnica a comunidades en temas de fortalecimiento del tejido social”, que busca el apoyo a planes, programas, proyectos restaurativos y TOAR (Gobernación de Nariño, 2024a). Aun así, esta ST no identificó metas o indicadores que apunten al desarrollo y la sostenibilidad del PRE, ni la incorporación de enfoques interseccionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta ST reconoce que existe concurrencia entre este proyecto exploratorio y el AF. Esto se evidencia en la manera diferenciada de abordar el impacto de los daños ocasionados al resguardo y en la construcción de espacios de participación para la comunidad y sus autoridades¹⁹. Además, el

¹⁹ El artículo 100 de Acuerdo 001 de 2020 de la JEP establece que debe existir un proceso de armonización intercultural y que cuando se establezcan sanciones a cumplir en pueblos étnicos, es necesario el consentimiento previo de las comunidades. Al respecto, esta ST destaca el énfasis del documento metodológico del PRE, en donde se insiste en la creación de espacios de concertación para establecer ambientes restaurativos acordes a la victimización del resguardo Tortugaña Telembí.

proyecto desarrolla las líneas medio ambiente, naturaleza y territorio, daños diferenciales y macrovictimización, particularmente para víctimas con pertenencia étnica (JEP, 2024i), aspecto que guarda correspondencia con el punto 5.1.2. del AF. El diseño de este proyecto se corresponde con los pilares de reconciliación y paz; dignificación; participación de las víctimas, responsables y comunidad; reintegración y reincorporación a la vida civil; progresividad y preparación; enfoque territorial; reconocimiento de verdad y de responsabilidad; y enfoques diferenciales, especialmente el enfoque étnico. A pesar de esto, considerando el estado de implementación, la correspondencia entre el proyecto y lo pactado en el AF solo podrá ser valorado a profundidad una vez se definan las medidas a implementar.

Frente a las condiciones generadas por las autoridades territoriales para la implementación del proyecto, se destacan las metas enfocadas en ofrecer asistencia técnica y financiera a los TOAR. A pesar de ello, el PDT no desarrolla una estructura clara de metas e indicadores relacionados con el proyecto, por lo tanto, la correspondencia es parcial en relación con los postulados del AF.

iii. Horizontes Seguros. Implementado en los municipios de Dabeiba, Murindó, Frontino y Mutatá (Antioquia), con dos objetivos principales: i) crear espacios pedagógicos para reflexionar sobre los riesgos de caer en una mina antipersonal y ii) realizar acciones reparadoras con la comunidad. El enfoque de este proyecto es la educación sobre el riesgo de minas, actividad que adelantan antiguos miembros del Ejército y de las FARC-EP vinculados al macrocaso 04 (situación territorial de la región de Urabá), así como víctimas y voluntarios de la comunidad. Hasta el momento se han realizado 144 talleres en perspectiva pedagógica y 3.126 personas han recibido capacitación (JEP, 2024g). A pesar de haber completado la primera fase de ejecución, los comparecientes vinculados al proyecto coinciden en la necesidad de ampliar el tiempo y el financiamiento para lograr el impacto deseado.

Esta ST no tuvo acceso al documento metodológico de este PRE, por lo tanto, no le fue posible establecer concordancias entre los lineamientos de implementación territorial propuestos por la Secretaría Ejecutiva, sin embargo, sí conoce algunos procesos de participación adelantados dentro de esta iniciativa (anexo 4). Asimismo, esta ST tuvo conocimiento de que se facilitaron encuentros con autoridades nacionales (ARN, SENA, URT, MinDefensa, Policía Nacional, OACP) y locales (alcaldías y personerías). A pesar de estos esfuerzos, se reportó que algunos funcionarios locales no estaban al tanto de los avances del Sistema Restaurativo (JEP, 2024i).

Respecto de la generación de condiciones por las autoridades territoriales para la implementación del proyecto, tras la revisión de los instrumentos de planeación departamental esta ST señala la desconexión entre la propuesta de las autoridades departamentales y las necesidades planteadas por la JEP para el desarrollo del Sistema Restaurativo. En el Plan de Desarrollo de Antioquia no se han

identificados proyectos, programas, estrategias, indicadores o productos que apoyen la implementación de la justicia restaurativa en la región. Sin embargo, esta ST identificó que la Ordenanza N° 37 de 2023, emitida en la administración anterior, estableció la necesidad de desarrollar una estrategia de “acompañamiento de los procesos territoriales en el diseño de propuestas desde las víctimas y firmantes de paz sobre los TOAR, así como de acompañar su implementación una vez aprobados por la JEP”. Hay que recalcar que no se han evidenciado avances en el desarrollo de esta estrategia ni mecanismos para verificar su cumplimiento.

Esta ST tuvo conocimiento de la firma de una carta de entendimiento entre la Gobernación y la JEP, que incluye la estructuración de proyectos exploratorios dentro del Sistema Restaurativo y el desarrollo de nuevos proyectos en el territorio (Gobernación de Antioquia, 2024b). En el marco de esta colaboración, se ha instalado una mesa de seguimiento técnico y operativo a la mencionada carta, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los acuerdos, desarrollar relaciones de colaboración, resolver incidentes que puedan surgir y tener una representación ante el Comité de Seguimiento. Sin embargo, no se cuenta con información acerca de los avances de este mecanismo.

Para esta ST, el proyecto guarda correspondencia con lo dispuesto en el punto 5.1.2. del AF, toda vez que se ha planteado como una forma de desarrollar las líneas de acción contra minas, medio ambiente, naturaleza y territorio; y educación, alfabetización y capacitación (JEP, 2024i). De acuerdo con el plan de trabajo, el diseño de este proyecto se corresponde con los pilares de reconciliación y paz; dignificación; participación de las víctimas, responsables y comunidad; enfoque territorial; reintegración y reincorporación a la vida civil; y progresividad y preparación. Aun así, lo planteado por la JEP no contiene los elementos necesarios para verificar la correspondencia entre el proyecto y (i) los daños causados, (ii) el reconocimiento de verdad y de responsabilidad y (iii) los enfoques diferenciales, más allá de la vinculación de intérpretes de la lengua Emberá para acercar los contenidos de los talleres a los miembros de este pueblo.

En materia de condiciones generadas por las autoridades territoriales para la implementación del Sistema Restaurativo, para esta ST, pese a que hay normatividad que prevé una estrategia para apoyar los procesos territoriales relacionados con los TOAR y su implementación, las autoridades departamentales de Antioquia no han alineado sus proyectos y estrategias con las necesidades de la JEP respecto a la justicia restaurativa, por lo tanto, son insuficientes para considerarlas en correspondencia con lo estipulado en el AF.

4. Enfoques

4.1. Enfoque de género

Hasta la fecha, esta ST no conoce propuestas de PRE con enfoque de género, que además tengan víctimas de violencia basada en género (VBG) o de valoración policial de riesgo (VPR) como beneficiarias principales, por lo tanto, no es posible realizar análisis robustos sobre la eficacia de las medidas propuestas. Sin embargo, en cuanto a la integración del enfoque de género, esta ST observa que los planes de trabajo para los PRE incluyen esfuerzos en esa dirección. Por ejemplo, en el proyecto Siembras de Vida, la metodología diseñada para el componente de memoria y simbólico se basa en un enfoque participativo, diferencial y centrado en las víctimas (JEP, 2024i). Se trata, entonces, de una enunciación que, por lo mismo, no se encuentra desarrollada y no permite evidenciar el alcance ni las formas adoptadas por la JEP para la inclusión de este enfoque en los PRE.

Para la implementación del enfoque de género es imperativo incorporar una serie de estrategias que aborden de manera integral las necesidades específicas de las víctimas de violencia de género (Sisma Mujer, 2021). En primer lugar, se debe llevar a cabo una *preparación pedagógica especializada*, diseñada para ofrecer una comprensión profunda de la naturaleza y el impacto de los crímenes de violencia sexual basada en género. Esta preparación debe estar orientada a prevenir posturas negacionistas y revictimizantes, y a asegurar que todos los actores del proceso, especialmente los comparecientes, posean una *sensibilización adecuada* y una comprensión matizada de las dinámicas de género implicadas.

La creación de *espacios participativos* es fundamental para la implementación del enfoque de género. En los casos de violencia basada en género, como la violencia sexual, es esencial que los proyectos que incluyan trabajos, obras o actividades reparadoras sean consultados con las víctimas, al igual que compromisos para dignificar las actividades socialmente asignadas a las mujeres. Esto comprende promover la participación en labores públicas y en capacitaciones sobre derechos de las mujeres, así como prevención de violencias y discriminaciones de género (JEP, 2024i). Es particularmente relevante considerar alternativas como los acercamientos indirectos a los agresores, facilitados por mediadores capacitados en justicia restaurativa y enfoque de género, para salvaguardar la seguridad y el bienestar de las víctimas.

Deben contemplarse *estrategias de protección* diseñadas con enfoque preventivo, especialmente para las víctimas de violencia de género y para comparecientes que sean partícipes de proyectos restaurativos de esta índole. La implementación de medidas de protección estructurales y proactivas es crucial para

mitigar riesgos y garantizar un entorno seguro durante el proceso de justicia restaurativa.

Respecto a la población LGBTIQ+ y otras identidades de género diversas, un reto crucial es entender la caracterización específica de los daños y violencias que han sufrido. Los proyectos deben estar focalizados en las necesidades particulares de estas poblaciones, considerando una perspectiva interseccional que aborde factores como raza, etnia, edad, discapacidad y condiciones socioeconómicas que puedan afectar su participación (JEP, 2024i).

4.2. Enfoque étnico

El proyecto Armonicémonos contiene varias líneas restaurativas que incluyen el enfoque en medio ambiente, naturaleza y territorio, y la reparación de daños diferenciales y macrovictimización, con especial atención a las víctimas étnicas. Sin embargo, las estrategias están enfocadas en la línea de “memorialización y reparación simbólica”. Este proyecto se destaca por haber sido consultado y validado por las autoridades tradicionales del pueblo Awá en su territorio, por asegurar su alineación con el Plan de Vida de la comunidad y por respetar su ordenamiento ancestral, territorial y espiritual, así como su cosmovisión y la Ley de Origen. Además, el proyecto busca asegurar la continuidad cultural del pueblo Awá, que enfrenta el riesgo de exterminio físico y cultural (JEP, 2024d). Durante la primera fase, se han acumulado más de 1.040 horas de colaboración por parte de miembros de la comunidad, víctimas y autoridades del pueblo Awá, comparecientes ante la JEP y firmantes del AF, en el marco de mingas restaurativas (JEP, 2024i).

Para implementar el enfoque étnico en la justicia restaurativa de manera efectiva, es esencial considerar las particularidades culturales y las necesidades específicas de los grupos étnicos afectados por el conflicto armado (JEP, 2024e). En primer lugar, los procedimientos de justicia restaurativa deben ser adaptados a las normas y prácticas culturales de los pueblos étnicos, respetando su cosmovisión y sistemas de justicia propios. Es fundamental asegurar una *participación activa y equitativa* de las autoridades étnicas en el proceso judicial. Para ello, es necesario proporcionar capacitación especializada en justicia transicional y en los mecanismos de justicia indígena.

Fomentar el *diálogo intercultural e interjurisdiccional* entre la JEP y las autoridades de justicia étnica es fundamental. La implementación de protocolos que faciliten la coordinación y el respeto mutuo entre el sistema de justicia ordinario y los sistemas de justicia propios de los pueblos étnicos contribuirá a una mejor integración y cooperación. La utilización de instrumentos y protocolos específicos que faciliten la interacción y cooperación con los pueblos étnicos es igualmente importante. Estos instrumentos deben reconocer el principio de reparación y justicia transformadora, y estar alineados con los principios de pluralismo jurídico y justicia

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC

Esta versión: octubre 02 de 2024

cultural. También es esencial considerar, en la elaboración de planes de reparación y restauración, las *dinámicas y particularidades del territorio* afectado. Estos planes deben responder a las necesidades específicas de cada comunidad e incorporar rituales y ceremonias de reconciliación, de acuerdo con las prácticas culturales locales.

4.3. Enfoque ambiental

El enfoque ambiental y, en particular, las afectaciones al territorio constituyen un objeto de investigación y sanción por parte de la JEP. En este contexto, es relevante destacar los tres macrocasos territoriales²⁰ y el macrocaso étnico²¹, que reconocen a la naturaleza y al territorio como víctimas del conflicto armado en Colombia.

Las secuelas de la guerra han impactado no solo a los habitantes del territorio, sino también a las formas de vida y la cosmovisión de los pueblos originarios que lo habitan. En este sentido, es pertinente resaltar el proyecto restaurativo Armonicémonos, liderado por la magistrada Belkis Izquierdo, en el territorio del pueblo Awá (JEP, 2024d). Aunque el enfoque principal de este proyecto no está orientado directamente hacia la restauración y protección ambiental, su objetivo esencial es crear condiciones que permitan la pervivencia del pueblo Awá, preservando su cosmovisión, costumbres y cultura, mediante la intervención en la Casa de la Sabiduría de la comunidad.

El pasado 23 de julio se realizó un encuentro preliminar para formular un proyecto de pagos por servicios ambientales en Urabá, Antioquia, en el marco del Caso 04. Allí se citaron 16 entidades entre las cuales se encuentran: el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Justicia, la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Apartadó, CORPOURABÁ, entre otros actores claves. El objetivo principal es el diseño e implementación de un proyecto de restauración ambiental, pero esta ST no conoce más avances en el tema. Al respecto, la JEP aseguró que es necesario realizar más encuentros con participación de las comunidades afectadas, para lograr un impacto restaurativo real en las víctimas (JEP, 2024h).

5. Conclusiones

Expuesto lo anterior, esta ST considera que la JEP, en cumplimiento de lo dispuesto en el AF, ha realizado esfuerzos valiosos para avanzar en el desarrollo de la

²⁰ Macrocaso 02: "Situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)"; macrocaso 04: "Situación territorial de la región Urabá"; y macrocaso 05: "Situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca".

²¹ Macrocaso 09: "Crímenes contra pueblos y territorios étnicos en el conflicto armado".

estrategia del Sistema Restaurativo, pero existe una serie de obstáculos a la hora de materializar los proyectos, lo que genera incertidumbre sobre la sostenibilidad del Sistema Restaurativo, que se unen al panorama de **retrasos** en la expedición de sanciones y en la falta de celeridad en el desarrollo de proyectos restaurativos.

Por otro lado, si bien existe **correspondencia** entre lo pactado en el AF y el diseño general del Sistema Restaurativo, esta no es aplicable, en general, a los tres PRE. Aunque es de esperar que esta calificación pueda variar con el tiempo, en la medida en que avance su ejecución, esta ST considera:

Frente al proyecto Siembras de Vida. El plan de trabajo adelantado por la JEP no contiene los elementos necesarios para verificar la correspondencia entre el proyecto y (i) los enfoques diferenciales, especialmente, en materia de interseccionalidad); (ii) el enfoque de territorialidad, pues no es clara la relación de los objetivos planteados con los daños ocasionados por el conflicto armado en el territorio; y (iii) el reconocimiento de verdad y de responsabilidad.

Frente al proyecto Armonicémonos. Su diseño se corresponde con los pilares del Sistema Restaurativo y con los contenidos del punto 5.1.2. del AF.

Frente al proyecto Horizontes Seguros. Lo planteado por la JEP no contiene los elementos necesarios para verificar la correspondencia entre el proyecto y (i) los daños causados; (ii) el reconocimiento de verdad y de responsabilidad; y (iii) los enfoques diferenciales.

Por otra parte, para esta ST existe **cumplimiento y correspondencia parcial** entre los PDT y el Sistema Restaurativo. Por un lado, en los tres territorios verificados, todos los nuevos PDT establecen metas e indicadores relacionados con el desarrollo de iniciativas restaurativas en las respectivas regiones. Sin embargo, preocupa que no hay mención directa de los proyectos que actualmente están siendo implementados. Por lo tanto, no se conoce la responsabilidad de las autoridades locales en esta tarea.

6. Oportunidades de mejora

- Articulación y colaboración. Establecer una sólida colaboración entre las administraciones locales, el Gobierno nacional, el sector privado y organizaciones de cooperación internacional, para fortalecer el Sistema Restaurativo y garantizar su eficacia. Dicha articulación debe contemplar, por ejemplo, el diseño de una estrategia de comunicaciones que permita el posicionamiento del Sistema como un tema relevante en la agenda pública. Además, es necesario aclarar las responsabilidades compartidas de cada actor involucrado en la implementación de los TOAR y las sanciones asociadas, para asegurar

la sostenibilidad del proceso. Las personas sometidas a la JEP que no son consideradas máximas responsables de crímenes relacionados con el conflicto, han manifestado inquietudes sobre la imposición de un estricto régimen de condicionalidad para el cumplimiento de las actividades restaurativas, algo que, a su juicio, no está contemplado en el AF. También señalan que no hay claridad sobre cómo se medirá la participación de las personas sancionadas en relación con el cumplimiento de sus sanciones.

- **Gobernanza transicional.** Mantener una gobernanza transicional restaurativa dinámica y efectiva, asegurando que los diferentes actores territoriales y nacionales sostengan canales de comunicación y coordinación eficaces. Para ello es preciso adoptar un sistema de información que permita monitorear la articulación, en el marco de la implementación y seguimiento de los componentes de las sanciones propias, y medidas de contribución a la reparación. Asimismo, es necesario aclarar la correspondencia entre instrumentos de planeación territorial y las iniciativas del Sistema Restaurativo. Esto podría estar relacionado con incentivos para que las autoridades locales se motiven a implementar proyectos restaurativos. Por lo tanto, es necesario adoptar medidas para superar el desconocimiento por parte de las autoridades locales sobre el Sistema Restaurativo o la preocupación por la dificultad para financiar este tipo de iniciativas.
- **Derechos de las víctimas.** Evitar la creación de un escenario de impunidad, dada la ausencia de sentencias definitivas, lo que además genera incertidumbre sobre el papel de los tres PRE. Además, ubicar a las víctimas en el centro del Sistema Restaurativo exige priorizar la satisfacción de su derecho a la reparación de los daños causados. No es claro el impacto real de los PRE analizados. De acuerdo con el enlace en Apartadó de la Misión de Verificación de la ONU, la valoración que se le da a algunas de estas iniciativas es de bajo alcance en términos de reparación. Por otra parte, a la fecha no hay proyectos concentrados en el enfoque de género y los existentes no parecen desarrollar de forma certera este enfoque, por lo cual, preocupa que se produzca una subordinación de las iniciativas a prácticas esencialmente masculinizadas, que se perpetúen estereotipos de género y desigualdades estructurales o se ignoren las necesidades y perspectivas específicas de mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIEGD).
- **Soporte institucional y armonización.** Fortalecer el apoyo institucional al Sistema Restaurativo, para asegurar su eficiencia, eficacia y sostenibilidad; armonizarlo con otros instrumentos del AF y con programas relacionados como los PDET, los Planes de Sustitución y Desarrollo Alternativo, los Planes de

Reparación Colectiva, entre otros, sin comprometer los criterios de priorización acordados con las víctimas ni su implementación en áreas urbanas.

- Incorporación de espacios de diálogo y articulación con autoridades locales. Incluir en los documentos metodológicos, detalles sobre los espacios de diálogo, concertación, relacionamiento o articulación con autoridades departamentales y municipales, puesto que pueden ser una oportunidad significativa para mejorar la eficacia de los proyectos. Establecer canales de comunicación y coordinación con las autoridades locales permitirá una mejor integración de las iniciativas restaurativas en el contexto regional y municipal. Esto facilitará la alineación de los proyectos con las políticas y necesidades locales, así como una mayor colaboración con actores clave que pueden contribuir a la implementación y sostenibilidad de las acciones.
- Desarrollo y publicación de metodologías estandarizadas. La divulgación de información estandarizada sobre la implementación de proyectos restaurativos representa una oportunidad de mejora. Es crucial que la Oficina de Proyectos Restaurativos documente, desarrolle y establezca metodologías uniformes para la gestión de macrocasos y las dé a conocer, para garantizar una aplicación coherente y eficaz en todos los casos. La estandarización permitirá una mayor transparencia y consistencia en la ejecución de los proyectos, puesto que facilitará la coordinación entre los diversos actores y la evaluación comparativa de los resultados. La publicación de esta información no solo incrementará la rendición de cuentas, sino que permitirá a las partes interesadas acceder a procedimientos y prácticas consolidadas, fortaleciendo la confianza en el proceso restaurativo.

Bibliografía

- Acto Legislativo 01 de 2017. Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. 4 de abril de 2017.
- Acto Legislativo 02 de 2017. Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 11 de mayo de 2017.
- Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (Gobierno nacional- Farc-EP, 2016).
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN]. (2024). Respuesta solicitud de información STCIV-OFI24-017851. Obtenido vía correo electrónico.
- Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (agosto de 2024). Respuesta solicitud de información STCIV- No. 20241300106621. Obtenido vía correo electrónico.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2024a). *Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Camina Segura 2024-2027”*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2024b). Respuesta a solicitud de información STCIV - 1-2024-26710. Obtenida vía correo electrónico.
- Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awá, Organización Internacional para las Migraciones y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2004). *Plan integral de vida del Pueblo Awá*. <https://repositorio.iom.int/handle/20.500.11788/394>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-630 de 2017 (M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, octubre 11 de 2017).
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022). *Documento Conpes 4094 de 2022. Consejo Nacional de Política Económica y Social*. Autor.
- Gobernación de Antioquia. (2024a). *Plan de Desarrollo “Por Antioquia Firme 2024-2027”*. Gobernación de Antioquia.
- Gobernación de Antioquia. (2024b). Respuesta solicitud de información STCIV-No. 2024010320301. Obtenido vía correo electrónico.
- Gobernación de Nariño. (2024a). *Plan de Desarrollo “Nariño región país para el mundo 2024-2027”*. Gobernación de Nariño.
- Gobernación de Nariño. (2024b). Respuesta a solicitud de información STCIV No. 0672-2024. Obtenida vía correo electrónico.
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (24 de junio de 2024a). *JEP y Gobierno Nacional instalan Instancia de articulación para la implementación de sanciones propias y contribuciones a la reparación*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-y-gobierno-nacional-instalan-instancia-de-articulacion-para-la-implementacion-de-sanciones-propias-y-contribuciones.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2 de abril de 2024b). *Sistema Restaurativo de la JEP entra en funcionamiento con el proyecto ‘Siembras de Vida’ en la localidad de Usme*

en Bogotá. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-sistema-restaurativo-de-la-jep-entra-en-funcionamiento-con-el-proyecto-siembras-de-vida-en-la-localidad-de-usme-en-bogota.aspx>

- Jurisdicción Especial para la Paz. (2024c). *Metodología del componente de memoria y simbólico del proyecto restaurativo TOAR “siembras de vida” línea medio ambiente, naturaleza y territorio*. <https://www.jep.gov.co/practicarestaurativas/images/Contribucion/pdf/MetodologiaMemorializacionTOAR-Siembras.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2024d). *Metodología de memorialización y reparación simbólica del proyecto restaurativo TOAR “armonizándonos” del pueblo awá en el marco del caso 02*. https://www.jep.gov.co/practicarestaurativas/images/Contribucion/pdf/20240212_MetodologiaMemorializacionTOAR_OAMISIP.pdf
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2024e). *Manual de justicia transicional restaurativa*. <https://www.jep.gov.co/practicarestaurativas/docs/Manual%20JTR.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2024f). *El territorio ancestral como víctima, un hito en la justicia transicional*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/territorio-ancestral-victima-hito-justicia-transicional.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2024g). *'Horizontes Seguros', el trabajo entre antiguos adversarios en la guerra, exFarc y fuerza pública, que ha capacitado a más de 3 mil personas en el Riesgo de Minas en Antioquia*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/horizontes-seguros-el-trabajo-entre-antiguos-adversarios-en-la-guerra-exfarc-y-fuerza-publica-que-ha-capacitado-a-mas-de-3.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2024h). *JEP se reúne con más de 15 entidades para dialogar y formular un proyecto restaurativo de Pagos por Servicios Ambientales para la Paz (PSA) en Urabá*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-se-reune-con-mas-de-15-entidades-para-dialogar-y-formular-un-proyecto-restaurativo-de-pagos-por-servicios-ambientales-.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (agosto de 2024i). Respuesta a solicitud de información STCIV- 202401056849.
- Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Mayo 9 de 2022. DO. N° 52400.
- Misión de Verificación de la ONU. Delegado Apartadó. (2024). Entrevista STCIV. 2024.
- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado [Movice]. (8 de abril de 2024). *Víctimas de falsos positivos expresan preocupación frente al proyecto “siembras de vida” y exigen claridad en los avances investigativos de la JEP*. <https://movimiento-devictimas.org/victimas-de-falsos-positivos-expresan-preocupacion-frente-al-proyecto-siembras-de-vida-y-exigen-claridad-en-los-avances-investigativos-de-la-jep/>
- Ordenanza N° 37 de 2023 [Asamblea Departamental de Antioquia]. Por medio de la cual se adopta la política pública de paz, noviolencia y reconciliación para el departamento de Antioquia. Diciembre 26 de 2023.
- Sisma Mujer. (2021). *Ni transición, ni reparación. Persistencia de los obstáculos en el acceso al derecho a la reparación para mujeres víctimas de violencia sexual en el SI-VJNR*. Autor.
- Unidad de Restitución de Tierras [URT]. (Agosto de 2024). Respuesta solicitud de información STCIV- No. 202420100734391. Obtenida de vía correo electrónico.

Anexos

Anexo 1. Acciones de articulación para el diseño de proyectos restaurativos

Fecha	Evento/convenio	Detalles	Entidades involucradas
Abril 2024	Construcción de agenda preliminar para proyecto de restauración medioambiental.	Formulación de proyecto de restauración medioambiental en predios restituidos.	Autoridades locales de Apartadó, JEP, URT, OIM, Misión de Verificación de la ONU.
Mayo 2024	Convenio para prevención del reclutamiento ilícito de menores.	Diseño de proyectos dirigidos a la prevención del reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes.	Gobernación del Valle, Alcaldía de Cali.
Abril-mayo 2024	Jornadas de planes de acción territorial (PAT).	Bolívar: implementación de TOAR en Montes de María, con acciones reparatoras (labores agrícolas, mejoras en infraestructura, reparaciones ambientales). Meta: desarrollo de cuatro acciones restaurativas (verdad, justicia, restauración del daño, reparación a las víctimas).	Direcciones territoriales de la URT de Bolívar y Meta, y UARIV.
Julio 2024	Diligencia del Tribunal para la Paz de la JEP.	Identificación de proyectos y programas para reparar el daño a víctimas de crímenes en la costa Caribe, y evaluación de ofertas institucionales y financieras para proyectos restaurativos.	Tribunal para la Paz de la JEP.

Fuente: elaboración propia a partir de JEP (2024i), URT (2024), Misión ONU (2024).

Anexo 2. Espacios de participación en el marco del proyecto restaurativo exploratorio Siembras de Vida

No.	Fecha	Espacio
1	2024	13 de marzo Reunión virtual para presentar el proyecto, su estructura y la vinculación de comparecientes.
2		1 de abril Encuentro con organizaciones de la sociedad civil, Presidencia y Secretaría Ejecutiva, para discutir el Sistema Restaurativo y la participación de las víctimas.
3		18 de abril Reunión con organizaciones, para presentar la metodología del proyecto y recoger observaciones sobre cómo mejorar la participación de las víctimas.

Fuente: elaboración propia a partir de JEP (2024i).

Anexo 3. Espacios de participación en el marco del proyecto restaurativo exploratorio Armonicémonos

No.	Fecha	Espacio	
1	2022	19 y 28 de octubre, 7, 13 y 20 de diciembre	
	2023	1, 2, 17, 23, 24 y 29 de marzo; 10 de abril, 4 y 10 de mayo	Reuniones técnicas entre el despacho relator del caso 02, los departamentos misionales de la Secretaría Ejecutiva de la JEP, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización 3, para la formulación técnica del referido proyecto restaurativo.
2		31 de mayo	escenario de alistamiento en el ETCR, La Variante, de Tumaco, con comparecientes de las FARC-EP, convocado mediante el Auto SRVBIT-086 de 2023. Se generó un primer diálogo con firmantes del AF y comparecientes de las extintas FARC-EP, para avanzar en la materialización del PRE.
3		5 y 6 de junio	En el marco de la Asamblea Anual de la Organización 3, en el predio El Verde, del resguardo Gran Sábalo del municipio de Barbacoas, socialización del proyecto con participación de más de 3.000 Inkal Awá, se socializó el estado y avance del Caso 02, se explicó el Sistema Restaurativo de la JEP y se informó sobre el PRE.
4		5 y 6 de julio	En la ciudad de Pasto (Nariño), se realizó un diálogo intercultural con la Coordinación Interjurisdiccional, donde se informó y se socializaron los avances del Caso 02, y se presentó el PRE Reserva Ambiental Sociocultural del Pueblo Awá, del Resguardo Tortugaña-Telembí, ante las autoridades tradicionales pertenecientes a los 32 resguardos de la Organización 3, quienes en acta firmada validaron la propuesta.
5		7 de julio	En el municipio de Chachagüí, Nariño, se llevó a cabo un escenario de alistamiento, en el marco de la formulación del PRE, en el Caso 02 entre la Organización 3 y su equipo de representación judicial, los comparecientes y su equipo de defensa.
6		22 al 24 de agosto	Se convocó y se llevó a cabo un espacio técnico para continuar con la formulación del PRE, en las instalaciones de la JEP en Bogotá.
7		18 y 19 de octubre	Escenario dialógico y restaurativo entre la Organización 3 y comparecientes de la extinta guerrilla de las FARC-EP, para la socialización del PRE.
8		18 y 19 de diciembre	En Pasto, se realizó un escenario dialógico restaurativo con enfoque étnico-racial, entre la Organización 3, comparecientes y firmantes con pertenencia étnica de la extinta guerrilla de las FARC, para la socialización del PRE.
9		2024	26, 27 y 28 de junio

		proyecto, para la evaluación de la primera fase y alistamiento de la segunda.
--	--	---

Fuente: elaboración propia a partir de JEP (2024i).

Anexo 4. Espacios de participación en el marco del proyecto restaurativo exploratorio Horizontes Seguros

No	Fecha	Espacio
1	2024	12 de marzo
2		13 de marzo
3		21 de marzo
4		10 de abril
5		18 de abril
6		9 de mayo
7		10 de mayo
8		31 de mayo
9		07 de junio
10		20 de junio
11		26 de junio
12		27 de junio

Fuente: elaboración propia a partir de JEP (2024i).

ANNEXOS

Anexo 1. Siglas

AAI: Asistencia Alimentaria Inmediata
ACNUDH-OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ADR: Plan Departamental de Extensión Agropecuaria
AETCR: Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
A.F.: Acuerdo Final Para La Finalización Del Conflicto
AFRODES: Asociación de Afrocolombianos Desplazados
ANT: Agencia Nacional de Tierras
ARN: Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ART: Agencia de Renovación del Territorio
ASFADDES: Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos
CCJ: Comisión Colombiana de Juristas
CCOET: Comando Conjunto Estratégico de Transición
CERAC: Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
CEV: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
Cinep/PPP: Centro de Investigación y Educación Popular/Programa Por la Paz
CGR: Controlaría General de la República
CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja
CIPRAT: Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CISAN: Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CM: Catastro multipropósito
CNE: Consejo Nacional Electoral
CNGS: Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica
CNR: Consejo Nacional de Reincorporación
CNTI: Comisión Nacional de Territorios Indígenas
CODHES: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONFIS: Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPDDHH: Consejería Presidencial de los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
CPEC: Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación
CRIC: Consejo Regional Indígena del Cauca
CSIVI: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del A.F.
CSM: Comisión de Seguimiento y Monitoreo de las Recomendaciones de la CEV
CTEP: Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz
CTPRC/CTP: Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia
DAPRE: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DAS: Departamento Administrativo de Seguridad
DD. HH.: Derechos Humanos
DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial
Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: octubre 02 de 2024

DIH: Derecho Internacional Humanitario
DNP: Departamento Nacional de Planeación
DPS: Departamento de Prosperidad Social
DSCI: Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
ECOMUN: Economías Sociales del Común
ELN: Ejército de Liberación Nacional
ETCR: Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia / Fuerza Alternativa
Revolucionaria del Común
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por
sus siglas en inglés)
FCP: Fondo Colombia Paz
FEDEGAN: Federación Colombiana de Ganaderos
FGN: Fiscalía General de la Nación
FOMMUR: Fondo De Fomento para las Mujeres Rurales
FONVIVIENDA: Fondo de Vivienda
FRISCO: Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado
FT: Fondo de Tierras
GPAZ: Género en la paz
GRUBE: Grupo interno de trabajo de búsqueda, identificación y entrega de personas
desaparecidas.
HRU: Hoja de Ruta Única
IF: Informe Final de la Comisión de la Verdad
IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi
ICETEX: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos
IEANPE: Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos
INMLCF/INMLyCF: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
JEP: Jurisdicción Especial para la Paz
LGBTIQ+: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Intersexuales, Queer, +
MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAFAPO: Madres de Falsos Positivos
MAP: Mina Antipersonal
MEC: Mecanismo Especial de Consulta
MEE: Misión Electoral Especial
MFMP: Marcos Fiscal de Mediano Plazo
MOE: Misión de Observación Electoral
MOVICE: Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado
MSE: Municipios sin Explotar
MTSP: Mesa Técnica de Seguridad y Protección
MUSE: Municiones sin Explosionar
UNMVC/MVNUC: Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia
NAR: Nuevas Áreas de Reincorporación
NARP: Comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras
NN. UU./ONU: Organización de las Naciones Unidas

OACP: Oficina del Alto Comisionado para la Paz
OCAD Paz: Órgano Colegiado de Administración y Decisión
OXI: Obras por Impuestos
PAI: Plan de Acción Inmediata
PATR: Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDT: Planes de Desarrollo del nivel Territorial
PGN: Presupuesto General de la Nación
PGN: Procuraduría General de la Nación
PIRC: Plan Integral de Reparación Colectiva
PISDA: Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PMI: Plan Marco de Implementación
PMU/PMUV: Puesto de Mando Unificado para la Vida
PNADDHH: Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PNRRI: Planes Nacionales de Reforma Rural Integral
PNRSE: Política Nacional para la Reincorporación Social Económica
PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNS: Planes Nacionales Sectoriales
PNN: Parques Nacionales Naturales
POSPR: Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
PPI: Plan plurianual de inversiones
PSA: Pagos por servicios ambientales
RESO: Registro de Sujetos de Ordenamiento
RNEC: Registraduría Nacional del Estado Civil
RNFCIS: Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas
RPM: Ruta Pacífica de Mujeres
RRI: Reforma Rural Integral
RUV: Registro Único de Víctimas
SAE: Sociedad de Activos Especiales
SAT: Sistema de Alertas Tempranas
SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje
SESP: Subdirección Especializada de Seguridad y Protección
SFVR: Subsidio Familiar de Vivienda Rural
SGP: Sistema General de Participaciones
SGPDA: Plan Nacional Rural del Sistema Progresivo de Garantía del Derecho a la Alimentación
SGR: Sistema General de Regalías
SIIPO: Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SIM: Sistema de Información Misional
SIRDEC: Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres
SISEP: Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

SIVJNR: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SNR: Superintendencia de Notariado y Registro
SRC: Sujetos de Reparación Colectiva
ST/STCIV: Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
TOAR: Trabajos, Obras y Acciones con contenido Reparador
TpC: Territorios para la Conservación
TPD: Tratamiento Penal Diferenciado
UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas
UBPD: Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UEI: Unidad Especial de Investigación
UIA: Unidad de Investigación y Acusación
UIAF: Unidad de Información y Análisis Financiero
UNIPEP: Unidad Policial para la Edificación de la Paz
UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNP: Unidad Nacional de Protección
UPRA: Unidad para la Planificación Rural Agropecuaria
URT: Unidad de Restitución de Tierras
WCS: Wildlife Conservation Society
WWF: World Wildlife Fund
ZOMAC: Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado
ZRC: Zonas de Reserva Campesina



GOBIERNO DE COLOMBIA



FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA PAZ

