

FACTORES QUE INCIDEN EN EL ANÁLISIS DEL CONTROL FISCAL DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE LA JURISDICCIÓN
ESPECIAL PARA LA PAZ

LINA MARÍA FORERO CASTRO

Universidad de Cundinamarca
Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables
Programa Contaduría Pública
Facatativá (Colombia)
2024

FACTORES QUE INCIDEN EN EL ANÁLISIS DEL CONTROL FISCAL DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE LA JURISDICCIÓN
ESPECIAL PARA LA PAZ

LINA MARÍA FORERO CASTRO

Monografía Presentada como Requisito para el Título de Contador Público

Director

Mateo Bedoya García

Universidad de Cundinamarca

Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables

Programa Contaduría Pública

Facatativá (Colombia)

2024

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios primero que todo por bendecirnos con salud, amor, paz y unión familiar, por darme la valentía y sabiduría para todos los pasos en mi vida.

A mis padres, por ser los principales promotores de mis sueños y enseñarme a cumplirlos; quienes con su apoyo han ayudado a que cumpla los anhelos y deseos de mi corazón, les agradezco por ser ejemplo y sabiduría en todo momento.

A mi pareja por ser apoyo y ayuda en todo momento, además a mi hijo por ser el motor que llegó a mi vida, por alentarme y darme sus palabras de apoyo y afecto, por no dejarme desmayar en los momentos difíciles y por enseñarme que puedo con todo.

A mi hermano, y familia porque su apoyo ha sido especial, además por sus oraciones y palabras de fortaleza, ya que me acompañan siempre en mis sueños.

A mis amigas, por siempre motivarme y creer en mí, por compartir momentos agradables y su amistad inigualable.

Al profesor asesor en mi trabajo de investigación quien con su conocimiento y experiencia me guio para poder culminar esta etapa en mi vida, además a la Universidad de Cundinamarca y profesores por ser quienes me guiaron y enseñaron en estos años de estudio.

CONTENIDO

RESUMEN.....	10
INTRODUCCIÓN.....	8
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	11
1.1 Formulación del problema.....	12
1.2 Sistematización del problema	13
1.3 Objetivos	13
1.4 Justificación	13
2. MARCO REFERENCIAL	15
2.1 Estado del Arte	15
2.2 Marco Teórico	17
3. DISEÑO METODOLÓGICO	20
3.1 Método de Investigación	20
3.2 Tipo de Investigación	20
3.3 Líneas de Investigación	20
3.3.1 Línea Translocal	20
3.3.2 Línea Complementaria	21
3.4 Fuentes de Investigación	21
3.5 Técnicas de Recolección de datos.....	21
3.6 Ruta Metodológica	21
4. ENTORNO CONTABLE EN LOS MECANISMOS DE CONTROL PÚBLICO DEL ESTADO COLOMBIANO	22
4.1 La Contraloría General de la República (CGR).....	22
4.1.1 Antecedentes e Historia	22

4.1.2 Fundamentos.....	25
4.2 Planeación Nacional y Hacienda Pública.....	27
5. MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA DE LA CGR.....	31
5.1 Procedimientos	31
5.1.1 Sistemas de Información	35
5.1.2 Instrumentos.....	36
5.2 Mecanismos.....	37
5.2.1 Mecanismos de Planificación	37
5.2.2 Mecanismos de Gestión	40
5.2.3 Mecanismos de Control.....	44
6. INFORMACIÓN DOCUMENTAL PARA EL ANÁLISIS DE LA JEP	47
6.1 Resultados Aplicados a la JEP	47
6.2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público.....	49
6.3 Planeación Nacional	51
6.4 Colombia Compra Eficiente	54
6.5 Sistema Integral para la Paz (SIP).....	58
7. ANÁLISIS CRUZADO DE LA INFORMACIÓN	63
8. CONCLUSIONES	67
REFERENCIAS	72

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Mecanismos de Planificación	38
Figura 2. Mapa de procesos de la JEP	46
Figura 3. Gráfica de gasto mundial anual	55
Figura 4. Mecanismos de organización de la JEP	62
Figura 5. Sistema de gestión de calidad de la JEP	65
Figura 6. Formato de muestreo - Auditoría de desempeño.....	69

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Titulares de prensa respecto al SIP	11
Tabla 2. Ejemplo proceso compromiso	39

RESUMEN

Esta monografía analiza los factores que inciden en el ejercicio de gestión y control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República (CGR) en las diferentes entidades del sistema general de paz que reciben presupuesto del estado colombiano, especialmente en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Se implementa una metodología cualitativa, para la cual se recolecta y analiza la información. Entre los hallazgos relevantes, se destaca que la CGR hace un ejercicio de revisión y control mediante la integración de conocimiento y metodologías de control ajustadas a la planificación, lo cual mitiga las aseveraciones acerca de corrupción en el gasto público por parte de la JEP.

PALABRAS CLAVE: Entorno Contable, Mecanismos de Control Público, Contraloría General de la República, Jurisdicción Especial Para la Paz.

INTRODUCCIÓN

En Colombia el poder del Estado¹ se divide en tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial que trabajan de la mano para cumplir todos los objetivos propuestos pensando y priorizando el mejoramiento social y la calidad de vida de los colombianos; estas tres ramas del poder deben además de trabajar por el beneficio de los ciudadanos, hacerlo obrando de la mejor manera posible, garantizando la autonomía, la independencia, eficacia y sobre todo la transparencia entre sus actos. Todas y cada una de las entidades que componen las ramas del poder, administran presupuestos los cuales son la consecuencia directa del pago de los impuestos que hace cada ciudadano, es por esto que las mismas son de una manera u otra vigiladas y supervisadas por un ente que fiscaliza sus cuentas, este ente que opera de manera autónoma es la Contraloría General de la República (CGR).

Por otra parte, Colombia conoce de violencia desde sus inicios mismos, sin embargo, el estallido real de violencia se dio con más fuerza entre el año 1946 a 1958, lo que paulatinamente vino creando el ecosistema que proliferan que en 1964 surjan las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo FARC-EP, iniciando como una guerrilla campesina como autodefensa, pasando en el tiempo al comunismo con el fin de tomar el poder con una lucha revolucionaria del campo a las ciudades.

En consecuencia, los gobiernos preocupados por las olas de violencia y la proliferación no sólo de esta, sino también de otras guerrillas como lo es el Ejército de Liberación Nacional (ELN) o el Movimiento 19 de Abril (M19); buscaron desde la década de los ochenta procesos de paz, o mediaciones que pretendían de una u otra forma detener la violencia que venía aquejando a los ciudadanos; tiempo en el cual Belisario Betancur llegó con una propuesta de paz, decretando la amnistía para la desmovilización de los grupos guerrilleros. En 1984, se firmó el primer acuerdo

¹ Según la RAE, el Estado es una forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente; integra la población de un territorio. 2014. párr. 6.

de cese al fuego entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional en el municipio de La Uribe-Meta; con el paso del tiempo en los gobiernos el 9 de mayo de 1990 en Caloto, Cauca se firmó el primer acuerdo de paz y desmovilización entre un grupo al margen de la ley M19 y el Estado colombiano, pero este dejó unas enseñanzas al senador Antonio Navarro Wolff, exdirigente del M19. Uno de los aspectos más importantes de este acuerdo de paz, fue que se logró que se abrieran espacios democráticos a la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, donde se permitió una desmovilización del M-19, quienes tomaron el nombre de Alianza Democrática AD-M19 las cuales obtuvieron 19 curules.

Pese a los esfuerzos del Estado Colombiano, una de las guerrillas más antiguas del mundo continuó con su lucha armada, es el caso de las FARC-EP, sin embargo, a partir de 1998-2002 lo cual al final de la administración de Samper hubo una promesa de paz y luego presidente Andrés Pastrana, iniciando un diálogo con las FARC-EP, cuando sube al poder inicia el proceso de paz y en 1999 se ordena la desmilitarización de 5 municipios. En 2002 se realiza la Cumbre por la Paz en Cuba, donde se reafirmaron los compromisos para la paz. Seguido a ello en los años 2002-2010 en los primeros años de administración de Uribe en 2006 se hacen públicos los diálogos exploratorios que se venían dando desde el año 2005 con el ELN; no obstante, a pesar de estos esfuerzos, la guerra continuaba para los colombianos.

El siguiente proceso fue en la administración de Juan Manuel Santos 2010-2022, se manejó la construcción de la paz o Acuerdo de Paz; buscando la culminación del conflicto armado teniendo presentes todos los factores sistémicos y domésticos que incidieron en la toma de decisiones, encaminado a buscar el apoyo interno y externo para la culminación del proceso de paz. Para el año 2022, cinco años después de los acuerdos de paz, según el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), es preocupante el número de desplazados internos, heridos o muertos a causa de la violencia y del persistente conflicto armado.

A causa del Acuerdo de Paz firmado en 2016, se dejaron acuerdos implícitos que, a modo de ver de los negociadores, fue necesario crear instancias para el juzgamiento de los quienes habían participado en la guerra, y cuyo fin último era el “*perdón olvido, reparación y No repetición*” de las circunstancias que dieron pie a las desigualdades de la guerra, es por esto que se conforma el *Sistema Integral para la Paz* el cual está compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD). El propósito del Sistema Integral es:

Dar respuesta a la necesidad y a la obligación del Estado colombiano de garantizar los derechos de las víctimas, investigar y sancionar los crímenes más graves ocurridos en el marco del conflicto armado y dar seguridad jurídica a los responsables, en el marco de un modelo de justicia transicional sin precedentes en el mundo. (Formacionsip.com, 2023, párr. 1)

En virtud de lo expuesto, este documento analiza el ejercicio de control fiscal que ejerce la CGR en las diferentes entidades del sistema general de paz que reciben presupuesto del estado colombiano; mediante una metodología cualitativa, se pretende comprender el control fiscal y la manera que vigilan y auditan todos los recursos puestos para que se lleve a cabo las actividades propuestas y poder llevar un control de la trazabilidad sobre los dineros invertidos en las citadas entidades para dichos procesos, entendiendo que el control fiscal se ha fundado como un elemento que garantiza la destinación y uso eficiente de los recursos públicos, para así cumplir con el fin de Estado social de Derecho y proteger el patrimonio económico.

En ese sentido, esta monografía se divide en ocho capítulos: en el primero de ellos se expone la problemática a abordar; en el segundo, el marco referencial y en el tercero la metodología. Por otro lado, en los capítulos 4, 5 y 6, se abarca el entorno contable en los mecanismos de control, los mecanismos y procedimientos de auditoría de la CGR y la información documental para el análisis de la JEP

respectivamente. Asimismo, los últimos dos capítulos, se dedican al análisis cruzado de la información y a las conclusiones.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde que se inventó la imprenta, la libertad de prensa es voluntad del dueño de la imprenta.

Rafael Vicente Correa Delgado

En Colombia existe la libertad de prensa y es un derecho protegido constitucionalmente mediante el artículo 20² de la carta magna; sin embargo, la responsabilidad acerca de las editoriales y contenidos de las noticias de prensa cada día se evidencia aún más sesgados por sus intereses individuales o el de sus propietarios, creando dialécticas que difícilmente son cuestionadas por el público objetivo. Los medios de comunicación manifiestan constantemente que los organismos los cuales hacen parte del Sistema Integral para la Paz presentan problemas de gastos excesivos, corrupción y mal manejo de presupuesto público; en ese sentido, en la Tabla 1, se evidencian algunos titulares de prensa al respecto.

Tabla 1. *Titulares de prensa respecto al SIP*

Titular	Fecha	Medio	Entidad del SIP
Insólito despilfarro en la JEP, crearán más de 420 puestos, que costarán más de 60 mil millones de pesos a los colombianos.	14 abril 2023	Revista Semana	JEP
“El costo de la impunidad”: polémica por el presupuesto de la Comisión de la Verdad.	04 enero 2022	Infobae	Comisión de la Verdad

² En el Artículo 20 de la Constitución Política de Colombia, “se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”. 1991. párr. 1.

María Fernanda Cabal criticó los excesivos gastos de la Comisión de la Verdad en su gira por Europa.	02 agosto 2022	Revista Semana	Comisión de la Verdad
--	----------------	----------------	-----------------------

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, estas notas caen en la aplicación de causa falacia, basada en el desconocimiento general acerca de las funciones en general de las entidades estatales y de quienes realmente deben ejercer o pueden ejercer este control, pero así mismo, son estas entidades quienes realmente deben desmentir o confirmar con sus acciones la veracidad o afirmación de los diferentes actores sociales, es por ello la Contraloría el ente que debe garantizar que las normas contables, el gasto público y el presupuesto se lleve a cabo de manera adecuada, así mismo es quien debe ejercer el control fiscal de dichas entidades.

Las entidades del Sistema Integral para la Paz, que fueron creados a partir del proceso de la paz son la JEP, UBPD y la Comisión de la verdad; siendo los entes que son supervisados por la Contraloría, por ello es importante comprender el ejercicio que hace la Contraloría, el cómo lo hace y si es funcional o no, a efectos de garantizar a la ciudadanía una transparencia en la ejecución de los recursos públicos.

Por ende, en este documento se pretende verificar los procesos que lleva a cabo la CGR para garantizar que el presupuesto destinado para la paz se inviertan en el mismo y por ello es importante documentar los pasos que realiza la CGR con el fin de verificar que todo se esté cumpliendo según su rol en dichos procesos para identificar los factores que inciden en el análisis del control fiscal de la CGR sobre la JEP.

Con lo expuesto hasta este punto, se formula la siguiente problemática.

1.1 Formulación del problema

¿Cuáles son los factores que inciden en el análisis del control fiscal de la Contraloría General de la República sobre la Jurisdicción Especial para la Paz?

1.2 Sistematización del problema

- ¿Cuál es el entorno contable de los mecanismos del control público pertinentes al Estado colombiano?
- ¿En qué consisten los mecanismos y procedimientos de auditoría de la CGR?
- ¿Cuáles son las fuentes primarias y secundarias que se tienen en cuenta en el análisis de la JEP?

1.3 Objetivos

Objetivo general:

- Analizar los factores que inciden en el ejercicio de gestión y control fiscal de la CGR en la JEP.

Objetivos específicos:

- Caracterizar el entorno contable en los mecanismos de control público del Estado colombiano.
- Identificar el mecanismo y procedimientos de auditoría de la CGR en las visitas a la JEP.
- Sistematizar información documental de las fuentes primarias y secundarias para el análisis de la JEP.

1.4 Justificación

La realidad social de Colombia tiene varios factores importantes, el proceso de conflicto, la pobreza y desigualdad, diversidad geográfica entre otros. Siendo estos factores que afectan las dinámicas económicas y contables. La adopción de estándares internacionales de contabilidad, auditoría y educación contable, entre otros, se ha dado en el marco de procesos de globalización que pretenden favorecer la libre circulación del capital financiero multinacional y, a la vez, al menos en teoría,

permitir que las economías nacionales se inserten en la lógica mundial del capitalismo financiero³.

Por más de 50 años ha existido el conflicto armado entre el estado colombiano con la guerrilla FARC-EP, mediante la administración de Juan Manuel Santo se inició el proceso de paz, y en el año 2016 se firma dicho acuerdo, planteando en ello la reforma rural del campo, la participación política democrática, el fin del conflicto armado, reparación de víctimas y rendición de cuentas. Teniendo la contabilidad un papel fundamental, requiriendo así todos los puntos del acuerdo de paz una regulación y control de los ingresos e inversiones, siendo también importante el papel contable en relación con la distribución rural, el fin del conflicto armado y reparación de víctimas y rendición de cuentas.

En Colombia, la posesión de las tierras ha sido un tema importante a través del tiempo, ya que es un tema clave por el cual se ha visto el conflicto armado y la formación de los grupos de autodefensas armadas del país. Siendo estas quienes buscaban liberar las tierras de avance guerrillero de las FARC; por ello la tierra en Colombia ha pasado por varios dueños a causa de la violencia, y la restitución de tierras es el enfoque de la reforma rural. Para que la reforma se lleve a cabo de la mejor manera, para que sea eficaz y beneficie a la población colombiana, es importante contar con la contabilidad, tanto para la revisión y auditoría del presupuesto, como también para generar proyectos sostenibles que quiten los vacíos que existen contra la pobreza.

³ RUEDA, Gabriel. *El papel de la contabilidad ante la actual realidad económica, social y política del país. Más allá de la convergencia de prácticas mundiales*. Pontificia Universidad Javeriana. 2010.

2. MARCO REFERENCIAL

2.1 Estado del Arte

Para reconocer los estudios previos existentes en cuanto a los factores que inciden en el análisis del control fiscal de la CGR sobre la JEP, enseguida se exponen los antecedentes de investigación al respecto.

En el trabajo de grado de Karen Cañón⁴, escrito en 2019, titulado *Análisis de la política pública de víctimas del conflicto armado y proponer la implementación de indicadores como herramienta de cumplimiento en el municipio de Facatativá*, se habla de cómo la secretaria de Gobierno es quien hace seguimiento del cumplimiento de las 33 secretarías y entidades externas por medio de los Comités Territoriales de justicia Transicional, en los que se pudo evidenciar que no todas estas ya nombradas están comprometidas con la población víctima y es por esto que se llegó a el planteamiento de un modelo de plan de trabajo que contiene unos indicadores para saber el cumplimiento de la Política Pública de Víctimas; con esta investigación se busca analizar la política pública de víctimas del municipio y revisar los aspectos importantes los cuales darán respuesta a los indicadores que se deseen implementar para el cumplimiento para dichas víctimas.

En el trabajo de investigación titulado *Análisis de los mecanismos de rendición de cuentas en las entidades del Sistema Integral de Paz de Colombia 2018-2022*, escrito en 2023 por Mateo Bedoya⁵, se pretende evaluar las dimensiones sociales de los mecanismos de rendición de cuentas en las entidades del SIP, siendo constituidas a partir del acuerdo de paz; buscando el desarrollo sostenible del país;

⁴ CAÑÓN, Karen. *Análisis de la política pública de víctimas del conflicto armado y proponer la implementación de indicadores como herramienta de cumplimiento en el municipio de Facatativá*. 2019.

⁵ BEDOYA, Mateo. *Análisis de los mecanismos de rendición de cuentas en las entidades del Sistema Integral de Paz de Colombia 2018-2022*. 2023.

esto, con el objetivo que las entidades del SIP estén cumpliendo con su práctica y actividades correspondientes a desarrollar.

El trabajo de grado de Andrés Jaramillo, Ivón Girado e Iván Ortega⁶, titulado *La Jurisdicción Especial para la Paz como componente del SIVJRNR*, establece la normatividad de la JEP, siendo esta parte fundamental de la terminación del conflicto armado. Importante tener en cuenta que esta investigación la normatividad como desarrollo de la figura pública de la JEP, teniendo en cuenta que esta es con autonomía administrativa, presupuestal y técnica.

El trabajo de grado escrito por Diego Camargo⁷ en 2020, que corresponde al título *Reparación de las víctimas del conflicto armado colombiano: tensiones políticas y desafíos en el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición*, identifica el procedimiento que se lleva a cabo para reparar de manera integral a las víctimas del conflicto armado por parte de la JEP. Teniendo en cuenta que se debe garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos de las víctimas que hacen parte de conflicto armado, se ve reflejada la tensión política la cual ha puesto a la JEP como medio en la batalla política.

La investigación planteada en el trabajo de grado *Estructura del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición – Jurisdicción especial para la paz*, escrito por Leidy Santana y Jairo Rodríguez⁸ en 2018, muestra las leyes por medio de las cuales se dictan disposiciones con tratamientos especiales penales. Dicha investigación muestra la estructura y leyes que son esenciales para el cumplimiento de las normas y desarrollo de actividades concernientes para la JEP, así como

⁶ JARAMILLO, Alonso.; GIRADO, Irina.; y ORTEGA, Iván. *La Jurisdicción Especial para la Paz como componente del SIVJRNR*. Universidad Libre. 2018.

⁷ CAMARGO, Diego. *Reparación de las víctimas del conflicto armado colombiano: tensiones políticas y desafíos en el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición*. Universidad Católica de Colombia. 2020.

⁸ SANTANA, Leidy y RODRÍGUEZ, Jairo. (2018). *Estructura del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición – Jurisdicción especial para la paz*. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. 2018.

también el cumplimiento de los colombianos que participaron en el conflicto con las FARC.

2.2 Marco Teórico

El artículo 11 de la Constitución Política de Colombia decreta: “Nadie podrá ser sometido a pena cruel, trato inhumano, o desaparición forzosa”, fue traducido por los indígenas como: “Nadie podrá llevar por encima de su corazón a nadie, ni hacerle mal en su persona, aunque piense y diga diferente”

Jaime Garzón.

El Estado es una organización política y social que tiene como objetivo el bienestar de la sociedad y la protección de los derechos de sus ciudadanos⁹. El Estado colombiano es un Estado social de derecho, con soberanía sobre un territorio y con autoridad para manejar las instituciones que estén dentro de ese territorio, por definición el estado somos todos, los enmarcados dentro de un territorio, según Montesquieu en 1748 sostiene en su obra el espíritu de las leyes que el poder del Estado debe dividirse en tres ramas independientes entre sí: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial.

Asimismo, existen los órganos de control, que son entidades que controlan o vigilan ciertas actividades estatales sumadas al control endógeno (jerárquico y de tutela) y al control exógeno (que permitiera medir mejor los logros, fracasos y desafueros de dicha actividad) de las ramas del poder en la Administración. Para tal fin, en la Constitución de 1991 se creó en el ámbito nacional la CGR y las Personerías Municipales y Distritales. La CGR es el máximo órgano de control fiscal del Estado y tiene como función principal la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado.

⁹ BANREP. *Historia Banco de la República*. Banrep.gov.co. 2023.

El proceso de paz en Colombia fue un conjunto de conversaciones llevadas a cabo entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) con el objetivo de poner fin al conflicto político, social y militar en Colombia. Las negociaciones se llevaron a cabo en La Habana y Oslo, con la mediación de Noruega y Cuba y la veeduría de Venezuela y Chile. El acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera se firmó en Bogotá el 24 de noviembre de 2016¹⁰. Derivado de este proceso se crearon algunas entidades que propician o buscan el cumplimiento de los acuerdos de paz, algunos de estos son:

- La alta consejería para el postconflicto: es una entidad creada para coordinar y articular las políticas públicas y los programas que se implementan en el marco del posconflicto. Esta entidad maneja un rol articulador entre el Gobierno nacional y los gobiernos locales, la sociedad civil, la cooperación y el sector empresarial.
- La Agencia de Renovación del Territorio (ART): es una entidad creada para diseñar de manera concertada lo que será una nueva política de desarrollo rural con enfoque territorial. La ART tiene como objetivo principal coordinar y liderar la implementación de los planes, programas y proyectos que se desarrollen en los territorios rurales afectados por el conflicto armado
- La misión de verificación de la ONU en Colombia: La Misión de Verificación de la ONU en Colombia es una entidad creada para verificar el cumplimiento del acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC. La misión tiene como objetivo principal verificar el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, la dejación de armas por parte de las FARC y la implementación del acuerdo de paz.

Asimismo, como parte del acuerdo de paz, fueron creadas varias entidades que también aportarían al proceso de construcción de paz, estas son:

¹⁰ Comisión de la Verdad. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Comisión de la Verdad. 2016

- La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)¹¹: Es una entidad creada para juzgar los delitos cometidos durante el conflicto armado en Colombia. La JEP tiene como objetivo principal contribuir a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de los hechos violentos ocurridos durante el conflicto armado.
- La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)¹²: Es una entidad creada para buscar a las personas desaparecidas durante el conflicto armado en Colombia. La Unidad tiene como objetivo principal buscar, ubicar e identificar a las personas desaparecidas y entregar los restos a sus familias.
- La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Comisión de la Verdad)¹³: Es una entidad autónoma del Estado colombiano que busca el esclarecimiento de los patrones y causas explicativas del conflicto armado interno que satisfaga el derecho de las víctimas y de la sociedad a la verdad, promueva el reconocimiento de lo sucedido, la convivencia en los territorios y contribuya a sentar las bases para la no repetición, mediante un proceso de participación amplio y plural para la construcción de una paz estable y duradera.

Esta Comisión, se concibió como un órgano temporal y de carácter extrajudicial que debe analizar los hechos, prácticas y patrones de lo ocurrido y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones al derecho internacional humanitario y ofrecer una explicación amplia a toda la sociedad de la complejidad del conflicto; promover el reconocimiento voluntario de las víctimas y de las responsabilidades de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición. En consecuencia, es menester de este documento hacer un análisis desde el enfoque del control fiscal que realiza la CGR, acerca de los mecanismos de control que ejercen sobre los entes públicos, más específicamente en este documento, sobre la JEP.

¹¹ JEP. *¿Qué es la JEP?* [Jep.gov.co](http://jep.gov.co). 2024

¹² UBPD. *Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas - Misión y Visión*. 2024

¹³ [Comisión delaverdad.gov.co](http://comisiondelaverdad.gov.co). *¿Qué es la Comisión de la Verdad?* 2024.

3. DISEÑO METODOLÓGICO

3.1 Método de Investigación

El trabajo de investigación tiene un enfoque cualitativo¹⁴ (Bonilla y Rodríguez, 2013), en tanto que busca estudiar la configuración de las condiciones económicas, sociales, políticas e institucionales de la CGR y la JEP; es decir, estudia fenómenos humanos en su contexto.

3.2 Tipo de Investigación

Esta investigación tiene un carácter exploratorio¹⁵ ya que se obtiene resultados por medio del estudio de métodos de análisis de contenido cualitativo, y un alcance confirmatorio por medio del cual se puede recolectar información proveniente de la bibliografía existente buscando analizar el impacto de la CGR sobre la JEP. Adicionalmente, este estudio es de corte explicativo ya que busca analizar el control fiscal de la CGR, frente al sistema integral de paz y en especial la JEP.

3.3 Líneas de Investigación

Siguiendo el acuerdo 009 del 04 de junio del año 2023, del Consejo Académico “por el cual se adoptan las líneas translocales de la universidad de Cundinamarca” esta investigación está relacionada con las dos siguientes líneas:

3.3.1 Línea Translocal

- Políticas públicas, instituciones y ciudadanía.
- Gestión, emprendimiento organizaciones sociales del conocimiento y aprendizaje.

¹⁴ BONILLA, Elsy y RODRÍGUEZ, Penélope. *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales*. Uniandes. 2013

¹⁵ Ibid.

3.3.2 Línea Complementaria

- Gestión contable y financiera.
- Auditoría y gestión de organizaciones.
- Contexto fiscal.

3.4 Fuentes de Investigación

Se toma información de fuentes primarias registradas por la JEP y de fuentes secundarias o revelada por otras entidades, tales como: DIARI, CGR, entre otras.

3.5 Técnicas de Recolección de datos

El método de recolección es la revisión de documentos y registros, estudios de contratación y contratos; y los métodos de análisis de datos.

3.6 Ruta Metodológica

Para cumplir los objetivos planteados en esta monografía de revisión documental, en primer lugar, se caracteriza el entorno contable en los mecanismos de control público del Estado colombiano; enseguida, se establecen los procedimientos de auditoría de la CGR en las visitas a la JEP a través de investigación de fuentes secundarias disponibles. Finalmente, se sistematiza la información documental de para el análisis de la JEP.

4. ENTORNO CONTABLE EN LOS MECANISMOS DE CONTROL PÚBLICO DEL ESTADO COLOMBIANO

4.1 La Contraloría General de la República (CGR)

Cuando se agotan los recursos, los impuestos se recaudan bajo presión. Cuando el poder y los recursos se han agotado, se arruina el propio país.

Sun Tzu

4.1.1 Antecedentes e Historia

El control fiscal es una herramienta que goza del amparo constitucional, que permite garantizar a los miembros del Estado, el control fiscal se apega a los fines del estado, buscando que los mismos sean satisfechos, promoviendo la rectitud administrativa y financiera, sin desconocer la necesidad de colaboración inminente entre los diferentes sectores y entes burocráticos del estado, esto como posibilitadores de articulación en la ejecución de los planes programas y proyectos que deben satisfacer las necesidades del Estado mismo.

El 19 de Julio de 1923 mediante la Ley 42, se crea el departamento de Contraloría, esto como respuesta a la propuesta de una comisión de expertos, denominada la misión Kemmerer¹⁶, la cual se dio en Colombia con el objeto de analizar el país, como resultado arrojó entre otras recomendaciones la creación de un ente de control fiscal, situación que sería recopilada en la Constitución Política de Colombia de 1991¹⁷ en los artículos 267, 268 y 272, donde determina la importancia, el carácter la función del control fiscal, buscando garantizar con esto el correcto uso, inversión, disposición de los recursos en manos de la nación.

¹⁶ PLATA, Carlos. *Las indagaciones de la misión Kemmerer en Colombia y sus aportes en el inicio de los programas de ciencias económicas*. 2019

¹⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. *Artículos 267, 268 y 272*. 1991

Como tal, su funcionamiento obedece a la determinación de pesos y contrapesos de la administración pública, con lo cual se busca suprimir poderes sin control, es por esto que esta entidad es un ente de carácter técnico de inspección control y vigilancia del patrimonio público, por tratarse de un poder otorgado por el constituyente primario goza de preponderancia por sobre las demás entidades.

La forma en la que la CGR ejerce el control sobre la JEP y sobre cualquier otra jurisdicción, fundamentalmente se mueve en dos grandes bloques, el primero realizando un examen del comportamiento de las finanzas públicas y el grado de cumplimiento de los objetivos macroeconómicos. Este control se ejerce a través de la certificación de las finanzas del Estado y la auditoría del Balance General de la Nación, la presentación de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, el informe sobre el Estado de la Deuda Pública, y el informe sobre el Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La base de este examen son las estadísticas fiscales del Estado, que son elaboradas por la CGR para determinar el resultado fiscal de la Nación¹⁸, lo que permite extraer conclusiones sobre la consistencia de la política fiscal y estimar y analizar los costos incurridos en su ejecución, a este control se le denomina control Macro, este control macro lo hace a través de 7 áreas especializadas denominadas direcciones de estudios sectoriales con el objeto de supervisar la gestión fiscal de cada entidad que conforma la estructura administrativa del Estado y de los particulares que manejan fondos o bienes del Estado se practica el control micro. Este control se realiza a través de auditorías integrales, mediante las cuales se revisa periódicamente la gestión de cada entidad en particular, y se determinan las observaciones que puedan surgir en los distintos aspectos de la gestión de la entidad¹⁹.

¹⁸ CGR. *Guías de auditoría*. Contraloría.gov.co. 2023.

¹⁹ *Ibid.*

La auditoría es un conjunto de actividades sucesivas que evalúan la gestión que realiza una organización, mediante la aplicación de herramientas de la Auditoría de Estados Financieros, la Auditoría de Cumplimiento o Legalidad, y la Auditoría de Gestión y Resultados. Esto le permite al ente de control fundamentar su opinión para producir un informe dirigido a brindar elementos para el mejoramiento de la gestión del ente auditado.

Para efectos del presente documento conviene identificar los 14 sectores que ocupan el control micro, de acuerdo con la CGR²⁰, estos son:

- Agropecuario.
- Minas y Energía.
- Salud.
- Trabajo.
- Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.
- Inclusión Social.
- Infraestructura.
- Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Vivienda y Saneamiento Básico.
- Comercio y Desarrollo Regional.
- Gestión Pública e Instituciones Financieras.
- Defensa y Seguridad.
- Medio Ambiente.
- Justicia.

Dentro del sector justicia se encuentran tres subsectores adicionales estos son:

- Administración de Justicia
- Órganos de Control
- Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición.

Siendo este último subsector en el cual se encuentra el objeto del presente documento.

²⁰ Ibid.

4.1.2 Fundamentos

El fundamento lógico real y material del ejercicio de control fiscal es la materialización de una supervisión en el gasto; de manera aplicada al presente ejercicio, este control se realiza bajo el precepto de hacerlo de manera posterior, es decir, gracia de discusión sólo cuando se materializa el error o el delito es cuando opera la contraloría, no obstante en los últimos años este ejercicio ha ido cambiando y ha venido haciéndose de forma concomitante, y es para este punto que vale la pena colocar como ejemplo una obra como la fue la troncal de la calle 26 en la ciudad de Bogotá, esta obra fue contratada para que fuera entregada en un periodo definido en el contrato, no obstante y conforme a los desembolsos y el avance de la obra, era evidente que la misma no sería entregada en los términos del contrato de obra.

Como fundamento el control que ejercería la contraloría se realizaría una vez se culminará el tiempo de ejecución previsto para la obra, esto a todas luces podría ser un error, ya que sería demasiado tarde, esto observando bajo la sana crítica lo que a todas luces es evidente, un incumplimiento de lo pactado es allí donde la contraloría ejerce su función concomitante de control fiscal cuando puede anticiparse a la materialización de un delito, como lo es la pérdida de recursos públicos.

Ahora bien, entendido esto es importante comprender el ciclo de los recursos en un estado; este se puede resumir en los siguientes pasos:

1. Recaudación de ingresos: El Estado obtiene recursos a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras fuentes de ingresos.
2. Elaboración del presupuesto: Se establece un presupuesto que determina cómo se asignan los recursos en diferentes áreas y programas.
3. Ejecución del gasto: El Estado utiliza los recursos asignados en el presupuesto para financiar programas y proyectos en áreas como educación, salud, infraestructura, seguridad, entre otros.

4. Control y seguimiento: Se lleva a cabo un control fiscal para verificar el cumplimiento de los objetivos y la correcta utilización de los recursos. Esto se realiza a través de auditorías y evaluaciones periódicas.

5. Informe y rendición de cuentas: Se presenta un informe sobre el estado de las finanzas públicas, incluyendo el resultado fiscal y el grado de cumplimiento de los objetivos macroeconómicos. Este informe se presenta ante el Congreso de la República, el presidente de la República y la opinión pública.

Ahora bien, la recaudación de impuestos en Colombia es de tres niveles un primer nivel son los impuestos de carácter nacional, estos son recaudados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, básicamente son el impuesto al valor agregado (IVA) y el gravamen a movimientos financieros (GMF), esto sin desconocer que existen otros impuestos como son el impuesto de timbre, el impuesto a la cerveza, licores y cigarrillos.

Así mismo los departamentos poseen su mecanismo de recaudación de impuestos como lo son impuesto al consumo, impuesto de registro, impuesto vehicular, impuesto predial e impuesto de industria y comercio (ICA), por su parte los municipios poseen en su árbol tributario muy similar al de los departamentos, solamente diferenciados por los impuestos prediales municipales.

En consecuencia, con el ciclo de los recursos anteriormente citado abordaremos de una manera sucinta la elaboración de los presupuestos públicos de la siguiente manera:

- Marco jurídico: El marco jurídico de las diferentes etapas y procesos del presupuesto público en Colombia se encuentra contemplado en la Constitución Política, la Ley 1797 de 2016 y la Ley 1473 de 2011, entre otras normas, este marco jurídico se va construyendo en función del nivel de especialidad de la entidad encargada y de los niveles de la misma, es decir, este marco jurídico en función de la especialidad de la entidad va mutando paulatinamente hasta llegar al nivel de especialización deseado,

- **Elaboración del proyecto de presupuesto:** El proyecto de presupuesto está elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda) y se basa en las políticas y prioridades del Gobierno Nacional; para el caso aplicado del presente documento, el presupuesto de las entidades es elaborado por los comités técnicos de los diferentes entes u organismos, es decir cada una de las entidades de la (SIP) cuenta con un equipo técnico que ajusta estos presupuestos conservando como línea fundamental el logro de los objetivos de planeación de cada uno de los entes²¹.
- **Aprobación del presupuesto:** El proyecto de presupuesto es presentado al Congreso de la República para su aprobación. El Congreso puede hacer modificaciones al proyecto antes de su aprobación.
- **Ejecución del presupuesto:** Una vez aprobado el presupuesto, se lleva a cabo su ejecución a través de la destinación de recursos a las diferentes entidades y programas.
- **Control y seguimiento:** Se lleva a cabo un control fiscal para verificar el cumplimiento de los objetivos y la correcta utilización de los recursos. Esto se realiza a través de auditorías y evaluaciones periódicas.

4.2 Planeación Nacional y Hacienda Pública

Es importante comprender la importancia y operación de dos organismos de carácter nacional como lo son el DNP y MinHacienda y cómo estas entidades operan de manera mancomunada para poder crear los medios de control y mecanismos de interacción que posibilitan la ejecución de los proyectos y en consecuencia los presupuestos de los cuales la contraloría hace su validación.

En palabras simples Planeación Nacional es una entidad del Gobierno Nacional de Colombia encargada de coordinar, orientar y apoyar la planificación de corto, mediano y largo plazo del país, quiere decir esto que su fundamento está el de

²¹ MinHacienda. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. Minhacienda.gov.co. 2024.

conocer todos y cada uno de los proyectos objetivos y demás proyectos que se dan en el país, esto lo hace empleando la Metodología General Ajustada (MGA) esta es una herramienta utilizada para la formulación de proyectos de inversión pública²².

La MGA busca garantizar la calidad y eficiencia en la formulación de proyectos, así como la coherencia con los planes de desarrollo y las políticas públicas del Gobierno Nacional, quiere decir esto en la práctica que todos y cada uno de los proyectos que se ejecutan obedecen a satisfacer un objetivo de la función pública o del cumplimiento de los planes de desarrollo y gobierno, bien sea nacional o local.

Ahora bien, la implicación práctica del ejercicio anterior es que cada uno de estos proyectos se registra mediante una ficha BPIN, este es un documento que contiene información detallada sobre un proyecto de inversión pública en Colombia. La sigla BPIN significa Banco de Proyectos de Inversión Nacional y es una herramienta utilizada por el Gobierno Nacional para la gestión y seguimiento de proyectos de inversión pública.

La ficha BPIN contiene información sobre el objetivo, los resultados esperados, los componentes, las actividades, el presupuesto y la viabilidad técnica, financiera, social y ambiental del proyecto. Además, la ficha BPIN también incluye información sobre el estado actual del proyecto y su seguimiento.

Haciendo hincapié en el tema presupuestal, es allí donde entra a operar MinHacienda y crédito público, esta entidad es encargada de definir, dirigir y ejecutar la política económica y fiscal del Estado, entre otras funciones y que son del interés del presente documento es la encargada de:

- Formular y ejecutar la política fiscal del país.
- Administrar el presupuesto nacional.
- Administrar la deuda pública

²² Funcionpublica.gov.co. *Normativo Ley 80 de 1993*. 2024.

En consecuencia, la interacción entre el DNP y MinHacienda para la planificación del presupuesto y los proyectos, se basa en la coordinación y colaboración entre ambas entidades²³. A continuación, se describe cómo funciona esta interacción:

1. Planeación integral: A través de una planeación integral, se busca orientar las capacidades de las entidades hacia el logro de resultados y simplificar y racionalizar la gestión²⁴.
2. Definición de prioridades: Planeación Nacional y Hacienda Pública trabajan en conjunto para establecer las prioridades y objetivos estratégicos del Gobierno. Esto implica identificar las necesidades y demandas de la población y determinar las áreas prioritarias de inversión y gasto público.
3. Elaboración del presupuesto: Planeación Nacional y Hacienda Pública colaboran en la elaboración del presupuesto público. Planeación Nacional proporciona información sobre los proyectos y programas que se deben financiar, mientras que Hacienda Pública se encarga de la destinación de recursos y la viabilidad financiera.
4. Evaluación y seguimiento: Ambas entidades realizan evaluaciones y seguimiento de los proyectos y programas financiados a través del presupuesto. Esto implica monitorear el avance, los resultados y el impacto de las iniciativas implementadas.
5. Coordinación en la ejecución: Planeación Nacional y Hacienda Pública coordinan los proyectos y programas, asegurando que los recursos asignados se utilicen de manera eficiente y efectiva. Esto implica la supervisión del gasto, la gestión financiera y el cumplimiento de los objetivos establecidos.

²³ DNP. *Somos el Departamento Nacional de Planeación (DNP)*. 2024.

²⁴ Funcionpublica.gov.co. *Normativo Ley 80 de 1993*. 2024.

De esta manera y con el uso de los mecanismos descritos en el aparte anterior se van creando los insumos necesarios para que la CGR pueda hacer el ejercicio del control fiscal.

El control fiscal debe satisfacer las necesidades del estado, buscando siempre llevar un correcto control a todas las entidades que tengan que ver con el presupuesto de los colombianos; destinados para cierta actividad, este surge como un resultado arrojado en la comisión de expertos creada en 19 de julio de 1923; a que se determinó en ese entonces se detectó que la CGR debería llevar un control y garantizar todos los recursos que están a disposición de las manos de la nación.

La forma en la que ejerce el control fundamentalmente se mueve en dos grandes bloques, el primero realizando un examen del comportamiento de las finanzas públicas y el grado de cumplimiento de los objetivos macroeconómico, para ello es importante llevar este control de manera transparente en todas las áreas que se tiene determinadas para ejercer la función; por ende se puede analizar que la CGR tiene mecanismos y funciones que son auditables y si se practicaran siempre teniendo en cuenta la buena fe de los funcionarios que ejercen este rol el presupuesto de la nación estaría siempre controlado y se destinaría para los fines pertinentes y no habría desconfianza y procesos puestos en juicio por parte de las entidades reguladoras.

5. MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA DE LA CGR

5.1 Procedimientos

La CGR realiza el ejercicio práctico del control fiscal mediante las denominadas auditorías²⁵, estas se encuentran definidas de la siguiente manera:

- Auditorías financieras: Estas auditorías tienen como objetivo verificar la razonabilidad de los estados financieros de las entidades públicas y determinar si se han presentado de acuerdo con las normas contables y los principios de contabilidad generalmente aceptados.
- Auditorías de cumplimiento: Estas auditorías tienen como objetivo verificar si las entidades públicas están cumpliendo con las leyes, reglamentos y normas que les rigen.
- Auditorías de gestión: Estas auditorías tienen como objetivo evaluar la eficiencia, eficacia y economía del gasto público.
- Auditorías de desempeño: Estas auditorías tienen como objetivo evaluar los resultados de las políticas públicas y los programas gubernamentales.
- Auditorías especiales: Estas auditorías tienen como objetivo investigar casos específicos de presuntas irregularidades o desviaciones en el manejo de los recursos públicos.

Las auditorías financieras se realizan para verificar la razonabilidad de los estados financieros de las entidades públicas. Esto significa que las auditorías financieras buscan determinar si los estados financieros están libres de errores materiales y si se han presentado de acuerdo con las normas contables y los principios de contabilidad generalmente aceptados.

²⁵ CGR. *Guías de auditoría*. Contraloría.gov.co. 2023.

Las auditorías de cumplimiento se realizan para verificar si las entidades públicas están cumpliendo con las leyes, reglamentos y normas que les rigen. Esto significa que las auditorías de cumplimiento buscan determinar si las entidades públicas están actuando de acuerdo con las leyes, reglamentos y normas que les aplican.

Las auditorías de gestión se realizan para evaluar la eficiencia, eficacia y economía del gasto público. Esto significa que las auditorías de gestión buscan determinar si las entidades públicas están utilizando los recursos públicos de manera eficiente, eficaz y económica.

Las auditorías de desempeño se realizan para evaluar los resultados de las políticas públicas y los programas gubernamentales. Esto significa que las auditorías de desempeño buscan determinar si las políticas públicas y los programas gubernamentales están logrando los resultados esperados.

Las auditorías especiales se realizan para investigar casos específicos de presuntas irregularidades o desviaciones en el manejo de los recursos públicos. Esto significa que las auditorías especiales buscan determinar si se han cometido irregularidades o desviaciones en el manejo de los recursos públicos y, en caso afirmativo, cuáles son las causas y consecuencias de estas irregularidades o desviaciones.

Por su parte los procedimientos que se ejecutan están enmarcados dentro del Sistema de Gestión y Control Interno SIGECI, esto se encuentra en un documento público denominado “Manual de Políticas y Procedimientos del Subsistema de Control de Calidad de Auditorías Financiera, Cumplimiento y Desempeño”; fundamentalmente estas fases en el proceso de auditoría son las siguientes:

1. Fase de planeación: en la cual y como su nombre lo indica, realiza una planificación previa del proceso y la entidad a la cual se le va a aplicar el proceso de auditoría, en términos prácticos se designa un grupo de funcionarios que deben reportar sí o no existen causales de impedimento con la entidad que va a ser auditada, asimismo se designan roles dentro de la auditoría, entregando segmentos

de los procesos auditados, se hace una presentación de la entidad o ente que va a ser controlado, así mismo se hace una documentación previa que debe ser originada desde el áreas como la DIARI que reportará, se analiza los puntos de control que posee el ente auditado y se crea un plano general, una visión un poco holística del ente auditado. El anterior proceso se documenta en una herramienta que se denomina papel de trabajo, el cual es insumo del plan de trabajo.

2. Fase de ejecución: está fase se da para ejecutar el planteamiento de auditoría, en esta etapa inicia la gestión bajo la cual la CGR, solicita en un primer momento información concerniente a cada uno de los procesos auditados, esta documentación debe adelantarse acorde a los procesos contemplados en las normas ISSAI, NIA y la GAF por ejemplo para el caso de las auditorías financieras; en todo caso estos reportes generan pruebas de la auditoría realizada, de manera analítica y de detalle, de esta labor se produce un documento con las conclusiones alcanzadas, las cuales hacen parte de un documento en el cual se evidencia toda la gestión realizada; esta labor se hace de manera cronológica dejando los sustentos respectivos, aun así, en caso de requerir y no haber sido contemplado en la etapa previa de planificación, el equipo auditor podrá solicitar al jefe de la auditoría extender de manera específica nuevas labores que puedan dar con el esclarecimiento de elementos que no hubieren quedado claros en la presente etapa²⁶.

3. Fase de informe, la última etapa y tal vez la más compleja es la realización del informe final, en este documento se consolida la totalidad de la información obtenida, cabe aclarar que en el proceso de ejecución el ente auditado, tuvo la oportunidad de haber hecho aclaraciones referentes de los posibles hallazgos que se pudieran presentar, esto para aclarar, desmentir ampliar o corregir, en este documento se realiza una descripción de los procedimientos ejecutados y los hallazgos encontrados. De este documento se desprenden las acciones a seguir,

²⁶ Auditoría.gov.co. *Resolución Orgánica No. 007 de 2021. Por la cual se adopta la Guía de Auditoría en el Marco Constitucional y Legal de Vigilancia y Control Fiscal armonizadas con las Normas Internacionales ISSAI. 2021.*

que pueden ser simplemente plasmarlas en un plan de mejora, o llevarlas al nivel de hallazgos con incidencias, fiscales penales o las que se puedan encontrar.

De la documentación presentada se hace un análisis cruzado de los datos entre la documentación de diferentes áreas, entendiendo que la operación del modelo debe ser como un ciclo completo, por lo que, se hace una lista de chequeo de todos los soportes y documentos realizados.

En términos generales este es el procedimiento, no obstante, la CGR, de manera transversal ejecuta una serie de políticas para garantizar la transparencia, estos son desde políticas de política de comunicaciones con el auditado, de calidad de los datos fuente de calidad de las auditorías en curso, de manejo y tratamiento de diferencias técnicas, entre otros. Básicamente, el proceso de control y auditoría es un proceso que desde la gerencia puede ser un proceso preciso y que garantiza no solo el seguimiento de la actividad, también que puede encontrar o evidenciar problemas en la gestión en general.

En contraposición se observa que el procedimiento de ejecución se hace complejo y puede tener brecha en el análisis de información, en función de la capacidad de poder evaluar volúmenes de datos importantes, teniendo en cuenta que los tiempos de ejecución de una auditoría son tan cortos y la cantidad de soportes que se requieren diligenciar es tan amplia, obliga a realizar análisis por muestreo de datos.

Teniendo en cuenta que el muestreo es una técnica mediante la cual y a partir de una muestra aleatoria, identificar comportamientos generalizados en el universo a verificar, dicho de otra forma ante una población de 500 personas la cual se debe analizar sus características humanas psicológicas y comportamentales en un tiempo corto, se toma como muestra a 5 de estas, y se subsume que la restante población es decir 495 personas tendrán comportamientos que se pueden enmarcar dentro de los 5 que se analizó.

Es inminente que existe una gama muy amplia de posibilidades en las cuales el restante de la población se salga del marco referencial y no sea detectado, ahora bien, lo que se pretende en una auditoría es evaluar la pertinencia, legalidad o no de los procesos contractuales, queda muy a la suerte del destino o a la probabilidad de encontrar en unos pocos casos alguna circunstancia que sea relevante para determinar el comportamiento fiscal de una entidad.

5.1.1 Sistemas de Información

- Sistema de Información de la Contraloría General de la Nación (SICOGN): El SICOGN es el sistema de información principal de la CGR. Es una herramienta que permite a la CGR almacenar y analizar información sobre las entidades públicas, así como realizar auditorías y seguimientos a las mismas. El SICOGN está integrado con otros sistemas de información del gobierno, lo que permite a la CGR compartir información con otras entidades y mejorar la coordinación de sus actividades.
- Sistema de Información de Rendición de Cuentas (SIREC): El SIREC es un sistema que permite a las entidades públicas reportar información financiera y de gestión a la CGR. El SIREC es una herramienta importante para la transparencia y la rendición de cuentas del sector público. El SIREC permite a la CGR monitorear el desempeño financiero y de gestión de las entidades públicas, así como identificar riesgos de corrupción.
- Sistema de Información de Contratación Pública (SICOP): El SICOP es un sistema que permite a la CGR monitorear los procesos de contratación pública en Colombia. El SICOP es una herramienta importante para prevenir la corrupción en la contratación pública. El SICOP permite a la CGR identificar posibles irregularidades en los procesos de contratación pública, así como hacer seguimiento a la ejecución de los contratos.
- Sistema de Información de Control Interno (SICOIN): El SICOIN es un sistema que permite a las entidades públicas reportar información sobre sus

sistemas de control interno a la CGR. El SICOIN es una herramienta importante para fortalecer los sistemas de control interno del sector público. El SICOIN permite a la CGR identificar posibles debilidades en los sistemas de control interno de las entidades públicas, así como hacer recomendaciones para mejorar los mismos.

5.1.2 Instrumentos

DIARI: La Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), es considerado el brazo de inteligencia y contrainteligencia de la contraloría, este cuenta con herramientas de análisis en big data, y modelado de datos, con un equipo de élite especializado en estos temas, en la práctica realizan captura, procesamiento y análisis de múltiples fuentes de datos; entre otras, cuenta con acceso a datos de:

- Dirección nacional de planeación
- DANE
- Agencia nacional de infraestructura
- Superintendencia de notariado y registro
- La bolsa mercantil
- La agencia nacional de tierras
- La agencia nacional de infraestructura
- Las fuerzas militares
- El Ministerio de transporte.
- El ministerio de salud
- La DIAN
- Cajas de compensación entre otros.

Esto acumula grandes volúmenes de datos que permiten generar cruces analíticos y perfiles de datos basados en inteligencia artificial, con los cuales se elaboran informes mensuales como el documento que se denomina “Informe Mensual agosto 2021 Dirección de información, Análisis y reacción inmediata”²⁷. Documentos como éste, son elaborados en respuesta a la analítica de datos que son resultado de la labor de la DIARI.

²⁷ DIARI. *Boletín agosto*. Dirección de Información Análisis y Reacción Inmediata. 2021.

5.2 Mecanismos

5.2.1 Mecanismos de Planificación

Desde los mecanismos de Planificación la JEP poseen un plan de acción que se denomina Plan Operativo de Acción (POA), el cual es un documento que plantea desde unos objetivos estratégicos de la entidad unas actividades, con una descripción que plantea un resultado esperado, estos a su vez están alineados con una meta institucional unas fechas de inicio y finalización, una dependencia encargada o responsable de gestionar estas actividades y un origen del proyecto de inversión²⁸.

Desde la óptica de la planeación tal como lo dispone Planeación Nacional, todos y cada uno de los proyectos o actividades a desarrollar hacia el interior de la entidad, deben poseer en primer lugar un objetivo claro, este objetivo indiscutiblemente debe dar solución a una necesidad o problema medible e identificable de una manera clara, ahora bien, estos documentos deben si o si estar alineados a financiamiento, quiere decir esto que cada acción debe contar con una financiación que debe estar contemplada dentro del presupuesto general por ende, es obligación de la JEP la construcción de un plan de inversión que debe reposar como una ficha del Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión (BPIN)²⁹ en el banco de proyectos de planeación nacional; por su parte y como ejercicio de transparencia, estos documentos son de libre consulta desde la página de la JEP o incluso desde la de Planeación Nacional³⁰.

Ahora bien, tanto las fichas BPIN como el POA, están alineados, por ende, es sobre este eje que se hace una validación semanal como seguimiento de los procesos de avance, con unos hitos claros en el trimestre, se realiza con esta frecuencia puesto

²⁸ JEP. *Plan de Acción*. *Jep.gov.co*. 2023a.

²⁹ El Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión (BPIN), consolida el registro de los programas y proyectos de inversión que solicitan recursos del Presupuesto General de la Nación.

³⁰ Puede acceder a la página de planeación nacional mediante el link <https://spi.dnp.gov.co/>, ingresando como: *usuario anónimo* y haciendo la búsqueda por entidad.

que se requiere un encuadre al presupuesto; otro de los elementos claves para llevar a cabo este seguimiento, es el Plan Anual de Adquisiciones³¹. En la Figura 1, se relacionan los mecanismos de planificación.

Figura 1. Mecanismos de Planificación



Fuente: Elaboración propia

Haciendo una observación desde este enfoque de planificación de las acciones se observa claramente que no solo debe existir una alineación de las acciones, también es necesario observar que existe la intervención cruzada de tres entidades como mínimo en este aspecto, las cuales son auditadas y que cuya información está contemplada para que sea transparente, es decir, cualquier ciudadano puede desde el inicio del periodo generar un reporte actualizado de estos documentos y observar que los mismos estén ajustados y alineados con los objetivos de la entidad.

Ahora bien, es importante exaltar que en las entidades es posible encontrar documentos de actualización de plan anual de adquisición, para esto es importante comprender al interior de los mecanismos de planificación los estados de los dineros; una entidad pública al momento de proponer su PAA, debe determinar además del tipo de bien y forma de adquisición de ese bien, reporta el momento en el cual se da la adquisición del bien, frente a esto, se tramita un proceso que se denomina *compromiso*, para el cual, es necesario tomar como ejemplo un proceso con la siguiente información en el PAA.

³¹ JEP. *Plan Anual de Adquisiciones*. Jep.gov.co. 2023

Tabla 2. Ejemplo proceso compromiso

Códigos UNSPSC	81112222;92121704
Descripción	276. Mantenimiento preventivo del sistema integrado de seguridad electrónica de la JEP. (Invitación Pública inferior a 450SMMLV)
Mes estimado de inicio de proceso de selección (mes)	Marzo
Mes estimado de presentación de ofertas	Abril
Duración estimada del contrato (número)	60
Duración estimada del contrato	Días
Modalidad Secop	Régimen especial con ofertas
Fuente de los recursos	Presupuesto de Entidad Nacional
Valor total estimado	79.667.558,00
Valor estimado en la vigencia futura	-
¿Se requieren vigencias futuras?	No
Estado de solicitud de vigencias futuras	n/a
Ubicación de ejecución del contrato	CO-DC Distrito Capital de Bogotá
Nombre de contacto del responsable	María Emma Caro Robles

Fuente:

<https://www.jep.gov.co/Plan%20Anual%20de%20Adquisiciones/PAA%202021.pdf>

La información que reposa en el PAA indica varios elementos, en primer lugar y que es necesario analizar es la fecha de compromiso, que en el cuadro se identifica como: *Mes estimado de inicio de proceso de selección (mes)*, esta fecha es una estimación en la cual se adelanta el proceso contractual con el fin de adquirir el bien, tal como se observa esta información es la misma que se adelanta al interior y que se refleja en planeación nacional y es la que se estima como válida, ahora bien, si el proceso se adelanta como se indica en la fecha de estimación de inicio de proceso, el dinero se encuentra en un estado de compromiso, si y solo si, el bien adquirido se ha recibido, es el momento en el cual el dinero pasa de comprometido a ejecutado, es decir es cuando se hace el pago efectivo de los dineros, es importante este tema porque sobre los dos estados se ejerce un control de la ejecución, ya que estos se vuelven hitos individuales ante cada proceso.

En el mismo cuadro se observa igualmente la forma en la que se va a adquirir ese bien esto determina unas reglas a tener en cuenta, en este tema es importante valorar que por regla general los procesos de contratación en el estado se dan por la ley 80 de 1993 (Funcionpublica.gov.co, 2024) de contratación y normas subsecuentes, por tanto, así mismo determinan los mecanismos de control y auditoría sobre las mismas. En la misma línea se observa que están publicado el origen de los recursos, que, para efectos de la JEP, pueden ser recursos de la nación, es decir de origen derivado del pago de los impuestos, esto teniendo en cuenta que a la entidad también le ingresan valores de donaciones internacionales.

5.2.2 Mecanismos de Gestión

Una vez las entidades tienen su plan de trabajo y de gestión creado, inicia la ejecución de las acciones tendientes a dar cumplimiento a estos planes, esta ejecución inicia con la etapa de contratación, hoy por hoy en Colombia se crean dos formas de vinculación a las entidades públicas, por una parte están los funcionarios públicos de nominación carrera, provisionalidad o temporalidad, estos son personas que están vinculados con un contrato laboral ante el estado; por otra parte existen los contratos que pueden ser con personas naturales o jurídicas y tienen la función de atender una actividad, contrato o función en específico.

Derivado de lo anterior el proceso de adquisición de bienes o gestión del proceso, se clasifica en tres etapas fundamentales.

- Etapa precontractual: Fase de planeación (análisis del mercado, estudios y documentos previos, elaboración del pliego de condiciones, Disponibilidad presupuestal). Fase de invitación a contratar. Fase de selección del contratista.
- Etapa contractual: Perfeccionamiento y firma del contrato, ejecución del contrato, selección del contratista.
- Etapa post contractual: Liquidación del contrato.

La etapa precontractual obedece a una fase de planeación, la cual tiene como origen el PAA de la entidad, el mismo que se encuentra anidado en planeación nacional, esta etapa determina los mecanismos de contratación y demás, para poder hacer efectiva la ejecución del presupuesto, para poder hacer cualquier compra es necesario que cada proceso tenga como mínimo un análisis del mercado es decir, toda compra debe estar posicionada dentro de un marco referencial de mercado, es decir, y volviendo a tomar como ejemplo el caso anterior en el cual se analizaba el mantenimiento preventivo del sistema integrado de seguridad electrónica de la JEP (Invitación Pública inferior a 450SMMLV)³², se observa que lo acompaña un número denominado código UNSPSC³³, este código permite generar un agrupamiento de procesos similares que estén presentes en Colombia Compra eficiente, esto permite hacer seguimiento de los costos asociados a procesos similares, a la vez permite determinar con una alta aproximación los posibles oferentes, quienes se conectan a través de Colombia compra eficiente como interesados ante los procesos.

Posterior a esto se elaboran los documentos de estudios previos que no son otra cosa que el sustento legal y técnico de los bienes a adquirir, es decir, acá se reúnen con un nivel de detalle las características completas de los bienes a adquirir, lo que se va a traducir con posterioridad en obligaciones a cumplir, así mismo posee dentro de su estructura un elemento que se denomina la matriz de riesgos, esta matriz es un documento técnico en el cual se hace un análisis de los posibles riesgos en los que se incurre al hacer un proceso contractual, si bien no necesariamente se pone de manifiesto la materialización de los mismos, si ofrece una forma de seguimiento de los posibles problemas que se pueden dar en la etapa de ejecución

³² JEP. *Plan Anual de Adquisiciones*. Jep.gov.co. 2023.

³³ El UNSPSC: United Nations Standard Products and Services Code. Es un sistema de cifrado que clasifica productos y servicios para fines comerciales a escala mundial. La gestión y desarrollo de UNSPSC está coordinado por GS1 US y respaldado por la ONU desde 2003. Ibid.

para poder tomar los posibles controles que mitiguen la ocurrencia efectiva del hecho o situación que impida la entrega del bien.

Enseguida, se hace la elaboración de los pliegos contractuales y la consecución material del dinero que se adelanta contra el presupuesto general de la nación; esto se hace gestionando un documento que se denomina certificado de disponibilidad presupuestal; éste, tiene la rigurosidad de un cheque cruzado, es decir es un presupuesto que solo puede ser cobrado para un proyecto en específico y es descontado de una cuenta específica.

En cuanto a las cuentas en la etapa de planeación se hace una distribución en cuentas macro dentro de la entidad, entendiendo que existen gastos de funcionamiento, gastos de inversión o como en algunos casos se crea un origen de cuentas como lo son regalías o donaciones.

Una vez está estructurado el proceso, se hace la publicación del mismo, este trámite se da ante la agencia nacional de contratación en el portal SECOP II, esto permite la transparencia del proceso ante los diferentes entes de control y la ciudadanía misma, dentro del proceso existe un mecanismo que permite plantear objeciones respecto de la forma en la que se estructuró el proceso, esto para evitar la corrupción dentro del proceso de adjudicación del mismo, es decir si alguno de los posibles aspirantes a contratar u obtener el contrato, puede desde su óptica hacer un combate libre técnico y legal frente a la estructuración del proceso, esto está contemplado dentro del cronograma mismo.

Una vez este proceso se culmina con la selección del mejor oferente, quien garantice o brinde la certeza suficiente de cumplimiento, en términos legales, técnicos y financieros, el proceso culmina con una selección que es pública, lo cual da también la confianza por lo menos ante los participantes y ante el público en general.

En la etapa contractual que se inicia desde la firma del contrato, y la consecución de las pólizas de garantía del proceso, es decir se genera un último proceso de validación a fin de establecer que quien ha sido el ganador, puede y realmente está habilitado para la ejecución del proceso.

De este proceso inicia de manera concomitante la ejecución del proceso, es decir a partir de este momento inicia el seguimiento contractual que se puede adelantar de dos formas, una con la supervisión, que adelanta un funcionario que por lo general es el mismo estructurador técnico o quien ha propiciado la necesidad de forma inicial, el otro mecanismo es la interventoría, para este se da con un proceso de contratación paralelo, el cual escoge una firma independiente y autónoma que por lo general es especializada en el seguimiento de contratos, esta firma adelanta un seguimiento absoluto del proceso por lo general, este trámite implica una erogación económica mayor y adicional al valor inicialmente contemplado, sin embargo esto no implica que pueda estar por fuera del mecanismo general, es decir también debe estar contemplado en la etapa de planificación.

Etapa post-contractual esta etapa se surte con liquidación o terminación del contrato, esta etapa da por concluido el contrato sin que necesariamente el mismo se haya cumplido, es decir en el ideal es que los contratos se cumplan a cabalidad para lo que fueron contratados, sin embargo, estos no necesariamente se pueden terminar en todas las ocasiones.

Es importante valorar que lo descrito hasta este momento y con un nivel de detalle aún mucho mayor, hace parte de un proceso de transparencia que está publicado en el portal de la Agencia Nacional de Contratación, Colombia compra eficiente, es decir que de manera transversal cualquier ciudadano puede hacer control desde la etapa previa, de ejecución y de cierre, a todos y cada uno de los procesos contractuales de las entidades.

Es importante también identificar que al interior de las entidades en general pero de esta en particular existen mecanismos de control como lo son las mesas técnicas,

las mesas interdisciplinarias y los comités de contratación, estos son cuerpos colegiados de funcionarios de la misma entidad que validan y contra validan la gestión, transparencia y rigurosidad técnica de los procesos contractuales, de todos y cada uno de los hechos descritos en el presente documento o en la descripción del procedimiento, existen documentos de soporte, algunos públicos y otros de índole interna, pero que en todo caso son auditados no solamente por los entes de control interno, también por los de control externo como lo son la contraloría entre otros.

5.2.3 Mecanismos de Control

Tal como se ha observado existe un proceso que es lógico al cual de manera transversal le acuden otros procesos no solo al interior de la entidad, también a nivel nacional, así mismo como se relató en el aparte anterior existen mesas técnicas de contratación, comités de contratación y mesas interdisciplinarias, que permiten no solo mitigar los riesgos asociados a corrupción también dar cumplimiento a las diferentes políticas públicas que debe atender en la entidad, por ejemplo la de equidad de género, la de ambiente y demás que deben estar orientadas a garantizar el logro de objetivos de carácter trasversal, por ejemplo en los procesos de contratación se deben observar consideraciones de compras verdes, o compras sustentables, quiere decir esto que desde la compra y adquisición de un bien como insumos para aseo, estos deben contar con fichas que garanticen tanto la seguridad del usuario como la biodegradabilidad del producto, esto en alineación con el plan de sostenibilidad de la entidad.

Ahora bien de todos y cada uno de estos procesos lineales o transversales existen una serie de evidencias, que se van haciendo cada vez más exigentes en los puntos críticos, como lo son en la etapa de planificación y en la etapa de ejecución de los procesos, a estos puntos de control y estos puntos críticos es que las áreas de control interno hacen un hincapié puntual y esto lo hacen mediante el contraste del manual de procesos y procedimientos de la entidad; este documento es un

documento que se construye, identificando no solo las necesidades, se realiza teniendo en cuenta un ciclo cerrado en el cual se contempla un insumo un proceso y un resultado, pero englobando todas y cada una de las partes intervinientes en el proceso completo de la entidad.

Teniendo en cuenta como principal insumo para la oficina de control interno el documento de procesos y procedimientos que se hace en forma de esquema, en el cual se pone de presente de manera pública y abierta la forma en la que opera por completo la JEP, inicia el proceso de auditoría, en el cual esta área verifica el cumplimiento de las funciones, actividades y acciones de la JEP, de este proceso de análisis se desprenden informes claves que son insumo para la el desarrollo de las auditorías de la contraloría, estos documentos se denomina Sistema de Rendición de Cuentas e Informes SIRECI³⁴, este es un aplicativo con el que cuenta la contraloría, por el cual el responsable de la entidad pone de manifiesto los hechos económicos contractuales que se están adelantando al interior de la entidad que el mismo representa³⁵.

Asimismo, el mapa de procesos de la JEP es una representación gráfica de los procesos de la entidad, el cual se encuentra estructurado bajo 4 categorías: misional, de relacionamiento, de gestión y de evaluación y control.

Igualmente existe un documento de soporte que genera la oficina de control interno con destino hacia la contraloría general de la nación denominado eKOGUI que se refiere a Sistema Único de Información Litigiosa del Estado en este se consigna la información de los procesos de demanda que están en cabeza del estado colombiano, bien sea porque está del lado de demandante o del demandado, a través de este se puede observar la gestión que han adelantado al interior de la entidad frente a los casos en los cuales son parte, a su vez opera como insumo para

³⁴ CGR. *Sireci*. Contraloria.gov.co. 2023a.

³⁵ Dentro de la tipología de informes que puede presentar el representante legal de cualquier entidad ante la contraloría por la vía del SIRECI están: Informe de gestión fiscal, presupuestal, control interno, ambiental, del riesgo, talento humano.

el perfeccionamiento y mejora de los procesos contractuales o de defensa que adelanta la entidad.

Figura 2. Mapa de procesos de la JEP



Fuente: [Mapas y cartas descriptivas de los procesos - Jurisdicción Especial para la Paz \(jep.gov.co\)](http://jep.gov.co)

Para ello, es importante que todos los controles que se ejercen y todos los procedimientos que se planean antes, durante y después de las auditorías se realicen con los mecanismos al pie de la letra, y así llegue a tener un impacto dentro de los procedimientos que están inmiscuidos en la auditoría o en su defecto para que los presupuestos invertidos en todos los procesos que son requeridos por el ente regulador sean llevados de manera clara y precisa todos los mecanismos que se requieran verificar.

6. INFORMACIÓN DOCUMENTAL PARA EL ANÁLISIS DE LA JEP

6.1 Resultados Aplicados a la JEP

En el año 2020 la CGR, presentó el informe *Evaluación de la implementación de la Justicia Transicional en las entidades que corresponden al sector Justicia, durante el período 2018-2019*³⁶, el cual tenía un alcance que cubría las tres entidades de la SIP: la JEP, la UBPD y la Comisión de la Verdad; en este ámbito es necesario comprender un hecho que igual será desarrollado en el aparte del SIP, el sistema en general opera con dos fuentes de financiación, por una parte están los recursos desde planeación y presupuesto del ministerio de hacienda, por otro lado están recursos cuyo origen son recursos provenientes de la cooperación internacional vía el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto (MPTF).

Anudado a esto existen recursos recibidos por otras fuentes como lo son:

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- Fondo Colombia en Paz
- Organización de Estados Iberoamericanos- OEI
- Embajada de Reino Unido
- Organización Internacional para las Migraciones
- Gran Bretaña
- Embajada de Suecia
- Embajada de los Países Bajos en Colombia
- Embajada de Francia en Colombia
- UNICEF
- Embajada de Noruega
- Banco de Desarrollo Alemán - KFW
- Embajada de Francia a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD

³⁶ El informe de la CGR fue analizado por JIMÉNEZ, Luis. En *Evaluación de la implementación de la Justicia Transicional en las entidades que corresponden al sector Justicia, durante el período 2018-2019*. 2019

- Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto
- Instituto Colombo Alemán para la Paz CAPAZ
- La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO
- ONU Mujeres
- Acnur
- Centro Internacional para la Justicia Transicional - ICTH
- Agencia Alemana de Cooperación - GIZ
- MAPP OEA - Misión de apoyo al proceso de Paz

Entre las conclusiones que presenta este análisis es que el SIP ejecutó recursos por \$430.895 millones a valores de 2019; dentro de la evaluación presentada, se informa que la ejecución es del 92.14% del presupuesto asignado para los dos años, de una manera muy amplia este informe presenta acciones desde lo cuantitativo y lo cualitativo, pero pide hacer una valoración más desde lo cualitativo puesto que, al ser una entidad nueva, no posee una batería de indicadores que permitan hacer un contraste con la justicia ordinaria, sin embargo, propone el siguiente postulado.

A manera de conclusión puede decirse que en general, los recursos dirigidos para el funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición durante el período 2018-2019 han sido altos, al alcanzar \$651.655 millones, los cuales han sido dirigidos en su gran mayoría a gastos de funcionamiento (65,6%). Así mismo, el 71% de los recursos se destinaron a la JEP, el 18% para la Comisión de la Verdad y el 11% para la UBPD. Adicionalmente, se denota que ha sido muy importante la participación de la comunidad internacional en materia de apoyo institucional y de recursos monetarios³⁷.

El análisis no observa una evaluación al respecto de la ejecución de los recursos desde el enfoque de encontrar o no hallazgos de corrupción como lo han planteado

³⁷ CGR. *Finanzas Públicas*. Contraloria.gov.co. 2023b.

diferentes sectores opuestos al SIP, muestra por su parte las dificultades, el volumen y hace un esbozo de las acciones desarrolladas desde las entidades y sus funciones, así como los efectos sociales de las mismas, ahora bien el sistema ha sido creado desde cero y ha venido presentando una evolución, siempre observando el objetivo final que es el esclarecimiento de la verdad, a través de diferentes mecanismos, es por esto que se debe observar más desde la óptica de la cualificación, no desde la cuantificación.

Por su parte no existen reportes ni controles que permitan deducir que existen hechos de corrupción.

6.2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es una entidad del orden nacional, es el encargado de administrar los recursos económicos, así como atender las obligaciones económicas de la nación, es decir es el encargado de hacer el análisis económico del estado, en sus ingresos y administrar los mismos garantizando el cumplimiento de las obligaciones del estado³⁸.

Ahora bien, todo estado debe su realidad a la capacidad de balancear tanto el ingreso y el gasto, ya que con ellos se sustenta, optimizando para buscar la mejor forma de multiplicar; en este sentido es importante comprender que existen dos tipos de cuentas: de ingresos y de gastos.

Las cuentas de ingresos: estas cuentas operan gracias a los ingresos percibidos por vía de fuente de los tributos, que en la práctica son los impuestos locales, los impuestos nacionales y la seguridad social, estos son los principales generadores de ingreso de estado, en un segundo nivel de importancia son las ganancias de las empresas industriales y comerciales del estado, por ejemplo Ecopetrol, Coljuegos, Indumil entre otras; y por ultimo las regalías pagadas por empresas mineras y

³⁸ MinHacienda. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. Minhacienda.gov.co. 2024.

petroleras privadas. Las cuentas de gasto: en esta categoría se encuentra los gastos del estado colombiano, en términos generales los gastos son en dos grandes segmentos, uno es el pago de la deuda que es el rubro con el que se ha financiado en el pasado y que ha transferido hacia el futuro, esto lo ha logrado con la emisión de bonos de deuda o créditos ante el World Bank o Banco Mundial ³⁹.

Por otra parte son los gastos de funcionamiento del gobierno⁴⁰ colombiano, es decir, el pago de salarios prestaciones y demás miembros de lo que se denomina gobierno, es decir el rubro de donde son pagados funcionarios como los profesores, las fuerzas militares, los funcionarios de los entes públicos del estado y como tercer rubro es lo que se denomina el gasto social y el gasto público, siendo el gasto social el más importante que es de donde surgen la cobertura de las necesidades básicas planteadas en por las necesidades de los habitantes, en estos encontramos los programas de alimentación escolar, los programas de sostenimiento rural entre otros en cambio el gasto público es la inversión en planes programas y proyectos de infraestructura y desarrollo, construcción de vías puentes y todo aquello que mejore no solo las condiciones generales de los ciudadanos, allí también se encuentran los asociados al mejoramiento de la dinámica económica del país.

Para el ministerio de hacienda es clave la aplicación de métodos de cálculo financiero, es decir su ejercicio es netamente técnico ya que implica tener un balance claro entre los ingresos y egresos, garantizando el cubrimiento de las necesidades, la operación el pago de deuda y el avance del país, por tanto este ejercicio lo hace a través del empleo de mecanismos técnicos que permitan ejercer no solo control del gasto, también debe estar alienado con una metodología y una

³⁹ El Banco Mundial, es una organización internacional especializada en finanzas cuya principal actividad es la ayuda a países en desarrollo que necesiten apoyo económico a través de préstamos o créditos y que se encuentren en situación de pobreza. Economipedia.com. Banco mundial, ¿qué es? 2023.

⁴⁰ Gobierno: es el principal pilar del Estado; la autoridad que dirige controla y administra sus instituciones, la cual consiste en la conducción política general o ejercicio del poder ejecutivo del Estado. Fc-abogados.com. *¿Qué es el gobierno?* 2024.

aplicación de gestión que es la que maneja planeación nacional con su MGA, que será analizada en el aparte siguiente.

Es importante y valioso para instituciones como el ministerio contar como pilar fundamental de información con esta herramienta, sus contenidos deben estar alineados con los objetivos de los planes de desarrollo nacionales, que a su vez le dan línea a los departamentales y municipales. Por lo tanto, si es bien sabido que en líneas generales, el ejercicio de gobernanza y de administración son ejercicios netamente políticos, determinados estos por puntos de vista con enfoques de pensamiento político tan disimiles que van desde espectros de la izquierda extrema, pasando por el centro y la derecha, si o si deberán aplicar respuesta a las necesidades plasmadas en los planes de desarrollo, que casualmente están alineados con los designios de entes multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y Naciones Unidas, pues fundamentalmente lo que va a variar en esencia es el cómo lo van a lograr pero el logro del objetivo general va a ser el mismo, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. En todo caso el ministerio de hacienda debe ante todo preservar por la estabilidad económica del país, ya que esto redundará en la confianza de inversión extranjera.

6.3 Planeación Nacional

El departamento Nacional de Planeación (DNP), tiene como fin “la coordinación, diseño y apoyo en la formulación de políticas públicas y la planificación del presupuesto de los recursos de inversión”⁴¹

Fundamentalmente planeación nacional ejerce como un órgano independiente en el estado, no obstante su función es netamente técnica, permite determinar con fundamento en los estudios estadísticos que hace el Departamento nacional de Estadística DANE (GARCIA, 2004), observando los análisis económicos que hacen

⁴¹ DNP. *Somos el Departamento Nacional de Planeación (DNP)*. Dnp.gov.co. 2024, párr. 3

entidades como Fedesarrollo⁴² y los planteamientos de las necesidades que las autoridades locales plasman a través de instrumentos de medición y control; planteando un modelo de decisiones basados en un árbol problémico⁴³.

Ahora bien para comprender un poco más el proceso es importante analizarlo desde el origen, para lo cual emplearemos como ejemplo un municipio de Colombia en el cual existe un problema que es las enfermedades gástricas en menores de edad, esto ha conllevado a que el desempeño de estos niños en términos de educación sea muy bajo, razón por la cual el alcalde local debe analizar el origen de esto, si bien a primera vista el paso a seguir sería brindar atención médica oportuna, esto no evitara que el problema continúe, es por esto que tras hacer un análisis desde la óptica de la salud se encuentra que el foco de este problema se encuentra focalizado en dos puntos, por una parte, no existe una planta de tratamiento de aguas, razón por la cual los menores se ven expuestos al consumo de alientos cuya preparación se hace con aguas que no han sido tratadas, por otro lado, el bajo ingreso medio de los pobladores limitan el acceso a alimentos de la calidad que requieren los menores, esto para que le ayuden a mejorar las condiciones medias para asistir a las instituciones educativas; ya que, como bien lo dijo Sigmund Freud: *El hambre no deja pensar.*

Observando lo anterior el alcalde decide construir un proyecto que le brinde condiciones de salubridad a los habitantes y determina la construcción de un acueducto y una planta de tratamiento de aguas, así mismo decide contratar alimentación escolar para los niños del municipio, es allí donde una vez determinado el problema, que a su vez nos brindara herramientas de medición, determinadas

⁴² Fedesarrollo es una entidad privada sin ánimo de lucro que se dedica a la investigación en temas de política económica y social. Su objetivo es contribuir al diseño, seguimiento y mejoramiento de las políticas públicas en Colombia. Fedesarrollo.org.co. Que hacer. 2024.

⁴³ Un árbol problémico o de problemas, es una herramienta que permite identificar una problemática, sus causas y sus efectos, usando una relación de causa y efecto. Se llama así porque se representa gráficamente como un árbol, donde el problema principal es el tronco, las causas son las raíces y los efectos son las ramas. El árbol de problemas ayuda a definir y priorizar los problemas que se quieren solucionar con un proyecto. CABANILLAS, Rocío. *Aprender a buscar soluciones: El árbol de Problemas*. Ealiciauniversity.com. 2021.

como indicadores, que a simple vista podrían ser como: reducir la tasa de enfermedades gástricas en los pobladores a través de la implementación de un acueducto municipal y una planta de tratamiento, esto a modo de ejemplo y que estos proyectos deben estar por lo general alienados a otros indicadores pero en esencia este sería el fundamental; por tal razón el alcalde debe incluir esto en un plan de gobierno que luego se traduce en un plan de desarrollo y que debe quedar consignado en una herramienta informática que se denomina Metodología General Aplicada (MGA).

La MGA, es una aplicación informática desarrollada por planeación nacional para el registro de la información más relevante resultado del proceso de formulación y estructuración de los proyectos de inversión pública, mediante esta herramienta se ha estandarizado la forma en la que se han presentado los proyectos, determinados desde el análisis de un árbol problémico y generando un orden lógico para la resolución de la necesidad planteada, por cuanto la metodología exige una serie de soportes documentados para poder determinar que el planteamiento de solución realmente cubra o satisfaga la necesidad, reduce en una gran proporción la generación de proyectos que no le estén apuntando a problemas puntuales⁴⁴.

Lo importante de esta herramienta que es que contempla incluso que ciudadanos puedan aportar desde su enfoque de conocimiento para que se dé solución a problemáticas que se pueden escapar a la óptica de los estructuradores, roles para formulador oficial, que son las personas que estructuran en los entes territoriales, y los administradores globales planeación nacional.

Ahora bien, podríamos asemejar esta herramienta como un Google donde se guardan y preservan todos los proyectos de todas las entidades del país, sin embargo, este permite además de todo poder generar un cruce de datos o de procedimientos con otra herramienta que posee el estado y que pertenece a otra

⁴⁴ DNP. *Metodología General Ajustada MGA*. Departamento Nacional de Planeación. 2023.

entidad que se denomina la Agencia Nacional de Contratación, o como se conoce en el ámbito público: Colombia Compra Eficiente.

Desde planeación nacional se observan los indicadores de avance país donde se puede validar la eficiencia o no de los planteamientos locales y como repercuten estos en la economía y el desarrollo de los ciudadanos, es por esto que es una entidad que además debe poder modelar esto contando con la información que tiene Hacienda Nacional que si se observa con detenimiento operan en reciprocidad, ya que una provee los mecanismos de obtención del dinero basado en las necesidades planteadas en planeación, mientras que planeación aterriza esas necesidades en forma que las mismas cuenten con presupuestos reales y ajustados, basados en la atención de las necesidades y la resolución de los problemas desde la raíz de los mismos.

6.4 Colombia Compra Eficiente

En general los estados tienen claro que su papel, además de ser gerentes y administradores, está el de propiciar la dinámica económica y comercial a través del gasto público, dicho de otra forma un país en el cual no se hace un gasto o una inversión de parte del estado mismo, difícilmente podrá contar con que se desarrolle su sociedad u ejemplo que observamos a continuación es la gráfica del gasto medio de inversión del gasto público mundial de los estados; en la Figura 3, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas y archivos de datos, y estimaciones del PIB del Banco Mundial y la OCDE, se puede observar cómo los países en general incrementaron su gasto, así como la evolución año a año, con un disparo en el año 2020 fruto de la pandemia⁴⁵.

⁴⁵ Colombiacompra.gov.co. *Manual de Contratación: Agencia Nacional de Contratación Pública*. Colombia Compra Eficiente. Colombiacompra.gov.co. 2021.

Figura 3. Gráfica de gasto mundial anual



Fuente: <https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS>

En este sentido Colombia si o si se convierte en un jugador estratégico desde el punto de vista de la dinámica comercial ya que se constituye como uno de los grandes compradores de bienes y servicios en el país, es por esto que surge la Agencia de Contratación Pública, esta se convierte de una manera u otra en la entidad bajo la cual se deben adelantar todos y cada uno de los procesos de compra de bienes y servicios de país.

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, cada municipio, o ente territorial, entidad o demás debe poseer un plan de gestión o de avance, esto se va a traducir en contratos, de compra adquisición préstamo de bienes y servicios que están en planificados, pero que tienen un componente económico, para traducir este componente en efectivamente un contrato se debe adelantar un proceso de compra o adquisición y allí es donde a través de tres formas el estado adquiere estos tipos de bienes⁴⁶.

⁴⁶ Colombiacompra.gov.co. *Manual de Contratación: Agencia Nacional de Contratación Pública*. Colombia Compra Eficiente. Colombiacompra.gov.co. 2021.

Colombia compra eficiente posee tres mecanismos por los cuales se adquieren bienes

- TIENDA VIRTUAL: Es la Tienda Virtual del Estado Colombiano, portal web de comercio electrónico que hace parte del SECOP y que Colombia Compra Eficiente ofrece a las Entidades Estatales para contratar: (i) bienes y servicios a través de los Acuerdos Marco de Precios⁴⁷; (II) bienes servicios al amparo de Contratos de Agregación de Demanda⁴⁸; y (III) bienes en la modalidad de Mínima Cuantía en Grandes Almacenes⁴⁹.
- SECOP I: Es la plataforma en la cual las Entidades Estatales deben publicar los Documentos del Proceso, desde la planeación del contrato hasta su liquidación. También permite a las Entidades Estatales y al sector privado tener una comunicación abierta y reglada sobre los Procesos de Contratación⁵⁰.
- SECOP II funciona como una plataforma transaccional con cuentas para las Entidades Estatales y los Proveedores. Cada cuenta tiene unos usuarios

⁴⁷ Los Acuerdos o Convenios Marco de Precios son una herramienta para que el Estado agregue demanda, coordine y optimice el valor de las compras de bienes, obras o servicios de las Entidades Estatales para: (i) Producir economías de escala, (II) Incrementar el poder de negociación del Estado; y (III) Compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias o departamentos del Estado. El Acuerdo Marco de Precios es un contrato entre un representante de los compradores y uno o varios proveedores, que contiene la identificación del bien o servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías mínimas y el plazo mínimo de entrega, así como las condiciones a través de las cuales un comprador puede vincularse al acuerdo. Generalmente, los compradores se vinculan a un Acuerdo Marco de Precios mediante una manifestación de su compromiso de cumplir las condiciones del mismo y la colocación de una orden de compra para la adquisición de los bienes o servicios previstos en el acuerdo. Colombiacompra.gov.co. *Otros mecanismos de agregación de demanda*. Colombiacompra.gov.co. párr. 1.

⁴⁸ Los mecanismos de agregación de demanda permiten al Estado obtener mayor valor por dinero en el sistema de contratación pública al eliminar costos de intermediación y al hacer más ágil y simple los procesos de contratación. Colombiacompra.gov.co. *Otros mecanismos de agregación de demanda*. Colombiacompra.gov.co.

⁴⁹ Colombia Compra Eficiente en ejecución de su función de desarrollar mecanismos de agregación de demanda de las Entidades Estatales, invitó a los Grandes Almacenes registrados en la Superintendencia de Industria y Comercio a vincularse a la Tienda Virtual del Estado Colombiano para ofrecer a las Entidades Estatales el Catálogo del Gran Almacén para sus Procesos de Contratación de mínima cuantía. Colombiacompra.gov.co. *Guía para la Adquisición en Gran Almacén cuando se trata de mínima cuantía por la Tienda Virtual del Estado Colombiano*. Colombiacompra.gov.co. 2016.

⁵⁰ Colombiacompra.gov.co. *¿Qué es SECOP I?* Colombia Compra Eficiente. 2021a.

asociados a ella. Desde sus cuentas las Entidades Estatales crean, evalúan y adjudican Procesos de Contratación. Los Proveedores pueden hacer comentarios a los Documentos del Proceso, presentar ofertas y seguir el proceso de selección en línea⁵¹.

A través de estos mecanismos el estado adquiere sus bienes, sin embargo, contrario a lo que se podría pensar, no necesariamente un administrador puede hacer modificaciones a su gusto, tal como se observó con antelación, los administradores públicos (alcaldes, gobernadores presidente) deben propiciar de manera previo a su mandato un planteamiento grueso de la forma en la que van a hacer uso del dinero público, es por esto que deben generar ante planeación nacional esta planificación, la cual esta debe estar alienada con un elemento que en Colombia es el PAA, este plan no es otra cosa que la planificación del gasto futuro en un nivel de detalle superior, allí se incluyen los contratos, con nombre, valor, asignación y demás por tanto sobre estos es que se ejercen control desde planeación.

Así las cosas, existen por este camino otros mecanismos de control a los cuales acceden los diferentes entes de control y los cuales son punto de partida para que quienes deseen tener una claridad plena de cómo se gasta el dinero de los contribuyentes, es a través de este primer mecanismo que se puede evidenciar cómo opera el gasto de forma disgregada.

Un segundo mecanismo de control es la transparencia y publicidad que es el objetivo de Colombia compra eficiente, ante todo este organismo debe procurar por la eficiencia en el uso de los recursos públicos, pero también con la transparencia y esto se hace a través de la plataforma que es de libre acceso a la comunidad en general, razón por la cual es allí donde cualquier persona puede ejercer no solo control sobre cómo se gasta, también en la forma en la que se adelantan los

⁵¹ Colombiacompra.gov.co ¿Qué es el SECOP II? Colombia Compra Eficiente. Colombiacompra.gov.co. 2020.

procesos de contratación a nivel de detalle, es allí donde se puede ingresar a revisar los procesos de contratación de forma abierta, sin embargo es necesario tener una experticia base para poder tener una comprensión holística y clara de los temas.

Los procesos contractuales en el estado son fundamentalmente en tres etapas, la primera es la etapa precontractual es la etapa donde se define el cómo se va a hacer, los mecanismos y los soportes metodológicos, técnicos y legales del contrato, la etapa contractual que es la de ejecución del contrato donde se verifica acorde a la precontractual que la ejecución se realice acorde a lo que se contrató y por último la etapa post contractual que es la de evaluación posterior al contrato donde se determina la efectividad del contrato; en virtud de esto, todas y cada una de las etapas de los procesos contractuales mediante los cuales se hacen las compras y adquisiciones, se adelantan en Colombia Compra eficiente, es decir en cada una de las etapas del proceso no solo los entes de control (procuraduría, contraloría, auditoría, personería y defensoría) además del público en general pueden fiscalizar la forma en la que se adelantan los procesos.

6.5 Sistema Integral para la Paz (SIP)

Colombia viene de un largo conflicto de casi 60 años, al menos eso es lo que viene denominado en la historia reciente, sin embargo, el país entero emergió dentro de un conflicto que se ha perpetuado hasta nuestros días, sin embargo, para efectos del análisis y la complejidad del mismo se toma como surgimiento el 11 de enero de 1960.

“En Colombia no ha existido una guerra civil ni un conflicto armado, sino una amenaza terrorista contra el Estado”. (Ernesto Macías, Congresista Colombiano)

“Es indudable que existen combates armados en donde participan actores organizados que enfrentan al Estado, y que las muertes asociadas a esos combates han superado, desafortunadamente, los límites previstos por esas definiciones” (Rodrigo Uprimny, Jurista Investigador U. Nacional)

Pero porque es importante identificar este reconocimiento del conflicto?, dar el estatus de conflicto permite identificar que existe una situación de violencia prolongada armada en un territorio entre fuerzas del estado y grupos contrarios a éste, esto permite reconocer a su vez que existen unas partes de este conflicto y unas víctimas; en este sentido la función que asumió el estado colombiano fue la de salvaguardar a las víctimas y evitar a toda costa el incremento en el número de víctimas y sobre todo el tipo de víctimas⁵².

En consecuencia el estado colombiano inicia gestiones para adelantar un proceso de paz con la guerrilla más antigua del mundo, como parte de este proceso de negociación se llegó a un acuerdo fundamental en el que el estado asume garantizar el derecho a las víctimas, investigando y sancionando los crímenes cometidos dentro del marco de este conflicto; estima como eje fundamental del sistema la verdad, es de ahí que surge la JEP para buscar la verdad judicial, la comisión de la verdad que busca la reconstrucción de la verdad histórica y la UBPD, que busca dar con el paradero de aquellos que desaparecieron en el conflicto independiente de la razón que fuere; en conjunto estos son lo que se denomina Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIP).

Estos elementos constituyen el sistema integral para la paz, que a su vez es considerado como un sistema transitorio por esto se denomina como justicia transicional, siendo este un modelo único en el mundo que busca propiciar la verdad antes que el castigo, visto desde otro enfoque en Colombia tenemos un sistema penal que fundamentalmente consiste en hallar la verdad a través de un proceso penal que va a llevar al juzgamiento, sanción y reparación de las víctimas, no obstante es función del estado demostrar ante la justicia de manera plena y suficiente la comisión de un delito para que este pueda ser juzgado de manera absoluta, las implicaciones de esto son los largos tiempos, esto implica que existe

⁵² ICRC. *Conflictos internos u otras situaciones de violencia: ¿cuál es la diferencia para las víctimas?* 2012.

una alta tasa de impunidad en los crímenes que puedan ser juzgados por este mecanismo.

Por otra parte, y ante la necesidad perentoria de dar dignidad a las víctimas, el sistema integral para la paz indica que debe trabajar con sus instituciones de manera conjunta buscando medidas restaurativas y reparatoras que deben atender las necesidades de las víctimas es por esto que se flexibiliza el proceso de justicia a fin de poder establecer la verdad, o al menos la construcción de una verdad que pueda dar tranquilidad a las víctimas.

Como parte importante del sistema hemos de analizar la JEP, dentro de las funciones están la de investigar los crímenes graves, buscando resolver en el menor tiempo posible, garantizando la situación jurídica de los comparecientes, dando a las víctimas la justicia y verdad que requieren.

En la práctica la JEP permite que a través de la información recogida por la unidad de víctimas, quienes han de recoger la información acerca de desapariciones, construir hitos acerca de hechos que marcaron a las víctimas, por otra parte toma los múltiples relatos de las víctimas y victimarios que de manera voluntaria acuden a la comisión de la verdad a contar hechos que conocieron o que fueron partícipes, con estas dos informaciones inicia la construcción de casos, estos casos no son más que la materialización de la realidad, ante la JEP acuden no solamente los denominados contrincantes del estado en el conflicto, acuden los mismos agentes del estado y en algunos casos empresarios y demás que consideran pueden estar vinculados a casos penales⁵³.

De esta manera se busca que quienes se acerquen a la JEP a “confesar” de manera voluntaria puedan buscar medidas restaurativas y reparatoras para las víctimas, en todo caso buscan que estas medidas sean conmutadas en lugar de cárcel, es por esto que muchas ocasiones se han visto militares presos, políticos que se

⁵³ JEP. *Normativa sala plena de la JEP*. Jep.gov.co. 2020.

encuentran purgando penas privativas de la libertad (prisión) acercándose a pedir ser escuchados para acogerse a la JEP, esto con el fin de buscar reducciones drásticas en sus penas.

A partir de la presentación de un sin número de testimonios, denuncias y demás elementos, la JEP ha desarrollado 10 macro casos.

- Secuestro
- Situación territorial de Nariño
- Falsos positivos.
- Situación territorial en Urabá.
- Situación territorial del Valle y el Cauca.
- Victimización de la Unión patriótica.
- Reclutamiento y utilización de niños y niñas en el conflicto armado.
- Crímenes cometidos por la fuerza pública y paramilitares.
- Crímenes contra pueblos étnicos.
- Crímenes cometidos por las FARC-EP.

Cada uno de estos macro-casos posee denuncias, víctimas victimarios hechos que han permitido ir creando una realidad histórica desde el enfoque de víctimas y victimarios lo que ha redundado en la resolución o la obtención de la verdad para muchas víctimas y sus familias, sin embargo estos procesos han venido dándose paralelamente en la medida que también se han venido haciendo denuncias sobre empresas, entidades y personas naturales vinculadas a los círculos de poder en Colombia, es allí donde se ha empleado como mecanismo de desacreditación de la JEP, los medios de comunicación, que hacen eco de figuras públicas de gran reconocimiento en el territorio.

Tal como se enuncio en la parte introductoria, algunos de estos han sido revelados en noticias, prensa, radio y televisión, pero queda la duda hasta donde esto realmente es cierto, hasta donde se han presentado hechos de corrupción al interior

de la JEP en términos de gasto innecesario y demás, es por esto que a paso seguido del presente párrafo entraremos a analizar los mecanismos internos de gerencia y control que tiene la JEP, ya fuera de su función, y más desde la óptica de la planificación el control y el efectivo gasto de los recursos públicos.

Tal como se observó en apartes anteriores la JEP es un ente público adscrito al sector de Justicia, por ende, está en la obligación de poseer mecanismos de planificación organización y transparencia, es por esto que cuenta en primera instancia con un amparo de legalidad en sus actuaciones y su funcionamiento; para poder dar una mejor comprensión hemos de analizarlo en la Figura 4, en tres fases: en la primera, se ubican los mecanismos de planificación, en la segunda los mecanismos de gestión y en la tercera los mecanismos de control; esto a nivel interno de la entidad.

Figura 4. *Mecanismos de organización de la JEP*



Fuente: Elaboración propia

7. ANÁLISIS CRUZADO DE LA INFORMACIÓN

Dado el análisis previo, en el cual se ha venido haciendo una descripción pormenorizada de los trámites, procesos y procedimientos al interior de la CGR, del DNP, de MinHacienda y del DANE, ahora se procede a hacer una revisión desde el enfoque de la auditoría fiscal.

Aunque la contraloría fiscaliza el ámbito financiero de dicha jurisdicción tal como lo hace con cualquier otra entidad pública (mediante auditorías y evaluaciones periódicas), tras el análisis, se puede concluir que la CGR puede ejercer su fiscalización de manera diferente sobre la JEP en comparación con otras instituciones públicas. Estas diferencias, de acuerdo con el Sistema de Control Interno de la JEP⁵⁴, podrían incluir:

- Un enfoque en la implementación del acuerdo de paz, poniendo un énfasis especial en verificar el cumplimiento de los compromisos establecidos en dicho acuerdo, así como en evaluar la eficacia de la JEP en la consecución de sus objetivos de justicia transicional.
- La revisión de recursos asignados específicamente para la implementación del acuerdo de paz, programas y proyectos relacionados con la justicia transicional y la atención a las víctimas del conflicto armado.
- El seguimiento de los avances en la atención a las víctimas y la verdad, verificando que los recursos asignados se utilicen de manera efectiva para estos fines.
- La ejecución de auditorías específicas sobre procesos y procedimientos únicos de la JEP en el marco de la justicia transicional para evaluar la eficiencia y la eficacia de estos procesos, asegurando su alineación con los estándares de transparencia y rendición de cuentas; elaborando los respectivos informes.

⁵⁴ JEP. Sistema de Control Interno. Jurisdicción Especial para la Paz. 2024.

En este punto, es importante tener en cuenta que, aunque las empresas en términos generales no poseen una estructura de obligatorio cumplimiento, para el caso de las entidades públicas existen unos modelos claramente identificados, históricamente obedecían en todo al modelo de Max Weber⁵⁵, desde este surge una teoría que presenta una jerarquía y una división clara y definida, desde allí se plantea el control como un eje fundamental del modelo.

La construcción del entorno de control obedece a un fundamento legal, la ley 87 de 1993, que en sus definiciones contempladas en el art 1 determinan:

Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas y objetivos previstos⁵⁶.

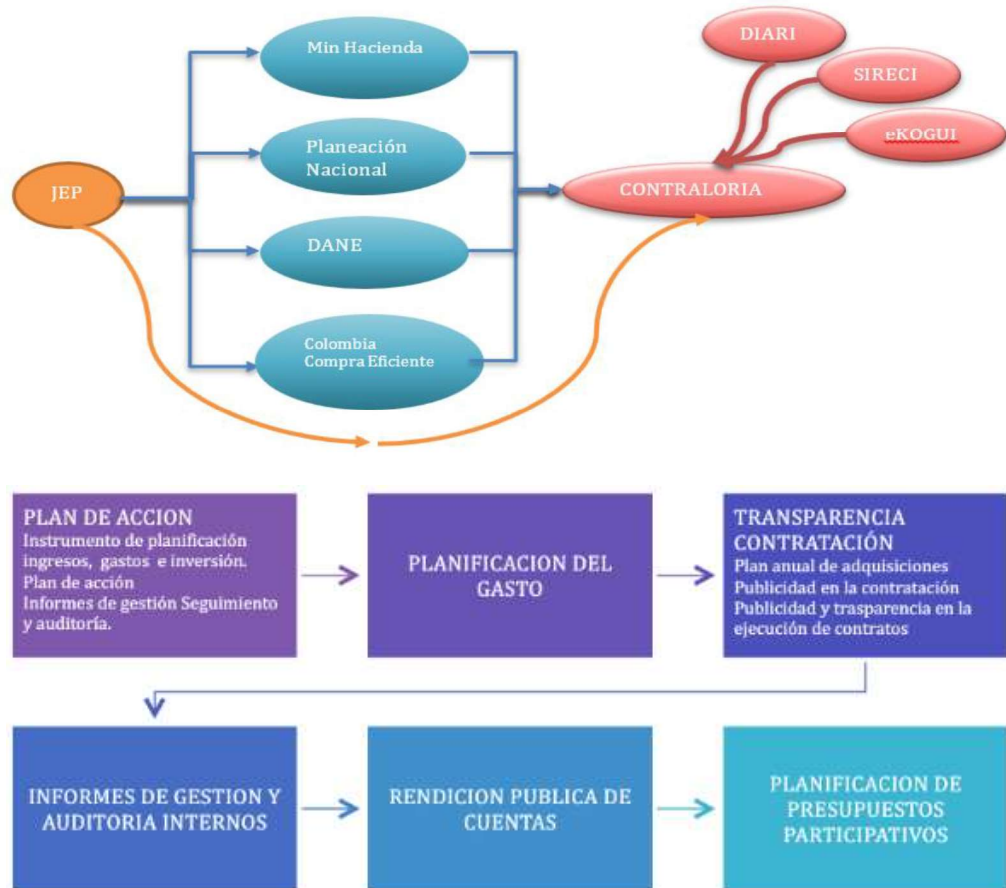
Tomando como fundamento este concepto el cual está concebido como un elemento de gerenciamiento estratégico este direccionamiento ha venido desarrollando el concepto del mecanismo de control en 4 pilares o ejes fundamentales sobre los cuales se moviliza el proceso de auditoría, tanto en lo público como en lo privado:

- | | |
|---------------|----------------|
| * Planeación | * Organización |
| * Información | * Verificación |

⁵⁵ WEBER, Max. Citado en MEJÍA, Verónica. *Vigencia de la Teoría Burocrática de Max Weber y su relación con la satisfacción laboral en una institución pública*. Universidad Andina Simón Bolívar. 2020

⁵⁶ Funcionpublica.gov.co. *Normativo Ley 80 de 1993*. 2024. Párr. 1.

Figura 5. Sistema de gestión de calidad de la JEP



Fuente: Elaboración propia

Es importante tener en cuenta que tanto en entes públicos como en privados, existe una cultura y una orientación clara hacia la gestión de la calidad, mediante denominados sistemas de gestión de calidad; en este sentido se encuentra como un objetivo fundamental el enfoque sistémico, es decir considerando la entidad no como un enfoque aislado, sino todo lo contrario una serie especializada de áreas de trabajo al interior de las organizaciones cuyo propósito es llegar al cumplimiento de los objetivos organizaciones desde su enfoque propio. Este enfoque sistémico se asemeja a los sistemas del cuerpo humano, en donde se observa que existe una clara especialización de los órganos, pero todos operan en función del cumplimiento de la meta del sostenimiento y evolución de la vida misma, esto ha venido

inequívocamente dando la implementación de las normas de calidad en las dos tipologías de entidades. Por ende, los dos sistemas, calidad y control, hacen una convergencia dentro de las dos tipologías de entidades.

En efecto, para que todos estos controles se lleven y se practiquen de la manera adecuada es importante que desde un principio el ente regular ponga en práctica los 4 pilares (planificación, organización, información y verificación) de cada caso, para así poder estudiar minuciosamente todos los detalles para poder hacer de este control un éxito que garantice la transparencia del proceso y más importante que el presupuesto sea eficiente y que todas las entidades que se benefician con el presupuesto de la nación, lo ejecuten como es debido.

8. CONCLUSIONES

Al finalizar este ejercicio monográfico de investigación, de la siguiente manera se dio cumplimiento a los objetivos planteados inicialmente en torno a la pregunta de investigación formulada: ¿Cuáles son los factores que inciden en el análisis del control fiscal de la Contraloría General de la República sobre la Jurisdicción Especial para la Paz?

Como objetivo general, se propuso analizar los factores que inciden en el ejercicio de gestión y control fiscal de la CGR en la JEP; en ese sentido, aunque la contraloría fiscaliza el ámbito financiero de dicha jurisdicción tal como lo hace con cualquier otra entidad pública (mediante auditorías y evaluaciones periódicas), tras el análisis, se puede concluir que la CGR puede ejercer su fiscalización de manera diferente sobre la JEP en comparación con otras instituciones públicas, adaptando sus métodos de fiscalización para la JEP, centrándose en aspectos específicos relacionados con su papel en la implementación del acuerdo de paz y su enfoque en la justicia transicional y la atención a las víctimas del conflicto armado.

Cabe resaltar que, que para que la CGR realice un buen control fiscal de los presupuestos de los colombianos, es muy importante que implemente paso a paso cada uno de los mecanismos enunciados en el quinto capítulo de este documento. Es de este modo que dicho control puede ser mayor, lo que posibilita a su vez ejercer las indagaciones pertinentes para que sean transparentes las auditorías ejercidas por los entes reguladores y lograr garantizar el buen uso de presupuesto de los colombianos; ya que, si este se malgasta o se extravía todo el pueblo se ve afectado, en ese caso, sería necesario recaudar fondos mediante la imposición de impuestos al pueblo y ni las víctimas ni los procesos para los cuales están destinados los fondos van a recibir las cantidades correspondientes. Por ende, es primordial y esencial el garantizar que los presupuestos y contratos se realicen como lo indica la ley, teniendo en cuenta todos los mecanismos, procedimientos y sistemas a disposición del control fiscal para que se lleven a cabo eficientemente.

En cuanto a los tres objetivos específicos, estos se lograron así:

El primero de ellos, estuvo encaminado a caracterizar el entorno contable en los mecanismos de control público del Estado colombiano; al respecto, una vez verificado y comprendido el entorno general del proceso de contratación y compra del estado (el cual está vinculado al modelo MGA mediante el cual se obtiene un marco referencial claro y determinado que permite dejar evidencia clara y rastro de los trámites y gestiones que hace el gasto público dado que posee instrumentos de planificación globales y específicos a las diferentes entidades de los organismos pertenecientes a la paz), es claro que existen mecanismos de control y seguimiento interno y externo, estos son en su orden: las oficinas de control interno, encargadas de hacer seguimiento al logro de los objetivos trazados en las etapas de planificación; la CGR como ente auditor junto a la auditoría general, que emplean medios y mecanismos basados en la Normas Internacionales de Auditoría vigentes (NIA); y, mecanismos de rendición de cuentas que permiten el cruce por medios electrónicos con la agencia Nacional de contratación estatal (SECOP).

Dichos mecanismos dan cuenta de un ecosistema que otorga herramientas para el seguimiento y la gestión, dado que este es un procedimiento que ha venido siendo adaptado al sector público desde el privado; además, es importante valorar que, a pesar que los equipos de auditoría de la contraloría general tienden a ser especializados, los medios, formas y tipo de entidades sobre las cuales se hacen las auditorías son disímiles y el ejercicio en sí es paquidérmico, característica que debe ir afinándose con el tiempo y con la madurez del proceso en general.

Por otro lado, el segundo objetivo específico se orientó a identificar el mecanismo y procedimientos de auditoría de la CGR en las visitas a la JEP; en concordancia, se pudo evidenciar que, si bien las visitas de auditoría son un mecanismo que operativiza la gestión, no necesariamente garantizan que la labor se encuentre realmente en un proceso de mejora. Por su parte, la CGR adoptó el modelo integrado de Planeación y gestión MIPG, el cual es un articulador del MECI y la

evolución natural de la norma NTC GP-1000, es decir, es el mecanismo de gestión interno y una manera de formalizar una sub forma de norma de calidad del tipo ISO que se emplea para la empresa privada.

Sin embargo, este modelo recae en la misma dicotomía que lo hace la norma de calidad, la cual garantiza llevar una documentación alineada con los objetivos, necesidades y procedimientos de la entidad, de modo que se certifique que todos los días y en cada paso se haga lo mismo; no obstante, esto no implica ni que sea el mejor camino, ni mucho menos que exista una mejora continua en las formas en las que se adelantan los procedimientos. Un ejemplo claro de lo anterior es el uso del mecanismo que se determina en el formato de muestreo CMI-01-AX-0013 Anexo 10.1 (ver fig. 6).

Figura 6. Formato de muestreo - Auditoría de desempeño

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	
Anexo 10.1 Formato de muestreo - Auditoría de Desempeño	
AUDITORÍA:	
Muestreo Aleatorio Simple para estimar la proporción de una población	
Contraloría Delegada / Gerencia Departamental:	
Sujeto ó Punto de Control:	Contratos Vigencia XX
Cálculo de la muestra para:	31 de diciembre de XXXX
Período Terminado:	
Preparado por:	
Fecha:	
Revisado por:	
Fecha:	
Referencia de P/T	
INGRESO DE PARÁMETROS	
Tamaño de la Población (N)	500
Error Muestral (E)	5%
Proporción de Éxito (P)	6%
Nivel de Confianza	99%
Nivel de Confianza (Z) (1)	2,576
<p>TAMAÑO DE LA MUESTRA</p> <p>Fórmula 150</p> <p>Muestra Óptima 115</p>	
<p>Formula para poblaciones infinitas</p> $n = \frac{z^2 * P * Q}{E^2}$ <p>Formula para poblaciones finitas</p> $n = \frac{P * Q * z^2 * N}{N * E^2 + z^2 * P * Q}$ <p>Z= Valor de la distribución normal estándar de acuerdo al nivel de confianza E= Error de muestreo (precisión) N= Tamaño de la Población P= Proporción estimada Q= 1-P</p>	

Diseño: SIMÓN ALEJANDRO GUZMÁN GUERRERO, Contraloría Delegada para el Sector Social, Agosto 2011

Fuente:

<https://www.umv.gov.co/sisgestion2023/Documentos/EVALUACION/CEI/CEI-FM-014-V1 Formato seleccion de la muestra.xls>

El formato referido en la figura 6, permite determinar una muestra mediante la aplicación de una fórmula estadística que calcula el rango de acción de evaluación y análisis en una auditoría, esto con el fin de simplificar la labor de auditoría del

equipo auditor; es decir, mediante el uso de esta herramienta se omite la evaluación completa o de una porción importante de contratos o de procesos que permitan hacer hallazgos importantes, si bien el proceso auditor no necesariamente implica la evaluación del 100% de los procesos sino solamente la de una muestra, es importante que esta muestra sea significativa frente a los procesos adelantados por la entidad.

Mediante este mecanismo se omite la revisión de los procesos de una mera mucho más acuciosa y que realmente permitan hacer un control efectivo del gasto público, es allí donde se insta a la CGR a hacer uso de las nuevas tecnologías, como lo son el machine learning , es decir entrenar una inteligencia artificial que tenga la capacidad de ser nutrida con datos estadísticos, legales y sobre todo contables a fin de analizar robustas capas de datos y poder determinar con un nivel mayor la certeza de fraudes en el gasto público, esto permitiría ampliar el rango de análisis con criterios mucho más centrados en la realidad y que avanza con las dinámicas de contratación hoy por hoy más complejas elaboradas y que además si presenten una evolución en el proceso auditor, siendo dinámico con las nuevas exigencias.

En síntesis, la CGR hace un ejercicio de revisión y control mediante la integración de conocimiento y metodologías de control ajustadas a la planificación, visto lo anterior se hace necesario integrar medidas más robustas que permitan el control incluso como lo determinan en etapas previas de la gestión, por tanto desmiente en una proporción muy importante las aseveraciones acerca de corrupción en el gasto público por parte de la JEP, de la misma forma es importante valorar que no es claro la forma en la que la justicia ordinaria es costo eficiente ya que al final del ejercicio lo que realmente debe importar es la relación de justicia vs costo para acceder a esta, entendiendo justicia como el esclarecimiento de la verdad y el juzgamiento de la misma, independiente de la sanción que conlleve al mismo el proceso, visto de otra forma, no asumir la justicia penitenciaria como el único mecanismo de objeción de justicia, pero la justicia es un ideal que nunca se puede alcanzar plenamente.

Finalmente, el tercer objetivo, estuvo dirigido a sistematizar información documental de las fuentes primarias y secundarias para el análisis de la JEP; para ello, en primer lugar, se revisó el informe titulado Evaluación de la implementación de la Justicia Transicional en las entidades que corresponden al sector Justicia, durante el período 2018-2019⁵⁷, el cual revela que, aunque los recursos dirigidos para el funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición han sido altos, no existe ningún reporte o control que permita deducir o aseverar que existen hechos de corrupción en la JEP.

Adicionalmente, se realizó una descripción pormenorizada de los trámites, procesos y procedimientos al interior de la CGR, del DNP, de MinHacienda, del DANE y desde el enfoque de la auditoría fiscal, que permitió establecer que la contraloría fiscaliza el ámbito financiero de la JEP tal como lo hace con cualquier otra entidad pública; es decir, mediante auditorías y evaluaciones periódicas. Sin embargo, la CGR puede ejercer su fiscalización de manera diferente sobre la JEP en comparación con otras instituciones públicas dado el enfoque de la entidad especial en la implementación del acuerdo de paz.

En ese sentido, la CGR debe enfocarse en verificar el cumplimiento de los puntos de dicho acuerdo, evaluar la eficacia de la JEP en la consecución de sus objetivos de justicia transicional, revisar los recursos asignados específicamente para la implementación del acuerdo de paz, programas y proyectos relacionados con la justicia transicional y la atención a las víctimas del conflicto armado, además de hacer seguimiento de los avances en la atención a las víctimas y la verdad, verificando que los recursos asignados se utilicen de manera efectiva para estos fines, asegurando la eficiencia y la eficacia de estos procesos, su alineación con los estándares de transparencia y rendición de cuentas.

⁵⁷ JIMÉNEZ, Luis. En Evaluación de la implementación de la Justicia Transicional en las entidades que corresponden al sector Justicia, durante el período 2018-2019. 2019

REFERENCIAS

- Auditoría.gov.co. Resolución Orgánica No. 007 de 2021. Por la cual se adopta la Guía de Auditoría en el Marco Constitucional y Legal de Vigilancia y Control Fiscal armonizadas con las Normas Internacionales ISSAI. 2021.
https://auditoria.gov.co/documents/20123/962109/AGR_Res_Organica_007_2021+%28Gu%C3%ADa+de+Auditor%C3%ADa+en+el+Marco+Constitucional+y+Legal+de+Vigilanc...%29.pdf/eea30f20-a49e-a7d2-810e-021d3b8dfbd8?t=1636069498957&download=true
- BANREP. Historia Banco de la República. Banrep.gov.co. 2023. Recuperado de:
<https://www.banrep.gov.co/es/el-banco/historia/el-banco-constitucion-1991>
- BEDOYA, Mateo. Análisis de los mecanismos de rendición de cuentas en las entidades del Sistema Integral de Paz de Colombia 2018-2022. 2023
- BONILLA, Elsy y RODRÍGUEZ, Penélope. Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales. Uniandes. 2023.
<https://laboratoriociudadut.files.wordpress.com/2018/05/mas-alla-del-dilema-de-los-metodos.pdf>
- CABANILLAS, Rocío. Aprender a buscar soluciones: El árbol de Problemas. Ealiciauniversity.com. 2021 <https://www.ealiciauniversity.com/post/aprender-a-buscar-soluciones-el-%C3%A1rbol-de-problemas#:~:text=El%20%C3%A1rbol%20de%20problemas%20es,del%20%C3%A1rbol%2C%20como%20se%20indic%C3%B3>
- CAMARGO, Diego. Reparación de las víctimas del conflicto armado colombiano: tensiones políticas y desafíos en el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición. Universidad Católica de Colombia. 2020
- CAÑÓN, Karen. Análisis de la política pública de víctimas del conflicto armado y proponer la implementación de indicadores como herramienta de cumplimiento en el municipio de Facatativá. 2019.
<https://repositorio.ucundinamarca.edu.co/handle/20.500.12558/2690>

CGR. Guías de auditoría. Contraloria.gov.co. 2023. Recuperado de:
<https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/control-fiscal-micro-proceso-auditor/guias-de-auditoria>

CGR. Sireci. Contraloria.gov.co. 2023a. Recuperado de:
<https://www.contraloria.gov.co/web/sireci>

CGR. Finanzas Públicas. Contraloria.gov.co. 2023b. Recuperado de:
<https://www.contraloria.gov.co/en/web/finanzas-publicas>

CGR. La Entidad. Contraloria.gov.co. 2023c. Recuperado de:
<https://www.contraloria.gov.co/es/la-entidad>.

Colombiacompra.gov.co. Acuerdos marco. Colombia Compra Eficiente.
Colombiacompra.gov.co. 2020. Recuperado de:
<https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/acuerdos-marco/acuerdos-marco>

Colombiacompra.gov.co. Guía para la Adquisición en Gran Almacén cuando se trata de mínima cuantía por la Tienda Virtual del Estado Colombiano. Colombia Compra Eficiente. Colombiacompra.gov.co. 2016. Recuperado de:
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_tienda_virtual/20160418_guia_gran_almacen.pdf

Colombiacompra.gov.co ¿Qué es el SECOP II? Colombia Compra Eficiente.
Colombiacompra.gov.co. 2020. Recuperado de:
<https://www.colombiacompra.gov.co/node/22829>

Colombiacompra.gov.co. Otros mecanismos de agregación de demanda. Colombia Compra Eficiente. Colombiacompra.gov.co 2020. Recuperado de:
<https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/agregacion-de-demanda-espec%C3%ADfica>

Colombiacompra.gov.co. Manual de Contratación: Agencia Nacional de Contratación Pública. Colombia Compra Eficiente. Colombiacompra.gov.co. 2021. Recuperado de:
https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/cce-gco-ma-01_manual_de_contratacion.pdf

Colombiacompra.gov.co. ¿Qué es SECOP I? Colombia Compra Eficiente. 2021a. Colombiacompra.gov.co. <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/secop-i>

Colombiacompra.gov.co. Normativa SECOP. Colombia Compra Eficiente. Colombiacompra.gov.co. 2022. Recuperado de: <https://colombiacompra.gov.co/secop/normativa>

Comisióndelaverdad.gov.co. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Comisióndelaverdad.gov.co. 2016. Recuperado de: <https://www.comisiondelaverdad.co/acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una-paz-estable-y-duradera>

Comisióndelaverdad.gov.co. ¿Qué es la Comisión de la Verdad? Comisióndelaverdad.gov.co. 2024. Recuperado de: <https://comisiondelaverdad.co/>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículos 267, 268 y 272. 1991. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículo 20. 1991. <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-1/articulo-20>

Departamento Administrativo de la Función Pública. Sector de Planeación. 2019. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/18>

DIARI. Boletín agosto. Dirección de Información Análisis y Reacción Inmediata. 2021. Recuperado de: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-10/INFORME%20DE%20GESTION%20FINAL%202021-2022%20CONTRALORIA.pdf>

DNP. Inversiones y finanzas públicas. Dnp.gov.co. 2017. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/1.%20Bases%20para%20la%20Gesti%C3%B3n.pdf>

DNP. Metodología General Ajustada MGA. Departamento Nacional de Planeación. 2023. Recuperado de: https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Documento_conceptual_2023.pdf

DNP. Somos el Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2024. Dnp.gov.co Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/la-entidad/informacion-general>

Economipedia.com. Banco Mundial, qué es. Economipedia.com. 2023. Recuperado de: [Banco Mundial - Qué es, definición y concepto | 2023 | Economipedia](#)

Fc-abogados.com. ¿Qué es el gobierno? 2024. Recuperado de: <https://fc-abogados.com/es/que-es-el-gobierno/>

Fedesarrollo.org.co Qué hacer. Fedesarrollo.org.co. 2024. Recuperado de: [quehacer \(fedesarrollo.org.co\)](quehacer(fedesarrollo.org.co))

Formacionsip.com. Aula del Sistema Integral para la Paz. Formacionsip.com. 2023. Recuperado de: <https://formacionsip.com/>

Funcionpublica.gov.co. Normativo Ley 80 de 1993. 2024. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>

GARCÍA, Manuel. Implementación de sistemas de gestión de la calidad en entidades públicas colombianas y su articulación con el sistema de control interno: aspectos conceptuales y el ejemplo del DANE. Universidad de los Andes. 2004. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/29821370-199a-44d0-a8b7-c0fb501b55fc/content>

GARZON, J. Traducción artículo 11 constitución política de Colombia. [Entrevista]. [s.n.]. 1997. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/constitucional-y-derechos-humanos/jaime-garzon-el-abogado-defensor-de-la>

ICRC. Conflictos internos u otras situaciones de violencia: ¿cuál es la diferencia para las víctimas? 2012. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm>

JARAMILLO, Alonso; GIRADO, Irina; y ORTEGA, Iván. La Jurisdicción Especial para la Paz como componente del SIVJRNR. Universidad Libre. 2018. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/18630/FUNDIGENTES%20%20TRABAJO%20%20DE%20GRADO.pdf?sequence=1>

JEP. Normativa sala plena de la JEP. Jep.gov.co. 2020. Recuperado de: https://www.jep.gov.co/Paginas/Normativa_/Sala-Plena-de-la-JEP-n.aspx

JEP. Plan Anual de Adquisiciones. Jep.gov.co. 2023. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Plan%20Anual%20de%20Adquisiciones/PAA%202023.pdf>

JEP. Plan de Acción. Jep.gov.co. 2023a. Recuperado de: [Plan de Acción - Jurisdicción Especial para la Paz \(jep.gov.co\)](#)

JEP. ¿Qué es la JEP? Jep.gov.co. 2024. <https://www.jep.gov.co/Paginas/mision-vision-funciones-y-deberes.aspx>

JEP. Sistema de Control Interno. Jurisdicción Especial para la Paz. 2024. [Sistema de Control Interno - Jurisdicción Especial para la Paz \(jep.gov.co\)](#)

JIMÉNEZ, Luis. Evaluación de la implementación de la Justicia Transicional en las entidades que corresponden al sector Justicia, durante el período 2018-2019. Universidad Santo Tomás. [2020luisjimenez.pdf \(usta.edu.co\)](#)

MEJÍA, Verónica. Vigencia de la Teoría Burocrática de Max Weber y su relación con la satisfacción laboral en una institución pública. Universidad Andina Simón Bolívar. 2020. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7786/1/T3189-MDTH-Reyes-Vigencia.pdf>

MinHacienda. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Minhacienda.gov.co. 2024. Recuperado de: <https://www.minhacienda.gov.co/>

PLATA, Carlos. Las indagaciones de la misión Kemmerer en Colombia y sus aportes en el inicio de los programas de ciencias económicas. 2019. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8957863.pdf>

RAE. Estado. Real Academia de la Lengua Española. 2014 <https://dle.rae.es/estado>

RUEDA, Gabriel. El papel de la contabilidad ante la actual realidad económica, social y política del país. Más allá de la convergencia de prácticas mundiales. Pontificia Universidad Javeriana. 2010. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuacont/article/view/3202>

SANTANA, Leidy y RODRÍGUEZ, Jairo. Estructura del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición – Jurisdicción especial para la paz. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. 2018. <https://repositorio.unicolmayor.edu.co/bitstream/handle/unicolmayor/4867/ESTRU>

[CTURA%20DEL%20SISTEMA%20INTEGRAL%20DE%20VERDAD%20REPARACION%20Y%20NO%20REPETICION%20-%20JURISDICCION%20ESPECIAL%20PARA%20LA%20PAZ..pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)

SIP. Formación Sistema Integral para la Paz. Formacionsip.com. 2024. Recuperado de: <https://formacionsip.com/>

UBPD. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas - Misión y Visión. Unidaddebúsqueda.gov.co. 2024. Recuperado de: <https://unidadbusqueda.gov.co/acerca-ubpd/mision-vision/>