CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Seguimiento a lo Implementado de lo pactado en el acuerdo final de Paz desde las recomendaciones dejadas por la Comisión de la Verdad, a la Jurisdicción Especial para la Paz - JEP, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas - UBPD, Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN, Ministerio de Justicia y del Derecho - MJD, Defensoría del Pueblo - DP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - INMLCF

Periodo Auditado 2023 – 2025 I Semestre

CGR-CD Justicia No. 010
Noviembre 2025

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Seguimiento a lo implementado de lo pactado en el acuerdo final de Paz desde las recomendaciones dejadas por la Comisión de la Verdad, la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Contralora delegada para el sector justicia	Jenny Elizabeth Lindo Díaz
Director de Vigilancia Fiscal	Alberto Torres Gutiérrez
Supervisor auditoría	Mauricio Díaz Romero
Líder de auditoría	Luz Estephanie González Cruz
Auditores	María Alejandra Alvarado García Germán Andrés Rivera Modera Jorge Francisco Petro Argel Omar Yesid Angulo Bermúdez Oscar Eduardo Fernández Muñoz Oscar Giovanni Díaz Coronado

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TABLA DE CONTENIDO

1 HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO 6

2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA 9

2.1.1 Objetivo General 9

2.2 FUENTES DE CRITERIO 10

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA 12

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO 12

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO 12

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA 13

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS 17

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO 18

3 OBJETIVOS Y CRITERIOS 20

3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS 20

3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA 20

4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 21

4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA 22

4.1.1 RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A RESULTADOS AUDITORÍAS ANTERIORES 22

4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.1 22

4.2.1 Cumplimiento de las recomendaciones CEV 22

Hallazgo 1. COH_6952_2025-2-AU-CU Recomendación 12, acción 4 (Corto Plazo) del Tomo II Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV – MJD 32

Hallazgo 2. COH_6954_2025-2-AU-CU Recomendación 40.1, acción 1 (Mediano Plazo) Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del informe final CEV - MJD 35

Hallazgo 3. COH_6898_2025-2-AU-CU Recomendación 14, acción 3 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - INMLCF 37

Hallazgo 4. COH_6946_2025-2-AU-CU Recomendación 64, acción 2 (Corto Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP 44

Hallazgo 5. COH_6947_2025-2-AU-CU Recomendación 24 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP 47

Hallazgo 6. COH_6948_2025-2-AU-CU Recomendación 26 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP 49

Hallazgo 7. COH_6949_2025-2-AU-CU Recomendación 49 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP 51

Hallazgo 8. COH_6982_2025-2-AU-CU Recomendación 61 (Corto Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP 54

Hallazgo 9. COH_6965_2025-2-AU-CU Recomendación 14, acción 3 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - UBPD 58

Hallazgo 10. COH_7028_2025-2-AU-CU Recomendación 6.2, acción 5, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN 67

Hallazgo 11. COH_7029_2025-2-AU-CU Recomendación 7, acción 1, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV – ARN 70

Hallazgo 12. COH_7030_2025-2-AU-CU Recomendación 7, acción 3, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN 73

Hallazgo 13. COH_7031_2025-AU-2-CU Recomendación 7, acción 4, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV – ARN 78

Hallazgo 14. COH_7032_2025-2-AU-CU Recomendación 7, acción 6, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN 82

Hallazgo 15. COH_7033_2025-2-AU-CU Recomendación 9, acción 3, (Mediano Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN 85

Hallazgo 16. COH_7034_2025-2-AU-CU Recomendación 9, acción 4, (Mediano Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN 89

Hallazgo 17. COH_7035_2025-2-AU-CU Recomendación 9, acción 5, (Mediano Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN 92

Hallazgo 18. COH_7036_2025-2-AU-CU Recomendación 9, acción 8, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN 95

Hallazgo 19. COH_7037_2025-2-AU-CU Recomendación 15, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN 99

Hallazgo 20. COH_7038_2025-2-AU-CU Recomendación 23, acción 2, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN 102

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.2 108

4.3.1 Proyectos de Inversión con marcador construcción de Paz 108

Hallazgo 21. COH_8211_2025-2-AU-CU Ejecución Presupuestal Proyecto de Inversión 2018011000660 - ARN 111

4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.3 114

4.4.1 Evaluación de la contratación para el cumplimiento de las recomendaciones..... 114

Hallazgo 22. COH_7484_2025-2-AU-CU Mayores valores pagados del Contrato 414-2023 - UBDP 116

Hallazgo 23. COH_8187_2025-2-AU-CU Modalidad de Contratación y Supervisión Convenio 1628 de 2011 - ARN..... 125

Hallazgo 24. COH_8189_2025-2-AU-CU Modalidad de Contratación y Supervisión Convenio 1650 de 2011 - ARN 134

4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.4 140

4.5.1 Desarrollo de la gestión adelantada por el CSM 140

Hallazgo 25. COH_6957_2025-2-AU-CU Metodología Seguimiento y Monitoreo - CSM 140

Hallazgo 26. COH_6958_2025-2-AU-CU Relacionamiento estratégico, promoción e implementación de las recomendaciones - CSM 143

Hallazgo 27. COH_7483_2025-2-AU-CU Información reportada cuerpos y procesos de identificación – CSM - INMLCF 146

Hallazgo 28. COH_7979_2025-2-AU-CU Recomendaciones Informe Final CEV – ARN-CSM (D) 148

4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.5 157

4.6.1 Conclusiones de la revisión de las sentencias proferidas en los macro casos 157

1 HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Mediante Decreto Ley 588 del 5 de abril de 2017, se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición - CEV, con el objetivo de esclarecer el conflicto armado y sus impactos; así mismo, en su artículo 32, se estipula la creación de un Comité de Seguimiento y Monitoreo – CSM, a la implementación de las recomendaciones de la CEV, el cual entrará en funcionamiento una vez se haya publicado el informe final.

La implementación de las recomendaciones requiere una articulación interinstitucional desde los más altos niveles del gobierno nacional, la participación activa de todas las ramas del poder público y las entidades a nivel territorial, con el fin de definir claramente las responsabilidades de cada entidad y fortalecer los mecanismos de seguimiento y monitoreo para asegurar su cumplimiento.

En consecuencia, mediante la expedición de la resolución 019 del 26 de abril de 2022, se crea el CSM constituyéndose en un hecho relevante en el marco de la auditoría de cumplimiento, en tanto que materializa el mandato establecido en el artículo 32 del Decreto Ley 588 del 5 de abril de 2017, orientado a garantizar la implementación efectiva de las recomendaciones formuladas por la CEV.

El CSM se configura como la instancia institucional encargada de coordinar, articular y verificar el grado de cumplimiento de las recomendaciones de la CEV por parte de las entidades del estado, asegurando la continuidad de las acciones más allá de la finalización del mandato de la CSM.

Así mismo, como hecho relevante se identifican contradicciones entre las recomendaciones establecidas por el CSM para cada entidad y aquellas que algunos sujetos de control institucionales han asumido dentro de su ámbito de responsabilidad. Esta divergencia evidencia la falta de armonización y articulación integral entre las directrices generales emitidas por el CSM y la apropiación institucional de las recomendaciones, lo que constituye un hecho relevante que incide directamente en la eficacia del proceso de seguimiento y monitoreo para garantizar el cumplimiento integral del legado de la CEV.

Honorable Magistrado
ALEJANDRO RAMELLI ARTEGA
Presidente
Jurisdicción Especial para la Paz - JEP
info@jep.gov.co
Bogotá D.C.

Doctora
LUZ JANETH FORERO MARTÍNEZ
Directora General
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.
notificacionesjudiciales@unidadbusqueda.gov.co
servicioalciudadano@unidadbusqueda.gov.co
sintraubpd@unidadbusqueda.gov.co
Bogotá D.C.

Doctora
ALEJANDRA MILLER RESTREPO
Directora General
Agencia para la Reincorporación y la Normalización
alejandramiller@reincorporacion.gov.co
correspondencia@reincorporacion.gov.co
notificacionesjudiciales@reincorporacion.gov.co
Bogotá D.C.

Doctor
AUGUSTO ALFONSO OCAMPO CAMACHO
Ministro
Ministerio de Justicia y del Derecho
gestion.documental@minjusticia.gov.co
notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co
Bogotá D.C.

Doctora
IRIS MARÍN ORTIZ
Defensora del Pueblo
Defensoría del Pueblo
asuntosdefensora@defensoria.gov.co
fpineros@defensoria.gov.co
Bogotá D.C.

Doctor
ARIEL EMILIO CORTÉS MARTÍNEZ
Director General
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
notificacionesjudiciales@medicinalegal.gov.co
direcciongeneral@medicinalegal.gov.co
Bogotá D.C.

Respetadas y Respetados:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República (más adelante CGR) realizó auditoría de cumplimiento sobre el Seguimiento a lo Implementado de lo pactado en el acuerdo final de Paz desde las recomendaciones dejadas por la Comisión de la Verdad, la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF.

Es responsabilidad de la administración de la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en el Seguimiento a lo Implementado de lo pactado en el acuerdo final de Paz desde las recomendaciones dejadas por la Comisión de la Verdad, la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores 100 y 400 (ISSAI[1]), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI[2]) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que demandan de una planificación y ejecución de la auditoría, destinadas a obtener garantía limitada de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

[1] ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.
[2] INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas, que fueron la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Auditorías establecido para tal efecto y en los archivos Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría delegada para el sector Justicia de la Contraloría General de la República.

La auditoría se adelantó en la Contraloría delegada para el sector Justicia de la Contraloría General de la República. El período auditado tuvo como fecha de corte el primer semestre de 2025 y abarcó el período comprendido entre el periodo 2023 - 2025 I Semestre.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

El Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal – PNVCF, para la vigencia 2025 establece realizar seguimiento a los proyectos de inversión con marcador construcción de paz propuestos por la CD de Posconflicto 2023 – 2025 I Semestre, toda vez que, mediante la firma de los acuerdos de paz se establecieron unos compromisos que involucran recursos para mantener una paz estable y duradera, a través de, la atención a las víctimas, la justicia transicional, la reforma rural integral, la reincorporación de excombatientes, el fortalecimiento de la democracia y la construcción de paz territorial.

Por lo anterior, para este ente de control en cumplimiento de lo ordenado en las normas, se hace necesario verificar la implementación de las recomendaciones, el avance y el cumplimiento de lo establecido en el Tomo 2. Hallazgos y Recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad, el cual busca que las recomendaciones contribuyan a que se defina una agenda de futuro que permita avanzar en diálogos sobre asuntos fundamentales y siente las bases de la reconciliación, la paz estable y duradera y la no repetición.

Para el cumplimiento de lo anterior, se estableció el siguiente objetivo de auditoría:

2.1.1 Objetivo General

Evaluar el cumplimiento del seguimiento a lo implementado de lo pactado en el acuerdo final de Paz desde las recomendaciones dejadas por la Comisión de la Verdad, a la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF.

2.2 FUENTES DE CRITERIO

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en San José de Costa Rica en 1969.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968.
- Ley 53 de 1914, “Por la cual se organiza el servicio nacional de medicina legal.”
- Ley 24 de 1992, “Por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia.”
- Ley 1444 de 2011, “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la fiscalía general de la Nación y se dictan otras disposiciones.”
- Ley 1922 de 2018, “Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz.”
- Ley 2272 de 2022, “Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones.”
- Ley 2294 de 2023, “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida”.
- Ley Estatutaria 1957 de 2019, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.
- Decreto 2699 de 1991, “mediante el cual se transformó el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en un establecimiento público del orden nacional, adscrito a la fiscalía general de la Nación, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.”
- Decreto 4138 de 2011, “Por el cual se crea la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN y se establecen sus objetivos y estructura.”
- Decreto 1427 de 2017, “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho. Artículo 2. Funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho.”
- Decreto 1592 de 2017, “Por el cual se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Justicia Especial para la Paz.”
- Decreto 1749 de 2017, “Por el cual se modifica el Decreto 1592 de 2017 "por el cual se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Justicia Especial para la Paz."
- Decreto Ley 588 de 2017, “Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición.”

- Decreto Ley 589 de 2017, “Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.”
- Acto Legislativo Nro.01 de 2017, “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.”
- Acto Legislativo Nro.02 de 2017, “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”
- Acto Legislativo 03 de 2017, aplica para el reconocimiento de pleno derecho de la personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.
- Acto Legislativo Nro.04 de 2017, “Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política. Destinación de recursos para la implementación del Acuerdo de Paz.”
- Resolución 70/175 aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015.
- Manuales de Contratación y de interventoría de la JEP, ARN, MJD, DP, UBPD e INMLCF.
- Guía de auditoría de cumplimiento en el marco de las normas de Auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, adoptada mediante Resolución 022 de 2018
- Resolución No.019 del 26 de abril de 2022. “Por la cual se reglamenta el procedimiento para la composición, funcionamiento, mecanismo de selección y duración del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de que trata el artículo 32 del Decreto Ley 588 de 2017”.
- Acuerdo 001 del 9 de mayo de 2018. “Por la cual se designa al secretario general de la Comisión de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.”
- Acuerdo 002 del 21 de agosto de 2018. “Por el cual se adopta el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.”
- Acuerdo 004 del 08 de agosto de 2022. “Por el cual se designan a los integrantes del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones de la Comisión Para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y se designa al secretario técnico del mismo.”
- Sentencia C-017 de 2018, instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera-procedimiento legislativo especial para la paz.
- Sentencia C-337 de 2021, demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del Decreto 588 de 2017 “Por medio del cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.”
- Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición - CEV, Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.

- Informes del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe de la Comisión Para el Esclarecimiento de la Verdad (cuatro informes publicados a la fecha).

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La presente auditoría comprendió el periodo 2023 – 2025 I Semestre, para lo cual se verificó el cumplimiento de las acciones orientadas a la implementación de las recomendaciones del informe final de la comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición – CEV, por parte de la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF; así como los recursos destinados por cada entidad para este fin.
Esta auditoría se dirigió particularmente a evaluar las responsabilidades, avances, debilidades y niveles de implementación de las recomendaciones asumidas por la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF, según sus competencias.

Para el cumplimiento de lo anterior, se analizaron aspectos como:

- Existencia y contenido de planes, estrategias y actos administrativos adoptados para incorporar las recomendaciones en cada entidad.
- Ejecución efectiva de acciones y medidas correspondientes durante el periodo auditado.
- Mecanismos de medición, seguimientos y monitoreo utilizados para verificar el avance de las recomendaciones.
- Nivel de articulación interinstitucional para garantizar coherencia en la implementación de las recomendaciones.
- Recursos destinados por cada entidad para la implementación y ejecución de la recomendación.

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

No se presentaron limitaciones que afectaran el desarrollo de la auditoría e incidieran en el concepto de la misma.

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La evaluación del control fiscal interno del proceso de implementación de las recomendaciones del informe final de la comisión de la CEV, se adelantó conforme al alcance de la auditoría y la metodología establecida por la CGR; esta evaluación, incluyó una valoración de la implementación de mecanismos de seguimiento institucional y la articulación interinstitucional entre el comité de seguimiento y monitoreo en las siguientes entidades: UBPD,JEP,DP,MJD, INMLCF y ARN con base a los componentes del control fiscal interno y una valoración del diseño y efectividad de los controles dispuestos por las Entidades para hacer frente a los riesgos inherentes a la implementación.

De acuerdo con los datos obtenidos de la evaluación realizada, el control fiscal interno del asunto auditado para las Entidades objetos de auditoría, presentó una calificación final de 1,953, correspondiente a la calificación CON DEFICIENCIAS, como se evidencia a continuación:

Tabla No.1. Resultado Evaluación Control Interno

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento

ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.

Evaluar el cumplimiento o desempeño de lo pactado en el acuerdo Final de Paz desde las recomendaciones dejadas por la Comisión de la Verdad, a la JEP, UNBPDD, ARN, MJD, DEFENSORIA e INML

I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	2	2
B. Evaluación del riesgo	2	2
C. Sistemas de información y comunicación	2	2
D. Procedimientos y actividades de control	2	3
E. Supervisión y monitoreo	2	2
Puntaje total por componentes	2	
Ponderación	10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes	0,220	
	Parcialmente adecuado	

Riesgo combinado promedio	MEDIO
Riesgo de fraude promedio	BAJO

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	12,000	20,000	1,667	20%	0,333
B. Evaluación de la efectividad	12,000	24,000	2,000	70%	1,400
Calificación total del diseño y efectividad				1,733	
				Parcialmente adecuado	

Calificación final del control interno	1,953
	Con deficiencias

Fuente: *Formato 04 AC-PT*
Elaboró *Equipo auditor*

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVA

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, y en cumplimiento de los procedimientos de fiscalización establecidos por la Contraloría General de la República, se considera que, hay Incumplimiento Material con Reserva, salvo en lo referente a la gestión de las entidades Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) y el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD), frente a las recomendaciones de la CEV. En relación con las entidades Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBDP), Defensoría del Pueblo (DP) y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), presentan incumplimiento en la implementación de las recomendaciones de la CEV.

La calificación con reserva se fundamenta veintiocho (28) hallazgos, en los cuales se consigna el incumplimiento frente a la normatividad de la materia auditada.
La justificación del concepto se encuentra sustentado en los siguientes factores cualitativos:

Tabla No.2. Materialidad Cualitativa

Factor cualitativo	Justificación	
	Selección fase de planeación	Incidencia en la emisión de conclusiones y concepto del informe
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Que no se dé cumplimiento a 3 de las recomendaciones del informe final de la CEV, por entidad de manera efectiva por parte de las entidades llamadas a su implementación	Puede afectar la valoración sobre el cumplimiento efectivo de las recomendaciones, así como la eficiencia en las mismas
Otros factores Cualitativos	Que el enfoque de 3 recomendaciones consignadas en el informe final de la CEV no refleje todas las acciones emprendidas por las entidades llamadas a implementarlas	Incide en la apreciación sobre la eficacia y pertinencia en la implementación de las recomendaciones, pudiendo limitar el cumplimiento sustantivo de los fines del Informe Final de la CEV
Otros factores Cualitativos	Validación de hallazgos fiscales a partir de uno (1) y/o Validación de hallazgos disciplinarios a partir de dos (2) y/o Validación de hallazgos penales a partir de uno (1).	Puede afectar la adecuada inversión de recursos públicos, así como el deber funcional de las entidades auditadas
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 12, acción 4 MJD	No material No material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 40.1, acción 1 MJD	No material No material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 14, acción 3 INMLCF	No material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 64, acción 2 - DP	No material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 24 DP	No material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 26 DP	Material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 49 DP	Material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 61 DP	Material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 14, acción 3 UBPD	No material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 6.2, acción 3 ARN	No material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 7, acción 1 ARN	No material Material No material

Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 7, acción 3 ARN	Material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 7, acción 4 ARN	Material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 7, acción 6 ARN	Material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 9, acción 3 ARN	Material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 9, acción 4 ARN	Material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 9, acción 5 ARN	Material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 9, acción 8 ARN	Material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 15 ARN	Material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Incumplimiento Recomendación 23, acción 2 ARN	Material Material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Mayores valores pagados del contrato 414-2023 - UBDP	No material No material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Modalidad de Contratación y Supervisión Convenio 1628 de 2011	No material No material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Modalidad de Contratación y Supervisión Convenio 1650 de 2011	No material No material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Metodología de Seguimiento y Monitoreo - CSM	No material No material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Relacionamiento estratégico promoción e implementación de las recomendaciones - CSM	No material No material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Información reportada cuerpos y procesos de identificación – CSM vs INMLCF	No material No material No material
Recursos Administrados por terceros o particulares sin adecuado control y seguimiento Factor cualitativo Otros factores Cualitativos	Recomendaciones Informe Final CEV – ARN-CSM (D)	No material No material No material

3. JUSTIFICACIÓN CONCEPTO AC CONSIDERANDO LA IMPORTANCIA RELATIVA O MATERIALIDAD	
CONCEPTO AC	**Justificación del concepto de AC:**
Incumplimiento Material con reserva	Factor 1: Que una entidad no cumpla más de 3 recomendaciones DP - ARN, la materialidad es 43% Factor 2: Que las entidades incumplan más de 3 acciones: DP- ARN- INMLCF - UBPD - MJD - JEP, la materialidad es 64% Factor 3: Validación de hallazgos disciplinarios a partir de dos: la materialidad es del 0%

Fuente: *Formato 06-AC*

En el desarrollo de la auditoría, se evaluaron 32 recomendaciones que contienen 64 acciones formuladas en el informe final de la CEV, las cuales se encuentran vinculadas a las entidades objeto de auditoría como son: JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF.

El estado de cumplimiento de las recomendaciones evaluadas es parcial, toda vez que, si bien se evidencia avances en la adopción de acciones orientadas al cumplimiento de los compromisos establecidos, en algunas entidades aún se encuentran en proceso de implementación de varias de ellas.

Asimismo, se observó que algunas recomendaciones se están desarrollando de acuerdo a la misionalidad, competencia, y capacidad operativa propias de cada entidad, lo cual incide en el ritmo y alcance de su ejecución.

Por lo anterior, se concluye que, aunque existe gestión institucional encaminada al cumplimiento de las recomendaciones, aún persisten gestiones pendientes que requieren fortalecerse para alcanzar un nivel de cumplimiento conforme a los criterios evaluados por el CSM.

Tabla No.3. Recomendaciones Entidades Auditadas

MUESTRA			Entidad Responsable	Implementada	Hallazgo
Recomendación	Acción	Plazo			
1	2	CORTO	MJD	SI	NO
2	1	CORTO	ARN	SI	NO
	2	CORTO	ARN	SI	NO
	3	CORTO	ARN	SI	NO
6.2	1	CORTO	MJD	SI	NO
	2	CORTO	MJD	SI	NO
	3	CORTO	MJD	SI	NO
	4	CORTO	MJD	SI	NO
	5	CORTO	MJD-ARN	SI	NO
7	1	CORTO	ARN	NO	NO
	2	CORTO	ARN	SI	NO
	3	CORTO	ARN	NO	SI
	4	CORTO	ARN	NO	SI
	5	CORTO	ARN	SI	NO
	6	CORTO	ARN	NO	SI
9	3	MEDIANO	ARN	NO	SI
	4	MEDIANO	ARN	NO	SI
	5	MEDIANO	ARN	NO	SI
	8	CORTO	ARN	NO	SI
10	1	CORTO	MJD	SI	NO
11	1	CORTO	ARN	SI	NO
	2	CORTO	ARN	SI	NO
	4	CORTO	UBPD	SI	NO
12	4	CORTO	MJD	NO	SI
14	1	MEDIANO	INMLCF- UBPD- JEP - MJD	SI	NO
	2	MEDIANO	INMLCF- UBPD	SI	NO
	3	MEDIANO	INMLCF- UBPD	NO	SI
	4	MEDIANO	INMLCF- UBPD	SI	NO
	5	MEDIANO	INMLCF- UBPD	SI	NO
	6	MEDIANO	INMLCF- UBPD	SI	NO
15	R	CORTO	ARN	NO	SI
18	1	MEDIANO	MJD	SI	NO
19	R	CORTO	DP	SI	NO
21	2	LARGO	MJD	SI	NO
	3	LARGO	MJD	SI	NO

	5	LARGO	MJD	SI	NO
	6	LARGO	MJD	SI	NO
	7	LARGO	MJD	SI	NO
23	1	CORTO	MJD	SI	NO
	2	CORTO	ARN	NO	SI
24	R	MEDIANO	DP	NO	SI
25	1	MEDIANO	MJD	SI	NO
26	R	MEDIANO	DP	NO	SI
28	1	CORTO	MJD	SI	NO
	2	CORTO	MJD	SI	NO
	4.1	CORTO	MJD	SI	NO
	8	CORTO	MJD	SI	NO
	9	CORTO	MJD	SI	NO
32	2	MEDIANO	MJD	SI	NO
33	1	MEDIANO	MJD	SI	NO
	2	MEDIANO	MJD	SI	NO
	3	MEDIANO	MJD	SI	NO
37	1	MEDIANO	MJD	SI	NO
38	1	MEDIANO	MJD	SI	NO
	2	MEDIANO	MJD	SI	NO
	3	MEDIANO	MJD	SI	NO
	4	MEDIANO	MJD	SI	NO
40		MEDIANO	MJD	SI	NO
40.1	1	MEDIANO	MJD	NO	SI
44	R	CORTO	JEP	SI	NO
49	1	MEDIANO	DP	NO	SI
	2	MEDIANO	MJD	SI	NO
	10	MEDIANO	MJD	SI	NO
56	1	MEDIANO	MJD	NO	SI
58	R	CORTO	DP	SI	NO
61	1	CORTO	DP	NO	SI
	2	CORTO	DP	NO	SI
62	1	MEDIANO	MJD	SI	NO
	2	MEDIANO	MJD	SI	NO
64	1	CORTO	ARN	SI	NO
	2	CORTO	ARN - DP	SI	NO
67	R	CORTO	JEP- MJD	SI	NO
32	**64**	**TOTAL**			

Fuente: *Tomo 2 CMS. Hallazgos y Recomendaciones Informe final de la CEV*
Elaboró: *Equipo auditor*

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República estructuró veintiocho (28) hallazgos administrativos, de los cuales, uno (1) tiene presunta incidencia disciplinaria, como se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla No.4. Relación Hallazgos de Auditoría

No.	HALLAZGO	CONNOTACIÓN	
		Administrativo	Disciplinario
1	Hallazgo 1. COH_6952_2025-2-AU-CU Recomendación 12, acción 4 (Corto Plazo) del Tomo II Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV – MJD	X	
2	Hallazgo 2. COH_6954_2025-2-AU-CU Recomendación 40.1, acción 1 (Mediano Plazo) Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del informe final CEV - MJD	X	
3	Hallazgo 3. COH_6898_2025-2-AU-CU Recomendación 14, acción 3 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV – INMLCF	X	
4	Hallazgo 4. COH_6946_2025-2-AU-CU Recomendación 64, acción 2 (Corto Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP	X	
5	Hallazgo 5. COH_6947_2025-2-AU-CU Recomendación 24 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP	X	

6	Hallazgo 6. COH_6948_2025-2-AU-CU Recomendación 26 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP	X	
7	Hallazgo 7. COH_6949_2025-2-AU-CU Recomendación 49 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP	X	
8	Hallazgo 8. COH_6982_2025-2-AU-CU Recomendación 61 (Corto Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP	X	
9	Hallazgo 9. COH_6965_2025-2-AU-CU Recomendación 14, acción 3 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV – UBPD	X	
10	Hallazgo 10. COH_7028_2025-2-AU-CU Recomendación 6.2, acción 5, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN	X	
11	Hallazgo 11. COH_7029_2025-2-AU-CU Recomendación 7, acción 1, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN	X	
12	Hallazgo 12. COH_7030_2025-2-AU-CU Recomendación 7, acción 3, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN	X	
13	Hallazgo 13. COH_7031_2025-AU-2-CU Recomendación 7, acción 4, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV – ARN	X	
14	Hallazgo 14. COH_7032_2025-2-AU-CU Recomendación 7, acción 6, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN	X	
15	Hallazgo 15. COH_7033_2025-2-AU-CU Recomendación 9, acción 3, (Mediano Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN	X	
16	Hallazgo 16. COH_7034_2025-2-AU-CU Recomendación 9, acción 4, (Mediano Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN	X	
17	Hallazgo 17. COH_7035_2025-2-AU-CU Recomendación 9, acción 5, (Mediano Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN	X	
18	Hallazgo 18. COH_7036_2025-2-AU-CU Recomendación 9, acción 8, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN	X	
19	Hallazgo 19. COH_7037_2025-2-AU-CU Recomendación 15, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN	X	
20	Hallazgo 20. COH_7038_2025-2-AU-CU Recomendación 23, acción 2, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN	X	
21	Hallazgo 21. COH_8211_2025-2-AU-CU Ejecución Presupuestal Proyecto de Inversión 2018011000660 - ARN	X	
22	Hallazgo 22. COH_7484_2025-2-AU-CU Mayores valores pagados del Contrato 414-2023 - UBDP	X	
23	Hallazgo 23. COH_8187_2025-2-AU-CU Modalidad de Contratación y Supervisión Convenio 1628 de 2011 - ARN	X	
24	Hallazgo 24. COH_8189_2025-2-AU-CU Modalidad de Contratación y Supervisión Convenio 1650 de 2011 - ARN	X	
25	Hallazgo 25. COH_6957_2025-2-AU-CU Metodología de Seguimiento y Monitoreo - CSM	X	
26	Hallazgo 26. COH_6958_2025-2-AU-CU Relacionamiento estratégico, promoción e implementación de las recomendaciones - CSM	X	
27	Hallazgo 27. COH_7483_2025-2-AU-CU Información reportada cuerpos y procesos de identificación – CSM vs INMLCF	X	
28	Hallazgo 28. COH_7979_2025-2-AU-CU Recomendaciones Informe Final CEV – ARN - CSM (D)	X	X

Fuente: *Aplicativo Proceso Auditor - APA*
Elaboró: *Equipo Auditor.*

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

La JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF, deberán elaborar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los veinte 20 días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C.,

JENNY ELIZABETH LINDO DIAZ
Contralora Delegada para el Sector Justicia
Contraloría General de la República

Director: Alberto Torres Gutiérrez - DVF
Supervisor: Mauricio Díaz Romero
Elaboró: Equipo auditor
Aprobó: Comité Técnico Sectorial, acta No.16 del 19-11-2025

3 OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación del Seguimiento a lo Implementado de lo pactado en el acuerdo final de Paz desde las recomendaciones dejadas por la Comisión de la Verdad, la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF, fueron:

3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Evaluar el cumplimiento de las recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad para la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF, para la observancia en el corto, mediano y largo plazo.
2. Evaluar la eficiencia de la gestión fiscal y presupuestal en la asignación y ejecución de recursos para proyectos de inversión con marcador construcción de paz, para atender las recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad, mediante la construcción de obras de infraestructura pública en la vigencia 2024, por la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF.
3. Evaluar la contratación adelantada por la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF, para el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en la vigencia 2024, enfocada en proyectos de inversión.
4. Evaluar la gestión adelantada por el Comité de Seguimiento y Monitoreo – CSM, en ejercicio de sus funciones.
5. Revisar las sentencias proferidas en los macro casos de justicia transicional.

3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación del asunto o materia a auditar, los criterios sujetos a verificación, son:

Tabla No.5. Fuentes de Criterio

Norma	Concepto
Constitución Política de Colombia	Artículos 2, 22,113, 209, 282
Ley 80 de 1993	Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública" y demás normas legales que la reglamenten, complementen, adicionen o modifiquen. Artículos 3, 4, 5, 8, 9,12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 39, 40, 41, 42, 43, 50, 53, 60, 61, 68.
Decreto 111 de 1996	Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico y Reglamentario"
Ley 489 de 1998	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del

	artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
Ley 610 de 2000	Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
Ley 1150 de 2007	Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. Artículos 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9,11, 17, 18, 21
Ley 1474 de 2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
Ley 1437 de 2011	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Ley 1882 de 2018	Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones. Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11
Ley 1952 de 2019	Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”
Ley 2195 de 2022	Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones
Decreto Ley 019 de 2012	Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Artículos 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9,10, 44, 45, 82, 83, 84, 85, 86, 91, 92, 94
Decreto 2674 de 2012	Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera- SIIF Nación.
Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Artículos 2.2.2.1.4.1, 2.2.1.2.5.1; 2.2.12.5.
Decreto 1083 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública

Elaboró: *Equipo Auditor.*

4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

En la verificación del Informe Final de la CEV, Tomo 2, denominado HAY FUTURO SI HAY VERDAD - “Hallazgos y Recomendaciones”, publicado el 28 de junio de 2022, el cual registra 67 recomendaciones y 220 acciones, se observó que de manera directa e indirecta se delega a diferentes entidades del estado nacional y grupos de interés la implementación de las recomendaciones para el cumplimiento en el corto, mediano y largo plazo, observándose en la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF, los siguientes resultados:

4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado de la auditoría de cumplimiento al seguimiento de lo implementado y lo pactado en el acuerdo final de Paz desde las recomendaciones dejadas por la Comisión de la Verdad, a la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF, la Contraloría General de la República determinó veintinueve (29) hallazgos administrativos; de los cuales cuatro (4) son disciplinarios y un (1) Beneficio de Auditoría, que describen las debilidades detectadas en el desarrollo de la auditoría de cumplimiento.

4.1.1 RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A RESULTADOS AUDITORÍAS ANTERIORES

En cuanto el tema o asunto a auditar en la presente auditoría, es importante tener en cuenta que esta es la primera auditoría que se realiza sobre la implementación de las recomendaciones emitidas por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la convivencia y la no repetición – CEV. En consecuencia, no existen antecedentes de auditoría previas que hayan abordado específicamente este tema, ni registros históricos que permitan establecer comparativos o líneas base de cumplimiento.

Por ello, esta auditoría de cumplimiento representa un insumo inicial clave para identificar riesgos, establecer estándares de medición y seguimiento, y fortalecer los mecanismos institucionales de implementación de las recomendaciones en las entidades seleccionadas en el PNVCF como son, la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF, con el fin de coadyuvar las funciones legalmente asignadas al CSM.

No obstante, la Contraloría General de la República, a través de la Contraloría delegada para el sector Justicia, en la vigencia de 2024 realizó auditoría de Cumplimiento a la liquidación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición - CEV, la cual incluyó el examen de las actividades desarrolladas en el ejercicio de la liquidación, durante el periodo comprendido entre el 28 de agosto de 2022 y el 27 de mayo de 2023, concluyendo que el proceso de liquidación de la CEV, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, a los criterios evaluados.

4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar el cumplimiento de las recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad para la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF, para la observancia en el corto, mediano y largo plazo.

4.2.1 Cumplimiento de las recomendaciones CEV

Mediante Decreto 588 del 5 de abril de 2017, se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición - CEV, como mecanismo de carácter temporal y extrajudicial del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - SIVJRNR, con el fin de conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del

conflicto armado y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas durante el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad.

El mismo decreto en su artículo 32, establece la creación de un Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV, que entrará en funcionamiento una vez se haya publicado el informe final.

En consecuencia, se expide la Resolución 019 del 26 de abril de 2022, que reglamenta el procedimiento para la composición, funcionamiento, mecanismo de selección y duración del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, de que trata el artículo 32 del Decreto Ley 588 de 2017, el cual entra en funcionamiento con el ejercicio de sus funciones, en agosto de 2022, con la entrega y publicación del informe final de la CEV.

Como resultado de la auditoría en este objetivo, se detectaron situaciones de incumplimiento que fueron presentadas como observaciones a las respectivas entidades y validadas como hallazgos de auditoría, así:

Ministerio de Justicia y del Derecho - MJD

En el MJD, se efectuó revisión integral de 20 recomendaciones y 39 acciones frente a los compromisos derivados de la gestión institucional para la implementación de las mismas; de las 20 recomendaciones a cargo de la entidad que fueron implementadas, aunque se evidenció avance en la atención de las recomendaciones, persisten aspectos que requieren fortalecimiento para alcanzar el cumplimiento total.

De igual manera, se verificó el cumplimiento de 39 acciones, orientadas a garantizar la ejecución de los planes, programas y actividades del MJD. Del total, 37 acciones fueron implementadas de acuerdo con los criterios establecidos, mientras que 2 acciones no fueron implementadas, por lo cual fueron objeto de hallazgo en el presente informe, lo que refleja la necesidad de continuar con los esfuerzos de mejora en la gestión administrativa y operativa para dar cumplimiento a las acciones por parte CEV.

La recomendación 1 contempla un total de cinco (5) acciones, de las cuales se evaluó la acción 2, correspondiente al MJD, entidad sujeta a control por parte de la delegada para el sector justicia, evidenciándose que la entidad la implementó y está adelantando gestiones para su cumplimiento total.

Las cuatro (4) acciones restantes son responsabilidad de las autoridades territoriales y del Congreso de la República.

La recomendación 6.2 comprende cinco (5) acciones; las acciones 1 a 4 fueron implementadas y están siendo gestionadas por el MJD y la acción 5 en conjunto con la ARN, de igual manera presenta avance para realizar el respectivo seguimiento y monitoreo.

La recomendación 10 fue implementada en su totalidad por el MJD, verificada y analizada en la auditoría, evidenciándose avance para el cumplimiento y el respectivo seguimiento y monitoreo de la recomendación.

La recomendación 12 comprende cinco (5) acciones, de las cuales cuatro (4) corresponden al Gobierno Nacional y a las autoridades territoriales, y una (1) al MJD la cual del análisis realizado se evidenció que la acción no fue implementada.

La recomendación 14 contempla seis (6) acciones. La acción uno (1) tiene un carácter transversal entre el INMLCF, la UBDP, JEP y MJD. Mientras que las acciones 2,3,4,5 y 6 son transversales entre INMLCF y la UBDP.

Del análisis realizado se evidenció la implementación y gestión de las acciones 1,2,4,5 y 6, mientras que de la acción 3 aunque fue implementada presenta un bajo nivel de avance, razón por la cual la fue objeto de hallazgo.

La recomendación 18 a cargo del MJD, en la evaluación se evidenciaron gestiones para el avance de la recomendación conforme a las acciones implementadas y los soportes remitidos por la entidad.

La recomendación 21 contempla 7 acciones, de las cuales 5 fueron implementadas y están siendo gestionadas por el MJD, las dos acciones restantes están a cargo del Gobierno Nacional y el Congreso de la República.

La recomendación 23 contempla cuatro (4) acciones, de las cuales se evaluó la acción 1 a cargo del MJD y la acción 2 a cargo de la ARN, entidades del sector justicia; mientras que las acciones 3 y 4 corresponden al Ministerio del Interior.

Del análisis efectuado se evidenció que el MJD implementó y se encuentra gestionando la acción 1, mientras que la ARN no ha implementado la acción 2, lo que determina un avance parcial en la implementación de la recomendación.

La recomendación 25 está a cargo del MJD, entidad que la implementó y está adelantando actividades para el cumplimiento de la recomendación y el respectivo seguimiento y monitoreo.

La recomendación 28 tiene 9 acciones, de las cuales 5 están implementadas y siendo gestionadas por el MJD, entidad sujeta de control de la delegada de justicia, mientras que las restantes están a cargo del Gobierno Nacional y el Congreso de la República.

La recomendación 32 tiene 4 acciones, de las cuales 1 está implementada y siendo gestionada por el MJD, las otras 3 están a cargo del Gobierno Nacional.

La recomendación 33 tiene 3 acciones, las cuales están implementadas y siendo gestionadas por el MJD, entidad que está adelantando actividades para su cumplimento.

La recomendación 37 está a cargo del MJD, entidad que implementó y se encuentra adelantado actividades para su cumplimiento.

La recomendación 38 tiene 4 acciones a cargo del MJD, entidad que implementó y se encuentra adelantado actividades para su cumplimiento.

La recomendación 40 está a cargo del MJD, entidad que implementó y se encuentra adelantado actividades para su cumplimiento.

La recomendación 40.1 tiene 4 acciones, de las cuales la acción 1 está a cargo del MJD entidad que no implemento; las otras 3 acciones están cargo de las Fuerzas militares y la Policía nacional.

La recomendación 49 tiene 10 acciones, de las cuales se evaluaron las 2 acciones a cargo del MJD y 1 a cargo del DP. Las 2 acciones a cargo del MJD fueron implementadas y están siendo gestionadas por la entidad, mientras la acción a cargo del DP a la fecha no ha sido implementada.

La recomendación 56 tiene 4 acciones, de las cuales 2 acciones están a cargo del MJD, entidad que implementó y se encuentra adelantando gestiones para su cumplimiento, las otras 2 acciones están a cargo del Congreso de la República.

La recomendación 62 tiene 7 acciones, de las cuales 2 fueron implementadas y están siendo gestionadas por el MJD; las otras 5 fueron designadas al Ministerio de Educación y las secretarias de educación certificadas.

La recomendación 67 está a cargo de la JEP y el MJD, recomendación que fue implementada y se encuentra siendo gestionada por esas dos entidades.

Hallazgo 1. COH_6952_2025-2-AU-CU Recomendación 12, acción 4 (Corto Plazo) del Tomo II Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV – MJD

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política, artículos 2, 22,113, 209
- Informe final CEV: Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes CSM: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones formuladas por la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz y Cuarto Informe - Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 12, acción 4, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por el MJD al indicar: *"Al gobierno Nacional y al Congreso de la República, con la participación de autoridades territoriales, incluyendo autoridades étnicas, la academia, medios de comunicación y en especial, las organizaciones de víctimas, discutir, concretar, concertar y poner en marcha una política de memoria y verdad para la construcción de paz y la no repetición. Esta debe construirse con un enfoque diferencial y territorial que contribuya a superar el trauma individual y colectivo y enfrentar la estigmatización y el negacionismo. Esta política debe incluir, entre otras acciones:*

Acción 4 que estable: *Medidas para fortalecer el proceso del mapa de victimización individual y colectivo, para el reconocimiento y memoria del universo de las víctimas del conflicto armado con énfasis en la identificación de víctimas con discapacidad, de los étnicos, en el exilio, huérfanos y huérfanas del conflicto armado interno y en general, aquellas de hechos victimizantes no incluidos en la ley de víctimas."*

Dado lo anterior, se observó que el Ministerio de Justicia y del Derecho – MJD, no tiene competencia formal en la expedición de políticas públicas de memoria y verdad; sin embargo, sí existe una obligación de gestión complementaria que el MJD debe ejercer activamente para garantizar la incidencia de sus decisiones en las políticas públicas del Estado, en este caso una política de memoria y verdad para la construcción de paz y la no repetición con enfoque diferencial que involucre víctimas, grupos étnicos y huérfanos del conflicto armado.

CAUSA

Lo anterior denota deficiencias administrativas y de control en el seguimiento por parte de la entidad para el cumplimiento de la recomendación y respectiva acción asignada de manera transversal al MJD ya que la recomendación se encuentra en cabeza del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), lo anterior, con el fin de garantizar el seguimiento y monitoreo por parte del CSM para determinar el grado de avance en el corto plazo de la recomendación.

EFECTO

La situación identificada genera dificultades para el desarrollo y avance oportuno de las recomendaciones de la CEV, lo que afecta la consolidación de resultados a las recomendaciones de corto plazo por parte del MJD.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"*Teniendo en cuenta las consideraciones preliminares sobre el carácter no vinculante de las recomendaciones de la CEV, los responsables de dar cumplimiento a las recomendaciones de la*

CEV y el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, sobre la Recomendación 12, la formulación de una "política de memoria y verdad para la construcción de paz y la no repetición" y la acción 4 que estable: Medidas para fortalecer el proceso del mapa de victimización individual y colectivo", el Gobierno Nacional desde el DAPRE realizó una coordinación para el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV dejando esta recomendación en cabeza del CNMH que además estableció un plazo a diciembre de 2025, como se muestra en el siguiente cuadro elaborado con la información del DAPRE".

Tomo	Tomo 2: Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia
Mesa temática	**Reparación**
Número recomendación	**12**
Recomendación corta	Formular política de memoria y verdad para la construcción de paz y la no repetición
Entidad responsable del indicador	Centro Nacional de Memoria Histórica
Existente en instrumento de planeación con acceso público	NO
Instrumento de planeación asociado al indicador	Plan Estratégico Sectorial del sector de la Inclusión Social y Reconciliación
Nombre del Indicador (existente, nuevo)	Política de memoria y verdad para la construcción de paz y la no repetición formulada
Tipo de indicador	
Tipo de acumulación	
Fórmula de cálculo	Sumatoria de porcentaje de avance en la implementación de hitos del indicador de Plan Estratégico Sectorial "Avance del plan de la Política de verdad y memoria en implementación".
Línea base	
Meta 2026	1 documento
Fecha de inicio	1/08/2024
Fecha de fin	31/12/2025

Tomado del documento 2. Anexo Instrumento de seguimiento Recomendaciones CEV_entidades

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Mediante oficio de respuesta MJD-OFI25-0043940 de fecha 12 de septiembre 2025, se exponen limitaciones a la recomendación 12, acción 4, la cual vincula de manera transversal al MJD ya que esta recomendación se encuentra en cabeza del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y la Unidad para las Victimas; así mismo, no presenta acciones específicas al seguimiento y monitoreo a la recomendación, lo que evidencia su posición frente a la observación planteada por el ente de control para el cumplimiento de la recomendación; por otra parte, indica deficiencias en el acceso a la información y la articulación interinstitucional.

No obstante, la entidad ha realizado gestiones parciales para acoger la recomendación, realizando reuniones de coordinación técnicas y periódicas con protocolos de intercambio de información, para participar en la creación de una política a nivel nacional con las entidades involucradas.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria.

Hallazgo 2. COH_6954_2025-2-AU-CU Recomendación 40.1, acción 1 (Mediano Plazo) Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del informe final CEV - MJD

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22,113, 209
- Informe final CEV: Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes CSM: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones formuladas por la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz y Cuarto Informe - Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 40.1, acción 1, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por el MJD al indicar: *"Garantizar el direccionamiento civil sobre las fuerzas militares, la policía y los organismos civiles de inteligencia, de manera que se fortalezcan la gobernanza civil, los controles, mecanismos de supervisión y las responsabilidades derivadas de tal direccionamiento. Para ello se recomienda:"*

Acción 1, que estable: *"Separar a la Policía Nacional del Ministerio de Defensa y ubicarla en otro o en un nuevo ministerio, como una medida necesaria, mas no suficiente, para avanzar en el fortalecimiento de su carácter civil y de la gobernanza en materia de seguridad ciudadana, rural y urbana".*

En la revisión de la documentación suministrada por la entidad, se evidencia que a la fecha el MJD identifica la recomendación, a pesar que a realizando las gestiones necesarias para efectuar su participación en la ejecución de la misma, siendo que la entidad es parte del proceso de separación entre la policía y el ministerio de defensa, esta recomendación por instrucciones del DAPRE quedó en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional.

CAUSA

Deficiencias administrativas y de control para la implementación de la acción de esta recomendación asignada de manera transversal al MJD, lo cual no permite avanzar en el fortalecimiento de su carácter civil y de gobernanza en materia de seguridad ciudadana, rural y urbana; lo cual, no se garantiza el seguimiento y monitoreo por parte del CSM, ni la medición del grado de avance en el mediano plazo.

EFECTO

La situación identificada genera dificultades para el desarrollo y avance oportuno de las recomendaciones de la CEV, lo que afecta la consolidación de los resultados de las recomendaciones de mediano plazo por parte del MJD.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"Teniendo en cuenta las consideraciones preliminares sobre el carácter no vinculante de las recomendaciones de la CEV, los responsables de dar cumplimiento a las recomendaciones y el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz sobre la recomendación 40-1 "acción 1, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por el MJD al indicar: "Garantizar el direccionamiento civil sobre las fuerzas militares, la policía y los organismos civiles de inteligencia, de manera que se fortalezcan la gobernanza civil, los controles, mecanismos de supervisión y las responsabilidades derivadas de tal direccionamiento".

Para ello se recomienda:

Acción 1, que estable: "Separar a la Policía Nacional del Ministerio de Defensa y ubicarla en otro o en un nuevo ministerio, como una medida necesaria, mas no suficiente, para avanzar en el fortalecimiento de su carácter civil y de la gobernanza en materia de seguridad ciudadana, rural y urbana", el Gobierno nacional desde el DAPRE realizó coordinación para formular un Plan de Gobierno para el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV dejando esta recomendación en cabeza del Ministerio de Defensa".

Tomo	Tomo 2: Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia
Mesa temática	**Seguridad**
Número recomendación	**40,1**
Recomendación corta	Garantizar el direccionamiento civil sobre las Fuerzas Militares, la Policía y los organismos civiles de inteligencia
Entidad responsable del indicador	Ministerio de Defensa Nacional
Existente en instrumento de planeación con acceso público	NO
Instrumento de planeación asociado al indicador	INDICADOR CREADO
Nombre del Indicador (existente, nuevo)	Sesiones de trabajo para evaluar los escenarios de reubicación administrativa de la Policía Nacional
Tipo de indicador	
Tipo de acumulación	
Fórmula de cálculo	Sumatoria de sesiones de trabajo realizadas
Línea base	1
Meta 2026	3
Fecha de inicio	2023
Fecha de fin	2026

Tomado del documento 2. Anexo Instrumento de seguimiento Recomendaciones CEV entidades

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Mediante oficio de respuesta MJD-OFI25-0043940 de fecha 12 de septiembre 2025, se exponen limitaciones a la recomendación vinculada de manera transversal al MJD, ya que el Gobierno nacional desde el DAPRE realizó una coordinación para formular un Plan de Gobierno para el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV dejando esta recomendación en cabeza del Ministerio de Defensa, no presenta acciones específicas al seguimiento y monitoreo a la recomendación, lo que evidencia su posición frente a la

observación planteada por el ente de control para el cumplimiento de la recomendación; por otra parte, indica deficiencias en el acceso a la información y la articulación interinstitucional.

No obstante, el MJD ha realizado las gestiones de interrelacionamiento con las entidades involucradas para el cumplimiento de la acción de esta recomendación, realizando los trámites necesarios de manera fragmentada.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria.

Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses - INMLCF

El INMLCF frente a la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV, se observó que la entidad tiene bajo su responsabilidad la recomendación HyR 14, la cual, se cumple a través de seis (6) acciones.

La recomendación está implementada, junto con las seis (6) acciones derivadas de la misma; sin embargo, se observó en la acción 3 presenta un bajo nivel de cumplimiento, por lo cual, se configura como hallazgo, lo que denota deficiencias en la articulación interinstitucional entre el INMLCF, la UBPD, la JEP y la FGN, situación que es evidenciada por el Comité de Seguimiento y Monitoreo en su cuarto informe de seguimiento.

De las 6 acciones que tiene la recomendación 14, cabe mencionar que la acción 1 es transversal entre INMLCF, UBPD, JEP y MJD, las acciones 2,3,4,5 y 6 son transversales entre el INMLCF y UBPD. A la fecha las acciones han sido implementadas y gestionadas, sin embargo, la acción 3 fue objeto de hallazgo por su bajo nivel de ejecución.

Hallazgo 3. COH_6898_2025-2-AU-CU Recomendación 14, acción 3 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - INMLCF

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22,113, 209
- Informe final CEV, Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.

- Informes CSM a la Implementación de las Recomendaciones del Informe final de la CEV. Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe – Proceso de implementación de las Recomendaciones formuladas por la CEV. Tercer Informe – Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz y Cuarto Informe - Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 14, la acción 3, en su contexto involucra la misionalidad y funciones desarrolladas por la INMLCF, al indicar: *"Priorizar la identificación de los aproximadamente 25.000 cuerpos no identificados distribuidos en diferentes lugares del país, incluidos los cementerios, y garantizar la participación de la UBPD en el Comité Interinstitucional de Genética"*

En este sentido, mediante el oficio 0867-SSF-2025 y en la reunión del 11 de agosto de 2025, el INMLCF precisó que los 25.000 cuerpos mencionados en el informe final de la CEV corresponden a una estimación general, pues la mayoría no se encuentran bajo su custodia directa, sino en cementerios, bóvedas y osarios administrados por autoridades locales o eclesiásticas, con las cuales el Instituto no cuenta con mecanismos de articulación que le permitan acceder a dichos lugares, lo que bloquea el inicio de procesos técnicos de identificación. Además, advirtió que una gran proporción de los cuerpos presenta condiciones físicas críticas -como ausencia de material genético aprovechable, degradación avanzada o incineración- que hacen inviable la aplicación de métodos convencionales.

De esta manera, se evidencia que falta articulación entre la UBPD, la JEP y la Fiscalía general de la Nación, entidades competentes para acceder a lugares de inhumación legales e ilegales, las cuales deben adelantar la búsqueda y recuperación de los cuerpos y entregarlos al INMLCF, con el fin de que el instituto pueda cumplir con su labor técnica de identificación.

Por otra parte, el cuarto informe del CSM presentado en junio de 2025, confirmó que de los 25.000 cuerpos no identificados distribuidos en diferentes lugares del país y entregados al INMLCF por la UBPD y la JEP, menos del 10% han sido identificados y restituidos, lo que evidencia una baja ejecución de la meta; afirmación que según la respuesta de la entidad no corresponde a la realidad, sino a una interpretación incorrecta del documento de donde se toman los datos, toda vez que, en ningún momento se ha solicitado al INMLCF información para dicho informe.

CAUSA

La Comisión de la Verdad emitió esta recomendación ante la magnitud del universo de cuerpos no identificados y la necesidad urgente de priorizar su identificación como medida de reparación y garantía de derechos de las víctimas y sus familias, la cual no ha dado los resultados esperados, toda vez que, el Instituto no cuenta con las herramientas ni capacidades necesarias para responder a la magnitud del reto.

Asimismo, señaló la importancia de fortalecer la coordinación interinstitucional, en especial con la inclusión de la UBPD en espacios técnicos de decisión como el Comité Interinstitucional de Genética, para ampliar la capacidad del Estado en la búsqueda de desaparecidos.

Dado que el INMLCF ha mostrado avances parciales en la ejecución de la recomendación, se considera pertinente mantener la incidencia administrativa, Esto obedece a que las recomendaciones de la CEV corresponden a lineamientos y orientaciones de carácter reciente, cuya implementación requiere ajustes progresivos y no tienen un efecto vinculante equiparable al de una norma legal.

EFECTO

Las deficiencias presentadas en la ejecución de esta acción, dificultan el avance en la localización e identificación de un número significativo de cuerpos, lo que mantendría invisibilizada a una parte de las víctimas de desaparición forzada; lo que, limitaría la construcción de memoria, obstaculizaría los procesos de reparación y dificultaría el acceso de los familiares a la verdad, perpetuando la desconfianza hacia las instituciones encargadas de la búsqueda e identificación de las víctimas.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"Mediante oficio entregado por el INMLCF Nº.1365-SSF-2025 el día 11 de noviembre del presente año, se observa que: (…) La no existencia de convenios no obedece a falta de gestión por parte del Instituto sino a la no competencia del instituto para acceder a lugares de inhumación legales e ilegales, dado que, por ley, esto les compete a los órganos de policía judicial y en el marco extrajudicial a la UBPD. Se precisa que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses INMLCF-, no es competente para celebrar convenios o establecer "mecanismos formales" de articulación que le permitan acceder a cementerios, bóvedas y osarios administrados por autoridades locales o eclesiásticas, para realizar procesos de exhumación con fines de identificación de cuerpos. Esto es competencia de las autoridades judiciales como la fiscalía general de la Nación y la Jurisdicción Especial para la Paz - JEP y de las autoridades extrajudiciales la Unidad de Búsqueda de Personas Desparecidas -UBPD (…)

(…) Frente al cuarto informe de la CSM, es necesario aclarar que dicha afirmación no corresponde a la realidad y corresponde a una interpretación incorrecta del documento de donde se toman los datos, en ningún momento se ha solicitado al instituto información para dicho informe. (…)

Ahora bien, en relación con el porcentaje relacionado en la observación, se precisa que, el informe de gestión del año 2024, publicado por el INMLCF, tomado como insumo por el Comité de Seguimiento y Monitoreo de la Comisión de la Verdad (…) para calcular el porcentaje de avance de la recomendación, únicamente se tuvo en cuenta la cantidad de cuerpos identificados. Sin embargo, debe considerarse la cantidad de cuerpos abordados toda vez que, el INMLCF asegura el desarrollo de las actividades forenses orientadas a la identificación de los cuerpos, es decir, realiza los estudios técnicos, el abordaje forense integral en cada caso, (…)

Conforme lo expuesto, el Instituto no puede garantizar que el resultado de todas las labores realizadas en cada uno de los cuerpos abordados sea la identificación del cadáver; pues como ya fue informado la identificación es un proceso que depende de varios factores (…)

En razón a lo expuesto, es preciso mencionar que, el Instituto, incluso antes de la emisión de la recomendación de la Comisión de la verdad, y de manera constante, desarrolla estrategias orientadas a la identificación de los cuerpos que tiene en custodia, a partir de las técnicas científicas disponibles para tal fin; es así como en el año 2025, se implementaron nuevas metodologías de trabajo como: correspondencia de información postmortem, análisis preliminar, trabajo por procesos, entre otras, que buscan aumentar el volumen de casos abordados, elevando la posibilidad de identificar más cuerpos. (…)

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Teniendo en cuenta que el informe final de la CEV fue presentado el 28 de junio del 2022, en el cual a la recomendación 14 y sus acciones se dio el lineamiento de que se debe realizar en el mediano plazo, es decir, ya han transcurrido más de tres años y el avance de esta recomendación debería estar cerca del 60%, dado que, las recomendaciones a mediano plazo deben realizarse en un tiempo de 5 años, sin embargo, el avance no está siendo efectivo. además, se evidencia la falta de compromisos concretos, pues, aunque el oficio expone limitaciones, no presenta acciones específicas como la entrega de un inventario detallado de cuerpos en custodia, un plan de priorización de casos, propuestas de convenios técnicos con la UBPD, JEP o Fiscalía, ni un cronograma de capacidades, lo que debilita su posición frente a la observación de este ente de control.

En cuanto a la interpretación de metas y cifras, si bien cuestiona acertadamente la asignación exclusiva de los 25.000 cuerpos al Instituto, debería acompañar esta aclaración con datos propios que muestren cuántos cuerpos están realmente bajo su custodia y el estado de avance en las identificaciones.

La misión del INMLCF, definida en su ley orgánica e información institucional, lo ubica como prestador de servicios médico-forenses y soporte técnico a la administración de justicia, lo que implica que sí tiene responsabilidad en el marco de la Recomendación 14, Acción 3, pero limitada a sus competencias, priorizar la identificación de cuerpos en su custodia, generar perfiles genéticos, participar en comités y mesas técnicas, compartir inventarios y documentación, y celebrar convenios de cooperación que faciliten el acceso a información y articulación interinstitucional. Para ello, debe entregar información cuantificada con un inventario actualizado (cuerpos por año, abordados, identificados y entregados), proponer un plan de corto y mediano plazo con metas claras, reuniones técnicas periódicas y protocolos de intercambio de información, Finalmente, se resalta la poca coordinación en el flujo de información, reflejada en el cuarto informe del CSM que utilizó datos no solicitados ni validados con el Instituto, lo que genera interpretaciones erróneas, fragmentación de responsabilidades y pérdida de confianza, afectando la imagen del INMLCF y comprometiendo el avance integral en la búsqueda e identificación de personas desaparecidas.

En este sentido, si bien no hay convenios, falta la articulación entre la UBPD, la JEP y la fiscalía general de la Nación, para que estas entidades, que sí tienen competencia para acceder a lugares de inhumación legales e ilegales, realicen la búsqueda y recuperación de los cuerpos y los entreguen al INMLCF, a fin de que este pueda desarrollar la labor técnica de identificación.

Considerando que el INMLCF ha iniciado acciones orientadas al cumplimiento de la recomendación, no ha alcanzado su objetivo total, siendo que, para el fortalecimiento y cumplimiento de la recomendación, la entidad debe realizar las gestiones necesarias para ejecutar de manera efectiva su funcionalidad y misionalidad.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria.

Defensoría del Pueblo – DP

La DP frente a la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV, tiene bajo su responsabilidad siete (7) recomendaciones a saber: 19, 58, 24, 26, 49, 61 y sus acciones 1 y 2, y finalmente la recomendación 64 con su acción 2.

Así las cosas, la DP tiene implementadas sólo dos (2) recomendaciones: la 19 y la 58, y no tiene implementadas cinco (5) recomendaciones que refieren a HyR 24, 26, 49, 61 con sus acciones 1 y 2 y finalmente la recomendación 64 con su acción 2.

Las cinco (5) recomendaciones que ejecuta la entidad cuentan con un cumplimiento parcial de ejecución, por lo cual se configuran como hallazgos, toda vez que la entidad coadyuva a su cumplimiento parcial en función de su misionalidad.

Aunado a lo anterior, se denota deficiencias en la articulación interinstitucional con el CSM, para determinar el estado de avance y cumplimiento de cada una de las recomendaciones, así como fallas en enlaces y comunicaciones interinstitucionales entre la JEP, ARN, UBPD, MJD, situación que se corrobora por el Comité de Seguimiento y Monitoreo en el Cuarto Informe de Seguimiento.

La recomendación 19 fue implementada y está siendo gestionada por parte de la DP para su cumplimiento y respectivo seguimiento y monitoreo.

La recomendación 24 no ha sido implementada por la DP

La recomendación 26 no ha sido implementada por la DP.

La recomendación 49 tiene 10 acciones, de las cuales se examinó 2 acciones que están a cargo del MJD, entidad que implementó y se encuentra adelantando gestiones para su

cumplimiento, y 1 acción que está a cargo del DP la cual no ha sido implementada. Las siete (7) restantes están a cargo del Congreso de la república y entes territoriales.

La recomendación 58 está a cargo de la DP entidad que implementó y se encuentra adelantando gestiones para su cumplimiento.

La recomendación 61 tiene 2 acciones y se encuentra a cargo de la DP entidad que no la ha implementado.

La recomendación 64 tiene 5 acciones, la acción 1 está a cargo de la ARN y la 2 es trasversal entre la DP y la ARN, las otras 3 están a cargo del Ministerio de Cultura, el

Ministerio de Educación y el Ministerio de Tecnología. La acción 1 y 2 en competencia de la ARN fue implementada, sin embargo, la DP no ha implementado en su parte la acción 2, por lo cual, se estableció el siguiente hallazgo:

Hallazgo 4. COH_6946_2025-2-AU-CU Recomendación 64, acción 2 (Corto Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22, 113, 209, 282
- Informe final CEV: Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes CSM a la Implementación de las recomendaciones del Informe final de la CEV. Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones formuladas por la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz y Cuarto Informe – Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 64, acción 2, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la DP, al indicar: "Al Gobierno nacional, crear una instancia encabezada por el Ministerio para la Paz y la Reconciliación en la que concurran el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones que se encargue, en articulación con gobiernos territoriales, el Consejo Nacional de Paz para la Reconciliación y la Convivencia y los consejos territoriales, de estructurar, implementar y evaluar una estrategia a largo plazo con alcance nacional, regional y local para la consolidación de una cultura para la paz que sea pertinente y acorde con los diferentes contextos y regiones. En este proceso se deberá garantizar la participación de víctimas y sus organizaciones, medios de comunicación públicos y privados de nivel nacional y local, comunidades educativas, magisterio, colectivos culturales y artísticos, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, mujeres, pueblos étnicos, personas LGBTIQ+, organizaciones de Derechos Humanos, sector empresarial, sindicatos, comunidades religiosas y personas reincorporadas.

Esta estrategia deberá contemplar, entre otras acciones:

• El desarrollo de espacios seguros de encuentro entre personas de diferentes sectores en los que se promuevan el respeto, la igualdad de dignidades, la diversidad, la capacidad de diálogo y deliberación argumentada y que, por esta vía, contribuyan a: 1) transformar narrativas de enemistad, discriminación y estigmatización; y 2) superar los dogmatismos, intolerancias y «odios políticos».

Se evidencia que la DP no ha realizado la implementación de la acción para el cumplimiento de la recomendación, tendiente a estructurar, implementar y evaluar una estrategia a largo

plazo con alcance nacional, regional y local para la consolidación de una cultura para la paz que sea pertinente y acorde con los diferentes contextos y regiones.

En este proceso se deberá garantizar la participación de víctimas y sus organizaciones, medios de comunicación públicos y privados de nivel nacional y local, comunidades educativas, magisterio, colectivos culturales y artísticos, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, mujeres, pueblos étnicos, personas LGBTIQ+, organizaciones de Derechos Humanos, sector empresarial, sindicatos, comunidades religiosas y personas reincorporadas; ni se avizora estrategia para la implementación por parte de la DP."

CAUSA

Lo anterior, denota inobservancia por parte de la DP en la implementación para el cumplimiento de la recomendación plasmada en el IF de la CEV Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones, con el fin de realizar seguimiento y monitoreo para determinar el grado de avance de aquellas que sean de corto plazo (3 años), toda vez que, deben estar cumplidas a la fecha ya que debió implementarse desde la publicación del Informe final del 28 de junio de 2022, y al momento de la presente auditoría, ya han transcurrido tres (3) años y dos (2) meses, por lo cual, debería estar ya cumplida.

EFECTO

Como consecuencia incide en el avance de la implementación total del acuerdo de paz, el cual busca garantizar la construcción de una paz estable y duradera.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"Tal como se indicó en el oficio 202500103004331351 del 15 de agosto de 2025, consideramos que esta recomendación no corresponde de manera directa a las competencias de la Defensoría del Pueblo, pues está dirigida al Gobierno nacional y a las instancias del Poder Ejecutivo. La Defensoría, en su calidad de órgano de control y Ministerio Público, no tiene facultades para crear ni liderar instancias encabezadas por ministerios, ya que ello supondría una intromisión en las competencias propias de la Rama Ejecutiva.

No *obstante, en el marco de su misión institucional de defensa, promoción y protección de los derechos humanos, la Defensoría sí desarrolla acciones que contribuyen a los objetivos planteados en la recomendación. Ejemplo de ello son las funciones de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos y de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, que impulsan estrategias pedagógicas, espacios de participación y procesos de prevención de conflictos con enfoque diferencial y territorial.*

La Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos es la dependencia responsable del diseño e implementación de estrategias pedagógicas, campañas y materiales con enfoque diferencial, así como de programas de capacitación y formación dirigidos a diversos actores sociales. Esta labor que realiza a nivel nacional a través de sus 42 enlaces regionales, contribuye a la apropiación de los valores universales de los Derechos Humanos, la democracia y el Derecho Internacional Humanitario, fortaleciendo la cultura de paz, la reconciliación y la convivencia. A su

vez, fomenta el respeto mutuo y el reconocimiento de la diversidad como principios esenciales para prevenir la discriminación y la exclusión social.

Igualmente, la Resolución defensorial 1590 de 2020 crea la Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, la cumple un papel esencial en la construcción de paz y reconciliación al promover la prevención temprana de conflictos, el diálogo social y la transformación pacífica de las diferencias. Su misión contribuye a superar la intolerancia y la discriminación al fomentar espacios de participación inclusiva, fortalecer la confianza entre comunidades, Estado y actores privados, y garantizar que la gestión de la conflictividad se realice con enfoque de derechos humanos, diferencial y territorial. De esta manera, la Delegada impulsa una cultura de convivencia democrática que reconoce la diversidad, previene la exclusión y promueve la cohesión social como base para la no repetición de la violencia y la consolidación de una paz sostenible. Sobre las gestiones particulares de esta Delegada, se dio respuesta en el oficio 202500103004331351, página 2, en relación con la implementación de la recomendación 19.

En este sentido, si bien la ejecución de la recomendación corresponde al Gobierno, la Defensoría aporta mediante la generación de escenarios de diálogo y participación que fortalecen la convivencia y la reconciliación, articulando esfuerzos con comunidades, organizaciones sociales y diversos grupos poblacionales".

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Revisada la respuesta de la entidad mediante radicado No.202500103005128231 del 19 de septiembre de 2025, se evidencia que efectivamente la DP, tiene una injerencia transversal en el cumplimiento de la recomendación, y ha venido dando cumplimiento parcialmente a la recomendación 64 a través de la Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, la cual cumple propende por la construcción de paz y reconciliación al promover la prevención temprana de conflictos, el diálogo social y la transformación pacífica de las diferencias, así como a través de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos.

En consecuencia, y dado el cumplimiento parcial de la recomendación a pesar de que la entidad establece que no es directamente responsable de la misma, y teniendo en cuenta la respuesta emitida por la entidad bajo radicado No.202500103004524811 del 26 de agosto de 2025, informando que la DP solamente había implementado las recomendaciones 19 y 58, el presente ente de control retira la incidencia disciplinaria toda vez que, puede ser subsanable a través de medidas correctivas de un plan de mejoramiento.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria.

Hallazgo 5. COH_6947_2025-2-AU-CU Recomendación 24 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22, 113, 209, 282
- Informe final CEV: Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes CSM a la Implementación de las recomendaciones del Informe final de la CEV: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones formuladas por la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz y Cuarto Informe – Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, la recomendación 24, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la DP, al indicar: "*Al Gobierno Nacional, establecer un espacio de diálogo y concertación con las organizaciones campesinas para acordar las reformas normativas e institucionales que se consideren necesarias para garantizar el reconocimiento del sujeto campesino, su igualdad material y su participación activa y efectiva en los asuntos que los afectan. Estas reformas incluyen, entre otras, la adopción de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos, medidas para el fortalecimiento político del movimiento campesino y campañas contra la estigmatización de sus liderazgos y organizaciones*."

No se evidencia que la DP haya establecido un espacio de diálogo y concertación con las organizaciones campesinas para acordar las reformas normativas e institucionales que se consideren necesarias para garantizar el reconocimiento del sujeto campesino, su igualdad material y su participación activa y efectiva en los asuntos que los afectan. Sin que se avizore estrategia para la implementación por parte de la Defensoría del Pueblo – DP de esta recomendación.

CAUSA

Lo anterior, denota inobservancia por parte de la DP en la implementación para el cumplimiento de la recomendación plasmada en el IF de la CEV Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones, con el fin de realizar seguimiento y monitoreo para determinar el grado de avance de aquellas que sean de mediano plazo (5 años).

EFECTO

Como consecuencia incide en el avance de la implementación total del acuerdo de paz, el cual busca garantizar la construcción de una paz estable y duradera.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"L*a Recomendación 24 está dirigida expresamente al Gobierno Nacional, en tanto se refiere a la adopción de reformas normativas e institucionales que garanticen el reconocimiento del sujeto campesino, incluyendo la implementación de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos, el fortalecimiento político del movimiento campesino y campañas contra su estigmatización. El ordenamiento jurídico colombiano es muy claro con relación a cómo se incorpora la legislación internacional al ordenamiento jurídico interno. Ello se lleva a cabo mediante normas aprobatorias de tratados internacionales. Además, es importante mencionar que algunas de esas normativas incorporadas a la legislación interna del país pueden llegar a integrarse a la Constitución y considerarse parte de la legislación colombiana mediante el Bloque de Constitucionalidad.*

El Artículo 93 de la Constitución Política establece lo siguiente: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán según los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia". En este sentido, le corresponde al gobierno adoptar reformas normativas y de sus instituciones para garantizar la adopción de políticas públicas que materialicen el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos; y le corresponde al Congreso ratificar o expedir las leyes para integrar la declaración de derechos del campesinado de la ONU, en el bloque de constitucionalidad. Si bien no hay una norma expresa que adopte la declaración de la ONU sobre derechos del campesinado, mediante el Acto Legislativo 01 de 2023 se reconoció al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, con lo cual le reconoce al campesinado un cuerpo de derechos en la misma vía que se expone en la declaración. Referente a la competencia de la Defensoría del Pueblo, es preciso aclarar que esta Institución Nacional de Derechos Humanos no está adscrito ni vinculado a ninguna de las ramas del poder público, ni ostenta competencia normativa ni facultades de adopción de tratados internacionales, conforme a lo dispuesto en los artículos 281 y 282 de la Constitución Política de Colombia, que delimitan su función como entidad de control autónoma, orientada a la promoción, defensa y divulgación de los derechos humanos.

Si bien la recomendación no se enmarca dentro de las funciones de ejecución directa de la Defensoría del Pueblo, es importante señalar que, en cumplimiento de su misionalidad, la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado ha promovido espacios de diálogo y concertación con organizaciones campesinas, en los cuales se han socializado propuestas normativas e institucionales orientadas al reconocimiento del sujeto campesino, su participación efectiva y el fortalecimiento de sus derechos. Estos espacios han sido desarrollados en el marco de misiones humanitarias, mesas interinstitucionales, jornadas de verificación territorial y procesos de seguimiento al punto 1 del Acuerdo Final de Paz, con enfoque en acceso a tierras, formalización y equidad rural.

En virtud de lo anterior, se solicita respetuosamente reconsiderar la inclusión de la Recomendación 24 como hallazgo de incumplimiento atribuible a la Defensoría del Pueblo, toda vez que No corresponde a sus funciones constitucionales ni legales la adopción de reformas normativas ni tratados internacionales. La recomendación está dirigida al Gobierno Nacional, conforme a su competencia de formulación e implementación de políticas públicas. La Defensoría sí ha promovido espacios de diálogo con organizaciones campesinas, en el marco de su misionalidad, sin que ello implique la obligación de implementar directamente los contenidos de la recomendación".

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Conforme la respuesta de la entidad mediante radicado No. 202500103005128231 del 19 de septiembre de 2025, se evidencia que efectivamente la DP si tiene injerencia de manera transversal en el cumplimiento de la recomendación 24, y ha dado cumplimiento parcialmente a la misma, promoviendo espacios de diálogo con organizaciones campesinas, en el marco de su misionalidad a través de la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado, con el fin de realizar seguimiento al punto 1 del Acuerdo Final de Paz, con enfoque en acceso a tierras, formalización y equidad rural.

En consecuencia, y dado el cumplimiento parcial de la recomendación a pesar de que la entidad establece que no es directamente responsable de la misma, y teniendo en cuenta la respuesta emitida por la entidad bajo radicado No.202500103004524811 del 26 de agosto de 2025, informando que la DP solamente había implementado las recomendaciones 19 y 58, el presente ente de control retira la incidencia disciplinaria toda vez que puede ser subsanable a través de medidas correctivas de un plan de mejoramiento".

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria.

Hallazgo 6. COH_6948_2025-2-AU-CU Recomendación 26 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22, 113, 209, 282
- Informe final CEV: Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes CSM a la Implementación de las recomendaciones del Informe final de la CEV: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones formuladas por la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz y Cuarto Informe – Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 26, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la DP, al indicar: "Al Estado Colombiano, en cabeza del Gobierno nacional y las autoridades territoriales incluyendo las autoridades étnicas, suscribir pactos por la igualdad para las mujeres y la desestructuración del patriarcado para cimentar la paz." La DP no evidencia la suscripción de pactos por la igualdad para las mujeres y la desestructuración del patriarcado para cimentar la paz, ni una estrategia para la implementación por parte de la Defensoría del Pueblo – DP.

CAUSA

Lo anterior, denota inobservancia por parte de la DP en la implementación para el cumplimiento de la recomendación plasmada en el IF de la CEV Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones, con el fin de realizar seguimiento y monitoreo para determinar el grado de avance de aquellas que sean de mediano plazo (5 años)

EFECTO

Como consecuencia incide en el avance de la implementación total del acuerdo de paz, el cual busca garantizar la construcción de una paz estable y duradera.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"Frente a lo señalado en comunicación 2025EE0186112C1, como observación COH_6948_2025-2-AU-CU Recomendación 26 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV – Defensoría del Pueblo – DP, relacionada con la inobservancia en la implementación para cumplir la recomendación: "Al Estado Colombiano, en cabeza del Gobierno nacional y las autoridades territoriales incluyendo las autoridades étnicas, suscribir pactos por la igualdad para las mujeres y la desestructuración del patriarcado para cimentar la paz."; cabe señalar que:
La Defensoría del Pueblo no hace parte del conjunto de autoridades gubernamentales, ni parte de las entidades territoriales. No obstante, en ejercicio de su misionalidad y a través de la delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género se desarrollan actividades orientadas a la transformación de prácticas patriarcales y a favor de la garantía de los derechos de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas.

Entra las que se encuentran actividades de promoción y divulgación de los derechos humanos de las mujeres y las personas con orientación sexual e identidad de género no hegemónica, adelantadas por los equipos psicojurídicos de género en los territorios, dirigidos a servidores y servidoras públicas como a ciudadanía en general.

Pese a que la recomendación 26 (Mediano Plazo) no vincula directamente a la Defensoría del Pueblo, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, desde la delegada para los derechos de las mujeres y asuntos de género para el 2024 se alcanzaron 52.928 personas y 15.911 funcionarios(as) públicos(as) sensibilizados en derechos de las mujeres y de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas y para el 2025, con corte a agosto: 20.583 personas y 9.695 funcionarios(as) públicos(as). Esta acción aporta a la transformación de imaginarios y estereotipos sociales e institucionales que toleran la discriminación y las violencias basadas en género, elemento fundamental para la desestructuración del patriarcado y construir una cultura de paz."

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Conforme la respuesta de la entidad mediante radicado No. 202500103005128231 del 19 de septiembre de 2025, se evidencia que efectivamente la DP si tiene injerencia en el cumplimiento de la recomendación 26, y ha dado cumplimiento parcialmente a la misma, a

través de la delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género desarrollando actividades orientadas a la transformación de prácticas patriarcales y a favor de la garantía de los derechos de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas.

En consecuencia, y dado el cumplimiento parcial de la recomendación a pesar de que la entidad establece que no es directamente responsable de la misma, y teniendo en cuenta la respuesta emitida por la entidad bajo radicado No. 202500103004524811 del 26 de agosto de 2025, informando que la DP solamente había implementado las recomendaciones 19 y 58, el presente ente de control retira la incidencia disciplinaria, toda vez que puede ser subsanable a través de medidas correctivas de un plan de mejoramiento.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria.

Hallazgo 7. COH_6949_2025-2-AU-CU Recomendación 49 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22, 113, 209, 282
- Informe final CEV: Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes CSM a la Implementación de las recomendaciones del Informe final de la CEV: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones formuladas por la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz y Cuarto Informe – Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 49, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la DP, al indicar: Al Congreso, al Gobierno nacional y a las autoridades territoriales, diseñar e implementar una estrategia de desarrollo territorial sostenible para la paz territorial, que revierta las grandes desigualdades que han caracterizado históricamente la configuración de los territorios rurales y construya una relación equitativa entre el país urbano y el rural, y que se fundamente en un proceso de ordenamiento territorial participativo, sostenible y multicultural que permita construir una visión compartida de territorio y de futuro. Se recomienda que esta estrategia, además:

- Dé cumplimiento a las disposiciones del Acuerdo Final de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, especialmente aquellas sobre Reforma rural integral y sustitución de cultivos de uso ilícito, así como a otras destinadas a lograr una mayor equidad como fundamento para la paz territorial.

- Promueva relaciones de confianza entre las comunidades rurales y las instituciones del Estado.
- Garantice los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las poblaciones del campo, en particular el acceso a la tierra, al territorio y a los bienes y servicios públicos, en paz y en condiciones de igualdad.
- Garantice los enfoques diferenciales transversales e interseccionales y promueva medidas afirmativas para los pueblos étnicos, el campesinado, las mujeres, las personas LGBTIQ+, las personas en condición de discapacidad o diversidad funcional, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, las personas de la tercera edad y los demás grupos y comunidades históricamente violentados.
- Garantice la participación incidente de la ciudadanía, particularmente de las autoridades territoriales, los pueblos étnicos, las organizaciones sociales y las comunidades locales.
- Garantice la seguridad y la soberanía alimentaria de toda la población del país.
- Conduzca al fortalecimiento y la reconstrucción del tejido social y económico, con énfasis en las regiones más afectadas por el conflicto.
- Contribuya a prevenir y gestionar los conflictos socioambientales, en particular los derivados de las actividades de megaminería, hidrocarburos, explotación forestal, agroindustria, mega infraestructura y ganadería extensiva, entre otras economías extractivas, de gran escala o intensivas en el uso de tierras y territorios. Esto implica una amplia discusión sobre los usos adecuados de los territorios y sus condiciones, de tal manera que se entienda el fortalecimiento económico y productivo desde su necesaria compatibilidad con el cuidado ambiental y el bienestar de las comunidades locales.
- Atienda los efectos del conflicto armado y de las actividades económicas legales e ilegales sobre la degradación ambiental y el cambio climático, a través de acciones encaminadas a su contención y a la protección y el cuidado de los ecosistemas, del agua y de la tierra como bienes fundamentales para el interés general y el bien común.
- Incluya las recomendaciones relativas a justicia, seguridad y participación política de las comunidades rurales formuladas en otras secciones, así como las que proponemos a continuación.

La DP no evidencia la implementación de una estrategia de desarrollo territorial sostenible para la paz territorial, que revierta las grandes desigualdades que han caracterizado históricamente la configuración de los territorios rurales; ni se avizora una estrategia para la implementación por parte de la Defensoría del Pueblo – DP de esta recomendación.

CAUSA

Lo anterior, denota inobservancia por parte de la DP en la implementación para el cumplimiento de la recomendación plasmada en el IF de la CEV Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones, con el fin de realizar seguimiento y monitoreo para determinar el grado de avance de aquellas que sean de mediano plazo (5 años).

EFECTO

Como consecuencia incide en el avance de la implementación total del acuerdo de paz, el cual busca garantizar la construcción de una paz estable y duradera.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"Tal como se indicó en el oficio 202500103004331351 del 15 de agosto de 2025, consideramos que esta recomendación no corresponde de manera directa a las competencias de la Defensoría del Pueblo. Esta recomendación está dirigida principalmente al Congreso de la República, al Gobierno nacional y a las autoridades territoriales, quienes cuentan con la competencia para diseñar e implementar una estrategia de desarrollo territorial sostenible. No obstante, la Defensoría del Pueblo, como órgano de control, desarrolla acciones que inciden de manera indirecta pero significativa en la construcción de paz territorial, el fortalecimiento de la ruralidad y la garantía de derechos en los territorios.

En el marco de sus funciones, la Delegada para la Justicia Transicional y la Defensa del Derecho a la Paz impulsa la implementación y seguimiento del Acuerdo Final de Paz, particularmente del punto 3 sobre la garantía de derechos de la población firmante de paz, y adelanta procesos de fortalecimiento comunitario para la participación en zonas rurales afectadas por el conflicto. En julio de 2025, la Defensoría promovió el seguimiento a la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), priorizando regiones como el Alto Patía y Norte del Cauca, el Catatumbo, la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, la Sierra Nevada, el Perijá y la Zona Bananera, el Putumayo, el Sur de Córdoba y el Chocó.

Por su parte, la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado adelanta informes de seguimiento sobre:

- *El acceso integral a medios de producción de alimentos.*
- *El acceso efectivo al crédito agropecuario y a programas de alivio financiero.*
- *La implementación de la política de restitución de tierras.*
- *El acceso a derechos de las mujeres rurales, con énfasis en campesinas y pescadoras.*
- *La garantía del derecho a la vivienda de interés social rural.*
- *La situación de derechos humanos de comunidades campesinas vinculadas a economías ilícitas en el marco del PNIS.*
- *Además, esta Delegada acompaña procesos de reglamentación de la Ley 70, la política de catastro multipropósito y la implementación de la Jurisdicción Agraria.*

De igual manera, la Delegada de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) ha priorizado para 2025 investigaciones sobre los derechos culturales del campesinado, el seguimiento de la política pública del derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria, y la garantía del derecho a la educación en municipios donde se ejecutan políticas públicas derivadas de los procesos de paz.

La Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social desarrolla procesos de fortalecimiento comunitario orientados a la prevención y gestión de conflictos sociales en territorios rurales, contribuyendo a generar confianza entre las comunidades y el Estado. Asimismo, la Delegada de Derechos Colectivos y del Ambiente realiza seguimiento a casos de conflictividad ambiental priorizados en las regiones, promoviendo espacios de diálogo entre comunidades,

autoridades y sector privado sobre los impactos de la explotación minera, hidrocarburos y otros proyectos de gran escala.

En conclusión, aunque la Defensoría del Pueblo no es competente para ejecutar directamente la estrategia de desarrollo territorial sostenible recomendada por la Comisión de la Verdad, sus acciones en materia de seguimiento, incidencia, promoción de derechos y acompañamiento comunitario contribuyen a revertir desigualdades históricas en el campo, fortalecer el tejido social y ambiental, y consolidar condiciones para una paz territorial sostenible. De esta forma, la entidad se constituye en un actor clave para la vigilancia, articulación y exigibilidad de los derechos en el marco de las transformaciones estructurales que debe impulsar el Estado colombiano".

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Conforme la respuesta de la entidad mediante radicado No. 202500103005128231 del 19 de septiembre de 2025, se evidencia que efectivamente la DP si tiene injerencia en el cumplimiento de la recomendación 49, y ha dado cumplimiento parcialmente a la misma, a través de la delegada para la Justicia Transicional y la Defensa del Derecho a la Paz impulsando la implementación y seguimiento del Acuerdo Final de Paz, particularmente del punto 3 sobre la garantía de derechos de la población firmante de paz, y adelanta procesos de fortalecimiento comunitario para la participación en zonas rurales afectadas por el conflicto.

En consecuencia, y dado el cumplimiento parcial de la recomendación a pesar de que la entidad establece que no es directamente responsable de la misma, y teniendo en cuenta la respuesta emitida por la entidad bajo radicado No. 202500103004524811 del 26 de agosto de 2025, informando que la DP solamente había implementado las recomendaciones 19 y 58, el presente ente de control retira la incidencia disciplinaria, toda vez que puede ser subsanable a través de medidas correctivas de un plan de mejoramiento.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria.

Hallazgo 8. COH_6982_2025-2-AU-CU Recomendación 61 (Corto Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - DP

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22, 113, 209, 282
- Informe final CEV: Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes CSM a la Implementación de las recomendaciones del Informe final de la CEV: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones formuladas por la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz y Cuarto Informe – Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 61 apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la DP, al indicar: *"A las entidades que constituyen el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas (SNARIV) y a la UARIV como su coordinadora, o quien haga sus veces, poner en marcha un plan de choque para darles cumplimiento oportuno y efectivo a las sentencias de restitución. Este debe contemplar medidas dirigidas a:*

- *Garantizar que el Gobierno nacional y las entidades obligadas incluyan efectivamente en su planeación cuatrienal y anual los recursos necesarios para el cumplimiento de órdenes judiciales pendientes. También es importante que cuenten con una estrategia para atender aquellas que previsiblemente emitirán los juzgados y salas especiales a lo largo del año fiscal en cuestión.*
- *Poner en marcha un sistema de información con datos sobre las órdenes de las sentencias de restitución, su nivel de avance e indicadores de gestión y de impacto que pueda ser consultado y actualizado en tiempo real por los distintos operadores de la política y por el Ministerio Público"*.

Se evidencia que la entidad en el marco de esta recomendación no ha dado cumplimiento oportuno y efectivo a las sentencias de restitución, así como tampoco ha puesto en marcha un sistema de información con datos en el que se evidencien las ordenes de sentencias de restitución, ni se avizoran estrategias para la implementación por parte de la DP de esta recomendación.

CAUSA

Lo anterior, denota inobservancia por parte de la DP en la implementación de las recomendaciones plasmadas en el IF de la CEV, Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones, con el fin de realizar seguimiento y monitoreo y determinar el grado de avance de aquellas que sean de corto plazo (3 años), toda vez que, deben estar cumplidas a la fecha ya que debió implementarse desde la publicación del Informe final de fecha de 28 de junio de 2022, y al momento de la presente auditoría, ya han transcurrido tres (3) años y dos (2) meses, debiendo estar ya cumplida.

EFECTO

La inobservancia de esta recomendación incide en el cumplimiento oportuno y efectivo de las sentencias de restitución, y la verificación de datos que evidencien las ordenes de dichas sentencias; lo cual inciden en la implementación del acuerdo de paz, que permita garantizar la no repetición del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"La Recomendación 61 está dirigida principalmente a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), en especial a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD). En ese sentido, se solicita la implementación de un plan de choque para el cumplimiento de sentencias de restitución, la asignación presupuestal en la planeación cuatrienal y anual, y la puesta en marcha de un sistema de información actualizado en tiempo real. Frente a ello, es preciso aclarar que la Defensoría del Pueblo no ostenta competencia ejecutiva ni presupuestal, ni está facultada para diseñar o implementar planes de choque ni sistemas de información de carácter operativo. Su función constitucional, conforme a los artículos 281 y 282 de la Constitución Política, se limita a la promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos, sin facultades de ejecución directa de políticas públicas ni de cumplimiento material de órdenes judiciales. Por tanto, no corresponde a esta entidad garantizar el cumplimiento oportuno y efectivo de sentencias judiciales, ni liderar la creación de sistemas de información operativos, lo cual excluye la configuración de un incumplimiento frente a esta recomendación.

No obstante, lo anterior, la Defensoría del Pueblo ha adelantado acciones relevantes en el marco de su misionalidad, orientadas al fortalecimiento del acompañamiento jurídico y la articulación interinstitucional en procesos de restitución. En particular, destacamos la suscripción de la: Instrucción Administrativa Conjunta N°003 del 11 de junio de 2025, suscrita entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y la Defensoría del Pueblo, dirigida a Defensoras y Defensores Regionales, Delegados y Defensores Públicos del Sistema Nacional de Defensoría Pública. Esta instrucción tiene como objetivo fortalecer el acompañamiento y la representación judicial de solicitantes y terceros en procesos de restitución de tierras y derechos territoriales, así como mejorar la articulación entre ambas entidades. La Defensoría, a través de sus delegadas y defensores públicos, participa activamente en el Subcomité Técnico Nacional de Restitución, donde se promueven acciones de coordinación, seguimiento y garantía de derechos".

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Conforme la respuesta de la entidad mediante radicado No. 202500103005128231 del 19 de septiembre de 2025, se evidencia que efectivamente la DP si tiene injerencia en el cumplimiento de la recomendación 61, toda vez que, hace parte a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

En consecuencia, y dado el cumplimiento parcial de la recomendación la Defensoría del Pueblo mediante acciones relevantes en el marco de su misionalidad, orientadas al fortalecimiento del acompañamiento jurídico y la articulación interinstitucional en procesos de restitución, a pesar de que la entidad establece que no es directamente responsable de la misma y teniendo en cuenta la respuesta emitida bajo radicado No. 202500103004524811 del 26 de agosto de 2025, informando que la DP solamente había implementado las recomendaciones 19 y 58, el ente de control retira la incidencia disciplinaria toda vez que puede ser subsanable a través de medidas correctivas que pueden ser incluidas en el plan de mejoramiento.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria.

Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas – UBDP

En relación con la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV, se evidencia que la UBPD tiene bajo su responsabilidad dos (2) recomendaciones: la recomendación 11 (acción 4) y la recomendación 14, que en conjunto comprenden seis (6) acciones.

Del análisis efectuado se determina que la entidad ha implementado de manera completa la recomendación 11 – acción 4, demostrando avances en la adopción de medidas orientadas al fortalecimiento de la búsqueda, identificación y restitución digna de personas dadas por desaparecidas. No obstante, frente a la recomendación 14, si bien la UBPD reconoce su competencia y responsabilidad, su implementación es de carácter parcial, dado que aún se encuentran en curso procesos y acciones complementarias requeridas para su plena ejecución.

Aunado a lo anterior, se denota deficiencias en la articulación interinstitucional con el CSM, para determinar el estado de avance y cumplimiento de cada una de las recomendaciones, así como fallas en enlaces y comunicaciones interinstitucionales entre la JEP, ARN, UBPD, MJD, situación que se corrobora por el Comité de Seguimiento y Monitoreo en el Cuarto Informe de Seguimiento.

La recomendación 11 tiene 5 acciones, de las cuales son la 1 y la 2 están a cargo de la ARN y la 4 a cargo de la UBPD. Las acciones 3 y 5 están a cargo del Ministerio de salud y la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. Las acciones implementadas y evaluadas actualmente se encuentran siendo gestionadas por la UBPD y la ARN.

La recomendación 14 tiene 6 acciones para su cumplimiento, cabe mencionar que la acción 1 es transversal entre INMLCF, UBPD, JEP y MJD, y las acciones 2, 3, 4, 5 y 6 son transversales entre el INMLCF y UBPD. Las acciones fueron implementadas y se encuentran siendo gestionadas, sin embargo, la acción 3 dado su bajo nivel de cumplimiento se estableció un hallazgo en los siguientes términos:

Hallazgo 9. COH_6965_2025-2-AU-CU Recomendación 14, acción 3 (Mediano Plazo) del Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - UBPD

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22, 113, 209
- Informe final CEV: Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes CSM a la Implementación de las recomendaciones del Informe final de la CEV: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones formuladas por la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz y Cuarto Informe – Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la acción 3 de la recomendación 14 apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la UBPD, al indicar: "*Al Estado en su conjunto y en particular al Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación, a las entidades del Sistema Integral para la Paz y al Congreso de la República, con la participación de la organizaciones de derechos humanos y de víctimas, realizar los ajustes institucionales, de política pública y normativos que sean necesarios para promover los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, en el contexto y con ocasión del conflicto armado, con el fin de garantizar que la búsqueda sea una prioridad que compromete al Estado en su conjunto. Lo anterior teniendo en cuenta que el proceso de búsqueda es fundamental en el proceso de*

reparación integral de los familiares y en la garantía de sus derechos, y que los desaparecidos son también parte de Colombia. Para ello, se sugiere:"

(…) Acción 3: "*Priorizar la identificación de los aproximadamente 25.000 cuerpos no identificados distribuidos en diferentes lugares del país, incluidos los cementerios, y garantizar la participación de la UBPD en el Comité Interinstitucional de Genética",* que, a pesar de ser implementada, se evidencia que después de tres años de publicado en informe final de la CEV, la ejecución y avance de esta acción es baja, lo cual incide en el cumplimiento de la recomendación.

CAUSA

A pesar de que existe convenios interadministrativos y articulación interinstitucional, se evidencian deficiencias en el avance de la búsqueda e identificación de los 25.000 cuerpos no identificados, a través de las diferentes metodologías y capacidades de la UBPD, el INMLCF, la FGN y la JEP, lo cual conlleva a un bajo resultado en el cumplimiento de esta acción y por ende en la recomendación.

EFECTO

Bajos índices de avance en el cumplimiento de lo expuesto en la acción 3 de la recomendación 14, relacionada con la identificación de los aproximadamente 25.000 cuerpos no identificados distribuidos en diferentes lugares del país, lo cual incide en el cumplimiento de la recomendación en el mediano plazo; con el fin de garantizar el proceso de reparación integral de los familiares y de sus derechos.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"UBPD se permite exponer las siguientes consideraciones técnicas y contextuales que demuestran la improcedencia de atribuir esta obligación de manera exclusiva a la Entidad y aunado a ello que se ha incumplido respecto de la misma.

"El literal d del numeral 3 del artículo 5 del Decreto Ley 589 de 2017 establece entre las funciones de la UBPD la de coordinar y adelantar, con el apoyo técnico científico del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - INMLCF y de otras entidades públicas, procesos de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados de personas dadas por desaparecidas, por lo que en este contexto la Unidad deberá fortalecer y agilizar los procesos para la identificación de cuerpos esqueletizados, en coordinación con el INMLCF.

De acuerdo con el anterior marco normativo, los casos de desaparición que no se deriven del conflicto armado o que excedan el marco temporal de la justicia transicional (entendido este con una vigencia de 20 años, con facultad sobre desapariciones ocurridas en el marco y en razón del conflicto armado antes del 1° de diciembre de 2016), no son competencia de la UBPD al encontrarse por fuera de su mandato legal y constitucional; razón por la cual, no es posible atribuir de manera directa y menos aún de forma exclusiva a la Entidad, el deber de llevar a cabo el impulso a la identificación de cerca de 25.000 cuerpos que corresponden a un rezago histórico institucional, cuyo avance recae por ende en el conjunto de instituciones competentes para tal efecto principalmente, el Instituto

Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en su calidad de entidad constitucional y legalmente competente para llevar a cabo la identificación de los cadáveres en Colombia.

Aclarado lo anterior, es preciso mencionar que la estimación de los 25000 cuerpos sin identificar proviene de dos fuentes principales: (i) los diagnósticos de cementerios municipales adelantados por el Ministerio del Interior y el Centro Nacional de Memoria Histórica entre 2013 y 2017, consolidados y publicados en 2019, que identificaron más de 26.000 cuerpos sin identificar o no reclamados en 426 camposantos del país; y (ii) las estimaciones históricas construidas a partir de la información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF, cuyo sistema de registros ha mostrado que, desde finales de los años noventa, un universo cercano a 25.000 cuerpos sometidos a necropsia médico-legal permanece sin identificación plena.

De lo anterior se concluye que el rezago señalado es previo a la creación de la UBPD (Decreto Ley 589 de 2017) e incluso a su puesta en marcha operativa (2019), y excede su mandato humanitario y extrajudicial. Pretender que una entidad de reciente creación supere en pocos años un rezago acumulado durante más de cinco décadas de conflicto armado y múltiples crisis humanitarias sería desconocer la realidad institucional y el carácter de largo plazo que la propia CEV reconoció en sus recomendaciones.

En sus primeros años, la UBPD debió concentrarse en la construcción institucional, lo que incluyó el diseño de metodologías de búsqueda, la creación del sistema de información BUSQUEMOS, la vinculación de personal especializado y la generación de marcos de cooperación con entidades nacionales e internacionales. Solo a partir de 2021 fue posible consolidar el despliegue operativo en los territorios, y desde entonces la Entidad ha contribuido significativamente al fortalecimiento del sistema forense colombiano.

1. *Fortalecimiento metodológico*
2. *Priorización y lineamientos técnicos*
3. *Articulación interinstitucional*
4. *Avances forenses concretos*
5. *Innovaciones y resultados visibles*

Expuesto lo anterior es preciso señalar que más allá de sus competencias estrictas, la Entidad ha contribuido con la entrega de equipos especializados, contratación de personal forense de apoyo y desarrollo de metodologías innovadoras que han fortalecido la capacidad estatal de identificación, entre otras. Estos aportes reflejan el compromiso institucional de la UBPD con la implementación de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, sin que ello suponga asumir responsabilidades que la ley asigna a otras instituciones.

Por todo lo anterior, respetuosamente solicitamos que la observación formulada no se configure como un hallazgo atribuible a la UBPD. La identificación de los 25.000 cuerpos no identificados es una tarea de carácter interinstitucional, que requiere sostenibilidad presupuestal, coordinación de múltiples entidades y esfuerzos de largo plazo. La UBPD ha demostrado avances concretos, ha fortalecido al INMLCF y ha innovado en metodologías y sistemas de información, cumpliendo con la competencia que la ley y el Acuerdo de Paz le asignan, en tal sentido se insiste, debe evaluarse el aporte que la Unidad ha realizado al proceso de identificación no a la identificación propiamente dicha, puesto que como se describió esta es una función que corresponde de manera exclusiva al INMLCF".

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Basados en el análisis del auditor y las respuestas dadas por la entidad se expresa lo siguiente:

1- El informe final de la CEV fue presentado el 28 de junio del 2022, en el cual a la recomendación 14 y sus acciones se dio el lineamiento de que se debe realizar en el mediano plazo, es decir, ya han transcurrido más de tres años y el avance de esta recomendación debería estar cerca del 60%, dado que, las recomendaciones a mediano plazo deben realizarse en un tiempo de 5 años, sin embargo, el avance no es significativo.

2- En el numeral 11 del artículo 5 del Decreto Ley 589 de 2017 se expone que la UBPD debe: *"Atender los requerimientos y lineamientos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la UBPD y la CEV concertarán un protocolo de cooperación e intercambio de información, coordinación de sus actuaciones y espacios de articulación que contribuirá al cumplimiento de sus objetivos."*, en consecuencia, la UBPD debe atender las recomendaciones expresadas mediante el informe final de la CEV.

3- En ningún caso se ha atribuido *"esta obligación de manera exclusiva a la Entidad",* como se afirma en la respuesta a la observación; se aclara que la acción 3 de la recomendación 14 está dirigida a la FGN, la JEP, el INMLCF y la UBPD; por otra parte, no se evidencia que los convenios o mecanismos formales suscritos entre estas entidades aceleraran la priorización e "*identificación de los aproximadamente 25.000 cuerpos no identificados distribuidos en diferentes lugares del país, incluidos los cementerios, y garantizar la participación de la UBPD en el Comité Interinstitucional de Genética".* Resultado que se evidencia en el bajo porcentaje de cuerpos identificados y entregados.

4- Teniendo en cuenta lo expuesto en el literal d del numeral 3 del artículo 5 del Decreto Ley 589 de 2017, el cual expone que una de las funciones de la UBPD, es: *"Coordinar y adelantar, con el apoyo técnico científico del INMLCF y de otras entidades públicas, procesos de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado."*, evidenciándose que las acciones realizadas no han sido suficientes para lograr la identificación de los 25.000 cuerpos informados en el informe final del CEV; máxime si se tiene en cuenta el literal d) del numeral en mención estipula que la UBPD debe: *"Fortalecer y agilizar los procesos para la identificación de cuerpos esqueletizados, en coordinación con el INMLCF".*

En consecuencia, a lo largo de los análisis realizados en la auditoría se evidencian articulaciones entre las entidades mencionadas, sin embargo, estas articulaciones no han logrado dar un avance conforme a lo requerido por la CEV para dar cumplimiento a la acción 3 de la recomendación 14.

Por otra parte, se aclara que la articulación con el INMLCF presenta un avance mayor que con la FGN y la JEP; no obstante, es evidente que para dar cumplimiento a la recomendación deben existir mecanismos de interacción entre las 4 entidades, con el fin, de mejorar y articular las competencias para acelerar la identificación de personas dadas por desaparecidas.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria.

Jurisdicción Especial para la Paz – JEP

En el desarrollo de la auditoría de cumplimiento, se verificó la implementación de las recomendaciones emitidas por la Comisión de la Verdad (CEV) a cargo de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), estableciendo que a esta entidad le fueron asignadas tres recomendaciones específicas, correspondientes a los números 14, 44 y 67.

Con base en el análisis efectuado, las evidencias documentales y de gestión remitidas por la entidad, así como, las verificaciones realizadas durante el desarrollo de la auditoría, se determinó que dichas recomendaciones se encuentran en proceso de cumplimiento efectivo, evidenciándose acciones implementadas y avances consistentes con los compromisos establecidos.

En consecuencia, se concluye que la JEP viene dando cumplimiento a las recomendaciones asignadas, de acuerdo con los parámetros y criterios definidos para su implementación, en concordancia con su misionalidad y competencia institucional.

De las 6 acciones que tiene la recomendación 14, cabe mencionar que la acción 1 es transversal entre INMLCF, UBPD, JEP y MJD, además, las acciones 2,3,4,5 y 6 son transversales entre el INMLCF y UBPD. Por lo anterior, se evidenció que la JEP implementó y se encuentra gestionando la acción que le corresponde coadyuvar para su cumplimiento.

La recomendación 44 a cargo de la JEP fue implementada y se encuentra siendo gestionada para su cumplimiento.

La recomendación 67 está a cargo de la JEP y el MJD; la recomendación que fue implementada y se encuentra siendo gestionada por las dos entidades para su cumplimiento.

Agencia para la Reincorporación y Normalización – ARN

En desarrollo de la presente Auditoría de Cumplimiento, de la muestra seleccionada se verificó cuales recomendaciones y acciones emitidas por la Comisión de la Verdad (CEV) en el Tomo 2 de su Informe Final, estaban a cargo de su implementación y/o coordinación para su implementación por parte de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y sí dicha Entidad realizó gestiones para dicho fin.

De acuerdo con la información aportada por la ARN y el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM), se observó que la ARN no ha realizado gestión frente a la totalidad de las recomendaciones y acciones a su cargo, al igual, que el CSM no está realizando el

respectivo seguimiento y monitoreo de la totalidad recomendaciones y acciones que la ARN sí está gestionando.

A continuación, se muestra la relación de las Recomendaciones y Acciones verificadas por la CGR frente las reportadas por la ARN y el CSM que son responsabilidad de la ARN para su implementación y/o coordinación:

Tabla No.6. Recomendaciones y Acciones ARN vs CSM

Verificadas por la CGR			Reportadas por CMS			Reportadas por ARN	
Recomendación	**Acción**	**Plazo**	**Recomendación**	**Acción**	**Responsable**	**Recomendación**	**Acción**
2	1	Corto	2	1	ARN	2	1
	2	Corto		2	ARN		2
	3	Corto		3	ARN		3
6,2	5	Corto	6,2	5	ARN		
7		Corto	7	1	ARN	7	
	2	Corto		2	ARN		2
	3	Corto		3	ARN		
	4	Corto		4	ARN		
	5	Corto		5	ARN		5
		Corto		6	ARN		
9	3	Mediano	9		No reporta		
	4	Mediano			No reporta		
	5	Mediano			No reporta		
	8	Corto		8	ARN		
11	1	Corto	11	1	ARN	11	1
	2	Corto			No reporta		2
	5	Corto			No reporta		
15	R	Corto	15	R	ARN		
23	2	Corto	23	2	ARN		
62	3	Mediano	62	3	Ministerio de Educación	62	3
64	1	Corto	64	1	ARN	64	1
	2	Corto		2	ARN		2
	3	Corto					3
	4	Corto					4
	5	Corto					5
9	**23**		**9**	**17**		**5**	**13**

Fuente: *Información suministrada por la ARN, el CSM y el Tomo 2 del Informe Final de la CEV.*
Elaboró. *Equipo Auditor.*

De la muestra analizada a la ARN en total le corresponden 10 recomendaciones con 24 acciones, de las cuales ha implementado 5 recomendaciones con 13 acciones. Frente a este universo, el CSM viene realizando seguimiento a 9 recomendaciones con 17 acciones.

En conclusión, se tiene que la ARN viene dando un cumplimiento parcial frente a la totalidad de las recomendaciones y acciones que le corresponden y que el CSM no está realizando seguimiento y monitoreo a la totalidad de Recomendaciones y Acciones que la ARN ha

venido implementando. Lo anterior deviene de debilidades en la coordinación armónica que debe existir por parte del CSM y la ARN para la implementación de las recomendaciones de la CEV.

La recomendación 2 con sus 3 acciones está a cargo de la ARN, en la auditoría de evidenció que esta fue implementada y se encuentran siendo gestionada por la entidad para su cumplimiento.

La recomendación 6.2 tiene 5 acciones, en la auditoría se evaluaron las acciones 1, 2, 3 y 4 que están a cargo del MJD; de la acción 5 que está a cargo de la ARN y el MJD, se evidenció que esta fue implementa y se encuentra siendo gestionada para su cumplimiento.

La recomendación 7 tiene 6 acciones que deben ser implementadas y gestionadas por la ARN, de las cuales se implementó y se está gestionando el 50%.

La recomendación 9 tiene 8 acciones, las 4 acciones que están a cargo de la ARN no fueron implementadas por la entidad; mientras que las otras 4 son responsabilidad del Gobierno Nacional.

La recomendación 11 tiene 5 acciones, de las cuales las acciones 1 y 2 están a cargo de la ARN, la 4 está a cargo de la UBPD y las acciones 3 y 5 están a cargo del Ministerio de salud y la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. Las acciones evaluadas por la UBPD y la ARN fueron implementadas y se encuentran siendo gestionadas para su seguimiento y monitoreo.

La recomendación 15 a cargo de la ARN, no ha sido implementada por la entidad.

La recomendación 23 tiene 4 acciones, la acción 1 que está a cargo del MJD se implementó y se está gestionando por la entidad para su seguimiento y monitoreo; la acción 2 que está a cargo de la ARN no ha sido implementada por la entidad; las acciones 3 y 4 están a cargo del Ministerio del interior.

La recomendación tiene 5 acciones, la acción 1 está a cargo de la ARN y la 2 es trasversal entre la DP y la ARN, las otras 3 están a cargo del ministerio de cultura, el ministerio de educación y el ministerio de tecnología. La acción 1 y 2 en competencia de la ARN fue implementada, sin embargo, la DP no cumplió en la parte correspondiente de la acción 2.

Con base en lo anterior, se identificaron los siguientes hallazgos de auditoría:

Hallazgo 10. COH_7028_2025-2-AU-CU Recomendación 6.2, acción 5, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia Artículos 2, 22,113, 209
- Informe Final de la CEV, Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.

- Informes del CSM a la Implementación de las Recomendaciones del Informe Final de la CEV: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones de la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz. Cuarto Informe - Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV
- Decreto 588 de 2017 Artículo 32: Comité de Seguimiento y Monitoreo.
- Resolución CEV No. 019 del 16 de abril de 2022 Artículo 3: Funciones: El Comité tiene como función el seguimiento y monitoreo.

SITUACIÓN QUE SE DETECTA

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 6.2 de corto plazo, acción 5, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la ARN al indicar: "Garantizar el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes que hacen parte de los grupos armados ilegales y adoptar medidas efectivas que contribuyan a su desvinculación".

En la información aportada por la ARN y el CSM, se observó que la ARN no ha implementado la acción 5, con el fin de coadyuvar el cumplimiento de la recomendación 6.2 de corto plazo, la cual, después de tres años, a esta fecha debería estar cumplida.

Se solicitó información a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM), relacionada con la implementación de las recomendaciones del Tomo 2 del Informe Final de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) por parte de la ARN, así como su respectivo seguimiento y monitoreo por parte del CSM, la entidad informó no haber implementado.

Mediante oficio sin número del 20 de agosto de 2025, del cual se adjunta copia, el CSM reportó que dicha recomendación es responsabilidad de la ARN para su implementación.

CAUSA

Falta de coordinación y debilidades en la colaboración armónica que debe existir entre la ARN y el CSM para la consecución de los fines esenciales del Estado, que, en este caso en particular, corresponde a la implementación de las recomendaciones y acciones del Tomo 2 del Informe Final de la CEV.

EFECTO

Lo que genera que después de 3 años de haber sido publicado el informe final de la CEV, no se estén implementando labores concretas para la implementación de la acción 5, de la recomendación 6.2, lo que se traduce a que, a la fecha, no se esté garantizando plenamente con el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes que hacen parte de los grupos armados ilegales ni que se adopten medidas efectivas que contribuyan a su desvinculación.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - ARN

"E*n atención a la observación planteada, conviene mencionar que de acuerdo con el artículo 4) del Decreto 4138 de 2011, modificado por el Decreto Ley 897 de 2017 y el artículo 17 de la Ley 2294 de 2023, la ARN tiene como objeto "gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las entidades e instancias competentes, las políticas de inclusión en la vida civil en el marco de los programas de reinserción, reintegración, reincorporación y de sometimiento o sujeción a la justicia de exintegrantes de grupos armados organizados, estructuras armadas organizadas de alto impacto, así como de las diseñadas para el acompañamiento a miembros activos y retirados de la Fuerza Pública que se encuentren sometidos y cumpliendo con las obligaciones derivadas del régimen de condicionalidad de la Jurisdicción Especial para la Paz, con el fin de promover la construcción de la paz, la seguridad humana y la reconciliación".*

En ese sentido, atendiendo a las competencias establecidas por la normatividad vigente, la ARN no tiene dentro de sus funciones garantizar el restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes vinculados a grupos armados ilegales.

No obstante, es importante señalar que, en el marco de la intervención de la ARN, los menores desvinculados de grupos armados ilegales, al alcanzar la mayoría de edad, pasan a ser considerados población sujeta de atención por parte de la Agencia de acuerdo con los procedimientos establecidos.

Por otro lado, la entidad encargada del restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes vinculados a grupos armados ilegales es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en virtud de sus competencias definidas por la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia).

De esta manera, el ICBF tiene un papel fundamental en la protección integral de los derechos de los menores de edad, particularmente aquellos que han sido vinculados a grupos armados ilegales, adoptando las medidas necesarias para su desvinculación segura, su restablecimiento de derechos y su rehabilitación".

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - CSM

"Respuesta remitida por el CSM el 30 de octubre de 2025 mediante oficio sin número del 29 de octubre de 2025. Esto, en respuesta a la observación No. COH_7979_2025-2-AU-CU-Recomendaciones Informe Final CEV – ARN – CSM, la cual fue comunicada al CSM mediante oficio No.2025EE0223131 del 20 de octubre de 2025:

"Si bien involucra a población objeto de la misionalidad de la ARN, la entidad encargada del restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes vinculados a grupos armados ilegales es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en virtud de sus competencias definidas por la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia)."

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

El artículo 5 del Decreto 4138 de 2011 establece como funciones de la ARN, entre otras las siguientes:

“7. Coordinar, hacer seguimiento a las acciones de las entidades estatales que, de acuerdo a su competencia, desarrollen actividades o funciones tendientes a facilitar los procesos de reintegración de los menores desvinculados del conflicto y de los adultos que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.”

“10. Acompañar y asesorar a las entidades competentes en la definición de políticas y estrategias relacionadas con la prevención del reclutamiento y la desvinculación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de edad de grupos armados organizados al margen de la ley.”

La ARN señala en su respuesta a la observación COH_7029_2025-2-AU-CU que “Cabe señalar que existe un proceso de articulación interinstitucional entre el ICBF, la UARIV y la ARN, a fin de promover el acompañamiento efectivo de jóvenes desvinculados del conflicto armado que egresan del proceso de restablecimiento de derechos con el ICBF e ingresan a los programas de reintegración o reincorporación con la ARN y continúan su ruta de reparación integral con la UARIV…”

Ahora bien, a pesar que el proceso de articulación interinstitucional entre el ICBF, la UARIV y la ARN hace parte de las medidas que contribuyen a la desvinculación de niños, niñas y adolescentes y define condiciones para su reintegración a la vida civil, en la respuesta de la ARN se evidencia que no ha implementado formalmente la recomendación de la CEV en la parte y proporción que la misma ARN indica que le corresponde dentro del proceso articulado con el ICBF y la UARIV, por lo cual, no se le estaría realizando seguimiento a su nivel de cumplimiento.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria, puesto que la ARN ha implementado acciones dirigidas a atender esta recomendación de la CEV, pero se configura como hallazgo administrativo y se incluye dentro del informe de auditoría, ya que no se está realizando seguimiento a su nivel de cumplimiento.

La respuesta del CSM advierte que esta recomendación apunta a población objeto de la ARN y que es el ICBF el llamado a garantizar el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, sin realizar un mayor análisis sobre el tema.

Hallazgo 11. COH_7029_2025-2-AU-CU Recomendación 7, acción 1, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV – ARN

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia Artículos 2, 22,113, 209
- Informe Final de la CEV Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes del CSM a la Implementación de las Recomendaciones del Informe final de la CEV: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo

Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones de la CEV Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz. Cuarto Informe - Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV

- Decreto 588 de 2017 Artículo 32: Comité de Seguimiento y Monitoreo.
- Resolución CEV No. 019 del 16 de abril de 2022 Artículo 3: Funciones: El Comité tiene como función el seguimiento y monitoreo.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 7 de corto plazo, acción 1, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la ARN al indicar: "Revisar y ajustar la ruta para el restablecimiento pleno de derechos de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales, así como las condiciones necesarias para su efectiva reintegración a la vida civil, de manera tal que se atienda y responda a las particularidades de esta población".

En la información aportada por la ARN y el CSM, se observó que la ARN no ha implementado la acción 1, con el fin de coadyuvar el cumplimiento de la recomendación 7 de corto plazo, la cual, después de tres años, a esta fecha debería estar cumplida.

Se solicitó información a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM), relacionada con la implementación de las recomendaciones del Tomo 2 del Informe Final de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) por parte de la ARN, así como su respectivo seguimiento y monitoreo por parte del CSM, la entidad informó no haber implementado.

Mediante oficio sin número del 20 de agosto de 2025, del cual se adjunta copia, el CSM reportó que dicha recomendación es responsabilidad de la ARN para su implementación.

CAUSA

Falta de coordinación y debilidades en la colaboración armónica que debe existir entre la ARN y el CSM para la consecución de los fines esenciales del Estado, que, en este caso en particular, corresponde a la implementación de las recomendaciones y acciones del Tomo 2 del Informe Final de la CEV.

EFECTO

Lo que genera que después de 3 años de haber sido publicado el informe final de la CEV, no se estén implementando labores concretas para la implementación de la Acción 1 de la Recomendación 7, lo que se traduce en que a la fecha, no se cuente con una ruta ajustada para el restablecimiento pleno de derechos de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupo armados ilegales, ni que se cuenten con las condiciones necesarias para su efectiva reintegración a la vida civil, de manera tal que se atienda y responda a las particularidades de esta población.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - ARN

"En línea con lo señalado anteriormente, en relación con el mandato misional de la ARN se reitera que no es función de la Agencia llevar a cabo la revisión y el ajuste de la ruta para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados ilegales puesto que es de responsabilidad del ICBF de acuerdo con su objeto. Cabe señalar que existe un proceso de articulación interinstitucional entre el ICBF, la UARIV y la ARN, a fin de promover el acompañamiento efectivo de jóvenes desvinculados del conflicto armado que egresan del proceso de restablecimiento de derechos con el ICBF e ingresan a los programas de reintegración o reincorporación con la ARN y continúan su ruta de reparación integral con la UARIV, para lo cual se ha diseñado la "GUIA PARA LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL DEL TRÁNSITO DE JÓVENES DESVINCULADOS DEL ICBF A LA ARN Y LA UARIV", documento que contiene las acciones y competencias propias de cada Entidad frente a la población desvinculada y las acciones particulares en términos de articulación para su acompañamiento, a fin de propender por la garantía de los derechos de esta población víctima del conflicto armado".

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - CSM

Respuesta remitida por el CSM el 30 de octubre de 2025 mediante oficio sin número del 29 de octubre de 2025. Esto, en respuesta a la observación No. COH_7979_2025-2-AU-CU-Recomendaciones Informe Final CEV - ARN - CSM, la cual fue comunicada al CSM mediante oficio No.2025EE0223131 del 20 de octubre de 2025: "*Si bien involucra a población objeto de la misionalidad de la ARN, la entidad encargada del restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes vinculados a grupos armados ilegales es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en virtud de sus competencias definidas por la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia). Sin embargo, existe un proceso de articulación interinstitucional entre el ICBF, la UARIV y la ARN, para promover el acompañamiento efectivo de jóvenes desvinculados del conflicto armado que egresan del proceso de restablecimiento de derechos con el ICBF e ingresan a los programas de reintegración o reincorporación con la ARN y continúan su ruta de reparación integral con la UARIV."*

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

El artículo 5 del Decreto 4138 de 2011 establece como funciones de la ARN, entre otras las siguientes:

"7. Coordinar, hacer seguimiento a las acciones de las entidades estatales que, de acuerdo a su competencia, desarrollen actividades o funciones tendientes a facilitar los procesos de reintegración de los menores desvinculados del conflicto y de los adultos que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva."

"10. Acompañar y asesorar a las entidades competentes en la definición de políticas y estrategias relacionadas con la prevención del reclutamiento y la desvinculación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de edad de grupos armados organizados al margen de la ley."

La ARN señala en su respuesta a la observación COH_7029_2025-2-AU-CU que "Cabe señalar que existe un proceso de articulación interinstitucional entre el ICBF, la UARIV y la

ARN, a fin de promover el acompañamiento efectivo de jóvenes desvinculados del conflicto armado que egresan del proceso de restablecimiento de derechos con el ICBF e ingresan a los programas de reintegración o reincorporación con la ARN y continúan su ruta de reparación integral con la UARIV…"

Ahora bien, a pesar que el proceso de articulación interinstitucional entre el ICBF, la UARIV y la ARN hace parte de las medidas que contribuyen a la desvinculación de niños, niñas y adolescentes y define condiciones para su reintegración a la vida civil, en la respuesta de la ARN se evidencia que no ha implementado formalmente la recomendación de la CEV en la parte y proporción que la misma ARN indica que le corresponde dentro del proceso articulado con el ICBF y la UARIV, por lo cual, no se le estaría realizando seguimiento a su nivel de cumplimiento.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria, puesto que la ARN ha implementado acciones dirigidas a atender esta recomendación de la CEV, pero se configura como hallazgo administrativo y se incluye dentro del informe de auditoría, ya que no se está realizando seguimiento a su nivel de cumplimiento.

La respuesta del CSM advierte que esta recomendación apunta a población objeto de la ARN y que es el ICBF el llamado a garantizar el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes; además, hace énfasis en el proceso de articulación entre la ARN, ICBF y UARIV.

Hallazgo 12. COH_7030_2025-2-AU-CU Recomendación 7, acción 3, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN

FUENTES DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia Artículos 2, 22,113, 209
- Informe Final de la CEV. Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes del CSM a la Implementación de las Recomendaciones del Informe final de la CEV: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones de la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz. Cuarto Informe - Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV
- Decreto 588 de 2017 Artículo 32: "Comité de Seguimiento y Monitoreo
- Resolución CEV No. 019 del 16 de abril de 2022 Artículo 3: "Funciones: El Comité tiene como función el seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones incluidas en el Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.

SITUACIÓN QUE SE DETECTA

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la acción 3, de la recomendación 7 de corto plazo, acción 1, apunta al cumplimiento de la misionalidad y

funciones desarrolladas por la ARN al indicar: “Garantizar la seguridad de todas las personas que se acogen a proceso de reintegración”.

En la información aportada por la ARN y el CSM, se observó que la ARN no ha implementado la acción 3, con el fin de coadyuvar el cumplimiento de la recomendación 7 de corto plazo, la cual, después de tres años, a esta fecha debería estar cumplida.

Se solicitó información a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM), relacionada con la implementación de las recomendaciones del Tomo 2 del Informe Final de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) por parte de la ARN, así como su respectivo seguimiento y monitoreo por parte del CSM, la entidad informó no haber implementado.

Mediante oficio sin número del 20 de agosto de 2025 del cual se adjunta copia, el CSM reportó que dicha recomendación es responsabilidad de la ARN para su implementación.

CAUSA

Falta de coordinación y debilidades en la colaboración armónica que debe existir entre la ARN y el CSM para la consecución de los fines esenciales del Estado, que, en este caso en particular, corresponde a la implementación de las recomendaciones y acciones del Tomo 2 del Informe Final de la CEV.

EFECTO

Lo que genera que después de 3 años de haber sido publicado el informe final de la CEV, no se estén implementando labores concretas para la implementación de la acción 3 de la recomendación 7, lo que se traduce en que, a la fecha, no se cuenten con las condiciones necesarias que garanticen la seguridad de todas las personas que se acogen a proceso de reintegración.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - ARN

“Conforme con el marco normativo que rige la misionalidad y los procesos a implementar en desarrollo de este, se reitera que la ARN carece de competencias legales para adoptar, definir e implementar medidas de seguridad y protección individual en favor de la población desmovilizada en los procesos implementados, en tanto la labor de protección individual de seguridad humana de con el ordenamiento jurídico vigente ha sido asignada entre otras entidades a la Unidad Nacional de Protección (UNP) conforme lo prevé el artículo 3 del Decreto 4065 de 2011 compilado en el artículo 1.2.1.4. del Decreto 1066 de 2015, y a la Fuerza Pública, en particular a la Policía Nacional, entidad que de conformidad con el artículo 218 de la Constitución Política tiene a cargo el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

La labor de esta Agencia, está enmarcada en una función de colaboración armónica con la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección como entidades del Estado facultadas, para brindar

seguridad a los ciudadanos, tal como está estipulado en el artículo 8 del Decreto 128 de 2003, compilado en el artículo 2.3.2.1.4.4 del Decreto 1081 de 2015.

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011, modificado por el Decreto 1225 de 2012 y compilado por el Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015, la UNP es la entidad encargada de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo.

Sin embargo, y como quiera que la ARN tiene la misión de reintegrar y reincorporar a la sociedad civil a las personas que hicieron parte de grupos armados organizados al margen de la ley que voluntariamente se han desmovilizado o han dejado las armas, a través de los Grupos Territoriales ARN, el desmovilizado puede poner en conocimiento de la ARN situaciones que pongan en riesgo su vida e integridad física, con el fin de que se remita su caso a los organismos de seguridad del Estado, contribuyendo de esta manera a la activación de la ruta correspondiente.

Para la atención de las problemáticas de seguridad de la población en Proceso de Reincorporación o en Proceso de Reintegración, la ARN creó en su sistema de gestión de calidad de la ARN, el "INSTRUCTIVO PARA LA GESTIÓN Y APOYO ECONÓMICO POR RIESGO DE SEGURIDAD CONTRA LA VIDA E INTEGRIDAD FÍSICA DE LA POBLACIÓN OBJETO DE ATENCIÓN DE LA ARN", cuyo objetivo es: "Establecer los lineamientos de gestión, orientación y apoyo que se deben brindar a las personas objeto de atención por parte de la ARN en situación de riesgo de seguridad adquirido por su condición de desmovilizado, o reincorporado o con ocasión a dicha condición".

En este documento se define la ruta para el acompañamiento por parte de los colaboradores de la ARN en las acciones de protección ante casos de riesgo reportados. Una vez la ARN ha sido informada o ha conocido de los hechos asociados a tales circunstancias se procede a reportar y solicitar ante la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Policía Nacional (PONAL) las medidas correspondientes.

Es oportuno mencionar que, en el punto 3.4.7.4.1 del Acuerdo Final de Paz se pactó crear, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, una Subdirección al interior de la Unidad Nacional de Protección, especializada en la seguridad y protección de los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como a los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil.

Como desarrollo del Acuerdo Final, se expidió el Decreto 299 de 23 de febrero de 2017, "Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección", que creó el "PROGRAMA DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADA DE SEGURIDAD Y PROTECCION", con el siguiente objeto: "Artículo 2.4.1.4.1 Objeto: Crear el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección, en virtud del cual la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior y demás entidades, dentro del ámbito de sus competencias, incluirán como población objeto de protección, a las y los integrantes, del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo."

Por otra parte, el artículo 2.4.1.4.2. del mismo Decreto, señala lo siguiente: "Atención a la población objeto. La población objeto del presente capítulo será atendida por la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección en todo lo relacionado con sus medidas materiales y de prevención, sin perjuicio de las competencias de las demás entidades pertinentes."

Así las cosas, en caso de existir una situación de riesgo debido a la condición de desmovilizado, una vez esta persona comunique su presunta situación de riesgo al Grupo Territorial de la ARN al cual se encuentran asistiendo y de conformidad con las normas antes citadas, se informará a las autoridades competentes (Policía Nacional y Unidad Nacional de Protección) para que éstas adelanten el estudio del riesgo y adopten las medidas de seguridad procedentes.

Adicionalmente, la ARN ha conformado un equipo de profesionales que se encarga de las temáticas de prevención y gestión del riesgo, Equipo de Prevención y Gestión del Riesgo, el cual cuenta con metodologías y herramientas para el monitoreo y evaluación de los contextos de seguridad de la población sujeto, con el objetivo de identificar patrones de violencia emergentes, las dinámicas que los estructuran y les dan origen y, en consecuencia, aportar a la formulación de programas y acciones de gestión y mitigación de riesgos desde un enfoque de prevención y autoprotección. Este monitoreo contempla instrumentos de recolección de información que son diligenciados regular y periódicamente por los Grupos Territoriales de la entidad, y sistematizados y analizados por el mencionado equipo.

Dentro de estas acciones, el equipo realiza apreciaciones de estado de seguridad territorial a solicitud, bien sea para análisis de ubicación de predios de interés para las personas en Proceso de Reincorporación, focalización de actividades y proyectos.

Dichos informes consolidan datos relevantes al contexto de seguridad territorial, con enfoque en población en proceso de Reincorporación, reportando información para finalmente emitir apreciaciones de seguridad. Las fuentes con tal fin usadas incluyen: descripción de grupos armados presentes en el territorio, afectaciones a Personas en Proceso de Reincorporación (casos de riesgo y homicidios), episodios de violencia a nivel territorial, economías ilegales y alertas tempranas emitidas por Defensoría del Pueblo.

Sumado al monitoreo, el equipo de encargado de las temáticas de prevención y gestión del riesgo ha construido protocolos, rutas de atención y protección para la población en Proceso de Reincorporación ante riesgos inminentes que pongan en peligro la vida e integridad personal, teniendo como marco de referencia el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP), que han sido compartidas a nivel territorial para la apropiación de los colaboradores de la ARN. Estos protocolos y rutas de atención son:

- Cartilla de prevención y seguridad para población en proceso de reincorporación. - Protocolo de traslado colectivo por riesgo inminente de la población en proceso de reincorporación. - Ruta acompañamiento a familias de población en proceso de reincorporación por secuestro. - Ruta de acompañamiento a familias en proceso de reincorporación por víctimas de homicidio. - Protocolo de seguridad de eventos públicos. Ahora bien, en cuanto a medidas de prevención, la Agencia acompaña y promueve permanentemente distintos espacios de encuentro donde se evalúa las condiciones de protección de la vida e integridad de las personas en Proceso de Reincorporación junto a las entidades responsables. La Agencia participa en las instancias que se mencionan a continuación:

- Articulaciones con la Subdirección especializada de la Unidad Nacional de Protección - UNP por medio de mesas de trabajo que propenden por el cumplimiento de las garantías de seguridad de los firmantes e intercambio de información del alto valor.
- Participación en Instancias Tri Partita de Protección y seguridad (ITPS), donde hacen parte activa la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Fuerza Pública (Ejército y Policía Nacional), la Unidad Nacional de Protección (UNP) y una representación de las personas en Proceso de Reincorporación, acompañando como invitados el componente del Partido Comunes y la ARN.
- Acompañamiento al Programa de Protección Integral contenido en el Decreto 660 del 2018, liderado por la Dirección del Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Para esto fue realizado un primer ejercicio conjunto en la formulación de los Planes Integrales de Prevención, específicamente en lo que refiere a los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2.4.1.7.2.3. bajo el Componente de prevención, seguridad y protección del programa contenido en el Decreto. Este ejercicio cuenta con la participación de personas firmantes de paz que hacen parte de 6 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación – ETCR, que fueron priorizados y focalizados en razón a que enfrentan mayores factores de afectación a la vida, la integridad y la libertad.
- Articulaciones con la Dirección del Servicio de Policía de la Dirección General para intercambio de información relacionada con situaciones de afectación en términos de seguridad de las zonas y entornos perimetrales que cubren a los ETCR en la actualidad.
- Asistencia a espacios convocados por las diferentes entidades corresponsables de la seguridad de la población en proceso de reincorporación y sus familias.

Finalmente, en un esfuerzo coordinado ente las entidades corresponsables de la seguridad de los firmantes de paz, promovido por la Unidad Para la Implementación del Acuerdo Final de Paz se generó el Plan Estratégico de Seguridad y Protección – PESP, adoptado bajo la Resolución conjunta número 096 de 2024, el cual es hoja de ruta para la articulación de actividades y compromisos respecto a las garantías de seguridad para la población sujeto del Decreto 299 de 2017 que contempla 7 líneas estratégicas que incluyen programas, subprogramas y acciones dinámicas, que se adaptan a la situación territorial y contexto de riesgo de la población objeto, bajo la supervisión de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección en el marco de sus funciones".

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - CSM

"Respuesta remitida por el CSM el 30 de octubre de 2025 mediante oficio sin número del 29 de octubre de 2025. Esto, en respuesta a la observación No. COH_7979_2025-2-AU-CU-Recomendaciones Informe Final CEV – ARN – CSM, la cual fue comunicada al CSM mediante oficio No. 2025EE0223131 del 20 de octubre de 2025: "Si bien involucra a población objeto de la misionalidad de la ARN, las entidades encargadas de garantizar la seguridad de las personas que se acogen a procesos de reintegración son la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Policía Nacional, en colaboración armónica con la ARN1."

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

La ARN en su respuesta indica que en su sistema de gestión de calidad creó un instructivo para la gestión y apoyo económico por riesgo de seguridad contra la población objeto de la Entidad, en el cual *"…se define la ruta para el acompañamiento por parte de los colaboradores de la ARN en las acciones de protección ante casos de riesgo reportado."*

En la respuesta de la ARN se evidencia que no ha implementado formalmente la recomendación de la CEV en la parte y proporción que la misma ARN indica que le corresponde dentro del Instructivo Para la Gestión y Apoyo Económico Por Riesgo de Seguridad relacionado en su respuesta. Por lo que no se estaría realizando seguimiento a su nivel de cumplimiento.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria, puesto que la ARN ha implementado acciones dirigidas a atender esta recomendación de la CEV, pero se configura como hallazgo administrativo y se incluye dentro del informe de auditoría, ya que no se está realizando seguimiento a su nivel de cumplimiento.

La respuesta del CSM advierte que esta recomendación apunta a población objeto de la ARN y que es la UNP y Policía Nacional en colaboración de la ARN.

Hallazgo 13. COH_7031_2025-AU-2-CU Recomendación 7, acción 4, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV – ARN

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia Artículos 2, 22,113, 209
- Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición – CEV. Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes del CSM a la Implementación de las Recomendaciones del Informe Final de la CEV: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones formuladas por la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz. Cuarto Informe - Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV
- Decreto 588 de 2017, artículo 32: Comité de Seguimiento y Monitoreo.
- Resolución CEV No. 019 del 16 de abril de 2022, artículo 3: Funciones: El Comité tiene como función el seguimiento y monitoreo.

SITUACIÓN DETECTADA

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 7 de corto plazo, acción 4, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la ARN al indicar: “Poner en marcha estrategias de contención temprana para evitar el rearme de mando medios (con roles militares o políticos) susceptibles de perder ascendencia durante el proceso de reintegración”.

En la información aportada por la ARN y el CSM, se observó que la ARN no ha implementado la acción 4, con el fin de coadyuvar el cumplimiento de la recomendación 7 de corto plazo, la cual, después de tres años, a esta fecha debería estar cumplida.

Se solicitó información a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM), relacionada con la implementación de las recomendaciones del Tomo 2 del Informe Final de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) por parte de la ARN, así como su respectivo seguimiento y monitoreo por parte del CSM, la entidad informó no haber implementado.

Mediante oficio sin número del 20 de agosto de 2025 del cual se adjunta copia, el CSM reportó que dicha recomendación es responsabilidad de la ARN para su implementación.

CAUSA

Falta de coordinación y debilidades en la colaboración armónica que debe existir entre la ARN y el CSM para la consecución de los fines esenciales del Estado, que, en este caso en particular, corresponde a la implementación de las recomendaciones y acciones del Tomo 2 del Informe Final de la CEV.

EFECTO

Lo que genera que después de 3 años de haber sido publicado el informe final de la CEV, no se estén implementando labores concretas para la implementación de la acción 4 de la Recomendación 7, lo que se traduce en que, a la fecha, no se cuenten con estrategias de contención temprana para evitar el rearme de mando medios susceptibles de perder ascendencia durante el proceso de reintegración.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - ARN

"Al respecto, se reitera que el mandato de la ARN fue concebido para acompañar y asesorar a quienes dejan las armas y deciden transitar hacia la vida civil, desde una perspectiva integral que responda a sus necesidades y expectativas, con el propósito de satisfacer sus derechos en materia de salud, vivienda, educación y/o proyectos productivos. De esta manera, se busca asegurar no solo la efectividad de las medidas dirigidas a su población objeto; sino también, la permanencia de los beneficiarios a lo largo del proceso.

No obstante, en virtud del principio de legalidad que rige la función pública, previsto en los artículos 6 y 121 de la Constitución Política, y de conformidad con las funciones contempladas en el Decreto 4138 de 2011, modificado por el Decreto 897 de 2017 y la Ley 2294 de 2023, la ARN no cuenta con competencia legal expresa en cuya virtud se encuentre facultada para formular e implementar medidas de contención temprana, para evitar el rearme de la población sujeta a la atención de la entidad, las cuales deberán diseñarse por el Gobierno Nacional a partir de políticas integrales, que involucran temas de seguridad nacional, garantías de acceso a oferta institucional, justicia social, reconstrucción del tejido social, entre otros.

Sin embargo, y en el marco de las competencias de la entidad se propende por la fidelización de los procesos a los participantes, con el propósito de generar arraigo, permanencia y credibilidad en los mismos, buscando con ello, evitar una eventual reincidencia en la toma de armas.

De esta manera, la ARN ha definido un Enfoque de Reintegración, con el fin de tener un horizonte hacia dónde dirigir las acciones que se realizan en el marco de la implementación de la Política de Reintegración Social y Económica. En dicho enfoque la Entidad ha optado por alinearse con los conceptos relacionados con Desarrollo Humano, el cual relaciona esta noción de progreso con la búsqueda del bienestar y condiciones de vida digna para las personas, más allá del mero avance tecnológico o económico de los países.

Estas nociones de Desarrollo Humano plantean la importancia de lograr el desarrollo de capacidades como medio para lograr que los ciudadanos fortalezcan su autonomía y no se genere un papel asistencialista por parte del Estado.

Se define que el proceso de Reintegración está orientado a la superación de la situación de vulnerabilidad de las personas desmovilizadas y desvinculadas, la cual se origina por su participación en Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) y por los factores de riesgo que los llevaron a ingresar al GAOML sumada la ausencia de capacidades para enfrentarlos o mitigarlos. En este sentido, la situación de vulnerabilidad es superada a partir del fortalecimiento y desarrollo de capacidades que favorecen el ejercicio autónomo de la ciudadanía y la reintegración sostenible [1]. Este desarrollo y fortalecimiento de capacidades en el marco del proceso de Reintegración, en busca de la superación de la situación de vulnerabilidad, se da a través de un modelo que aborda ocho dimensiones, conducentes al ejercicio autónomo de la ciudadanía en el marco de la legalidad.

Tabla 1. Dimensiones de la Ruta de Reintegración y alcance de cada una

Dimensión	Alcance
PERSONAL	Fomentar en la PPR el bienestar biopsicosocial, el cual se enmarca en la relación individuo-sociedad, acrecentando la capacidad de establecer relaciones sociales, interpersonales y sociogrupales que le posibiliten el mejoramiento de la calidad de vida.
PRODUCTIVA	Fortalecer las capacidades de la persona en proceso de reintegración y de su grupo familiar para la generación de ingresos sostenibles en el marco de la legalidad, acorde con sus potencialidades y su contexto económico.
FAMILIA	Fomentar las capacidades de la persona en proceso de reintegración y de su grupo familiar para constituirse como un entorno protector por medio de la convivencia familiar y la promoción y protección de los derechos y deberes familiares.
HÁBITAT	Promover la capacidad que tiene la persona en proceso de reintegración y su grupo familiar, para el mejoramiento de las condiciones en su hábitat de acuerdo a sus factores culturales y realidades socio-económicas, contribuyendo a la dignidad, a la calidad de vida y a la incidencia sobre las comunidades.
SALUD	Fortalecer capacidades en la PPR y en su grupo familiar que les permitan desarrollar estilos de vida saludables a partir de la promoción y prevención de su salud física y mental.
EDUCATIVA	Fomentar las capacidades de la persona en proceso de reintegración y su grupo familiar para alcanzar niveles educativos acordes con su contexto que posibiliten el desarrollo de su proyecto de vida.
CIUDADANA	Promover el desarrollo de capacidades en la persona en proceso de reintegración que le permitan reconocerse como ciudadano activo y autónomo desde el ejercicio de los principios democráticos contribuyendo a la reconciliación a partir de su responsabilidad por la participación en los GAOML
SEGURIDAD	Fortalecer las capacidades individuales las personas en proceso de reintegración, para el reconocimiento y la gestión del riesgo de victimización y reincidencia

uente: Elaboración propia- Grupo de Diseño.

Este planteamiento de las dimensiones mantiene la visión sistémica planteada anteriormente, ya que no se entienden como categorías segmentadas o aisladas, sino que el acompañamiento comprende que las dimensiones se relacionan y retroalimentan entre ellas permanentemente, de manera que tanto los obstáculos como los avances logrados en cada una tiene un efecto en las demás, por ejemplo, las condiciones de hábitat inciden en la convivencia familiar o el desempleo incide en la autopercepción que la persona en proceso de reincorporación tiene.

A través del desarrollo de las dimensiones se espera que las Personas en Proceso de Reintegración (PPR) y sus grupos familiares adquieran activos físicos, económicos, humanos, intangibles (ahorro, vehículo, relaciones familiares cercanas, conocimientos, etc.) y que puedan desplegar sus capacidades a través lo que logran ser o hacer en su cotidianidad [2], es decir que las PPR tengan la posibilidad de optar por un proyecto de vida y cuenten con los elementos para desarrollarlo. Para esto se cuenta con la metodología de Plan de Trabajo, a través de la cual se construye conjuntamente el sentido y camino que seguirá el acompañamiento de las personas y familias, respondiendo a lo planteado antes de ajustarse a las necesidades, características, historicidad y contexto de cada uno [3], e incluyendo la comprensión de que las acciones en cada dimensión inciden en las demás.

Es por esto, que el acompañamiento que se realiza es personalizado, es decir que no se trata de un abordaje genérico de los excombatientes, sino que se propende porque cada profesional reintegrador establezca una relación humana y colaborativa con las personas en reintegración y sus grupos familiares, para que conjuntamente hagan una lectura de los recursos y fortalezas que tienen y de las necesidades de desarrollo y fortalecimiento de capacidades en cada una de las dimensiones, para trazarse unos compromisos, que al final conduzcan a mitigar o superar su situación de vulnerabilidad asociada a su ingreso, permanencia y desmovilización de un GAOML.

[1]. ACR (2016a) Fundamentos del Enfoque de Reintegración. De la vulnerabilidad al ejercicio autónomo de la ciudadanía en el marco de los retos para la construcción de paz en los territorios. Documento interno de trabajo. SIGER. (Documento interno) [2]. ACR (2016b) Dimensiones de la Ruta de Reintegración: Conceptualización y logros. (Documento interno). [3]. ARN (2017) Fundamentos Metodológicos del Plan de Trabajo. (Documento interno)".

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - CSM

"Respuesta remitida por el CSM el 30 de octubre de 2025 mediante oficio sin número del 29 de octubre de 2025. Esto, en respuesta a la observación No. COH_7979_2025-2-AU-CU-Recomendaciones Informe Final CEV – ARN – CSM, la cual fue comunicada al CSM mediante oficio No. 2025EE0223131 del 20 de octubre de 2025:

"Si bien, la ARN no cuenta con competencia legal expresa que la faculte para formular e implementar medidas de contención temprana; en el marco de su competencias propende por la fidelización de los procesos a los participantes, a fin de generar arraigo, permanencia y credibilidad en los mismos, para evitar una eventual reincidencia en la toma de armas, a través de la definición de un enfoque de Reintegración que señalan en camino para desarrollar las acciones de la implementación de la Política de Reintegración Social y Económica."

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

En su respuesta, la ARN argumenta que, en el marco de las competencias de la Entidad, se propende por la fidelización de los procesos a los participantes con el fin de evitar una eventual reincidencia en la toma de armas, para lo cual, la ARN cuenta con un Enfoque de Reintegración que busca mejorar la situación de vulnerabilidad que condujo a la persona desmovilizada a vincularse con Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOMIL).

La respuesta de la ARN permite observar que desde su gestión realiza acciones que contribuyen a evitar el rearme de las personas desmovilizadas, razón por la cual, se retira la incidencia disciplinaria, pero se configura hallazgo administrativo, el cual se incluye en el informe de auditoría, ya que la ARN no ha adoptado formalmente la recomendación de la CEV y no se está realizando seguimiento a su nivel de cumplimiento.

La respuesta del CSM advierte que desde su misionalidad la ARN propende por la fidelización de los procesos a los participantes para evitar una eventual reincidencia en la toma de armas.

Hallazgo 14. COH_7032_2025-2-AU-CU Recomendación 7, acción 6, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN

FUENTES DE CRITERIOS

- Constitución Política de Colombia Artículos 2, 22,113, 209
- Informe Final de la CEV. Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes del CSM a la Implementación de las Recomendaciones del Informe final de la CEV: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones de la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz. Cuarto Informe - Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV
- Decreto 588 de 2017 Artículo 32: Comité de Seguimiento y Monitoreo.
- Resolución CEV No. 019 del 16 de abril de 2022 Artículo 3: Funciones: El Comité tiene como función el seguimiento y monitoreo.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 7 de corto plazo, acción 6, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la ARN al indicar: “Hacer una evaluación de la situación jurídica de los postulados de Justicia y Paz que están en espera de una sentencia condenatoria con el fin de hacer los ajustes normativos y de política necesarios para agilizar su contribución a la satisfacción de los derechos de las víctimas, la resolución de su situación jurídica y su participación en programas para la reintegración social y económica”.

En la información aportada por la ARN y el CSM, se observó que la ARN no ha implementado la acción 6, con el fin de coadyuvar el cumplimiento de la recomendación 7 de corto plazo, la cual, después de tres años, a esta fecha debería estar cumplida.

Se solicitó información a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM), relacionada con la implementación de las recomendaciones del Tomo 2 del Informe Final de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) por parte de la ARN, así como su respectivo seguimiento y monitoreo por parte del CSM, la entidad informó no haber implementado.

Mediante oficio sin número del 20 de agosto de 2025 del cual se adjunta copia, el CSM reportó que dicha recomendación es responsabilidad de la ARN para su implementación.

CAUSA

Falta de coordinación y debilidades en la colaboración armónica que debe existir entre la ARN y el CSM para la consecución de los fines esenciales del Estado, que, en este caso en particular, corresponde a la implementación de las recomendaciones y acciones del Tomo 2 del Informe Final de la CEV.

EFECTO

Lo que genera que después de 3 años de haber sido publicado el informe final de la CEV, no se estén implementando labores concretas para la implementación de la Acción 6 de la Recomendación 7, lo que se traduce en que, a la fecha, no se cuente con la evaluación de la situación jurídica de los postulados de Justicia y Paz y garantizar así su participación en programas para la reintegración social y económica.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"En primer lugar, es pertinente mencionar que de conformidad con lo previsto en el artículo 5) del Decreto 4138 de 2011, la ARN cuenta entre otras, con las siguientes funciones específicas:

• Apoyar a las entidades competentes en las acciones que ejecuten en materia de definición y aplicación de beneficios jurídicos para la población que se desmovilice voluntariamente.
• Coordinar y monitorear con las autoridades competentes la aplicación o revocatoria de beneficios jurídicos a la población desmovilizada.

Asimismo, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 1592 de 2012, la ARN tiene como función diseñar e implementar un proceso de reintegración particular y diferenciado para los desmovilizados postulados. De esta manera, y en cumplimiento de la normatividad antes señalada, la Agencia además de diseñar e implementar un proceso de reintegración especial para personas desmovilizadas que recobran la libertad en virtud de la concesión de un beneficio jurídico como postuladas a ley de justicia y paz, también ha venido reportando a las autoridades judiciales competentes, esto es, Magistradas y Magistrados de las Salas de Justicia y Paz de los Tribunales y la Juez del Circuito con Función de Ejecución de Sentencias, la información sobre el avance y participación de estas personas, sea por demanda o de manera oficiosa, mediante oficio o con intervención en las audiencias a las que se nos convoca, de tal manera que dicha información les permita a dichas autoridades, determinar la concesión o revocatoria de beneficios y con ello avanzar hacia la definición de su situación jurídica.

Ahora bien, la ARN en el marco de las referidas competencias legales y reglamentarias, hace seguimiento y monitoreo de la situación jurídica de la población desmovilizada postulada a la Ley de Justicia y Paz, a partir de la información compartida por parte de las autoridades judiciales encargadas de implementar el proceso penal especial de Justicia y paz, a efectos de adoptar decisiones o definir actuaciones administrativas propias del proceso de reintegración especial de justicia y paz, en este sentido, la Agencia ha recibido información sobre los beneficios jurídicos

otorgados a estas personas en el marco de sus procesos judiciales, beneficios que les permiten salir en Libertad, y de esta manera acceder al proceso de reintegración especial creado y administrado por esta Agencia.

No obstante, las autoridades judiciales competentes, no notifican ni comparten a la ARN todas las decisiones judiciales que adoptan, ni el estado de los procesos judiciales, ni la información sobre las personas que están en espera de sentencia condenatoria, ni quienes ya cuentan con una sentencia ejecutoriada, o quienes ya cuentan con la extinción de las penas en virtud de lo dispuesto en dicha norma.

Po otra parte, es pertinente indicar que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 3391 del 29 de septiembre de 2006, se creó el Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz, del cual forman parte los representantes o delegados de diferentes instituciones involucradas en el proceso de Justicia y Paz, esto es, Vicepresidencia de la República, Ministerio del Interior y Justicia, Ministerio de Defensa, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Corte Suprema de Justicia, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Instituto de Bienestar Familiar, un representante de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y otro de las comisiones regionales de restitución de bienes, y la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas hoy Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

Como función principal de dicho comité, está la de propiciar la articulación y coordinación de la actuación de las entidades estatales que intervienen en la aplicación de la Ley 975 de 2005, escenario en el cual la ARN ha venido participando, en donde precisamente se han puesto en consideración varias situaciones y dificultades asociadas a la definición de la situación jurídica de la población postulada, y se han planteado alternativas de solución dentro de las cuales se encuentran, ajustes normativos a la Ley de Justicia y Paz, orientados a reformular las etapas definidas en el proceso penal especial de justicia y paz, en pro de hacerlo más expedito para la pronta resolución de la situación jurídica de esta población, que además les permita un tránsito exitoso a la vida civil, con garantías de seguridad jurídica. Las iniciativas legislativas han sido revisadas, comentadas y acotadas por los miembros e invitados, pero aún no se ha logrado la aprobación de ninguno de estos proyectos.

Con base en lo anteriormente expuesto, reiteramos que la ARN no es la entidad llamada a atender la presente recomendación, pues como se anotó, tanto la evaluación solicitada como la formulación de proyectos de modificación normativa deberá realizarse en el marco del Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz, tal y como se ha venido desarrollando".

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - CSM

"R*espuesta remitida por el CSM el 30 de octubre de 2025 mediante oficio sin número del 29 de octubre de 2025. Esto, en respuesta a la observación No. COH_7979_2025-2-AU-CU-Recomendaciones Informe Final CEV – ARN – CSM, la cual fue comunicada al CSM mediante oficio No.2025EE0223131 del 20 de octubre de 2025: "Si bien involucra a población objeto de la misionalidad de la ARN, en el marco de la creación del Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz.(Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz, Creado Decreto 3391 del 29 de septiembre de 2006 conformado por representantes o delegados de la Agencia para la Reincorporación y Normalización)"*

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

El artículo 5 del Decreto 4138 de 2011 establece como funciones de la ARN, entre otras, la siguiente: "7. Coordinar, hacer seguimiento a las acciones de las entidades estatales que, de acuerdo a su competencia, desarrollen actividades o funciones tendientes a facilitar los procesos de reintegración de los menores desvinculados del conflicto y de los adultos que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva."

La respuesta de la ARN permite observar que desde su gestión realiza acciones que contribuyen a la evaluación jurídica de los postulados de Justicia y Paz que están a la espera de una sentencia condenatoria, razón por la cual, se retira la incidencia disciplinaria, pero se configura hallazgo administrativo, el cual se incluye en el informe de auditoría, ya que la ARN no ha adoptado formalmente la recomendación de la CEV y no se está realizando seguimiento a su nivel de cumplimiento.

La respuesta del CSM advierte que la ARN hace parte del Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz.

Hallazgo 15. COH_7033_2025-2-AU-CU Recomendación 9, acción 3, (Mediano Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN

FUENTES DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia artículos 2, 22,113, 209
- Informe Final de la CEV. Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes del CSM a la Implementación de las Recomendaciones del Informe final de la CEV. Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones de la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz. Cuarto Informe - Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV
- Decreto 588 de 2017 Artículo 32: Comité de Seguimiento y Monitoreo.
- Resolución CEV No. 019 del 16 de abril de 2022 Artículo 3: Funciones: El Comité tiene como función el seguimiento y monitoreo.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 9 de mediano plazo, acción 3, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la ARN al indicar: "Implementar programas y estrategias sectoriales con recursos y metas anuales específicos, que incluyan el enfoque diferencial. Estos deben apuntar a superar las barreras de acceso a la oferta social del Estado, para garantizar la estabilización social y económica de las víctimas, y lograr el goce efectivo de derechos en particular de las de desplazamiento forzado, en el marco de procesos de retorno o reubicación. Lo anterior se debe hacer teniendo en cuenta las diversas barreras para la

inclusión productiva y social que las mujeres, especialmente rurales, han enfrentado históricamente y aquellas que se han acentuado por el conflicto armado".

En la información aportada por la ARN y el CSM, se observó que la ARN no ha implementado la acción 3, con el fin de coadyuvar el cumplimiento de la recomendación 9 de mediano plazo.

Se solicitó información a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM), relacionada con la implementación de las recomendaciones del Tomo 2 del Informe Final de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) por parte de la ARN, así como su respectivo seguimiento y monitoreo por parte del CSM, la entidad informó no haber implementado.

Lo anterior, por cuanto mediante oficio sin número del 20 de agosto de 2025 del cual se adjunta copia, el CSM reportó que dicha recomendación es responsabilidad de la ARN para su implementación.

CAUSA

Falta de coordinación y debilidades en la colaboración armónica que debe existir entre la ARN y el CSM para la consecución de los fines esenciales del Estado, que, en este caso en particular, corresponde a la implementación de las recomendaciones y acciones del Tomo 2 del Informe Final de la CEV.

EFECTO

Lo que genera que después de 3 años de haber sido publicado el informe final de la CEV, no se estén implementando labores concretas para la implementación de la acción 3 de la recomendación 9, lo que se traduce en que, a la fecha, no se garantice que los programas y estrategias sectoriales apunten efectivamente a superar las barreras de acceso a la oferta social del Estado, especialmente para las mujeres rurales que han enfrentado barreras en la inclusión productiva y social que sen acentuado por el conflicto armado, como en el caso de mujeres y menores de edad que enfrentaron el reclutamiento forzado.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - ARN

"La recomendación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad señala la necesidad de implementar programas y estrategias sectoriales con recursos y metas anuales específicos, orientados a superar las barreras de acceso a la oferta social del Estado, garantizar la estabilización social y económica de las víctimas, y promover el goce efectivo de derechos, con énfasis en mujeres rurales víctimas de desplazamiento forzado en procesos de retorno o reubicación.

En este sentido, es importante precisar que la ARN de acuerdo con su marco normativo y funcional, tiene como mandato principal la implementación de la política de reincorporación social y económica de los firmantes del Acuerdo de Paz y sus familias. Por lo tanto, la ARN no es la entidad competente para diseñar ni ejecutar programas sectoriales de atención y reparación integral a víctimas, pues

dicha responsabilidad corresponde a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y a las entidades sectoriales con competencias en salud, educación, vivienda, trabajo, entre otras.

No obstante, en el marco de su misionalidad, la ARN contribuye a la superación de barreras de acceso a la oferta estatal y a la inclusión social y productiva mediante la articulación interinstitucional con las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), los entes territoriales y demás instituciones del Estado. A través de esta labor de articulación, se promueve que las personas en proceso de reincorporación, así como las familias víctimas de homicidio y/o desaparición forzada de firmantes del acuerdo de paz, incluidas las mujeres con trayectorias de desplazamiento forzado, accedan a la oferta pública existente y fortalezcan sus condiciones de estabilización social y económica.

En consecuencia, la ARN reconoce la relevancia de la recomendación emitida, pero aclara que su cumplimiento directo excede el ámbito de acción y competencias asignadas a la entidad. La contribución de la ARN se centra en acciones de gestión, acompañamiento y articulación interinstitucional, orientadas a facilitar el acceso de la población objeto de reincorporación a los programas sectoriales que lideran las entidades responsables.

Adicional a lo anterior, es importante mencionar que la ARN desde 2018, viene implementando la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EPCONPES 3931 de 2018, la cual contiene 18 acciones de género, orientadas a garantizar que la Política Nacional de Reincorporación se implemente de manera sensible a las desigualdades históricas y a las necesidades diferenciadas de las mujeres, personas LGBTIQ+, comunidades étnicas, personas con discapacidad y jóvenes en proceso de reincorporación. Estas acciones buscan reducir las brechas de acceso a la oferta institucional, promover la autonomía económica, política y social de las mujeres, reconocer y redistribuir las cargas de cuidado, prevenir y atender violencias basadas en género, y fomentar la participación activa y la seguridad de la población en reincorporación.

En conjunto, su objetivo es asegurar que la reincorporación contribuya efectivamente a la construcción de paz con enfoque de género, diferencial y territorial, garantizando igualdad de oportunidades y goce efectivo de derechos para todas las personas. De este modo, se enlistan las 18 acciones de género del CONPES 3931 de 2018: Eje 1: Fortalecimiento de los procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de las personas exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

• Acción 1.7: Promover estrategias que fortalezcan capacidades en formación y sensibilización en enfoque de género y nuevas masculinidades en las entidades del Estado involucradas en el proceso de reincorporación.
• Acción 1.8 Articular esfuerzos, en el marco de la normatividad vigente y las políticas públicas al respecto, para que las entidades del Estado a nivel nacional y territorial incorporen el enfoque de género y diferencial para la reincorporación.
• Acción 1.9 Definir los lineamientos y orientaciones técnicas necesarias, con enfoque de género y diferencial para la flexibilización de la oferta educativa institucional.
• Acción 1.10 Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables de enfoque diferencial, étnico, discapacidad y de género para dar cuenta del estado de cumplimiento.

• Acción 1.11 La ARN diseña y aplica instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables de enfoque diferencial, étnico, discapacidad y de género para dar cuenta del estado de cumplimiento del plan de acción de la entidad.

Eje 2: Promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.
• Acción 2.1. Establecer programas y proyectos que promuevan el trabajo conjunto entre las comunidades, exintegrantes de las FARC-EP e instituciones, en las dimensiones sociales, culturales, deportivas, productivas y económicas, que tiendan al restablecimiento del tejido social, de acuerdo con las características de los territorios donde se desarrolla la reincorporación.
• Acción 2.4 Promover e implementar estrategias para el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres de la comunidad y ex integrantes de FARC -EP para la incidencia en asuntos públicos, construcción de paz, y la promoción de agendas de mujeres a nivel territorial y nacional.
• Acción 2.6 Diseñar e implementar la Estrategia de Reincorporación Comunitaria que aporte a la convivencia y la reconciliación en los territorios donde se desarrolla la reincorporación. Esta estrategia se desarrolla en articulación con las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Reincorporación, con enfoque diferencial, étnico y de género.
• Acción 2.11. Promover escenarios de participación de las mujeres de la comunidad y las exintegrantes de las FARC- EP en acciones de reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y ejercicios de no repetición.

Eje 3: Condiciones para el acceso a programas, mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de los y las exintegrantes de las FARC – EP y sus familias de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades.
• Acción 3.35 Diseñar e implementar estrategias que impulsen la autonomía económica de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, garantizado su acceso, control y administración de recursos.
• Acción 3.36 Promover estrategias integrales para reducir las barreras de las mujeres relacionadas con las labores del cuidado permitiendo el acceso efectivo a los demás componentes de la reincorporación

Eje 4: Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de los y las exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.
• Acción 4.24 Desarrollar estrategias en torno a la promoción y prevención en derechos sexuales y reproductivos para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP.
• Acción 4.25 Diseñar un programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico para atender las necesidades de exintegrantes de FARC-EP y sus familias.
• Acción 4.26 Implementar estrategias de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales.
• Acción 4.27 Promover el acceso y permanencia de las mujeres exintegrantes de FARC-EP a la educación básica primaria, secundaria, y formación para el trabajo o educación superior, generando condiciones para favorecer el acceso a las madres con hijos e hijas a cargo y jefas de hogar.
• Acción 4.28 Implementar estrategias que protejan, garanticen y eviten la vulneración de los derechos de las personas LGBTI exintegrantes de las FARC-EP.
• Acción 4.32 Construir e implementar el programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género, de manera conjunta y participativa con las organizaciones y autoridades de los pueblos y grupos étnicos.
• Acción 4.36 Promover estrategias para la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres exintegrantes de las FARC-EP.

Ahora bien, es importante señalar que, en el proceso de reincorporación de las mujeres y personas LGBTI, la ARN ha avanzado en la formulación y desarrollo del Programa de Reincorporación Integral, el cual incluye acciones diferenciales de género y mecanismos de coordinación interinstitucional. En este marco se creó el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), mediante el Decreto 0846 de 2024, como instancia que articula a 38 entidades públicas del orden nacional, junto con instancias territoriales y de participación, para implementar de manera integral y sostenible la Política Nacional de Reincorporación. Su propósito es garantizar el acceso efectivo de la población en proceso de reincorporación y sus familias a la oferta social y productiva del Estado, bajo principios de género, enfoque étnico, territorial, de curso de vida y derechos, contribuyendo a la consolidación de la paz.

Enfoque de género y derechos de las mujeres en el Programa de Reincorporación Integral. Enfoque de orientación sexual e identidad de género diversa en el Programa de reincorporación Integral. Avances en la reincorporación de las mujeres firmantes de Paz"

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - CSM

"Respuesta remitida por el CSM el 30 de octubre de 2025 mediante oficio sin número del 29 de octubre de 2025. Esto, en respuesta a la observación No. COH_7979_2025-2-AU-CU-Recomendaciones Informe Final CEV – ARN – CSM, la cual fue comunicada al CSM mediante oficio No. 2025EE0223131 del 20 de octubre de 2025: Sobre la acción 3 de la recomendación 9, el CSM no realiza ningún tipo de pronunciamiento".

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

El artículo 5 del Decreto 4138 de 2011 establece como funciones de la ARN, entre otras, la siguiente: "7. Coordinar, hacer seguimiento a las acciones de las entidades estatales que, de acuerdo a su competencia, desarrollen actividades o funciones tendientes a facilitar los procesos de reintegración de los menores desvinculados del conflicto y de los adultos que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva."

La respuesta de la ARN permite observar que desde su gestión realiza acciones que contribuyen a superar las barreras de acceso a la oferta social del Estado y a la inclusión social y productiva mediante la articulación del SNARIV, promoviendo que las personas en proceso de reincorporación, así como las familiar víctimas de homicidio y/o desaparición forzada de firmantes del acuerdo.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria, ya que la ARN no ha adoptado formalmente la recomendación de la CEV y no se está realizando seguimiento a su nivel de cumplimiento.

Hallazgo 16. COH_7034_2025-2-AU-CU Recomendación 9, acción 4, (Mediano Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22,113, 209

- Informe Final de la CEV. Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes del CSM a la Implementación de las Recomendaciones del Informe Final de la CEV: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones de la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz. Cuarto Informe - Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV
- Decreto 588 de 201, artículo 32: Comité de Seguimiento y Monitoreo.
- Resolución CEV No. 019 del 16 de abril de 2022, artículo 3: Funciones: El Comité tiene como función el seguimiento y monitoreo.

SITUACIÓN DETECTADA

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 9 de mediano plazo, acción 4, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la ARN al indicar: "Fortalecer la reparación colectiva, especialmente la de los pueblos étnicos, para garantizar su sostenibilidad y enfoque transformador con metas, compromisos humanos y presupuestales que vinculen a todas las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). En este marco, se debe así mismo:

• Garantizar el acceso a bienes y servicios públicos y alternativas de generación de ingresos para los sujetos de reparación colectiva, a través de la articulación de los Planes de Reparación Colectiva con la oferta social del Estado, incluyendo los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y, en general, los planes en el marco de la Reforma Rural Integral.
• Implementar medidas específicas que atiendan los daños causados por el reclutamiento forzado, asesinato y adoctrinamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes sobre las condiciones de supervivencia cultural de los pueblos étnicos."

En la información aportada por la ARN y el CSM, se observó que la ARN no ha implementado la acción 4, con el fin de coadyuvar el cumplimiento de la recomendación 9 de mediano plazo, especialmente si se tiene en cuenta que la ARN hace parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en Colombia - SNARIV

Se solicitó información a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM), relacionada con la implementación de las recomendaciones del Tomo 2 del Informe Final de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) por parte de la ARN, así como su respectivo seguimiento y monitoreo por parte del CSM, la entidad informó no haber implementado.

Mediante oficio sin número del 20 de agosto de 2025 del cual se adjunta copia, el CSM reportó que dicha recomendación es responsabilidad de la ARN para su implementación.

CAUSA

Falta de coordinación y debilidades en la colaboración armónica que debe existir entre la ARN y el CSM para la consecución de los fines esenciales del Estado, que, en este caso en particular, corresponde a la implementación de las recomendaciones y acciones del Tomo 2 del Informe Final de la CEV.

EFECTO

Lo que genera que después de 3 años de haber sido publicado el informe final de la CEV, no se estén implementando labores concretas para la implementación de la acción 4 de la recomendación 9, lo que se traduce en que, a la fecha, no se tenga certeza que la gestión de la ARN garantice el acceso a bienes y servicios públicos conforme a la recomendación de la CEV y que no se cuenten con medidas específicas que atiendan los daños causados por el reclutamiento forzado, asesinato y adoctrinamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes sobre las condiciones de supervivencia cultural de los pueblos étnicos.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - ARN

"D*e acuerdo con el artículo 4 del Decreto 4138 de 2011, modificado por el Decreto Ley 897 de 2017 y el artículo 17 de la Ley 2294 de 2023, la ARN tiene como objeto "gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las entidades e instancias competentes, las políticas de inclusión en la vida civil en el marco de los programas de reinserción, reintegración, reincorporación y de sometimiento o sujeción a la justicia de exintegrantes de grupos armados organizados, estructuras armadas organizadas de alto impacto, así como de las diseñadas para el acompañamiento a miembros activos y retirados de la Fuerza Pública que se encuentren sometidos y cumpliendo con las obligaciones derivadas del régimen de condicionalidad de la Jurisdicción Especial para la Paz, con el fin de promover la construcción de la paz, la seguridad humana y la reconciliación".*

En tal sentido, la ARN no desarrolla acciones relacionadas con la reparación colectiva, teniendo en cuenta que conforme al marco jurídico que reglamenta el mandato de la Entidad, la Agencia promueve la reintegración y normalización de su población objeto a la vida civil, a través de la implementación de programas, acciones y estrategias orientadas a asegurar su desarrollo personal, familiar y comunitario, que eventualmente pueden confluir en contextos donde se adelanten procesos de reparación colectiva, sin que ello implique que la ARN participa o incide en aquellos".

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - CSM

"Respuesta remitida por el CSM el 30 de octubre de 2025 mediante oficio sin número del 29 de octubre de 2025. Esto, en respuesta a la observación No. COH_7979_2025-2-AU-CU-Recomendaciones Informe Final CEV – ARN – CSM, la cual fue comunicada al CSM mediante oficio No. 2025EE0223131 del 20 de octubre de 2025:
Sobre la acción 4 de la recomendación 9, el CSM no realiza ningún tipo de pronunciamiento".

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

El artículo 5 del Decreto 4138 de 2011 establece como funciones de la ARN, entre otras las siguientes: "7. Coordinar, hacer seguimiento a las acciones de las entidades estatales que, de acuerdo a su competencia, desarrollen actividades o funciones tendientes a facilitar los procesos de reintegración de los menores desvinculados del conflicto y de los adultos que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva."

"10. Acompañar y asesorar a las entidades competentes en la definición de políticas y estrategias relacionadas con la prevención del reclutamiento y la desvinculación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de edad de grupos armados organizados al margen de la ley."

No se acepta la respuesta de la ARN por cuanto la recomendación de la CEV va dirigida a todas las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), del cual la ARN hace parte, por lo cual, la observación se configura como hallazgo y se incluye en el informe de auditoría. Sin embargo, se retira la incidencia disciplinaria, considerando que la ARN no es la única entidad que integra el SNARIV.

Hallazgo 17. COH_7035_2025-2-AU-CU Recomendación 9, acción 5, (Mediano Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22,113, 209.
- Informe Final de la CEV. Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes del CSM a la Implementación de las Recomendaciones del Informe Final de la CEV: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones de la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz. Cuarto Informe - Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV
- Decreto 588 de 2017, artículo 32: Comité de Seguimiento y Monitoreo.
- Resolución CEV No. 019 del 16 de abril de 2022, artículo 3: Funciones: El Comité tiene como función el seguimiento y monitoreo.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 9 de mediano plazo, acción 5, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la ARN al indicar: "Diseñar, en articulación con las víctimas y sus organizaciones, medidas especializadas en el marco de la política que permitan atender y reparar los daños específicos según el hecho victimizantes, garantizando el fortalecimiento de los enfoques diferenciales de género, étnico, discapacidad y curso de vida".

En la información aportada por la ARN y el CSM, se observó que la ARN no ha implementado la acción 5, con el fin de coadyuvar el cumplimiento de la recomendación 9 de mediano plazo.

Se solicitó información a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM), relacionada con la implementación de las recomendaciones del Tomo 2 del Informe Final de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) por parte de la ARN, así como su respectivo seguimiento y monitoreo por parte del CSM, la entidad informó no haber implementado.

Lo anterior, por cuanto mediante oficio sin número del 20 de agosto de 2025 del cual se adjunta copia, el CSM reportó que dicha recomendación es responsabilidad de la ARN para su implementación.

CAUSA

Falta de coordinación y debilidades en la colaboración armónica que debe existir entre la ARN y el CSM para la consecución de los fines esenciales del Estado, que, en este caso en particular, corresponde a la implementación de las recomendaciones y acciones del Tomo 2 del Informe Final de la CEV.

EFECTO

Lo que genera que después de 3 años de haber sido publicado el informe final de la CEV, no se esté adelantando labores concretas para la implementación de la acción 5 de la recomendación 9, a la fecha la entidad no cuenta con medidas especializadas que permitan atender y reparar los daños específicos según el hecho victimizantes, especialmente, para menores de edad y mujeres que fueron sujetos de reclutamiento forzado.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - ARN

"La recomendación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad plantea la necesidad de diseñar, en articulación con las víctimas y sus organizaciones, medidas especializadas en el marco de la política que permitan atender y reparar los daños específicos según el hecho victimizante, con el fortalecimiento de enfoques diferenciales de género, étnico, discapacidad y curso de vida.

En este sentido, es importante precisar que la ARN no tiene dentro de su misionalidad el diseño ni la implementación de medidas de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado, ya que como se ha señalado en oportunidades anteriores, estas competencias corresponden principalmente a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y a las entidades sectoriales responsables de la política pública de víctimas, en el marco del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)

No obstante, desde su mandato institucional, la ARN contribuye de manera indirecta a la materialización de la recomendación mediante acciones de articulación, acompañamiento y remisión a la oferta pública, con especial énfasis en la promoción del enfoque diferencial y de género en los

procesos de reincorporación. Así, la ARN reconoce las trayectorias de victimización que afectan a la población en reincorporación y sus familias, y promueve la coordinación con las entidades competentes para que puedan acceder a las medidas de atención y reparación que estas lideran.

En consecuencia, la ARN reconoce la relevancia de la recomendación, pero precisa que su cumplimiento directo excede las funciones y competencias asignadas a la entidad. Su aporte se orienta al fortalecimiento de la gestión interinstitucional y territorial, con el fin de facilitar el acceso de la población en reincorporación y sus familias a los programas y medidas que diseñen y ejecuten las entidades competentes en materia de víctimas".

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - CSM

"Respuesta remitida por el CSM el 30 de octubre de 2025 mediante oficio sin número del 29 de octubre de 2025. Esto, en respuesta a la observación No. COH_7979_2025-2-AU-CU-Recomendaciones Informe Final CEV – ARN – CSM, la cual fue comunicada al CSM mediante oficio No. 2025EE0223131 del 20 de octubre de 2025: Sobre la acción 5 de la recomendación 9, el CSM no realiza ningún tipo de pronunciamiento".

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

El artículo 5 del Decreto 4138 de 2011 establece como funciones de la ARN, entre otras, la siguiente: "7. Coordinar, hacer seguimiento a las acciones de las entidades estatales que, de acuerdo a su competencia, desarrollen actividades o funciones tendientes a facilitar los procesos de reintegración de los menores desvinculados del conflicto y de los adultos que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva."

La ARN en su respuesta, argumenta que su gestión ha contribuido de manera indirecta a la materialización de esta recomendación de la CEV mediante acciones de articulación, acompañamiento y remisión a la oferta pública, reconociendo las trayectorias de victimización que afectan a la población en reincorporación y sus familias (como es el caso de niños, niñas, jóvenes y mujeres que fueron sujetos de reclutamiento forzado), coordinando con las entidades competentes para que puedan acceder a las medidas de atención y reparación que lideran.

La respuesta de la ARN, también hace énfasis que esta recomendación recae en las entidades que componen el SNARIV, del cual la misma ARN hace parte.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria, ya que la ARN no ha adoptado formalmente la recomendación de la CEV y no se está realizando seguimiento a su nivel de cumplimiento.

Hallazgo 18. COH_7036_2025-2-AU-CU Recomendación 9, acción 8, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN

FUENTES DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22,113, 209
- Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición – CEV. Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes del CSM a la Implementación de las Recomendaciones del Informe Final de la CEV: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones de la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz. Cuarto Informe - Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV
- Decreto 588 de 2017, artículo 32: Comité de Seguimiento y Monitoreo.
- Resolución CEV No. 019 del 16 de abril de 2022, artículo 3: Funciones: El Comité tiene como función el seguimiento y monitoreo.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 9 de mediano plazo, acción 8, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la ARN al indicar: “Reconocer como víctimas a los excombatientes de grupos armados ilegales que hayan sufrido graves violaciones de los derechos humanos o infracciones al DIH, incluyendo a las víctimas de violencias sexuales y reproductivas, y acordar las medidas para su reparación con enfoque diferencial en el marco del proceso de reincorporación o reintegración. (corto plazo)”.

En la información aportada por la ARN y el CSM, se observó que la ARN no ha implementado la acción 8 de corto plazo, con el fin de coadyuvar el cumplimiento de la recomendación 9 de mediano plazo; acción que a la fecha debería estar cumplida.

Se solicitó información a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM), relacionada con la implementación de las recomendaciones del Tomo 2 del Informe Final de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) por parte de la ARN, así como su respectivo seguimiento y monitoreo por parte del CSM, la entidad informó no haber implementado.

Mediante oficio sin número del 20 de agosto de 2025 del cual se adjunta copia, el CSM reportó que dicha recomendación es responsabilidad de la ARN para su implementación.

CAUSA

Falta de coordinación y debilidades en la colaboración armónica que debe existir entre la ARN y el CSM para la consecución de los fines esenciales del Estado, que, en este caso en

particular, corresponde a la implementación de las recomendaciones y acciones del Tomo 2 del Informe Final de la CEV.

EFECTO

Lo que genera que después de 3 años de haber sido publicado el informe final de la CEV, no se estén implementando labores concretas para la implementación de la Acción 8 de la Recomendación 9, lo que se traduce en que, a la fecha, no se hayan reconocido plenamente como víctimas a la totalidad de excombatientes de grupos armados ilegales que hayan sufrido graves violaciones de los derechos humanos o infracciones al DIH, incluyendo a las víctimas de violencias sexuales y reproductivas, lo que afecta su reparación y reincorporación a la vida civil.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - ARN

"C*omo se ha mencionado en las anteriores recomendaciones, la ARN tiene como misión acompañar a los firmantes del Acuerdo Final de Paz y a las personas que abandonan las armas en su tránsito hacia la vida civil. Su mandato está enfocado en diseñar e implementar programas de reincorporación social, económica y comunitaria, no en la identificación o reconocimiento jurídico de víctimas del conflicto armado. Por ello, la ARN carece de competencia para otorgar la condición de víctima, pues esta función corresponde al marco normativo de la Ley 1448 de 2011 y sus reformas, que asignan de manera expresa dicha responsabilidad a la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas.*

Es importante mencionar que, con la reforma a la Ley de Víctimas, se ratifica que la competencia para reconocer a los sujetos de especial protección como víctimas se encuentra en cabeza de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Este organismo es el encargado de recibir, validar y registrar las declaraciones de quienes alegan haber sufrido hechos victimizantes en el marco del conflicto armado, garantizando su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV). La ARN, en cambio, no tiene facultades legales para administrar este registro ni para tomar decisiones sobre la condición de víctima.

La reforma de la Ley 1448 reafirma que el reconocimiento de la condición de víctima es un acto administrativo con efectos legales directos, que debe estar sometido a un procedimiento reglado y sujeto a control judicial. La ARN no posee facultades de autoridad administrativa en este campo, ni cuenta con mecanismos procedimentales para adelantar dichas evaluaciones. Intervenir en este ámbito desbordaría su marco legal y afectaría la seguridad jurídica de los procesos de reparación integral.

En conclusión, la ARN no puede reconocer a sujetos como víctimas del conflicto porque sus competencias están limitadas a la reincorporación y normalización de quienes han decidido dejar las armas, y no a la verificación de daños y hechos victimizantes. Esa atribución corresponde exclusivamente a la UARIV y a las entidades del Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de acuerdo con la Ley de Víctimas y su reforma. Mantener esta separación institucional garantiza que tanto la población en proceso de reincorporación como las víctimas del conflicto reciban la atención adecuada en sus respectivos marcos de derechos".

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - CSM

"R*espuesta remitida por el CSM el 30 de octubre de 2025 mediante oficio sin número del 29 de octubre de 2025. Esto, en respuesta a la observación No. COH_7979_2025-2-AU-CU-Recomendaciones Informe Final CEV – ARN – CSM, la cual fue comunicada al CSM mediante oficio No. 2025EE0223131 del 20 de octubre de 2025: "Si bien esta Recomendación involucra a los excombatientes de grupos armados ilegales, su implementación o la competencia para otorgar la condición de víctima se da en el marco normativo de la Ley 1448 de 2011, responsabilidad de la UARIV.*

Como se señala en el IV Informe de seguimiento, el Congreso de la República, sancionó la Ley 2421 de 2024 "Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno" y la acción señalada no se acogió en su totalidad, ya que si bien el artículo 3 de la nueva ley amplió el concepto de víctima, solo reconoce como víctimas a excombatientes en reintegración, incluyendo a las víctimas de violencias sexuales y reproductivas, a menos de que hayan sido reclutados y se hayan desvinculado antes de cumplir la mayoría de edad. Adicionalmente, la UARIV es la entidad responsable de recibir, validar y registrar las declaraciones de quienes alegan haber sufrido hechos victimizantes en el marco del conflicto armado, garantizando su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV)."

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

El artículo 160 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el artículo 74 de la Ley 2421 de 2024, establece que tanto la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación de Victimas, cuyos objetivos definidos en el artículo 161 de la Ley 1448 de 2011, incluyen, entre otros, los siguientes: "ARTÍCULO 161. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS. Los objetivos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como parte de dicho Sistema, serán los siguientes:

1. Participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas de que trata esta ley.
2. Adoptar las medidas de atención que faciliten el acceso y cualifiquen el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas.
3. Adoptar las medidas de asistencia que contribuyan a restablecer los derechos de las víctimas de que trata la presente ley, brindando condiciones para llevar una vida digna.
4. Adoptar las medidas que contribuyan a garantizar la reparación efectiva y eficaz de las víctimas que hubieren sufrido daño como consecuencia de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley."

Así mismo, el artículo 5 del Decreto 4138 de 2011 establece como funciones de la ARN, entre otras, las siguientes: "7. Coordinar, hacer seguimiento a las acciones de las entidades estatales, que, de acuerdo a su competencia, desarrollen actividades o funciones tendientes a facilitar los procesos de reintegración de los menores desvinculados del conflicto y de los adultos que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva."

“10. Acompañar y asesorar a las entidades competentes en la definición de políticas y estrategias relacionadas con la prevención del reclutamiento y la desvinculación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de edad de grupos armados organizados al margen de la ley.” Cabe resaltar que el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el artículo 3 de la Ley 2421 de 2024, define que: "ARTÍCULO 3º. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño a sus derechos por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, incluyendo aquellas que se encuentran en el exterior, independientemente de su estatus migratorio en el país donde habita, si goza o no de medidas de protección internacional, refugio o asilo, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos o en los eventos de delitos contra los recursos naturales y del medioambiente, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad o de crianza, primero civil de la víctima directa, en el momento de los hechos y, cuando a esta se le hubiere dado muerte, estuviere desaparecida, hubiese sido secuestrada o hubiese sufrido un daño como consecuencia de crímenes de lesa humanidad y graves infracciones al derecho internacional humanitario o al derecho internacional de los derechos humanos. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad.

Los miembros de la Fuerza Pública que en cumplimiento de su deber legal sufran vulneraciones a sus derechos por infracciones al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y sus familias en los términos del presente artículo.

Los niños, niñas o adolescentes que hayan sido reclutados ilícitamente siendo menores de edad y que se hayan desvinculado siendo menores de edad por grupos armados organizados al margen de la ley.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. “Y, el parágrafo del artículo 4 de la Ley 1448 de 2011 que fue adicionado mediante el artículo 4 de la Ley 2421 de 2024, define que: “PARÁGRAFO 1º. Todas las entidades pertenecientes al SNARIV, deberán garantizar a las víctimas del conflicto armado el acceso a planes, programas y proyectos orientados a la atención y reparación integral de las víctimas, con el fin de contribuir al goce efectivo de sus derechos en condiciones de respeto a su integridad y dignidad. En consecuencia, se protegerá la autonomía, las condiciones materiales de existencia y la integralidad física y moral de las víctimas que pretendan acceder a los programas de reparación integral."

Considerando lo anterior y que la ARN hace parte del SNARIV, de mantiene la observación y se configura como hallazgo en el informe de auditoría. Sin embargo, se retira la incidencia disciplinaria debido a la implementación de esta recomendación depende varias entidades además de la ARN.

La respuesta del CSM advierte que la competencia para reconocer el estatus de víctima es de la UARIV y no hace ningún tipo de pronunciamiento acerca de que la ARN y la UARIV hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación de Víctimas.

Hallazgo 19. COH_7037_2025-2-AU-CU Recomendación 15, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN

FUENTES DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22,113, 209
- Informe Final de la CEV. Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes del CSM a la Implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV. Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones de la CEV. Tercer Informe - Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz. Cuarto Informe - Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV
- Decreto 588 de 2017, artículo 32: Comité de Seguimiento y Monitoreo.
- Resolución CEV No. 019 del 16 de abril de 2022, artículo 3: Funciones: El Comité tiene como función el seguimiento y monitoreo.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la recomendación 15 de corto plazo, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la ARN al indicar: *"Al Estado colombiano, la sociedad en general, Gobierno nacional, a las autoridades territoriales incluyendo las autoridades étnicas, al Consejo Nacional de Paz, a los Consejos Territoriales de Paz, a los partidos políticos y a las organizaciones sociales, con acompañamiento del Ministerio Público, promover diálogos locales y regionales que incentiven la participación de los diversos sectores sobre los intereses y el rol que estos han desempeñado en el conflicto armado, y rechazar definitivamente la violencia como medio de resolución de conflictos. Lo anterior, en el marco de la construcción de un Pacto Nacional de rechazo a la violencia y un compromiso de exclusión de las armas de la política"*

En la información aportada por la ARN y el CSM, se observó que la ARN no ha implementado la recomendación 15 de corto plazo; recomendación que a la fecha debería estar cumplida. Así mismo, se solicitó información a la ARN y al CSM, relacionada con la implementación de las recomendaciones del Tomo 2 del Informe Final de la CEV por parte de la ARN, así como su respectivo seguimiento y monitoreo por parte del CSM, la entidad informó no haber implementado.

Mediante oficio sin número del 20 de agosto de 2025 del cual se adjunta copia, el CSM reportó que dicha recomendación es responsabilidad de la ARN para su implementación.

CAUSA

Falta de coordinación y debilidades en la colaboración armónica que debe existir entre la ARN y el CSM para la consecución de los fines esenciales del Estado, que, en este caso en particular, corresponde a la implementación de las recomendaciones y acciones del Tomo 2 del Informe Final de la CEV.

EFECTO

Lo que genera que después de 3 años de haber sido publicado el informe final de la CEV, no se estén implementando labores concretas para la implementación de la recomendación 15, lo que se traduce en que, a la fecha, no se haya promovido diálogos locales y regionales, en el marco de lo definido en la recomendación de la CEV.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - ARN

"Al respecto, se pone en conocimiento que en el marco de implementación del PRI y en desarrollo de su línea estratégica para la reincorporación comunitaria se han desarrollado acciones de interlocución con sectores y grupos de interés, con el propósito de generar condiciones institucionales que respondan a las necesidades e intereses de la población en su proceso de reincorporación, así como a sus familias y comunidades, consolidando la construcción de paz, con garantías de no repetición; de manera que, algunas de las recomendaciones de la CEV se encuentran integradas en la estrategia de intervención institucional de la ARN, así, como en el marco jurídico que la regula.

Como se ha señalado anteriormente, durante el 2024 entró en vigor el PRI como proceso integral, sostenible y transitorio orientado a generar capacidades a través del acceso a derechos, con el objetivo de que exintegrantes de las FARC-EP se reincorporen a la sociedad, el cual había sido establecido en el artículo 3) del Decreto 897 de 2017, pero hasta el año 2024 fue reglamentado mediante el artículo 2) del Decreto 846 de 2024, por medio del cual se adicionan los capítulos 5 y 6, al Título 2, Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 y se reglamentan los artículos 19 y 20 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

De allí, que el PRI corresponda a un componente esencial en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, que, sumado al Objetivo Estratégico No. 2 de la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP (CONPES 3931) y Plan Marco de Implementación, promueve la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.

Por su parte, la Resolución 2319 de 2024, "Por la cual se regula el Programa de Reincorporación Integral, se establecen lineamientos necesarios para su implementación y se dictan otras disposiciones", desarrolló en su capítulo III, lo correspondiente a la reincorporación comunitaria en los siguientes términos: "ARTÍCULO 30. REINCORPORACIÓN COMUNITARIA. La Línea Estratégica de Reincorporación Comunitaria tiene como objetivo promover la reconciliación, el

fortalecimiento del tejido social, y la construcción de paz territorial, mediante el desarrollo de escenarios de diálogo que favorezcan la participación de las comunidades, la prevención y superación de la estigmatización y el fortalecimiento de los procesos comunitarios. Para lograr dicha reincorporación, el artículo 2.3.2.6.1.4 del Decreto número 1081 de 2015, adicionado por el Decreto número 846 de 2024, dispuso además que corresponden a esta línea los siguientes tres (3) ejes temáticos: 1. Diálogo para la reconciliación y la construcción de paz territorial 2. Prevención y superación de la estigmatización 3. Procesos comunitarios de reconciliación y construcción de paz También conforman esta línea estratégica las líneas de acción, productos y acciones identificadas en el Anexo 1 que hace parte integral de esta resolución.

ARTÍCULO 31. DIÁLOGO PARA LA RECONCILIACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL. Por medio de este eje temático de la línea estratégica de reincorporación comunitaria se busca promover escenarios y condiciones para el diálogo y la reflexión entre los destinatarios del Programa de Reincorporación Integral, sus familias, comunidades y las instituciones para la resolución pacífica de los conflictos, transformación de los imaginarios y las percepciones que legitiman la violencia propiciando la reconciliación y construcción de paz. El eje se estructura en dos (2) líneas de acción denominadas: (i) Desarrollo de diálogos para la reconciliación y la construcción de paz y (ii) Implementación de acciones territoriales para la reconciliación.

ARTÍCULO 32. PREVENCIÓN Y SUPERACIÓN DE LA ESTIGMATIZACIÓN. Su objetivo es generar condiciones que involucren a los actores competentes en la prevención y superación de la estigmatización para el avance efectivo de la reincorporación de los destinatarios del Programa de Reincorporación Integral, sus familias y las comunidades a nivel territorial, permitiendo la superación de las barreras de acceso y garantía de derechos a través de la construcción participativa de campañas de comunicación y la promoción de las pedagogías de paz. El eje se estructura en dos (2) líneas de acción: (i) prevención y superación de la estigmatización, y (ii) pedagogía del Acuerdo de Paz.

ARTÍCULO 33. PROCESOS COMUNITARIOS DE RECONCILIACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ. El objetivo de este eje temático es fortalecer los procesos comunitarios considerados como parte del entramado de vínculos colectivos, organizativos y redes colaborativas que permiten a las comunidades tramitar sus propios intereses, necesidades y tejer lazos entre los actores comunitarios con los destinatarios del Programa de Reincorporación Integral y sus familias. Desde el Programa de Reincorporación Integral y a través de este eje temático, se acompañarán las gestiones de los procesos comunitarios que aportan a la reconciliación y la construcción de paz, los cuales son apuestas estratégicas a largo plazo orientadas a promover condiciones para el fortalecimiento de la confianza, la sostenibilidad y la autonomía de las organizaciones comunitarias, la consolidación de redes y la creación de escenarios de cuidado en los territorios donde se desarrolla la reincorporación El eje se estructura bajo la línea de acción de fortalecimiento de procesos comunitarios".

Esta transformación normativa es relevante para refirmar la significación de los procesos comunitarios, tanto en el PRI como en los planes de reincorporación individuales y colectivos; y, a su vez, para evidenciar que, a partir de 2024, la orientación de estas acciones se dirige al contenido sustantivo de la normativa citada.

Bajo esta comprensión, a continuación se describen los programas desarrollados que dan cuenta al cumplimiento del CONPES 3931 de 2018: AGENDAS TERRITORIALES DE REINCORPORACIÓN COMUNITARIA - ATRC: ACCIONES COMUNITARIAS CON ENFOQUE DE GÉNERO: Estrategia

de fortalecimiento de liderazgos Impulso y/o Instalación de mecanismos de género ,Acciones de fortalecimiento organizativo desde herramientas psicosociales, Apoyo a las iniciativas de fortalecimiento de liderazgos, AGENDAS TERRITORIALES DE JÓVENES EN PAZ (ATJP),DIALOGOS POLITICOS LOCALES Y TERRITORIALES".

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - CSM

Respuesta remitida por el CSM el 30 de octubre de 2025 mediante oficio sin número del 29 de octubre de 2025. Esto, en respuesta a la observación No. COH_7979_2025-2-AU-CU-Recomendaciones Informe Final CEV - ARN - CSM, la cual fue comunicada al CSM mediante oficio No. 2025EE0223131 del 20 de octubre de 2025.

"*En implementación del PRI, la ARN desarrolla acciones de interlocución con sectores y grupos de interés, de cara a generar condiciones institucionales que respondan a las necesidades e intereses de la población en su proceso de reincorporación, así como a sus familias y comunidades, algunas de las recomendaciones de la CEV están integradas en la estrategia de intervención institucional de la ARN.*
El PRI, es un componente esencial para cumplir con el Acuerdo Final de Paz, que, sumado al Objetivo Estratégico No. 2 de la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP (CONPES 3931) y Plan Marco de Implementación, promueve la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación. La Resolución 2319 de 2024, capítulo III, desarrolla lo correspondiente a la reincorporación comunitaria, artículos 30 al 33. CONPES 3931 de 2018."

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

La respuesta de la ARN permite observar que desde su gestión la entidad ha realizado acciones que contribuyen a la implementación de esta recomendación de la CEV, razón por la cual, en la validación de la observación se configura como hallazgo para el informe sin la incidencia disciplinaria, ya que la ARN no ha adoptado formalmente la recomendación de la CEV y no se está realizando seguimiento a su nivel de cumplimiento.

Por su parte, el CSM responde que la ARN desarrolla acciones de interlocución con sectores y grupo de interés y que el Programa de Reincorporación Integral (PRI), liderado por la ARN, es un componente esencial para cumplir con el Acuerdo Final de Paz.

Hallazgo 20. COH_7038_2025-2-AU-CU Recomendación 23, acción 2, (Corto Plazo), Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV - ARN

FUENTES DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22,113, 209
- Informe Final de la CEV, Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes del CSM a la Implementación de las Recomendaciones del Informe Final de la CEV: Primer Informe ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe - Proceso de implementación de las Recomendaciones de la CEV. Tercer

Informe – Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz. Cuarto Informe - Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV

- Decreto 588 de 2017, artículo 32: Comité de Seguimiento y Monitoreo.
- Resolución CEV No. 019 del 16 de abril de 2022, artículo 3: Funciones: El Comité tiene como función el seguimiento y monitoreo.

CONDICIÓN

En el informe Hallazgos y Recomendaciones, se evidenció que la acción 2 de la recomendación 23 de corto plazo, apunta al cumplimiento de la misionalidad y funciones desarrolladas por la ARN al indicar: "Fortalecer las capacidades de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía a nivel territorial para lograr un análisis contextual de las agresiones contra líderes y lideresas y excombatientes por región".
En la información aportada por la ARN y el CSM, se observó que la ARN no ha implementado la acción 2, con el fin de coadyuvar el cumplimiento de la recomendación 23 de corto plazo; recomendación que a la fecha debería estar cumplida.
Se solicitó información a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM), relacionada con la implementación de las recomendaciones del Tomo 2 del Informe Final de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) por parte de la ARN, así como su respectivo seguimiento y monitoreo por parte del CSM, la entidad informó no haber implementado.

Mediante oficio sin número del 20 de agosto de 2025 del cual se adjunta copia, el CSM reportó que dicha recomendación es responsabilidad de la ARN para su implementación.

CAUSA

Falta de coordinación y debilidades en la colaboración armónica que debe existir entre la ARN y el CSM para la consecución de los fines esenciales del Estado, que, en este caso en particular, corresponde a la implementación de las recomendaciones y acciones del Tomo 2 del Informe Final de la CEV.

EFECTO

Lo que genera que después de 3 años de haber sido publicado el informe final de la CEV, no se estén implementando labores concretas para la implementación de la acción 2 de la recomendación 23, lo que se traduce en que, a la fecha, no se cuente con un análisis contextual de las agresiones, especialmente de excombatientes, por región, situación que no contribuye al fortalecimiento que busca esta recomendación de la CEV.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - ARN

"De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 4138 de 2011 modificado por el Decreto Ley 897 de 2017 y la Ley 2294 de 2023, la ARN tiene como objeto "…gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las entidades e instancias competentes, las políticas de inclusión

en la vida civil en el marco de los programas de reinserción, reintegración, reincorporación y de sometimiento o sujeción a la justicia de exintegrantes de grupos armados organizados, estructuras armadas organizadas de alto impacto, así como de las diseñadas para el acompañamiento a miembros activos y retirados de la Fuerza Pública que se encuentren sometidos y cumpliendo con las obligaciones derivadas del régimen de condicionalidad de la Jurisdicción Especial para la Paz".

Igualmente, en atención a lo preceptuado en el artículo 3) del Decreto 897 de 2017, modificado por la Ley 2294 de 2023, por el cual se creó el Programa de Reincorporación Integral, el cual se encuentra "…dirigido a generar capacidades en sujetos y colectivos en proceso de reincorporación social, económica y comunitaria orientadas hacia el alcance del buen vivir y la construcción de paz; por medio del acceso y goce efectivo de derechos, la vinculación a la oferta pública y el impulso de sus iniciativas", el cual fue reglamentado a través del Decreto 846 de 2024, por medio del cual además de las líneas transversales y principios, se definieron enfoques para el funcionamiento e implementación del Sistema Nacional de Reincorporación, dentro de los cuales se resalta el de Seguridad Humana, a través del cual se reconoce el papel del estado como garante de oportunidades de desarrollo a partir de la generación de condiciones, paralelamente garantizando la dignidad humana y el ejercicio de sus libertades.

Ahora bien, el artículo 12 del Decreto Ley 895 de 2017 a través del cual se creó el Programa de Protección integral para las FARC-EP, el cual fue reglamentado por el Decreto 638 de 2025, define como propósito del Programa "reglamentar el Programa de Protección Integral, que tendrá como propósito coordinar con las demás entidades estatales pertinentes la implementación de las políticas, programas, acciones y medidas dirigidas a la protección integral de las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sedes y actividades, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo"; y contempla dentro de sus objetivos específicos (artículo 2.4.1.8.2.3), los siguientes:

"…2 Adoptar en coordinación con los entes territoriales y los organismos de seguridad, medidas de prevención orientadas a identificar los factores de riesgo de la población objeto del presente decreto; todo ello, en articulación con las medidas de prevención previstas en el SISEP, tales como, el Sistema de Alertas Tempranas y los mecanismos preventivos de seguridad con enfoque territorial y de género y medidas de prevención contenidas en los programas integrales de seguridad..."

"3. Promover medidas de prevención, protección y seguridad materiales e inmateriales orientadas a evitar y mitigar la materialización de violaciones a los derechos a la vida, la integridad, libertad, la seguridad personal y el ejercicio de la política de la población objeto del presente decreto, en coordinación con los entes territoriales, los organismos de seguridad y bajo las orientaciones que imparta la Mesa Técnica de Seguridad y Protección en el marco del Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección previsto en el Decreto 299 de 2017."

"7. Articular las medidas que tiendan a la protección integral de las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sedes y actividades, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, con las acciones y medidas de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales que Atentan Contra la Construcción de la Paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo."

Dichos objetivos, materializan la apuesta de contar con una efectiva capacidad de prevención a la violación de derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana, la propiedad privada, la integridad sexual, entre otros, que hacen posible que la población firmante goce de los procesos de reincorporación y reintegración integrales a los cuales tienen derecho. Y en ese sentido, a partir de dichos objetivos se despliega una serie de estrategias, instancias y capacidades paralelas que ejercen diversas entidades desde el orden territorial, al nivel nacional y estatal, tales como la ARN, así como la Fiscalía General de la Nación, y especialmente, la Unidad Especial de Investigación. Un ejemplo pertinente, se evidencia en el funcionamiento de la Instancia Tripartita de Protección y Seguridad, la cual se encarga de gestionar, concertar, monitorear y hacer seguimiento a la implementación de las medidas de prevención, protección y seguridad integral, conforme a las competencias de las entidades, organismos de seguridad o instancias responsables del desarrollo de estas, tal como lo establece su reglamentación.

Aunado a ello, es de destacar, conforme lo dispone el artículo 2.4.1.8.6.2 del Decreto 638 de 2025, define que el PPI, además de integrarse de todas las medidas materiales e inmateriales definidas en las funciones de las competencias de dichas entidades en sede de atender los riesgos de seguridad humana de los antiguos integrantes de las FARC -EP y sus familiares, también se articula con el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, así como con el Plan Estratégico de Seguridad y Protección además de las medidas e instancias que hacen parte del Decreto Ley 895 de 2017, en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y el Decreto 299 de 2017.

En ese orden de ideas, conforme a lo establecido en el Decreto 2124 de 2017, por el cual se reglamentó el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se resalta la importante labor en materia de prevención y protección de riesgos que se articula directamente con la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Por ello, conforme al objeto del presente, es fundamental señalar algunos de los principios que rigen este sistema, tal como dispone su artículo 3°, tales como: colaboración armónica, la confidencialidad, la coordinación y corresponsabilidad institucional y la información compartida, los cuales, se alinean con algunos de sus objetivos específicos, de acuerdo a lo señalado en el artículo 5), de los cuales se rescatan:

"1. Monitorear riesgos para la prevención de violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales, incluyendo organizaciones denominadas como sucesoras del paramilitarismo, en nivel nacional y territorial.

2. Advertir oportunamente sobre los riesgos de ocurrencia de violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al derecho internacional humanitaria"

Ahora bien, respecto a la composición de la CIPRAT, cabe la pena destacar que de conformidad con lo señalado con el artículo 9) ibidem, podrán ser invitados "El Defensor del Pueblo o su delegado, el Procurador General de la Nación o su delegado, y el Fiscal General de la Nación o su delegado, también serán invitados, sin detrimento de la autonomía en el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales"; y, conforme a esto, en relación con las funciones de esta comisión, se menciona que dentro de estas se encuentra la de "Activar canales de comunicación con entidades

y autoridades nacionales y territoriales con el propósito de recolectar y procesar información que permita identificar la evolución del riesgo, su actuación y la respuesta rápida".

Tales canales de comunicación, que reafirman la importancia de la articulación, la colaboración e intercambio de información, incluyen también a aquella con la que cuenta la Fiscalía General de la Nación, tal como lo consigna el Decreto 660 de 2018 en su artículo 2.4.1.8.7.4, sobre las Garantías a la actividad de denuncia, seguimiento a la investigación y efectividad de la persecución penal, específicamente en su parágrafos 2 y 3, menciona que estas estrategias de fortalecimiento de la capacidad de denuncia "se articulará con la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales que Atentan Contra la Construcción de la Paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo y su plan de acción formulados en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad".

Igualmente, dicha estrategia "deberá coordinarse con la Instancia de Alto Nivel del SISEP, la Fiscalía General de la Nación, el Comité de Impulso a las Investigaciones del SISEP y el Ministerio del Interior en concordancia con el Decreto 660 de 2018".

Específicamente, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Ley 898 de 2017, se puede establecer que la finalidad de la Unidad Especial de Investigación es la de Investigar a miembros de las organizaciones criminales, responsables de los homicidios, defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y firmantes del Acuerdo de Paz. Dicha labor, depende necesariamente de una metodología de investigación que abarque el contexto y la caracterización de los responsables de estas conductas como miembros de grupos armados, organizados, igualmente, en aplicación del enfoque diferencial, respecto de las víctimas de estos delitos, al ser parte de poblaciones históricamente afectadas.

Ahora bien, en cuanto a la participación en espacios o instancias, debe señalarse que tanto la Fiscalía, como la Unidad Especial de Investigación, participa de los siguientes espacios:

- *Comisión nacional de garantías de seguridad.*
- *Comisión intersectorial para la respuesta rápida a las alertas tempranas – CIPRAT.*
- *Subcomisión plan estratégico de seguridad y protección para firmantes del acuerdo de paz*
- *Mesas tripartitas.*

Por lo tanto, si bien la ARN gestiona, coordina y articula junto con las entidades responsables la implementación de las políticas de reincorporación a través de su participación en comisiones, sistemas y programas, ello no significa que pueda suplir las competencias o reemplazar la misionalidad de otras entidades a la hora de desarrollar tales esfuerzos. Y tal como se ha reseñado anteriormente, la Fiscalía General de la Nación, en especial su Unidad Especial de Investigación, es responsable de adelantar acciones fundamentales a la hora de investigar y analizar la situación de riesgos, y violación de derechos de la población firmante.

En consecuencia, la labor de la ARN ante la fiscalía general de la Nación y la Unidad Especial de Investigación, consiste en primer lugar, en lograr articular el eficaz intercambio de información, en cumplimiento de la legislación en materia sobre el acceso, uso e intercambio de esta, con el debido respeto de las garantías fundamentales, información sensible y reservado.

Por tanto, en razón al esfuerzo de la ARN en fortalecer e implementar dignamente la política de reincorporación, desde la Dirección General de la ARN se cuenta con un Equipo de Prevención de

Riesgos, el cual se encarga de monitorear, participar y articular con las entidades responsables y los actores sociales en territorio, tanto en las instancias oficiales como a nivel territorial, las acciones que respondan de manera adecuada e inmediata a las emergencias; así, como la prevención urgente de riesgos que amenazan a la población firmante.

De esta manera, desde dicho equipo se está desplegando una estrategia en la que en garantía del principio de colaboración armónica e intercambio de información, se pueda acceder a través de la FGN, a las sentencias y expedientes, para así realizar un análisis propio de carácter mixto que abarque más allá de lo cuantitativo y pueda ser abordado teniendo en cuenta los móviles, patrones sistemáticos (de existir), estructuras o grupos responsables, los escenarios de riesgo, la vulnerabilidad real y demás variables y fuentes de información complementarias que permitan a la ARN mejorar su funcionamiento, generar las correspondientes alertas, articulaciones y recomendaciones no vinculantes ante las demás entidades que complementariamente implementan este punto del Acuerdo Final".

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - CSM

Respuesta remitida por CSM, el 30 de octubre de 2025, mediante oficio sin número del 29 de octubre de 2025. Esto, en respuesta a la observación No. COH_7979_2025-2-AU-CU-Recomendaciones Informe Final CEV - ARN - CSM, la cual fue comunicada al CSM mediante oficio No. 2025EE0223131 del 20 de octubre de 2025.

"Si *bien la ARN gestiona, coordina y articula junto con las entidades responsables la implementación de las políticas de reincorporación a través de su participación en comisiones, sistemas y programas, es la FGN, en especial su Unidad Especial de Investigación, la responsable de adelantar acciones fundamentales a la hora de investigar y analizar la situación de riesgos, y violación de derechos de la población firma*nte."

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

La respuesta de la ARN se observa que desde su gestión la entidad ha realizado acciones que contribuyen a la implementación de esta recomendación de la CEV, razón por la cual, se retira la incidencia disciplinaria, pero se configura como hallazgo, el cual se incluye en el informe de auditoría, ya que la ARN no ha adoptado formalmente la recomendación de la CEV y no se está realizando seguimiento a su nivel de cumplimiento.

La respuesta del CSM ratifica que la ARN es una Entidad llamada a gestionar, coordinar y articular con las entidades responsables la implementación de las políticas de reincorporación y que es la Unidad Especial de Investigación de la FGN la llamada a investigar y analizar la situación de riesgos y violación de derechos de la población objeto de la ARN.

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar la eficiencia de la gestión fiscal y presupuestal en la asignación y ejecución de recursos para proyectos de inversión con marcador construcción de paz, para atender las recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad, mediante la construcción de obras de infraestructura pública en la vigencia 2024, por la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF.

4.3.1 Proyectos de Inversión con marcador construcción de Paz

De la base de datos del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, del Sistema de Planes de Mejoramiento Institucional – SPI y del Plan de Implementación Institucional de Políticas - PIIP, el cual registra los Proyectos de Inversión marcados con Construcción de Paz desde la vigencia 2021 al 2024 I Semestre, por $998.624.302.400, se seleccionaron los proyectos de inversión a partir de la vigencia 2023 al 2024 I semestre, información que se complementó con la suministrada por la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF, correspondiente al II semestre del 2024 y I semestre del 2025; en consecuencia, el total del universo para el periodo en mención de la presente auditoría fue de $602.692.438.349.

Como resultado de la auditoría en este objetivo, en el INMLCF, JEP, DP, MJD, UBPD y ARN, se detectaron las siguientes situaciones:

Instituto de Medicina Legal – INMLCF

En INMLCF para el periodo evaluado contó con un proyecto de inversión con marcador construcción de Paz identificado con el número BPIN 2018011001125, orientado al fortalecimiento de la capacidad técnico-científica del Instituto en el contexto del posconflicto, cuyo desarrollo se encuentra en curso.

No obstante, durante la revisión se identificaron limitaciones en la gestión financiera del proyecto derivadas de la insuficiencia en la asignación del PAC, lo que ha restringido la oportunidad en la programación de pagos y la ejecución de compromisos contractuales, afectando parcialmente el ritmo previsto de avance presupuestal y operativo, situación que es generada por el gobierno nacional para la asignación de recursos.

A pesar de ello, el proyecto conserva coherencia con sus objetivos misionales y continúa aportando al fortalecimiento institucional en materia de búsqueda, identificación y restitución digna de personas dadas por desaparecidas.

Jurisdicción Especial para la Paz – JEP

Durante el desarrollo de la auditoría se examinaron ocho (8) proyectos de Inversión con marcador construcción de Paz, identificados con los números BPIN 2018011000833,

2018011001068, 2018011001175, 2022011000049, 2022011000057, 2022011000068, 2300000000185 y 2300000000214, cuyo valor asciende a $367.067.277.558.

El análisis efectuado permitió verificar que los proyectos presentan una planeación técnica y financiera acorde con los lineamientos de inversión pública, evidenciando coherencia entre los objetivos formulados, los recursos asignados y los resultados esperados.

Asimismo, se constató que los procesos de ejecución y seguimiento se ajustan a los parámetros jurídicos, financieros y normativos establecidos dentro del marco legal vigente, sin que se identifiquen desviaciones significativas que comprometan la finalidad de los proyectos o la eficiencia en el uso de los recursos.

En términos generales, los resultados del examen reflejan una gestión adecuada y conforme a los principios de legalidad, eficiencia y transparencia, en el marco de los objetivos institucionales de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Defensoría del Pueblo – DP

Durante el desarrollo de la auditoría se analizó el proyecto de Inversión con marcador construcción de Paz, identificado con el número BPIN 2021011000074, cuyo valor asciende a $17.921.845.471.
El análisis efectuado permitió verificar que el proyecto presenta una planeación técnica y financiera acorde con los lineamientos de inversión pública, evidenciando coherencia entre los objetivos formulados, los recursos asignados y los resultados esperados.

Asimismo, se constató que los procesos de ejecución y seguimiento se ajustan a los parámetros jurídicos, financieros y normativos establecidos dentro del marco legal vigente, sin que se identifiquen desviaciones significativas que comprometan la finalidad de los proyectos o la eficiencia en el uso de los recursos.

En términos generales, los resultados del examen reflejan una gestión adecuada y conforme a los principios de legalidad, eficiencia y transparencia, en el marco de los objetivos institucionales de la Defensoría del Pueblo.

Ministerio de Justicia y del Derecho- MJD

Durante el desarrollo de la auditoría se analizaron los proyectos de inversión con marcador construcción de Paz, identificados con los números BPIN 2020011000085, 2020011000100, 2020011000103, 2020011000105 y 2020011000121, cuyo valor asciende a $16.164.801.128.

El análisis efectuado permitió verificar que los proyectos presentan una planeación técnica y financiera acorde con los lineamientos de inversión pública, evidenciando coherencia entre los objetivos formulados, los recursos asignados y los resultados esperados.

Asimismo, se constató que los procesos de ejecución y seguimiento se ajustan a los parámetros jurídicos, financieros y normativos establecidos dentro del marco legal vigente, sin que se identifiquen desviaciones significativas que comprometan la finalidad de los proyectos o la eficiencia en el uso de los recursos.

En términos generales, los resultados del examen reflejan una gestión adecuada y conforme a los principios de legalidad, eficiencia y transparencia, en el marco de los objetivos institucionales del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas - UBDP

En el desarrollo de la auditoría se analizaron los proyectos de Inversión con marcador construcción de Paz, identificados con los números BPIN 2018011000898, 2020011000014, 2020011000077, 20240000000120 y 20240000000121, cuyo valor asciende a $153.615.536.336.

El análisis permitió verificar que los proyectos presentan una planeación técnica y financiera acorde con los lineamientos de inversión pública, evidenciando coherencia entre los objetivos formulados, los recursos asignados y los resultados esperados.

Asimismo, se constató que los procesos de ejecución y seguimiento se ajustan a los parámetros jurídicos, financieros y normativos establecidos dentro del marco legal vigente, sin que se identifiquen desviaciones significativas que comprometan la finalidad de los proyectos o la eficiencia en el uso de los recursos.

En términos generales, los resultados del examen reflejan una gestión adecuada y conforme a los principios de legalidad, eficiencia y transparencia, en el marco de los objetivos institucionales de la Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

Agencia para la Reincorporación y Normalización – ARN

En desarrollo de la presente Auditoría de Cumplimiento, se analizaron los proyectos de inversión 2018011000564, 2018011000660, 202400000000249 y 202400000003825, cuyo valor asciende a $383.390.044.779.

Del análisis efectuado, se identificó que los proyectos de inversión 2018011000564, 202400000000249 y 202400000003825 presentan una planeación técnica y financiera acorde con los lineamientos de inversión pública, evidenciando coherencia entre los objetivos formulados, los recursos asignados y los resultados esperados.

Respecto del proyecto de inversión 2018011000660, se observó que en la vigencia 2022 tuvo una pérdida de apropiación por $1.730.000.000, debido a que no se logró comprometer la totalidad del presupuesto asignado.

De lo anterior se derivó el siguiente hallazgo de auditoría:

Hallazgo 21. COH_8211_2025-2-AU-CU Ejecución Presupuestal Proyecto de Inversión 2018011000660 - ARN

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia de1991- Artículo 209
- Ley 87 del 29 de noviembre de 1993 - Artículo 2, literal d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional.
- Ley 819 del 9 de julio de 2003- Artículo 8
- Decreto 111 del 15 de enero de 1996 - Artículo 13,14 y 89.

CONDICIÓN

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento adelantada por la Contraloría General de la República en el segundo semestre del 2025, cuyo Objetivo General consiste en "*Evaluar el cumplimiento del seguimiento a lo implementado de lo pactado en el acuerdo final de Paz desde las recomendaciones dejadas por la Comisión de la Verdad (CEV), a la JEP, UBPD, ARN, MJD, DEFENSORIA e INMLCF*", mediante oficio No. OFI25-014910 del 02 de julio de 2025 la ARN reportó el Proyecto de Inversión 2018011000660 para el "*Fortalecimiento de la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP*".

Este proyecto durante la vigencia 2022 tuvo una apropiación de $2.586.000.000, con una ejecución por $856.000.000, equivalente al 33%, lo que conlleva a una pérdida de recursos no ejecutados por $1.730.000.000.

Para la vigencia 2023, el proyecto de inversión tuvo una apropiación por $1.500.000.000 y obligaciones por el mismo valor. Lo cual permite observar que los recursos no ejecutados de la vigencia 2022 debieron ser devueltos al Tesoro Nacional.

CAUSA

La baja ejecución de este proyecto de inversión, se originó por debilidades en la planeación del presupuesto que no logró comprometer la totalidad de los recursos apropiados para la vigencia 2022, mediante la suscripción de contratos y/o convenios previstos.

EFECTO

Situación que genera pérdida de recursos sin ejecutar los cuales la ARN había solicitado para la vigencia 2022, e incide en el cumplimiento de las metas que la Entidad tiene a cargo para la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"Los recursos no ejecutados corresponden exclusivamente a aquellos focalizados en el trazador presupuestal de pueblos indígenas, orientados a apoyar la implementación del Programa Especial

de Armonización (PEA), compromiso derivado del componente étnico del proceso de reincorporación. Esta situación tiene sustento en los siguientes hechos:

El 29 de julio de 2020, la ARN concertó una ruta metodológica especial y excepcional para la consulta previa del "Programa Especial de Armonización indígena" (en adelante PEAI), con la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (en adelante CDDHHPI), la cual fue protocolizada el 05 de agosto del mismo año, en el marco de una sesión ampliada de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (en adelante MPC) y la CDDHHPI.

En el marco de la fase II de la ruta aludida, la ARN suscribió convenios para su implementación, así: el 10 de diciembre de 2021, el equipo técnico de las organizaciones indígenas entregó el documento PEAI, el cual constituye su instrumento jurídico. Previo a ello, entregaron también la agenda acordada para la concertación y protocolización en el marco de la MPC, del 12 al 18 de diciembre de 2021. No obstante, el 11 de diciembre, el Ministerio del Interior envío el OFI2021-35302 - DAI-2200 al Secretario Técnico de la MPC señalando que "...no será posible llevarla cabo en las fechas y condiciones por ustedes planteadas…"; información que se evidencia en el informe de actividades del Convenio 1521 de 2021, correspondiente al mes de diciembre.

En este sentido, con el fin de dar continuidad a la consulta previa, durante el año 2022, la ARN lideró nuevamente ejercicios de alistamiento y articulación interinstitucional con más de 30 entidades públicas, relacionados con la socialización del documento propuesta PEAI. Lo anterior, se encuentra "sustentado en la trazabilidad de los correos remitidos a las entidades, los 7 ejercicios de alistamiento y los listados de asistencia tanto presenciales como virtuales y la matriz retroalimentada", como quedo expresado en el acta de fecha 29 de octubre de 2022, mediante la cual se definieron mecanismos y estrategias para garantizar la culminación exitosa de la consulta previa del PEAI. Con ello, se facilitó la revisión por parte de las entidades de la propuesta del PEA y se contribuyó a la generación de contrapropuestas sectoriales que permitieran avanzar hacia su concertación y protocolización.

En el marco de este proceso, se desarrollaron dos sesiones técnicas de concertación en octubre de 2022 (del 10 al 14 y del 26 al 29), en el seno de la Mesa Permanente de Concertación (MPC) y la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CDDHHPI), logrando la concertación del 59% de los apartados del programa (antecedentes, objetivos, principios, población beneficiaria, medidas de armonización, fases y rutas). No obstante, la concertación integral del PEA no pudo concluirse dentro de la vigencia, pese a los múltiples esfuerzos realizados por la ARN, las organizaciones indígenas y muchas entidades del Gobierno Nacional, por los obstáculos que se presentaron, los cuales fueron planteados por los convivientes (Gobierno Mayor y OPIAC) en los informes finales de la Fase III "Ajustes y consolidación de la propuesta de Programa Especial de Armonización y su instrumento normativo y concertación técnica" en el año 2022, relativos a:

a. Persistencia en la falta de participación de algunas las entidades.

Uno de los retos identificados para lograr la concertación fue la ausencia de algunas entidades del gobierno o su falta participación en los momentos específicos, con el fin de lograr medidas frente a las necesidades y dificultades que enfrentan los pueblos indígenas en sus territorios.

b. Desconocimiento del enfoque diferencial indígena y derechos de los pueblos indígenas por parte de funcionarios y/o contratista de algunas entidades.

El desconocimiento especializado fue uno de los mayores obstáculos para generar acuerdos. Algunos funcionarios desconocían los derechos de los pueblos indígenas, los avances jurisprudenciales y las políticas alcanzadas, o ignoraban las necesidades y realidades de los territorios. Incluso, en ocasiones no lograron explicar el enfoque indígena de su oferta institucional.

Asimismo, se señaló que el Ministerio del Interior en próximas sesiones debía delegar a personas con conocimientos especializados que orienten a las demás entidades en dicha materia. Con ello, se podría superar la renuencia que en ocasiones se percibió de algunas entidades cuando el equipo indígena explicaba algún tema de su experticia.

c. Ausencia de funcionarios con capacidad de decisión.
La ausencia de funcionarios con capacidad de decisión que, además, se rehusaron a tener discusiones sobre la necesidad de adecuar la oferta institucional existente porque asistieron con facultades limitadas al proceso de diálogo, se constituyó en un obstáculo. Se requería la presencia de funcionarios con capacidad de decisión debidamente establecidas, preferiblemente de alto nivel o con interlocución directa con los jefes de cartera.

d. Silencio sobre las solicitudes estructurales y transversales expresadas reiteradamente por los comisionados indígenas de la CDDHHPI.

Falta de respuesta a las peticiones de los comisionados indígenas de la CDDHHPI y ofrecer soluciones que permitieran superar las preocupaciones expresadas por las organizaciones indígenas sobre el futuro del PEAI. Al respecto, es necesario reconocer que el silencio hasta ese momento guardado por los Ministros de Hacienda, Interior, Educación y Defensa, no solo constituyó una vulneración permanente a los derechos fundamentales de sujetos de especial protección; sino que, desdibujó el principio de gobierno a gobierno reiterado por el Presidente de la República al momento de señalar el tipo de relacionamiento que debe regir entre su gabinete y los pueblos indígenas.

e. Ausencia de entidades garantes.

Presencia más activa del Ministerio del Interior como garante del derecho fundamental a la consulta y consentimiento previo, libre e informado. Esto implicó que, debía contar con delegados en todas las comisiones de discusión y diferenciar su rol como gobierno negociador y como garante, de manera que su participación cumpliera con su misionalidad. Además, debía acatar las obligaciones que le han sido establecidas en el Decreto 1396 de 1997, entre ellas la de gestión, coordinación y llevar las actas.

En consecuencia, se acordó continuar el proceso durante 2023, de ahí que los recursos programados en el año 2022 para la implementación del componente indígena del PEA no pudieran ejecutarse, dado que la culminación de la concertación y protocolización del Programa constituye un requisito previo y obligatorio para la suscripción de contratos o convenios orientados a su ejecución".

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

La respuesta de la ARN denota debilidades en la etapa de formulación del Proyecto de Inversión, puesto que su demora en el 2022 se originó por factores que hacen parte de la Formulación y estructuración de proyectos de inversión pública.

Lo que no permitió que se ejecutara el presupuesto conforme a la normatividad correspondiente al principio de anualidad para el año 2022.

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado frente la baja ejecución presupuestal del proyecto para la vigencia 2022, por lo anterior, se confirma lo observado y se configura como hallazgo administrativo.

4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar la contratación adelantada por la JEP, UBPD, ARN, MJD, DP e INMLCF, para el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en la vigencia 2024, enfocada en proyectos de inversión.

4.4.1 Evaluación de la contratación para el cumplimiento de las recomendaciones

En el desarrollo de la auditoría de cumplimiento se evaluaron 138 contratos suscritos por las entidades sujetos de auditoría, que corresponde a un total de $209.560.153.587.
En la evaluación se aplicaron los criterios normativos definidos en el plan de trabajo, con énfasis en la verificación de la implementación y cumplimiento de las recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones:

Instituto de Medicina Legal – INMLCF

En el desarrollo de la auditoría de cumplimiento a las recomendaciones del informe final de la CEV, se evaluaron diez (10) contratos, suscritos por un valor de $12.914.095.079, orientados al fortalecimiento institucional mediante la adquisición de equipos médicos, insumos de genética y equipos de rayos x.

Del análisis efectuado se evidencio que los procesos contractuales se encuentran debidamente soportados en los principios de planeación, transparencia y eficiencia, cumpliendo con los requisitos técnicos jurídicos y financieros establecidos en la normatividad vigente. Asimismo, se verifico que las metas físicas y financieras presentan niveles adecuados de ejecución, sin identificarse hallazgos ni situaciones de incumplimiento que afecten la correcta gestión de los recursos evaluados.

En consecuencia, se concluye que el INMLCF viene dando cumplimiento a los objetivos propuestos, garantizando la adecuada utilización de los recursos públicos destinados al fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

Jurisdicción Especial para la Paz – JEP

En el desarrollo de la auditoría de cumplimiento a las recomendaciones del informe final de la CEV, se evaluaron treinta y nueve (39) contratos, por $6.339.577.199, suscritos en la modalidad prestación de servicios, con recursos asignados al cumplimiento y funcionalidad de los proyectos con marcación de paz.

Del análisis efectuado se evidenció que los procesos contractuales se encuentran debidamente soportados en los principios de planeación, transparencia y eficiencia, cumpliendo con los requisitos técnicos jurídicos y financieros establecidos en la normatividad vigente. Asimismo, se verificó que las metas físicas y financieras presentan niveles adecuados de ejecución, sin identificarse hallazgos ni situaciones de incumplimiento que afecten la correcta gestión de los recursos evaluados.

En consecuencia, se concluye que la JEP viene dando cumplimiento a los objetivos propuestos, garantizando la adecuada utilización de los recursos públicos destinados al fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

Defensoría del Pueblo – DP

Conforme la revisión contractual efectuada sobre la totalidad de los treinta y siete (37) contratos establecidos en la muestra, por $2.452.415.000,00, se evidenció que ninguno de los contratos revisados guarda relación directa o taxativa con el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CEV en cabeza de la Defensoría del Pueblo; no obstante, se constató que dichas contrataciones se enmarcan dentro de las acciones propias de la misionalidad institucional, contribuyendo al fortalecimiento de las funciones asignadas a la entidad.

Asimismo, del análisis realizado durante el desarrollo de la auditoría no se identificaron situaciones irregulares, deficiencias administrativas ni hallazgos asociados al proceso de contratación, verificándose el cumplimiento de los principios de planeación, transparencia y eficiencia en la gestión contractual.

En consecuencia, se concluye que la Defensoría del Pueblo da cumplimiento a los contratos suscritos conforme a la normativa vigente, garantizando una adecuada ejecución administrativa y financiera de los recursos evaluados.

Ministerio de Justicia y del Derecho- MJD

En el desarrollo de la auditoría de cumplimiento a las recomendaciones del informe final de la CEV, se evaluaron diecisiete (17) contratos, por $14.858.445.776, suscritos en la modalidad prestación de servicios, con recursos asignados al cumplimiento y funcionalidad de los proyectos con marcación de paz.

Del análisis efectuado se evidenció que los procesos contractuales se encuentran debidamente soportados en los principios de planeación, transparencia y eficiencia, cumpliendo con los requisitos técnicos jurídicos y financieros establecidos en la normatividad vigente; asimismo, se verificó que las metas físicas y financieras presentan niveles adecuados de ejecución, sin identificarse hallazgos ni situaciones de incumplimiento que afecten la correcta gestión de los recursos evaluados.

En consecuencia, se concluye que el MJD viene dando cumplimiento a los objetivos propuestos, garantizando la adecuada utilización de los recursos públicos destinados al fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBDP

En el desarrollo de la auditoría de cumplimiento a las recomendaciones del informe final de la CEV, se evaluaron diecisiete (17) contratos, por $44.859.399.222, suscritos en sus diferentes modalidades, con recursos asignados al cumplimiento y funcionalidad de los proyectos con marcación de paz.

Como resultado de la auditoría en este objetivo, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron presentadas como observaciones a la entidad y validadas como hallazgos de auditoría, así:

Hallazgo 22. COH_7484_2025-2-AU-CU Mayores valores pagados del Contrato 414-2023 - UBDP

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22,113, 209
- Decreto Ley 589 de 2017. Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.
- Manual para la Contratación y Supervisión de la UBPD Numeral 6.3 - Actividades del Supervisor o Interventor.
- Contrato 414 del 2023, Cláusula 6.3 - Operación
- Resolución 42 del 2020, artículo 55, requisitos y condiciones de documentos soporte en adquisiciones efectuadas a sujetos no obligados a expedir factura de venta o documento equivalente.

CONDICIÓN

En el desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento al seguimiento de las recomendaciones de la CEV vigencia 2024, se analizó el contrato de prestación de servicios N°.414 del 05 de diciembre de 2023, suscrito entre la UBPD y GEOCAPITAL S.A., por $12.367.961.730, con el objeto de: *"Prestar el servicio de apoyo logístico necesario para la organización y realización de eventos y actividades que requiera la UBPD en el contexto y en razón del conflicto armado."*, observándose en la *"CLÁSULA 6.3 – OPERACIÓN"*, lo siguiente:

"costos directos, se debe presentar los siguientes documentos: "Factura cumpliendo con los requisitos legales vigentes que acredite la totalidad de los eventos y servicios efectivamente prestados ejecutados y legalizados en el mes, la cual deberá cumplir con los requisitos del Estatuto Tributario, artículo 617. Previamente deberá presentar la prefactura para cada uno de los eventos que hayan sido autorizados por el supervisor, siempre que hayan sido recibidos a satisfacción por este y por el comitente comprador junto con un paz y salvo por concepto de pago a todos los proveedores involucrados en la ejecución de los eventos"

"costos indirectos se debe presentar los siguientes documentos: "Factura(s) cumpliendo con los requisitos legales vigentes que acredite(n) la totalidad de los costos indirectos de los eventos y servicios efectivamente prestados, ejecutados y legalizados, la(s) cual(es) deberá(n) cumplir con los requisitos del Estatuto Tributario, artículo 617, y seguir las instrucciones de la supervisión para efectos de la facturación. Previamente deberá presentar la prefactura para cada uno de los eventos que hayan sido autorizados por el supervisor, siempre que hayan sido recibidos a satisfacción por este y por el comitente comprador junto con un paz y salvo por concepto de pago a todos los proveedores involucrados en la ejecución de los eventos."

En consecuencia, para cada evento ejecutado en el marco del contrato se presentan los siguientes documentos:

1. Solicitud de evento: Documento con el cual se requieren los bienes y servicios necesarios para la realización del evento.
2. Autorización de novedades: Documento diligenciado cuando el evento requiera la cancelación o adición de algún bien o servicio.
3. Acta de recibido de bienes, elementos y/o servicios: Documento mediante el cual el responsable del evento realiza la descripción de los elementos suministrados en la ejecución del evento.
4. Prefactura: Documento en el cual se realiza la liquidación de los valores de los ítems que el contratista suministro en el evento.
5. Factura: En las facturas se cobran los ítems liquidados en las prefecturas de varios eventos.

Realizada la verificación de los documentos mencionados se evidenció que para algunos eventos las prefactura y facturas presentadas por el contratista, no coinciden con lo avalado por el supervisor del contrato mediante las actas de recibido de bienes, elementos y/o servicios.

COMO

El 15 de agosto del 2025, mediante oficio con asunto *"Solicitud de Información AC-2025 - contratos 414 – 2023 y 381-2025"*, se solicitó a la entidad que allegará los soportes de los ítems relacionados en las facturas presentadas en la ejecución del contrato en mención.

El 22 de agosto del 2025, se recibe el oficio con asunto "Respuesta Solicitud de Información AC-2025 - contratos 414 - 2023 y 381-2025", junto con los documentos pertinentes a cada evento, tales como: solicitud del evento; autorización de novedades (si procede); acta de

recepción de bienes, elementos y/o servicios; prefactura del evento; facturas y algunos soportes de los costos indirectos.

Revisados los documentos recibidos con la respuesta y los archivos registrados en el SECOP II, se evidencia que en algunos eventos se cancelaron más ítems de los solicitados y/o recibidos; por lo anterior, de los 1967 eventos realizados se tomó una muestra de 155 eventos, en donde se evidenciaron las siguientes inconsistencias.

Evento	Inconsistencia	Mayor Valor Pagado	Factura	Fecha
6	Se pagaron adicionales a lo solicitado 10 almuerzos y 10 hidrataciones y no se recibió el apoyo operativo, sin embargo, se pagó.	862.248,46	2377	22/02/2024
9	Se pagaron adicionales a lo recibido 2 refrigerios y 2 almuerzo.	95.958,00	2377	22/02/2024
20	Se pago 1 apoyo operativo adicional a lo recibido	229.666,80	2377	22/02/2024
41	En el acta de recibido de bienes, elementos y/o servicios no se indica el número de bienes y elementos entregados, solo se coloca una X en el lugar de las cantidades, sin embargo, se realizó el cobro de los costos directos e indirectos.	3.555.329,04	2377	22/02/2024
5	Se pagó 1 servicios de Van, modelo 2014 para 10 personas adicional a lo solicitado.	2.022.046,90	2423	01//04/2024
58	En el acta de recibido de bienes, elementos y/o servicios no se indica el número de bienes y elementos entregados, solo se coloca una X en el lugar de las cantidades, sin embargo, se realizó el cobro de costos directos e indirectos.	1.414.454,59	2425	03/04/2024
113	Se pagó 1 servicio de catering que no se recibió	107.446,69	2428	03/04/2024
122	Se pagó 1 apoyo logístico que no se recibió	199.355,81	2425	03/04/2024
124	Se pagaron 2 apoyos operativos que no fueron solicitados.	54.957,57	2425	03/04/2024
136	Se solicito 1 apoyo operativo el cual no fue recibido, además, este fue pagado.	236.806,80	2425	03/04/2024
66	Se solicitaron 2 apoyos operativos, sin embargo, no se recibió ninguno, además, se pagó 1 apoyo operativo.	25.153,73	2449	25/04/2024
99	Se presto y pagó un servicio de apoyo operativo que no fue solicitado.	236.806,80	2449	25/04/2024
Mayor Valor Pagado Total		**9.040.230,19**	**Vigencia 2024**	

Para los anteriores eventos descritos. no se evidencia observación alguna en las respectivas actas ni formato de autorización de novedades, que soporte las inconsistencias enunciadas.

CAUSA

Deficiencias en la supervisión de contrato, lo que evidencia incumplimiento de las actividades del supervisor expuestas en el Manual de Contratación de la UBPD, numeral 6.3., en el cual se establece que el supervisor debe controlar la ejecución contractual, mediante la revisión de los documentos que hacen parte integral del mismo; además, verificar las actas de entrega de bienes, obras y servicios.

EFECTO

Lo anterior genera deficiencias sobre la documentación que soporta los pagos en la ejecución del contrato y presuntas irregularidades en la validez de las actas de entrega de bienes, elementos y/o servicios, remitidos por la entidad a la auditoría.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Respuesta de la observación inicial recibida el 17 de octubre de 2025, en los siguientes términos:

Evento 006:
Observación: Se pagaron adicionales a lo solicitado 10 almuerzos y 10 hidrataciones no se recibió apoyo operativo, sin embargo, se pagó.
Es preciso indicar, que en la gestión documental del expediente involuntariamente se cargó la primera versión del Acta de recibido de bienes, elementos y/o servicio recibido el 25 de enero de 2024. Sin embargo, el documento que debía cargarse era la versión final ajustada y recibida el 31 de enero del mismo año en la que se certificó la entrega del servicio de apoyo operativo acreditando con ello que este sí se prestó, por lo tanto, se pagó.

En cuanto a Aclaración de los servicios adicionales de 10 almuerzos y 10 botellas de agua, esta novedad fue formalizada por el coordinador del GITT Guaviare, sin embargo, en la gestión documental del expediente, involuntariamente no fue actualizada en la correspondiente carpeta.
Evento 005:
Observación: Se pagó 1 servicio de Van, modelo 2014 para 10 personas adicional a lo solicitado.
Teniendo en cuenta que en las observaciones y recomendaciones de la solicitud de evento se requirió que para el día 13 de enero de 2024 el servicio se preste hasta las 8:30 p.m.; y conforme al tarifario del contrato 414-2023 (ver anexo 8 Propuesta económica Douglas), los servicios de transporte que se presten después de las 6:01 p.m. y hasta las 8:59 p.m. de lunes a sábado se pagarán como horas extra diurnas con una tarifa diferente a la hora diurna.

En la prefactura del evento el servicio denominado "Van: modelo 2014 en adelante, capacidad: 10 personas mínimo, Trayectos según solicitud de la UBPD" se factura por horas de servicio conforme el tarifario del contrato 414-2023-UBPD así:

- *Sábado 13 enero de 2024 de 8:00 am a 6:00 pm para un total de 10 horas diurnas*
- *Sábado 13 enero de 2024 de 6:01 pm a 8:59 pm para un total de 3 horas diurnas extras*
- *Domingo 14 enero de 8:00 am a 6:00 pm para un total de 10 horas diurnas*

Como se puede observar, NO se está facturando y cobrando un servicio adicional "no solicitado" en el evento, lo que se discrimina en la prefactura del servicio prestado el día 13 de enero de 2024 es la diferencia de la tarifa de las horas en las cuales se prestó el servicio.

Evento 20:
Observación: Se pago 1 apoyo operativo adicional a lo recibido
Si bien en el Acta de Recibo de bienes, elementos y/o servicios existe un error de digitación al registrar únicamente un (1) Apoyo Operativo Territorial en su sección tabular tanto en la columna de cantidades solicitadas como en la columna de cantidades entregadas, teniendo en cuenta que en el formato de solicitud de evento se requieren dos (2) apoyos (uno por día), esta discrepancia es subsanada por la acreditación explícita de cumplimiento en la sección previa a la firma del servidor responsable ('Cumplió con lo solicitado'). Dicha validación no es un simple formalismo, sino una declaración de certeza que prevalece sobre el error de digitación en el desglose, confirmando que la totalidad de los servicios requeridos (incluyendo las cantidades) fueron recibidos a satisfacción.

Evento 113:
Observación: Se pago 1 servicio de catering que no se recibió

Si bien en el Acta de Recibo de bienes, elementos y/o servicios existe un error al no registrar el servicio de catering en su sección tabular, teniendo en cuenta que en el formato de solicitud de evento se requiere un (1) servicio de catering por un (1) día, esta discrepancia es subsanada por la acreditación explícita de cumplimiento en la sección previa a la firma del servidor responsable ('Cumplió con lo solicitado').

Dicha validación no es un simple formalismo, sino una declaración de certeza que prevalece sobre la omisión en el desglose, confirmando que la totalidad de los servicios requeridos fueron recibidos a satisfacción conforme la solicitud inicial.

Evento 122:
Observación: Se pagó 1 apoyo operativo adicional a lo recibido
Si bien en el Acta de Recibo de bienes, elementos y/o servicios existe un error al no registrar el servicio de Apoyo operativo Territorial (en el lugar solicitado) en su sección tabular, esta discrepancia es subsanada y desvirtuada por la acreditación explícita de cumplimiento en la sección previa a la firma del servidor responsable ('Cumplió con lo solicitado').Dicha validación no es un simple formalismo, sino una declaración de certeza que prevalece sobre el error de desglose, confirmando que la totalidad de los servicios requeridos fueron recibidos a satisfacción conforme la solicitud inicial.

Evento 124:
Observación: Se pagaron 2 apoyos operativos que no fueron solicitados.
Para el evento del 26 de febrero de 2024, se solicitó un único Apoyo operativo territorial (en el lugar solicitado) con una disponibilidad total de seis (6) horas, abarcando desde las 12:00 m. hasta las 6:00 p.m. Como se observa el tarifario no contempla un Apoyo Operativo Territorial por 6 horas, fue necesario que el operador logístico facturará el servicio desglosándolo en dos segmentos para ajustarse a las tarifas existentes:

Apoyo operativo territorial (en el lugar solicitado) por cuatro (4) horas (de 12:00 p.m. a 4:00 p.m.) y dos (2) horas adicionales (de 4:00 p.m. a 6:00 p.m.), con la tarifa correspondiente a "Apoyo operativo territorial en el lugar solicitado "Hora de servicio y/u Hora adicional" para un valor total de $213.708,74 más IVA.

Evento 99:
Observación: Se prestó y pagó un servicio de apoyo operativo que no fue solicitado.
Si bien es cierto en la solicitud inicial del evento no se requirió el servicio de apoyo logístico, mediante correo electrónico enviado el 20 de febrero de 2024, la supervisión remitió el formato de novedad solicitando adicionar un apoyo operativo territorial para el día 23 de febrero de 2024. (ver Anexo 18. correo envío novedad evento 099). En este correo se adjuntó el formato de autorización de novedad con las firmas correspondientes (ver Anexo 19. Novedad_099_J.D._FirmadoLV).

Es preciso aclarar que, por un error en la gestión documental del expediente, el documento de la novedad no fue archivado de manera individual en la carpeta del evento. Sin embargo, dicho formato de novedad se encuentra relacionado en la página 3 del documento 3.

PREFACTURA_099_CIMITARRA remitido a la Comisión Auditora de la CGR. Por lo anterior, se prestó y pagó un servicio de apoyo operativo solicitado mediante novedad.

Evento 009:
Observación: Se pagaron adicionales a lo recibido 2 refrigerios y 2 almuerzo.
Si bien en el Acta de Recibo de bienes, elementos y/o servicios existe un error al registrar la solicitud y entrega de 2 refrigerios y 2 almuerzos en su sección tabular, teniendo en cuenta que en el formato de solicitud de evento se requieren 4 refrigerios y 4 almuerzos (2 por cada día), esta discrepancia es subsanada y desvirtuada por la acreditación explícita de cumplimiento en la sección previa a la firma del servidor responsable ('Cumplió con lo solicitado'). Dicha validación no es un simple formalismo, sino una declaración de certeza que prevalece sobre el error de digitación en el desglose, confirmando que la totalidad de los servicios requeridos (incluyendo las cantidades) fueron recibidos a satisfacción conforme la solicitud inicial.

Evento 041:
Observación: En el acta de recibido de bienes, elementos y/o servicios no se indica el número de bienes y elementos entregados, solo se coloca una X en el lugar de las cantidades, sin embargo, se realizó el cobro de los costos directos e indirectos.
El uso de una 'X' en el campo de cantidad entregada no implica que los servicios se hayan dejado de entregar; por el contrario, se interpreta como una validación sumaria del ítem. Esta interpretación se sustenta en la declaración final del responsable, en la sección previa a la firma del servidor a cargo del evento en el acta de Recibo de bienes, elementos y/o servicios, quien certifica que el operador 'Cumplió con lo solicitado'. Este juicio integral de cumplimiento demuestra que el responsable dio por recibidos todos los servicios solicitados y las cantidades, cerrando de forma satisfactoria la acreditación del recibo.

Evento 066:
Observación: Se solicitaron 2 apoyos operativos, sin embargo, no se recibió ninguno, además, se pagó 1 apoyo operativo.
La solicitud inicial para el evento del 5 de febrero de 2024 incluía dos (2) apoyos operativos territoriales. Mediante radicado UBPD-3-2024-001503 del 2 de febrero de 2024, el Grupo Interno de Trabajo Territorial (GITT) solicitante remitió una novedad que cancelaba un (1) apoyo operativo, ajustando el servicio final a un único apoyo para la actividad, tal como fue aprobado por la supervisión (Ver Anexo 26. 1.1. NOVEDAD_066_SINCELEJO). Es preciso aclarar que, por un error involuntario en la gestión documental del expediente, el documento de la novedad no fue archivado de manera individual en la carpeta del evento, sin embargo, esta novedad fue tenida en cuenta para la prestación del servicio y su posterior liquidación y facturación. Por lo tanto, se procede a complementar y subsanar el expediente documental con la inclusión de este documento para asegurar la trazabilidad completa.

Ahora bien, con respecto al Acta de Recibo de bienes, elementos y/o servicios, en ésta el responsable del evento no registró la solicitud y entrega del apoyo operativo territorial, esta discrepancia es subsanada y desvirtuada por la acreditación explícita de cumplimiento firmada por el servidor responsable ('Cumplió con lo solicitado'). Dicha validación no es un simple formalismo, sino una declaración de certeza que prevalece sobre el error de desglose, confirmando que la totalidad de los servicios requeridos (incluyendo las cantidades) fueron recibidos a satisfacción conforme la solicitud inicial y la novedad.

Evento 058:
Observación: En el acta de recibido de bienes, elementos y/o servicios no se indica el número de bienes y elementos entregados, solo se coloca una X en el lugar de las cantidades, sin embargo, se realizó el cobro de los costos directos e indirectos

El uso de una 'X' en el campo de cantidad entregada no implica que los servicios se hayan dejado de entregar; por el contrario, se interpreta como una validación sumaria del ítem. Esta interpretación se sustenta en la declaración final del responsable, en la sección previa a la firma del servidor a cargo del evento en el acta de Recibo de bienes, elementos y/o servicios, quien certifica que el operador 'Cumplió con lo solicitado'. Este juicio integral de cumplimiento demuestra que el responsable dio por recibidos todos los servicios solicitados y las cantidades, cerrando de forma satisfactoria la acreditación del recibo.

Evento 136:
Observación: Se solicitó 1 apoyo operativo el cual no fue recibido, además, este fue pagado
Si bien en el Acta de Recibo de bienes, elementos y/o servicios el responsable del evento no detalla las cantidades del servicio de Apoyo Operativo Territorial en la sección tabular, teniendo en cuenta que en el formato de solicitud de evento se requiere 1 apoyo operativo territorial por un día, la acreditación explícita de cumplimiento que figura inmediatamente antes de la firma del responsable ("Cumplió con lo solicitado") constituye una declaración de certeza suficiente. Dicha validación, emitida por el servidor a cargo del seguimiento del evento, permite inferir lógicamente y da fe de que la totalidad de los servicios, en las cantidades y condiciones requeridas, fueron recibidos a satisfacción, subsanando la omisión formal del desglose."
En fecha 27 de octubre 2025, se recibe respuesta al alcance mediante el cual se comunicó la incidencia penal por la modificación de las actas de entrega de bienes y/o servicios. Al cual la entidad remitió la respuesta, mencionando lo siguiente:

"En atención al oficio 2025EE0226401, recibido en la entidad el día 23 de octubre de 2025, en el cual se da alcance a la observación No. COH_7484_2025-2-AU-CU - AC-JEP-2025 – Auditoría de cumplimiento a la JEP, la UBPD, la ARN, el MJD, la DP y el INMLCF, en el marco de las competencias de esta Entidad y en el término otorgado, se emite respuesta a sus planteamientos en los siguientes términos:

I CONSIDERACIÓN PRELIMINAR FRENTE AL CUMPLIMIENTO DE LA CARTA DE SALVAGUARDA

Respecto a la Carta de Salvaguarda, es importante señalar que la misma se suscribió por parte de la Doctora LUZ JANETH FORERO MARTÍNEZ, Directora General de la UBPD, con el pleno compromiso de brindar información fidedigna y completa sobre la gestión de la Entidad y sus procesos, garantizando la veracidad en todos los datos entregados formalmente a la Contraloría General de la República.

Indudablemente, este compromiso se mantiene vigente. En tal sentido, frente a lo ocurrido con la respuesta emitida a la Observación COH_7484_2025-2-AU-CU, la Directora General en reunión sostenida el 23 de octubre, exigió una explicación de lo sucedido a los/as servidores/as y contratistas que participaron en la elaboración, revisión y suscripción de dicha respuesta y nos hizo un fuerte llamado de atención, toda vez que inicio de la Auditoría, en el sentido de entregar de manera transparente y oportuna toda la información requerida por el Ente de Control, por lo cual reiteró la obligación de intensificar los esfuerzos institucionales necesarios para asegurar que la información que se suministre sea válida, precisa, completa e integral, en cumplimiento de los principios de transparencia, buena fe y responsabilidad, entre otros establecidos en la normativa vigente sobre acceso a la información pública.

De igual forma, la Directora General ordenó la revisión de los procedimientos que rigen las distintas actividades que desarrolla la Entidad, en aras de establecer controles más precisos y rigurosos que impidan la realización de cualquier tipo de acción que pueda generar duda sobre la veracidad y transparencia de la información que recopile o entregue la Entidad.

En cualquier caso, resulta necesario precisar que dada la naturaleza de las operaciones institucionales y la autonomía con la que cuentan los/as servidores/as para su efectiva realización, actos como los que originaron el referido alcance de la observación realizada por la Contraloría, corresponden a conductas estrictamente individuales, endilgables exclusivamente a sus autores; aspectos sobre los cuales la Directora no tiene el dominio del hecho, dado que se trata de asuntos meramente operativos que se encuentran por ende fuera de su esfera de control y conocimiento, al circunscribirse a la órbita de quienes los realizan.

(…)

En tal sentido y al encaminarse el compromiso de la Directora General a garantizar la transparencia institucional, se procederá a poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos ocurridos, con el propósito de que se adelanten las acciones correspondientes que permitan esclarecer lo sucedido.
Así mismo, al interior de la entidad, se activó la potestad disciplinaria, en aras de determinar si las presuntas conductas observadas por el ente de control se encuadran o no en una posible responsabilidad disciplinaria.

(…)

En tal sentido es menester concluir que, para el 17 de octubre de 2025, tanto la Directora como Secretario General, se encontraban en una situación administrativa de comisión de servicios en el exterior, la cual en virtud del numeral 4 del artículo 2.2.5.2.2 del Decreto 1083 de 2015 genera vacancia temporal, es decir había una separación temporal de sus empleos, por lo cual de ninguna manera tuvieron participación en las situaciones relacionadas en el alcance a la observación COH_7484_2025-2-AU-CU.

Por último y una vez conocida la situación el 23 de octubre de 2025, la Directora General, reunió de manera inmediata a cada una de las personas que intervinieron en la construcción de la respuesta, ordenado la realización de las siguientes acciones:

1. Adoptar de manera inmediata acciones de mejora, relacionadas con la actualización de los procedimientos de supervisión de contratos, o la implementación de mayores controles, que imposibiliten que se generen situaciones como las abordadas durante la reunión y para evitar que se repitan.

2. Revisión exhaustiva de todos los eventos realizados por la entidad desde 2023 a la fecha, así como de las actas mediante las cuales se ha certificado el recibo a satisfacción de los bienes y servicios prestados en el marco de la ejecución del Contrato de Operador Logístico, con el fin de identificar inconsistencias que deban ser subsanadas mediante los mecanismos legales previstos para tal efecto y no a través de malas prácticas como las que generaron el alcance de la observación de la Contraloría con incidencia penal.

3. Adopción de acciones de mejora en las auditorías internas que realiza la Oficina de Control Interno, quien debe detectar de primera mano este tipo de situaciones, en su condición de tercera línea de defensa de la Entidad, al igual que en la revisión que realiza, frente a las respuestas que debe brindar la UBPD con ocasión de los requerimientos de la Contraloría General, o cualquier otro órgano de control en sus auditorías. (…)

IV. CONCLUSIONES

De conformidad con lo previamente expuesto y evidenciado, se colige que las incidencias propuestas por el ente de control no se configuran, esto por cuanto no logra advertirse una lesión en el patrimonio público, en la medida en que todos los pagos realizados se encuentran debidamente soportados; de igual forma no es dable hablar de una incidencia disciplinaria por cuanto no se han afectado los deberes funcionales que recen sobre la supervisión del contrato y demás servidores de la administración y, finalmente tampoco hay lugar a la incidencia penal ya que como quedó ampliamente descrito no hay una adecuación típica de las conductas desplegadas para brindar una respuesta completa e integral a la CGR.

Ahora bien, en aras de brindar plena garantía de transparencia, se pondrá en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación la situación acontecida para que desde ese órgano se adelanten las investigaciones correspondientes".

COMENTARIO A LAS RESPUESTAS DEL AUDITADO

En ese sentido, se observa que la entidad desplego actuaciones oportunas y coherentes con el principio de debida diligencia institucional, orientadas a garantizar la trazabilidad y transparencia en la gestión administrativa. La remisión de los hechos a las instancias competentes demuestra un compromiso con la autorregulación y control interno, así como, el fortalecimiento del sistema de integridad pública.

Teniendo en cuenta que la entidad ejecutó las acciones pertinentes para el esclarecimiento de los hechos y activó los mecanismos internos disciplinarios mediante radicado CID-209-2025 de fecha 23 de octubre de 2025; así mismo, en fecha 27 de octubre de 2025, instauró denuncia por el presunto delito de falsedad en documento público ante la Fiscalía General de la Nación, por lo cual se retira la presunta incidencia disciplinaria y penal derivada de los hechos analizados en la auditoría.

Por lo anterior, se configura lo observado como un hallazgo con connotación administrativa, y se retira las presuntas incidencias fiscal, disciplinaria y penal, ya que la entidad tomo medidas correctivas como consecuencia de la observación comunicada por el ente de control.

Agencia para la Reincorporación y Normalización – ARN

En desarrollo de la presente Auditoría de Cumplimiento, se evidenció que la ARN suscribió los Convenios 1628 y 1650 de 2021 por $318.915.985.342, los cuales tienen informes de supervisión que detalla la ejecución de los recursos aportados por la Entidad.

Sobre el particular, se tiene que, durante la etapa de planeación del presente proceso auditor, la ARN no reportó el Convenio 1628 de 2021, cuya cuantía incluidos los recursos de sus Enmiendas corresponde a $236.080.465.042, lo que supera la totalidad de la muestra seleccionada en la planeación para la ARN.

Lo anterior, por cuanto mediante oficios Nos. 2025EE0124172 del 24 de junio de 2025 y el alcance al oficio No. 2025EE0144689 del 17 de julio de 2025, se solicitó relación de la totalidad de contratos y convenios suscritos por la ARN que apunten a la atención de las recomendaciones de la CEV, frente a lo cual, mediante radicado No. OFI25-020783/GPU del 26 de agosto de 2025, la ARN argumentó que "…*no se consideró el contrato No. 1628 de 2021, suscrito con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ya que ni su objeto, ni las actividades, ni los recursos asignados por la ARN responden a las recomendaciones mencionadas en los oficios citados*.".

Pese a esta respuesta de la Entidad, una vez comunicadas las observaciones de los Convenios 1628 y 1650 de 2021, la ARN en el oficio de respuesta a observaciones argumentó que: "*Los convenios con PNUD mencionados en esta respuesta han sido importantes en la puesta en marcha de varias de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad vinculadas con la necesidad de fortalecer el proceso reincorporación, que además ha sido una de las apuestas de este gobierno en consecuencia de nuestra decisión de implementar a cabalidad del Acuerdo Final de Paz.*"

Como resultado del análisis de la Contratación seleccionada como muestra de la ARN, se determinaron los siguientes hallazgos de Auditoría:

Hallazgo 23. COH_8187_2025-2-AU-CU Modalidad de Contratación y Supervisión Convenio 1628 de 2011 - ARN

FUENTE DE CRITERIO

- Ley 1150 de 2007 Artículo 20.
- Ley 80 de 1993.Parágrafo 2°.
- Ley 1474 de 2011 Artículo 83 y 87.
- Ley 80 de 1993, numeral 12 del artículo 25
- Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.4.4.1. y artículo 2.2.1.1.2.1.1. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 399 de 2021

CONDICIÓN

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento adelantada por la Contraloría General de la República en el segundo semestre del 2025, cuyo Objetivo General consiste en "*Evaluar el cumplimiento del seguimiento a lo implementado de lo pactado en el acuerdo final de Paz desde las recomendaciones dejadas por la Comisión de la Verdad (CEV), a la JEP, UBPD, ARN, MJD, DEFENSORIA e INMLCF*", mediante oficio No. 2025EE0124172 del 26 de junio de 2025 se solicitó información a la ARN la relación de los convenios y contratos que tengan

relación con la implementación de las recomendaciones dadas por la Comisión de la Verdad (CEV) en su tomo 2. Sin embargo, durante la etapa de ejecución de la Auditoría se observó que la ARN no reportó el Convenio 1628 de 2021, el cual tiene por objeto "*Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y operativos que permitan optimizar la gestión de los lugares donde se adelanta el proceso de reincorporación, atendiendo a las necesidades logísticas de cada territorio, mediante el suministro de los bienes y servicios requeridos para garantizar el proceso de reincorporación integral y la construcción de paz territorial*".

Sobre este Convenio, se tiene que su valor inicial era de $11.776.558.077, de los cuales $5.793.773.204 corresponden a recursos en dinero de la ARN y $5.982.784.873 a recursos en especie del Cooperante; su valor actual, luego de suscritas once (11) Enmiendas (Adiciones), es de $236.080.465.042, de los cuales $116.580.345.272, corresponden a recurso en dinero de ARN y $119.500.119.770 a recursos en especie del Cooperante.

Considerando lo anterior, mediante oficio No.2025EE0162818C1 del 11 de agosto de 2025, se solicitó a la ARN la totalidad de la documentación del Convenio 1628 de 2021, del cual se identificaron los siguientes hechos:

- En los documentos de estudios previos del Convenio 1628 de 2021 la ARN no realizó un cálculo acucioso y detallado del valor del proyecto de los recursos que aportaría la ARN y de la contrapartida en especie del Cooperante, solamente incluyó valores globales sin un soporte de su cálculo; esto a pesar que en el documento correspondiente al Convenio se especifica que la ARN es quien realizaría la valoración del recurso en especie del Cooperante. Esta misma situación se repite en las once (11) Enmiendas (Adiciones) del Convenio 1628 de 2021.

Al respecto, este órgano de control mediante oficio No.2025EE0199781 del 22 de septiembre de 2025, le solicitó a la ARN los soportes del cálculo de los valores globales aportados por la ARN y el Cooperante en el Convenio 1628 de 2021 y sus Enmiendas, frente a lo cual, la ARN respondió que debido a la naturaleza jurídica del Cooperante no es posible presentar su detalle y desagregación, esto a pesar que este cálculo detallado le correspondía realizarlo a la ARN previo a la suscripción del Convenio y sus Enmiendas para justificar la modalidad de contratación.

Lo anterior, permite observar que presuntamente la ARN suscribió el Convenio 1628 de 2021 sin la totalidad de los requisitos que le correspondían, como es el caso del desglose de cada uno de los aportes de la ARN y del Cooperante, máxime, al considerar que de esta valoración depende el tipo de contratación, que en caso de ser mayor el recurso público, no le sería aplicable la modalidad definida en el artículo 2.2.1.2.4.4.1, del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015.

Aunado a lo anterior, se tiene que la ARN en respuesta al oficio 2025EE0199781 del 22 de septiembre de 2025, entregó un desglose de la contrapartida del Cooperante donde incluye ítems diferentes y no especificados en el Convenio 1628 de 2021 y sus Enmiendas.

Sobre la Contrapartida del Cooperante en el Convenio 1628 de 2021, cabe destacar que según su clausulado esta contrapartida corresponde *"…a la estrategia de reincorporación socio económica de excombatientes de las FARC con enfoque comunitario, de género, étnico y poblacional"* y en sus Enmiendas se especifica que la Contrapartida corresponde *"… a la estrategia de reincorporación socio económica de excombatientes de las FARC con enfoque comunitario, de género, étnico y poblacional y estrategias de apoyo y acompañamiento a la implementación del proceso de reincorporación integral y fortalecimiento de las instancias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz"*.

Dicha contrapartida guarda relación directa con el alcance y recursos que la ARN aportó para el Convenio 1650 de 2021 (Suscrito con el mismo cooperante en las mismas fechas y plazos), cuyo objeto corresponde a "*Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para el fortalecimiento de los componentes priorizados en la Ruta de Reincorporación y contribuir a un proceso de reincorporación integral y la construcción de paz territorial*", donde el alcance de los productos y actividades esperados con los recursos aportados por la ARN, según el Convenio 1650 y sus Enmiendas, son los siguientes:

PRODUCTOS ESPERADOS	ACTIVIDADES PREVISTAS
Producto 1: Vinculación de personas en proceso de reincorporación a la estrategia de formación para el trabajo y el desarrollo humano en el nivel titulado, con enfoque de género y territorial	1.1. Postulación de personas y gestión de pago de las matrículas individuales en Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano privadas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la ARN.
	1.2. Presentación e implementación de propuestas para el desarrollo de formaciones a la medida conforme a los términos de referencia, de acuerdo con los criterios técnicos definidos.
	1.3. Identificar y facilitar procesos logísticos y pedagógicos, orientados a promover el acceso y la permanencia en los procesos de formación.
	1.4. Promoción de la participación de mujeres en reincorporación en procesos de formación individual
	1.5. Realizar Jornadas de seguimiento y monitoreo a los procesos de formación de las personas beneficiadas
Producto 2: Desarrollo de acciones de asistencia técnica a proyectos productivos en clave de generación de capacidades productivas, comerciales, organizativas y de gestión, con enfoque de género y cuidado	2.1. Implementar el plan de acompañamiento y asistencia técnica integral a los proyectos productivos individuales
	2.2. Brindar fortalecimiento económico a los proyectos productivos individuales definido en el plan asistencia técnica integral
	2.3. Identificar y facilitar alianzas estratégicas en clave de sostenibilidad de los proyectos productivos individuales.
	2.4 Implementar el plan de acompañamiento y asistencia técnica integral a los proyectos productivos individuales con enfoque de género y cuidado, a partir de las orientaciones de la ARN en Catatumbo
	2.5 Brindar fortalecimiento económico a los proyectos productivos individuales definido en el plan asistencia técnica integral y teniendo en cuenta las necesidades particulares de las mujeres en Catatumbo
Producto 3. Implementación de acciones en el marco del programa Capacidades dirigidas a las personas en reincorporación con discapacidad, personas adultas mayores y/o enfermedades de alto costo	3.1: Implementar modificaciones y ajustes razonables que faciliten el desempeño productivo de personas con discapacidad, personas adultas mayores y/o con enfermedad de alto costo, atendiendo a las necesidades individuales de cada persona.
	3.2: Promover las capacidades organizacionales y de liderazgo de las personas en proceso de reincorporación con discapacidad, personas adultas mayores y/o con enfermedad de alto costo.
	3.3: Realizar asistencia técnica, orientación, validación y transferencia a la ARN de la herramienta Planes de acompañamiento centrados en la persona para la atención diferencial de las personas con discapacidad, adultos mayores y con enfermedades de alto costo.
	3.4: Elaborar un estudio de cálculo actuarial junto con una propuesta de criterios para definir las condiciones de elegibilidad y financiamiento de la asignación mensual a largo plazo de las personas con discapacidad, adultas mayores y con enfermedades de alto costo de acuerdo con lo establecido en la Resolución ARN 4309 de 2019.
	3.5: Desarrollar la "Estrategia Diferencial de Inclusión para el Desarrollo Ocupacional y Productivo de Personas con Discapacidad, Personas Mayores y Personas con Enfermedad de Alto Costo"
Producto 4: Fortalecimiento de las metodologías y herramientas con las que	4.1. Fortalecer las rutas y metodologías con las que cuenta la ARN para los procesos de formación para el trabajo, la asistencia técnica integral a los proyectos productivos individuales y

cuenta la ARN en clave de sostenibilidad y apropiación territorial	transversalización del Programa Capacidades, en clave de sostenibilidad de la ruta de reincorporación.
Producto 5*: Implementadas acciones comunicativas en el marco del componente de prevención y superación de la estigmatización dirigidas a la sociedad civil para la sensibilizar y diversificar los imaginaros contradictorios que limitan el acceso a derechos por parte de personas en proceso de reincorporación, sus familias y comunidades; e implementada una estrategia de fortalecimiento de capacidades de firmantes de paz para la participación política incidente.	(5.1) Apoyo técnico y logístico para el desarrollo de espacios de formación a población firmante en materia de política pública y planes de desarrollo municipal y departamental.
	(5.2) Apoyo técnico y logístico para el fomento de la participación política de poblaciones históricamente excluidas (mujeres, personas LBGTI, indígenas, negros, afros y raizales, personas en situación de discapacidad)
	5.3 Realización de una estrategia de comunicaciones para la visibilización de acciones y resultados del convenio
	5.4 Acompañamiento en la elaboración de un concepto narrativo que contribuya a la creación y difusión de contenidos basado en pedagogía para prevención de la estigmatización hacia personas en proceso de reincorporación, sus familias y comunidades.
	5.5 Apoyo en la elaboración de contenidos comunicativos que contribuyan a la prevención de la estigmatización y a la construcción de una cultura para la reconciliación y la convivencia.
	(5.6) Acompañar la estrategia de difusión masiva de contenidos pedagógicos para la utilización y potenciación de las redes, canales y alianzas comunicativas de la ARN
	5.7 Número de instituciones que hacen parte de la mesa técnica para la prevención de la estigmatización y realizan acciones en el marco de la difusión de la información que plantea el Documento
Producto 6: Proporcionado Línea base con información actualizada sobre la población en proceso de reincorporación, sus familias, colectivos y comunidades involucradas con el fin de obtener los valores de referencia para la implementación, el seguimiento y la evaluación del Programa de Reincorporación Integral – PRI, y de la Estrategia de Prevención y Superación de la Estigmatización.	6.1. Planeación, cronograma de actividades y diseño metodológico
	6.2. Implementación y levantamiento de información
	6.3. Entrega de resultados
Producto 7: Fortalecidos procesos comunitarios orientados a la reconciliación y la construcción de paz.	7.1 Acciones de fortalecimiento de procesos comunitarios y gestión de alianzas para la sostenibilidad
	7.2. Desarrollo de encuentros de fortalecimiento de capacidades e intercambio de experiencias
	7.3. Implementación y cierre del proceso de fortalecimiento comunitario
Producto 8: Promovidas la reconciliación, la integración social y la construcción de paz a través de las expresiones artísticas y culturales.	8.1 Fortalecimiento de las capacidades de artes y gestión cultural, elaboración de proyectos y prácticas artísticas y culturales.
	8.2 Creación y circulación de las prácticas artísticas y culturales como expresiones que aportan a la prevención y superación de la estigmatización.
	8.3 Formación en artes que involucre los hijos e hijas de firmantes.
	8.4. Evento de circulación de muestras artísticas en el marco del aniversario de la firma del acuerdo de paz (24 nov. De 2025)
Producto 9: Fortalecidas las capacidades individuales y colectivas de mujeres familiares e hijos e hijas de firmantes víctimas de homicidio o desaparición.	9.1 Implementar acciones para el fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas de mujeres familiares e hijos e hijas de firmantes víctimas de homicidio o desaparición.
Producto 10: Implementada estrategia de empleabilidad e inclusión laboral digna y sostenible.	10.1. Orientación a personas firmantes y fortalecimiento de capacidades para el empleo
	10.2. Mitigación de barreras y gestión empresarial
	10.3. Implementación y cierre de la estrategia de empleabilidad en inclusión laboral digna y sostenible

Lo anterior, entrevé que presuntamente la ARN suscribió el Convenio 1628 de 2021 justificando la contratación directa con una contrapartida sin desagregar, en la cual, se observó que esta guarda relación directa con las actividades para las cuales la ARN suscribió el convenio 1650 de 2021.

1. Los informes de supervisión del Convenio 1628 de 2021 no reflejan el detalle y desglose de cómo se han invertido los recursos de la ARN durante la ejecución del Convenio, ni identifica los bienes y servicios adquiridos con estos recursos; tampoco reflejan sí los recursos aportados por el Cooperante se estén ejecutando conforme lo pactado.
2. Una vez revisada la plataforma SECOP II, se observó que los días 23 y 24 de agosto de 2025 la ARN, subió informes financieros del Convenio 1628 de 2021 correspondientes a las vigencias 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025. Además, dichos informes carecen de detalle, no reportan de manera específica los bienes y servicios adquiridos con los recursos que aportó la ARN y no reflejan el avance, ejecución, estado del contrato, dificultades de los periodos supervisados, se limitan a plasmar descripciones generales de un Convenio donde la ARN a dispuesto $116.580.345.271,71.

Estas situaciones fueron verificadas de acuerdo con la información entregada por la ARN en respuesta a los requerimientos efectuados por este órgano de control y con la información que reposa en el SECOP II.

CAUSA

Dichas situaciones presuntamente se originaron por debilidades desde la etapa precontractual, puesto que la ARN no realizó un cálculo detallado de todos los costos del Convenio y sus Enmiendas y se limitó a plasmar valores globales de los recursos que aportaría la Entidad y de la contrapartida del Cooperante, máxime, al considerar que en documento del Convenio y sus Enmiendas se establece que la contrapartida del Cooperante se determinó según valoración de la ARN.

Adicionalmente, las situaciones antes descritas presuntamente se produjeron por debilidades en la supervisión nombrada por la ARN, puesto que los informes financieros y de supervisión carecen de información y detalle de los bienes y servicios adquiridos con los recursos de la Entidad y no se realiza verificación del cumplimiento de la contrapartida del Cooperante.

Así mismo, por debilidades en la supervisión al no generar de manera oportuna la publicación de la totalidad de la información del Convenio 1628 de 2021 en SECOP II.

EFECTO

Lo anterior genera incertidumbre acerca de cuál es la totalidad de bienes y servicios adquiridos con los recursos de la ARN, generando riesgo de que estos no sean incluidos dentro de los estados financieros de la ARN o sí eran necesarios para la consecución de los fines que se pretendían al momento de suscribir el Convenio 1628 de 2021.

De igual forma, estas situaciones generan incertidumbre sobre el régimen de contratación aplicable para el Convenio 1628 de 2021, puesto que la ARN no realizó un cálculo detallado del valor del proyecto, incluidos los recursos de la Entidad y el cálculo de la Valoración de

la Contrapartida del Cooperante, lo que a su vez dificulta el seguimiento y control de estos recursos.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"Me permito dar respuesta a cada una de ellas, bajo la estructura de presentación de información de los dos convenios que se presenta a continuación, que incluye en primer lugar información frente a la fase precontractual de los convenios, siguiendo con respuestas frente a la fase contractual de estos y finalizando con la información relacionada con la supervisión de los mismos.

(…)

"1.3. Inexistencia del deber legal de la desagregación en los convenios celebrados con PNUD

En el caso concreto derivado de los Convenios 1628 de 2021 y 1650 de 2021, sus objetos son, respectivamente: "Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y operativos que permitan optimizar la gestión de los lugares donde se adelanta el proceso de reincorporación, atendiendo a las necesidades logísticas de cada territorio, mediante el suministro de los bienes y servicios requeridos para garantizar el proceso de reincorporación integral y la construcción de paz territorial", y "Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para el fortalecimiento de los componentes priorizados en la Ruta de Reincorporación y contribuir a un proceso de reincorporación integral y la construcción de paz territorial".

Respecto de dichos convenios, los recursos aportados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) representan más del 50% del total de los recursos por lo que, de acuerdo con el análisis previamente realizado, dichos convenios se rigen por los lineamientos del aportante internacional, que para el caso concreto son los reglamentos del PNUD. Lo anterior, conforme con lo establecido en la normativa vigente, y a su vez, como se estipuló en la minuta del convenio, en la que se mencionó en su artículo III que:

"1. La gestión y los gastos del proyecto se regirán por las normas, los reglamentos, las políticas y los procedimientos del PNUD y, según sea aplicable, las normas, los reglamentos, las políticas y los procedimientos del Asociado en la Ejecución. 2. El manejo del proyecto y los gastos serán manejados de acuerdo con las regulaciones, reglas y procedimientos del PNUD y, cuando sea aplicable, las regulaciones, reglas y procedimientos del Asociado en la Ejecución."

En este sentido, al estructurar los convenios mencionados, teniendo en cuenta la naturaleza de los recursos aportados por el Cooperante y que representan más del 50% del total del presupuesto, además de la necesidad de garantizar la ejecución eficiente de los objetivos del convenio en el marco de los estándares internacionales, se optó por la aplicación del régimen jurídico del PNUD. Lo anterior, en ejercicio de la facultad discrecional que otorga la Ley 1150 de 2007 y en cumplimiento de los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional en la Sentencia C-249 de 20049.

En conclusión, atendiendo que el régimen jurídico aplicable, para el caso concreto de los Convenios 1628 y 1650 de 2021, es el del cooperante, es este caso el del PNUD, no es jurídicamente exigible la aplicación de la normativa contractual interna nacional, incluyendo los elementos sobre la eventual desagregación de contrapartidas de los recursos tanto dispuestos por el PNUD como contrapartida, como de los aportados por parte de la Entidad Pública.

…

Para este caso específico del Convenio 1650 de 2021, el documento de "ESTUDIO PREVIO PARA LA MODALIDAD DE CONTRATACION DIRECTA", en su numeral "4.5. Aportes" contempla los elementos que componen las líneas generales, incluyendo el "recursos previstos" y la "descripción". Y paso a seguir, se incluye una nota que señala: "Nota: La discriminación de los aportes se encuentra detallada en el respectivo Documento de Proyecto, numeral VII. PLAN DE TRABAJO PLURIANUAL y en el correspondiente anexo de matriz de presupuesto. Se estiman los valores en USD con una tasa de cambio de 1 USD por $3.834 COP."
…

En línea con lo anterior, el documento denominado "Documento de Proyecto", tanto para el Convenio 1628 de 2021, como para el Convenio 1650 de 2021, en su numeral VII de "Plan de Trabajo Plurianual", desarrolla dichos valores, y a su vez contemplan dos pies de página que describen las labores que al interior del PNUD se cuenta para definir los valores, a saber:

"4 En la decisión DP/2010/32 de la Junta Ejecutiva del PNUD se definen los costos y clasificaciones para la efectividad de los costos del programa y el desarrollo a ser cargados al proyecto.

5. Los cambios al presupuesto del proyecto que afectan el alcance (productos), fechas de finalización, o costos totales estimados del proyecto exigen una revisión formal del presupuesto que debe ser firmada por la Junta Directiva. En otros casos, el/la gerente de programa del PNUD podrá ser el único en firmar la revisión siempre que los otros firmantes no tengan objeciones. Por ejemplo, podrá aplicarse este procedimiento cuando el objetivo de la revisión sea simplemente reprogramar actividades para otros años."

En virtud de lo expuesto, resulta claro que el régimen jurídico que cobija al convenio no exige tal desagregación presupuestal, permitiendo flexibilidad en su presentación, siempre que se cumplan los objetivos y principios establecidos en el acuerdo. Por lo anterior, es viable indicar que no existe incumplimiento alguno por parte de la ARN, toda vez que se dio una correcta aplicación del marco jurídico que gobierna los convenios celebrados, con lo que no se inaplicó o desconoció la normativa interna en materia de contratación, pues de conformidad con el principio constitucional de legalidad, solo es viable exigir el cumplimiento de obligaciones expresamente establecidas en la ley o en normas válidamente adoptadas conforme al régimen jurídico correspondiente.

En consecuencia, no se configuró omisión alguna de una obligación normativa, por cuanto no resultaba exigible conforme al régimen aplicable, ya que la ARN actuó dentro de los márgenes legales que rigen los convenios en cuestión y conforme al principio de legalidad.

1.3.1. Sobre la valoración y desagregación de la contrapartida del cooperante

Como se mencionó previamente, el parágrafo 3° del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 establece que en todo proyecto de cooperación que involucre recursos estatales, se deben cuantificar en moneda nacional los aportes en especie de la entidad cooperante y del ente nacional colombiano. Sin embargo, esta disposición no contempla la desagregación detallada de los aportes en especie, sino únicamente su cuantificación en términos monetarios, lo cual fue cumplido por la ARN y el PNUD, en los términos plasmados en los convenios señalados. De forma concreta, los recursos aportados por el PNUD dentro de los convenios, que incluyen una contrapartida en especie, fueron valorados y cuantificados en los términos establecidos por los reglamentos del Cooperante. La ARN,

al someterse a la normativa del PNUD, actuó conforme a los estándares internacionales, los cuales no requieren un desglose detallado de los bienes y servicios aportados en especie, siempre y cuando se garantice la transparencia y la adecuada cuantificación de los mismos.

Es relevante señalar que la naturaleza jurídica del PNUD, como organismo internacional, y su régimen normativo propio, no contemplan la exigencia de detallar los aportes en especie, ya que estos se consideran como un todo integral destinado al cumplimiento de los objetivos del convenio, con lo cual el cálculo del presupuesto se da a partir de unas líneas generales. En este sentido, y atendiendo el régimen aplicable a los convenios, derivado de las exigencias dadas en los reglamentos del PNUD, la ARN no estaba obligada a realizar un desglose detallado o a desarrollar una mayor especificidad de los aportes.

1.3.2. La no estructuración no representa un vicio en la planeación

En el marco de la contratación estatal, las cláusulas indeterminadas pero determinables, también denominadas "cláusulas en blanco", son herramientas que permiten dotar de flexibilidad a los contratos. Estas cláusulas, aunque no especifican todos los detalles desde su concepción, contienen elementos que las hacen determinables en el transcurso de la ejecución contractual.
Frente a lo anterior, el Consejo de Estado ha señalado que el principio de planeación, derivado del principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, exige que la contratación estatal sea el resultado de una tarea programada y preconcebida, que permita la ejecución del contrato en el tiempo y condiciones óptimas previstas.
…

*En este sentido, las cláusulas indeterminadas pero determinables, entendidas estas como disposiciones contractuales que, aunque no especifican completamente su contenido en el momento de la firma, permiten su determinación **posterior** mediante la remisión a normas técnicas, documentos anexos o condiciones objetivas previamente establecidas (Beltrán Pardo, 2023), permiten que el contrato evolucione y se ajuste dinámicamente a las necesidades y objetivos perseguidos, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos de validez.*
…

Dichos requisitos de validez, de acuerdo con Beltrán Pardo (2023), implican que las cláusulas en blanco requieren de dos elementos: primero, deben contener todos los elementos necesarios para ser determinables, es decir, su contenido debe ser claro, completo y permitir la definición precisa de las obligaciones, conforme al numeral 5º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993. Segundo, no deben incurrir en vicios de planeación que afecten el principio de planeación, el cual exige estudios previos y análisis que garanticen la ejecución adecuada del contrato, según lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 y desarrollado por el Consejo de Estado.
…

En conclusión, las cláusulas indeterminadas pero determinables, como expresión de la autonomía de la voluntad de las partes, son válidas en la contratación estatal, siempre que cumplan con los requisitos legales y permitan su determinación durante la ejecución del contrato, sin vulnerar el principio de planeación ni las disposiciones legales aplicables. Estas cláusulas reflejan la naturaleza dinámica de los contratos, que deben adaptarse a las circunstancias reales y a los objetivos del proyecto, garantizando así su correcta ejecución y el cumplimiento de los fines estatales.
…

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Frente a la respuesta de la ARN, cabe destacar que la CGR no se pronunció sobre la naturaleza del PNUD y la potestad que tiene la Entidad para suscribir convenios con organismos internacionales. Lo observado corresponde a que la ARN durante la etapa precontractual no realizó los cálculos necesarios para establecer el valor del proyecto y verificar sí el valor de la contrapartida propuesto por el Cooperante correspondía efectivamente a más del 50% del Convenio a suscribir; según la respuesta de la ARN, la valoración del proyecto la realizó el PNUD durante la etapa precontractual, cuando este es un deber de la Entidad, sobre todo porque de estos cálculos, tanto de los recursos de la ARN como de la contrapartida del Cooperante, depende el tipo de contratación que es posible realizar.

Sumado a lo anterior, en la respuesta de la Entidad se observa que los recursos de la ARN fueron destinados a la realización de obras, servicios públicos y arrendamientos en mayor medida, los cuales son cuantificables y su cálculo se realiza mediante presupuestos detallados con el caso de las obras públicas. Por lo que no acepta la respuesta de la ARN al argumentar que era imposible para la entidad realizar estimaciones detalladas y previas.

Ahora bien, frente las enmiendas es importante resaltar lo establecido en el inciso dos del artículo 2.2.1.2.4.4.1, del Decreto 1082 de 2015, que define: "*Si el aporte de fuente nacional o internacional de un contrato o convenio de cooperación internacional es modificado o los aportes no se ejecutan en los términos pactados, las Entidades Estatales deben modificar los contratos o convenios para efectos de que estos estén sujetos a las normas del sistema de compras y contratación pública, si el aporte de recursos públicos es superior al cincuenta por ciento (50%) del total o de las normas internas de la entidad de cooperación si el aporte es inferior*". La normatividad colombiana establece como deber de las Entidades Estatales el de modificar los convenios sí los aportes son modificados o no se ejecutan en los términos pactados, sin embargo, la ARN no cuenta con el detalle suficiente de la Contrapartida del Cooperante con el fin de hacer la verificación correspondiente, esto a pesar que en la minuta del convenio se especifica que el valor de la contrapartida es según valoración de la ARN.

Frente a los sistemas de gobernanza acordados entre la ARN y el Cooperante, así como las auditorías realizadas al Convenio, es importante aclarar que este órgano de control durante la etapa de ejecución solicitó la totalidad de la información de los Convenios y dichos soportes no fueron entregados.

Frente a la supervisión del Convenio, la respuesta de la ARN se remite al Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría (Resolución 1555 del 17 de julio de 2023) que establece que el supervisor deberá documentar el estado de ejecución en informes de supervisión por lo menos cada mes. Sin embargo, lo observado por la CGR se refiere precisamente a que los informes de Supervisión carecen de información relevante de la ejecución del Convenio.

Hallazgo 24. COH_8189_2025-2-AU-CU Modalidad de Contratación y Supervisión Convenio 1650 de 2011 - ARN

FUENTE DE CRITERIO

- Ley 1150 de 2007, Artículo 20.
- Ley 80 de 1993. Parágrafo 2°.
- Ley 1474 de 2011, Artículo 83 y 87.
- Ley 80 de 1993, numeral 12 del artículo 25
- Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.4.4.1. y artículo 2.2.1.1.2.1.1. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 399 de 2021

CONDICIÓN

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento adelantada por la Contraloría General de la República en el segundo semestre del 2025, cuyo Objetivo General consiste en "*Evaluar el cumplimiento del seguimiento a lo implementado de lo pactado en el acuerdo final de Paz desde las recomendaciones dejadas por la Comisión de la Verdad (CEV), a la JEP, UBPD, ARN, MJD, DEFENSORIA e INMLCF*", mediante oficio No. 2025EE0124172 del 26 de junio de 2025 se solicitó información a la ARN la relación de los convenios y contratos que tengan relación con la implementación de las recomendaciones dadas por la Comisión de la Verdad (CEV) en su tomo 2.

En respuesta a dicho requerimiento, la ARN reportó el Convenio 1650 de 2021 cuyo objeto es "*Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para el fortalecimiento de los componentes priorizados en la Ruta de Reincorporación y contribuir a un proceso de reincorporación integral y la construcción de paz territorial*"; donde su valor inicial era de $17.476.760.210, de los cuales $8.716.088.400 corresponden a recursos en dinero de la ARN y $8.760.671.810 a recursos en especie del Cooperante; su valor actual, luego de suscritas cuatro (04) Enmiendas (Adiciones), es de $82.835.520.299,86, de los cuales $41.014.002.400 corresponden a recurso en dinero de ARN y $41.821.517.899,86 a recursos en especie del Cooperante.

Considerando lo anterior, mediante oficio No. 2025EE0162818C1 del 11 de agosto de 2025, se solicitó a la ARN la documentación del Convenio 1650 de 2021, del cual se identificaron los siguientes hechos relevantes:

1. En los documentos de estudios previos del Convenio 1650 de 2021 la ARN no realizó un cálculo acucioso y detallado del valor del proyecto de los recursos que aportaría la ARN y de la contrapartida en especie del Cooperante, solamente incluyó valores globales sin un soporte de su cálculo. Esto a pesar que en el documento correspondiente al Convenio se especifica que la ARN es quien realizaría la valoración del recurso en especie del Cooperante. Esta misma situación se repite en las cuatro (04) Enmiendas (Adiciones) del Convenio 1650 de 2021.

Al respecto, este órgano de control mediante oficio No.2025EE0199781 del 22 de septiembre de 2025 le solicitó a la ARN los soportes del cálculo de los valores globales aportados por la ARN y el Cooperante en el Convenio 1650 de 2021 y sus Enmiendas, frente a lo cual, la ARN respondió que debido a la naturaleza jurídica del Cooperante no es posible presentar su detalle y desagregación, esto a pesar que este cálculo detallado le correspondía realizarlo a la ARN previo a la suscripción del Convenio y sus Enmiendas para justificar la modalidad de contratación.

Lo anterior, permite observar que presuntamente la ARN suscribió el Convenio 1650 de 2021 sin la totalidad de los requisitos que le correspondían, como es el caso del desglose de cada uno de los aportes de la ARN y del Cooperante, máxime, al considerar que de esta valoración depende el tipo de contratación, que en caso de ser mayor el recurso público, no le sería aplicable la modalidad definida en el Artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015.

2. Los informes de supervisión del Convenio 1650 de 2021 no reflejan el detalle y desglose de cómo se han invertido los recursos de la ARN durante la ejecución del Convenio, ni identifica los productos y servicios adquiridos con estos recursos; tampoco reflejan sí los recursos aportados por el Cooperante se estén ejecutando conforme lo pactado.

Una vez revisada la plataforma SECOP II, se observó que el 30 de septiembre de 2025 la ARN, subió informes de seguimiento del Convenio 1650 de 2021 correspondientes a las vigencias 2023, 2024 y 2025; además, no se observa en el SECOP informes de supervisión de las vigencias 2021 y 2022.

Estas situaciones fueron verificadas de acuerdo la información entregada por la ARN en respuesta a los requerimientos efectuados por este órgano de control y con la información que reposa en el SECOP II.

CAUSA

Dichas situaciones presuntamente se originaron por debilidades desde la etapa precontractual, puesto que la ARN no realizó un cálculo detallado de todos los costos del Convenio y sus Enmiendas y se limitó a plasmar valores globales de los recursos que aportaría la Entidad y de la contrapartida del Cooperante, máxime, al considerar que en documento del Convenio y sus Enmiendas se establece que la contrapartida del Cooperante se determinó según valoración de la ARN.

Adicionalmente, las situaciones antes descritas presuntamente se produjeron por debilidades en la supervisión nombrada por la ARN, puesto que los informes de seguimiento y de supervisión carecen de información y detalle de los productos, servicios y obligaciones

ejecutados con los recursos de la Entidad y no se realiza verificación del cumplimiento de la contrapartida del Cooperante.

Así mismo, por debilidades en la supervisión al no generar de manera oportuna la publicación de la totalidad de la información del Convenio 1650 de 2021 en SECOP II.

EFECTO

Lo anterior genera incertidumbre acerca de cuál es la totalidad de productos, servicios y obligaciones ejecutados con los recursos de la ARN y cuales, con la Contrapartida del Cooperante, o sí eran necesarios para la consecución de los fines que se pretendían al momento de suscribir el Convenio 1650 de 2021.

De igual forma, estas situaciones generan incertidumbre sobre el régimen de contratación aplicable para el Convenio 1650 de 2021, puesto que la ARN no realizó un cálculo detallado del valor del proyecto, incluidos los recursos de la Entidad y el cálculo de la Valoración de la Contrapartida del Cooperante, lo que a su vez dificulta el seguimiento y control de estos recursos.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Me permito dar respuesta a cada una de ellas, bajo la estructura de presentación de información de los dos convenios que se presenta a continuación, que incluye en primer lugar información frente a la fase precontractual de los convenios, siguiendo con respuestas frente a la fase contractual de estos y finalizando con la información relacionada con la supervisión de los mismos.

(…)

"1.3. Inexistencia del deber legal de la desagregación en los convenios celebrados con PNUD

En el caso concreto derivado de los Convenios 1628 de 2021 y 1650 de 2021, sus objetos son, respectivamente: "Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y operativos que permitan optimizar la gestión de los lugares donde se adelanta el proceso de reincorporación, atendiendo a las necesidades logísticas de cada territorio, mediante el suministro de los bienes y servicios requeridos para garantizar el proceso de reincorporación integral y la construcción de paz territorial", y "Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para el fortalecimiento de los componentes priorizados en la Ruta de Reincorporación y contribuir a un proceso de reincorporación integral y la construcción de paz territorial".

Respecto de dichos convenios, los recursos aportados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) representan más del 50% del total de los recursos por lo que, de acuerdo con el análisis previamente realizado, dichos convenios se rigen por los lineamientos del aportante internacional, que para el caso concreto son los reglamentos del PNUD. Lo anterior, conforme con lo establecido en la normativa vigente, y a su vez, como se estipuló en la minuta del convenio, en la que se mencionó en su artículo III que:

"1. La gestión y los gastos del proyecto se regirán por las normas, los reglamentos, las políticas y los procedimientos del PNUD y, según sea aplicable, las normas, los reglamentos, las políticas y los procedimientos del Asociado en la Ejecución. 2. El manejo del proyecto y los gastos serán manejados de acuerdo con las regulaciones, reglas y procedimientos del PNUD y, cuando sea aplicable, las regulaciones, reglas y procedimientos del Asociado en la Ejecución.".

En este sentido, al estructurar los convenios mencionados, teniendo en cuenta la naturaleza de los recursos aportados por el Cooperante y que representan más del 50% del total del presupuesto, además de la necesidad de garantizar la ejecución eficiente de los objetivos del convenio en el marco de los estándares internacionales, se optó por la aplicación del régimen jurídico del PNUD. Lo anterior, en ejercicio de la facultad discrecional que otorga la Ley 1150 de 2007 y en cumplimiento de los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional en la Sentencia C-249 de 20049.

En conclusión, atendiendo que el régimen jurídico aplicable, para el caso concreto de los Convenios 1628 y 1650 de 2021, es el del cooperante, es este caso el del PNUD, no es jurídicamente exigible la aplicación de la normativa contractual interna nacional, incluyendo los elementos sobre la eventual desagregación de contrapartidas de los recursos tanto dispuestos por el PNUD como contrapartida, como de los aportados por parte de la Entidad Pública.

…

En línea con lo anterior, el documento denominado "Documento de Proyecto", tanto para el Convenio 1628 de 2021, como para el Convenio 1650 de 2021, en su numeral VII de "Plan de Trabajo Plurianual", desarrolla dichos valores, y a su vez contemplan dos pies de página que describen las labores que al interior del PNUD se cuenta para definir los valores, a saber:

"4 En la decisión DP/2010/32 de la Junta Ejecutiva del PNUD se definen los costos y clasificaciones para la efectividad de los costos del programa y el desarrollo a ser cargados al proyecto.

5 Los cambios al presupuesto del proyecto que afectan el alcance (productos), fechas de finalización, o costos totales estimados del proyecto exigen una revisión formal del presupuesto que debe ser firmada por la Junta Directiva. En otros casos, el/la gerente de programa del PNUD podrá ser el único en firmar la revisión siempre que los otros firmantes no tengan objeciones. Por ejemplo, podrá aplicarse este procedimiento cuando el objetivo de la revisión sea simplemente reprogramar actividades para otros años."

En virtud de lo expuesto, resulta claro que el régimen jurídico que cobija al convenio no exige tal desagregación presupuestal, permitiendo flexibilidad en su presentación, siempre que se cumplan los objetivos y principios establecidos en el acuerdo. Por lo anterior, es viable indicar que no existe incumplimiento alguno por parte de la ARN, toda vez que se dio una correcta aplicación del marco jurídico que gobierna los convenios celebrados, con lo que no se inaplicó o desconoció la normativa interna en materia de contratación, pues de conformidad con el principio constitucional de legalidad, solo es viable exigir el cumplimiento de obligaciones expresamente establecidas en la ley o en normas válidamente adoptadas conforme al régimen jurídico correspondiente.

En consecuencia, no se configuró omisión alguna de una obligación normativa, por cuanto no resultaba exigible conforme al régimen aplicable, ya que la ARN actuó dentro de los márgenes legales que rigen los convenios en cuestión y conforme al principio de legalidad.

1.3.1. Sobre la valoración y desagregación de la contrapartida del cooperante

Como se mencionó previamente, el parágrafo 3° del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 establece que en todo proyecto de cooperación que involucre recursos estatales, se deben cuantificar en moneda nacional los aportes en especie de la entidad cooperante y del ente nacional colombiano. Sin embargo, esta disposición no contempla la desagregación detallada de los aportes en especie, sino únicamente su cuantificación en términos monetarios, lo cual fue cumplido por la ARN y el PNUD, en los términos plasmados en los convenios señalados. De forma concreta, los recursos aportados por el PNUD dentro de los convenios, que incluyen una contrapartida en especie, fueron valorados y cuantificados en los términos establecidos por los reglamentos del Cooperante. La ARN, al someterse a la normativa del PNUD, actuó conforme a los estándares internacionales, los cuales no requieren un desglose detallado de los bienes y servicios aportados en especie, siempre y cuando se garantice la transparencia y la adecuada cuantificación de los mismos.

Es relevante señalar que la naturaleza jurídica del PNUD, como organismo internacional, y su régimen normativo propio, no contemplan la exigencia de detallar los aportes en especie, ya que estos se consideran como un todo integral destinado al cumplimiento de los objetivos del convenio, con lo cual el cálculo del presupuesto se da a partir de unas líneas generales. En este sentido, y atendiendo el régimen aplicable a los convenios, derivado de las exigencias dadas en los reglamentos del PNUD, la ARN no estaba obligada a realizar un desglose detallado o a desarrollar una mayor especificidad de los aportes.

1.3.2. La no estructuración no representa un vicio en la planeación

En el marco de la contratación estatal, las cláusulas indeterminadas pero determinables, también denominadas "cláusulas en blanco", son herramientas que permiten dotar de flexibilidad a los contratos. Estas cláusulas, aunque no especifican todos los detalles desde su concepción, contienen elementos que las hacen determinables en el transcurso de la ejecución contractual.

Frente a lo anterior, el Consejo de Estado ha señalado que el principio de planeación, derivado del principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, exige que la contratación estatal sea el resultado de una tarea programada y preconcebida, que permita la ejecución del contrato en el tiempo y condiciones óptimas previstas.

*…En este sentido, las cláusulas indeterminadas pero determinables, entendidas estas como disposiciones contractuales que, aunque no especifican completamente su contenido en el momento de la firma, permiten su determinación **posterior** mediante la remisión a normas técnicas, documentos anexos o condiciones objetivas previamente establecidas (Beltrán Pardo, 2023), permiten que el contrato evolucione y se ajuste dinámicamente a las necesidades y objetivos perseguidos, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos de validez.*

…Dichos requisitos de validez, de acuerdo con Beltrán Pardo (2023), implican que las cláusulas en blanco requieren de dos elementos: primero, deben contener todos los elementos necesarios para ser determinables, es decir, su contenido debe ser claro, completo y permitir la definición precisa de las obligaciones, conforme al numeral 5º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993. Segundo, no deben incurrir en vicios de planeación que afecten el principio de planeación, el cual exige estudios previos y análisis que garanticen la ejecución adecuada del contrato, según lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 y desarrollado por el Consejo de Estado.

…En conclusión, las cláusulas indeterminadas pero determinables, como expresión de la autonomía de la voluntad de las partes, son válidas en la contratación estatal, siempre que cumplan con los requisitos legales y permitan su determinación durante la ejecución del contrato, sin vulnerar el principio de planeación ni las disposiciones legales aplicables. Estas cláusulas reflejan la naturaleza dinámica de los contratos, que deben adaptarse a las circunstancias reales y a los objetivos del proyecto, garantizando así su correcta ejecución y el cumplimiento de los fines estatales.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Frente a la respuesta de la ARN, cabe destacar que la CGR no se pronunció sobre la naturaleza del PNUD y la potestad que tiene la Entidad para suscribir convenios con organismos internacionales. Lo observado corresponde a que la ARN durante la etapa precontractual no realizó los cálculos necesarios para establecer el valor del proyecto y verificar sí el valor de la contrapartida propuesto por el Cooperante correspondía efectivamente a más del 50% del Convenio a suscribir; según la respuesta de la ARN, la valoración del proyecto la realizó el PNUD durante la etapa precontractual, cuando este es un deber de la Entidad, sobre todo porque de estos cálculos, tanto de los recursos de la ARN como de la contrapartida del Cooperante, depende el tipo de contratación que es posible realizar.

Ahora bien, frente las enmiendas es importante resaltar lo establecido en el inciso dos del artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, que define: "*Si el aporte de fuente nacional o internacional de un contrato o convenio de cooperación internacional es modificado o los aportes no se ejecutan en los términos pactados, las Entidades Estatales <u>deben</u> modificar los contratos o convenios para efectos de que estos estén sujetos a las normas del sistema de compras y contratación pública, si el aporte de recursos públicos es superior al cincuenta por ciento (50%) del total o de las normas internas de la entidad de cooperación si el aporte es inferior*". La normatividad colombiana establece como deber de las Entidades Estatales el de modificar los convenios sí los aportes son modificados o no se ejecutan en los términos pactados, sin embargo, la ARN no cuenta con el detalle suficiente de la Contrapartida del Cooperante con el fin de hacer la verificación correspondiente, esto a pesar que en la minuta del convenio se especifica que el valor de la contrapartida es según valoración de la ARN.

Frente a los sistemas de gobernanza acordados entre la ARN y el Cooperante, así como las auditorías realizadas al Convenio, es importante aclarar que este órgano de control durante la etapa de ejecución solicitó la totalidad de la información de los Convenios y dichos soportes no fueron entregados.

Frente a la supervisión del Convenio, la respuesta de la ARN se remite al Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría (Resolución 1555 del 17 de julio de 2023) que establece que el supervisor deberá documentar el estado de ejecución en informes de supervisión por lo menos cada mes. Sin embargo, lo observado por la CGR se refiere precisamente a que los informes de Supervisión carecen de información relevante de la ejecución del Convenio.

4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Evaluar la gestión adelantada por el CSM en ejercicio de sus funciones.

4.5.1 Desarrollo de la gestión adelantada por el CSM

Este objetivo específico tuvo como propósito evaluar la gestión adelantada por el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM) en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo establecido en la Resolución 019 de 2022.

Para el cumplimiento de este objetivo, se evaluaron las cinco (5) funciones asignadas al CSM, considerando además las actividades desarrolladas por la secretaria Técnica y el coordinador, de acuerdo con los parámetros definidos en el plan de trabajo de la auditoría. Como resultado del desarrollo de la auditoría, se identificaron cinco (5) hallazgos relacionados con el grado de cumplimiento de las funciones del comité, los cuales evidencian aspectos susceptibles de mejora en la gestión adelantada y en los mecanismos implementados para el seguimiento y monitoreo de las recomendaciones derivadas del informe final de la CEV

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo 25. COH_6957_2025-2-AU-CU Metodología Seguimiento y Monitoreo - CSM

FUENTES DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 22,113, 209.
- Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 13 de julio de 2023 53/22. Fortalecimiento de la cooperación técnica y fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos en Colombia para implementar las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.
- Resolución No.019 del 26 de abril de 2022, Articulo 8. Literal A y B. A.
- Informes Finales de la CEV, Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones. Informe Final del CSM a la Implementación de las Recomendaciones del Informe de la Comisión Para el Esclarecimiento de la Verdad (Son cuatro los publicados a la fecha).
- Por qué la implantación de las recomendaciones son una apuesta del país.
- Sobre el proceso de implementaciones de las recomendaciones formuladas por la CEV.
- Fragmentación de la guerra e integridad de la paz: Razones para la no repetición.
- Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV

CONDICIÓN

Con la entrega y publicación del informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, en agosto de 2022, entra en funcionamiento el Comité de Seguimiento y Monitoreo, con el ejercicio de sus funciones; dentro de su estructura organizacional se crea la secretaria técnica con 11 funciones establecidas en la Resolución N°.019 del 26 abril de 2022.

En el desarrollo de la Auditoría de cumplimiento a las Recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad Tomo II Hallazgos y Recomendaciones, se evidencio que el CSM dentro de sus funciones tiene contemplado "(..) ARTÍCULO 8. Funciones de la Secretaría Técnica del Comité. a. Elaborar los indicadores de seguimiento para verificar la implementación de cada recomendación para revisión y aprobación del pleno de integrantes del Comité. b. Elaborar indicadores para la medición del impacto del trabajo de incidencia que debe realizar el Comité junto con las organizaciones que apoyan la implementación de las recomendaciones(..)"

A la fecha no se evidencian indicadores de seguimiento para el monitoreo y medición a las recomendaciones implementadas en el informe final de la Comisión de la Verdad, que identifiquen el avance de las recomendaciones específicamente las establecidas a corto plazo que a la fecha deben estar culminadas.

En fecha 05 de agosto de 2025, mediante oficio de solicitud de información con radicado N°.2025EE015974, se solicitó a la entidad "(…)1. Enviar e informar sobre los indicadores de seguimiento para verificar la implementación de cada recomendación, detallar su implementación y la gestión realizada a la fecha.

2. Enviar e informar sobre indicadores para la medición del impacto del trabajo de incidencia, detallar su implementación y la gestión realizada a la fecha (…)

Seguidamente, en fecha 13 de agosto de 2025, la entidad envía respuesta a la solicitud de información con radicado N°202502021148, manifestando que a la fecha los indicadores se encuentran en ejecución dando cumplimiento solo a la etapa 1 de las 5 propuestas para la ejecución de indicadores.

Es importante mencionar que las recomendaciones consignadas en el informe final de la Comisión de la Verdad se parametriza el cumplimiento de cada recomendación y acción según la naturaleza que buscan y la factibilidad de cumplirlas, estableciendo plazos de cumplimiento en corto plazo: 1-2 años, mediano plazo: 3-5 años, largo plazo: 6-10 años.

Transcurrido tres años, desde la creación del CSM y sus funciones; a la fecha no existen resultados del seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones a corto plazo establecidas en el informe final de la Comisión de la verdad, como consecuencia de la falta de indicadores de seguimiento y mediciones a las mismas.

En los 4 informes de seguimiento y monitoreo publicados por el CSM, no se evidencia que las recomendaciones a corte plazo se encuentran ejecutadas y finalizada, siendo que transcurrió el plazo establecido

CAUSA

Lo anterior denota falta de indicadores de seguimiento y monitoreo que reflejen la medición y cumplimiento de las recomendaciones y los plazos establecidos para cada una de ellas

EFECTO

El incumplimiento a la función relacionada en el artículo 8 de Resolución N°019 del 26 abril de 2022, genera que no se avance en la implementación de las recomendaciones de la CEV.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Por medio de oficio de fecha 19 de septiembre de 2025, el CSM envió respuesta a las observaciones, manifestando que sí cuenta con indicadores identificados para el seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones.

"A la fecha, se cuenta con 82 recomendaciones con al menos un indicador, de las cuales 66 corresponden al tomo Hallazgos y Recomendaciones.

Allegó al equipo auditor la Matriz de Seguimiento de Recomendaciones CEV, donde se relacionan dichos indicadores.

Existen en total 543 indicadores asociados al tomo de Hallazgos y Recomendaciones, de los cuales 276 cuentan con información comparable entre 2023 y 2024.

De estos 186 son de corto plazo, 73 de mediano y 2 de largo plazo. el Comité no tiene como función evaluar el cumplimiento de las recomendaciones, sino monitorear y realizar seguimiento bajo la metodología definida, lo cual se materializa en los informes semestrales publicados.

Se han adoptado una metodología mixta (cuantitativa y cualitativa), de la cual hacen parte los indicadores y hallazgos cualitativos.

Señala la creación del Índice de Implementación de Recomendaciones (IIR) como una medida agregada para comparar avances, retrocesos o estancamientos en distintos periodos.

Aclara que las cinco etapas referidas (preparación, establecimiento, desarrollo, informes y retroalimentación) corresponden al desarrollo del Sistema de Seguimiento y Monitoreo, no a los indicadores como tales.

Concluye que con estas gestiones se demuestra el cumplimiento de las funciones asignadas en la Resolución 019 de 2022, por lo cual solicita"

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Del análisis a la respuesta remitida por la Secretaría Técnica del CSM, se constata que la entidad ha adelantado acciones para la construcción de indicadores y mecanismos de seguimiento a la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV. En particular, informa sobre la existencia de 543 indicadores, de los cuales 276 cuentan con información comparable entre las vigencias 2023 y 2024, así como la creación del Índice de Implementación de las Recomendaciones (IIR) como herramienta de consolidación.

Si bien aún no se dispone de una plataforma o sistema único de indicadores plenamente consolidado y operativo, la entidad sí ha demostrado estar adelantando las gestiones necesarias para estructurarlo, avanzando en la identificación, clasificación y caracterización de los indicadores, así como en la metodología de seguimiento y monitoreo. Lo anterior permite afirmar que el CSM se encuentra en proceso de implementación, pero todavía no alcanza un nivel de cumplimiento integral.
En este sentido, la gestión es parcial, dado que, aunque existe evidencia de acciones encaminadas al cumplimiento, el proceso no se encuentra plenamente consolidado ni genera resultados completos frente a las recomendaciones de corto plazo. En consecuencia, la observación inicialmente planteada con incidencia disciplinaria se reclasifica como observación administrativa, la cual deberá ser incorporada al Plan de Mejoramiento para que el CSM fortalezca la metodología de seguimiento, logre la consolidación del sistema de indicadores y garantice un cumplimiento integral de las funciones previstas en la Resolución 019 de 2022.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria.

Hallazgo 26. COH_6958_2025-2-AU-CU Relacionamiento estratégico, promoción e implementación de las recomendaciones - CSM

FUENTES DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia Artículos 2, 22, 113, 209.
- Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 13 de julio de 2023 53/22. Fortalecimiento de la cooperación técnica y fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos en Colombia para implementar las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
- Resolución No.019 del 26 de abril de 2022, Articulo 8 Literal A y B. F. Proponer para revisión y aprobación del pleno de integrantes del Comité, una estrategia de relacionamiento estratégico con los diversos actores y sectores para promover la apropiación e impulso a la implementación de las recomendaciones que incluya a entidades, organizaciones y sectores identificados como posibles promotores de las recomendaciones. Para el diseño de dicha estrategia de relacionamiento se tendrá en cuenta los aliados estratégicos de la Comisión de la Verdad y los antecedentes de su estrategia de Participación.

- Informe final de la CEV. Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.
- Informes del CSM a la Implementación de las Recomendaciones del Informe final de la CEV. Por qué la implantación de las recomendaciones son una apuesta del país. Sobre el proceso de implementaciones de las recomendaciones formuladas por la CEV. Fragmentación de la guerra e integridad de la paz: Razones para la no repetición. Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV

CONDICIÓN

Con la entrega y publicación del informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, en agosto de 2022, entra en funcionamiento el Comité de Seguimiento y Monitoreo, en el ejercicio de sus funciones; dentro de su estructura organizacional se crea la secretaria técnica con 11 funciones establecidas en la Resolución N°.019 del 26 abril de 2022.

En el desarrollo de la Auditoría de cumplimiento a las Recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad Tomo II Hallazgos y Recomendaciones, se evidencio que el CSM dentro de sus funciones tiene contemplado "(..) Artículo 8. Funciones de la Secretaría Técnica del Comité. f). Proponer para revisión y aprobación del pleno de integrantes del Comité, una estrategia de relacionamiento estratégico con los diversos actores y sectores para promover la apropiación e impulso a la implementación de las recomendaciones que incluya a entidades, organizaciones y sectores identificados como posibles promotores de las recomendaciones. Para el diseño de dicha estrategia de relacionamiento se tendrá en cuenta los aliados estratégicos de la Comisión de la Verdad y los antecedentes de su estrategia de Participación.

Revisada la documentación anexada por el CSM, se evidenció solo mesa de trabajo entre el comité de seguimiento y Monitoreo, la UBPD y la JEP, omitiendo las demás entidades, siendo que el artículo 8 literal F, menciona una estrategia de relacionamiento estratégico con los diversos actores y sectores para la apropiación y el impulso a la implementación de las recomendaciones, en el entendido que los actores principales en el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en el informe final de la Comisión de la Verdad son las entidades relacionadas en el mismo.

En fecha 05 de agosto de 2025, mediante oficio de solicitud de información con radicado N°.2025EE015974, se solicitó a la entidad 4. "Enviar e informar la estrategia de relacionamiento estratégico con los diversos actores y sectores para promover la apropiación e impulso a la implementación de las recomendaciones con las entidades".

Seguidamente en fecha 13 de agosto de 2025, la entidad envía respuesta a la solicitud de información con radicado N°.202502021148, manifestando que "(…) El relacionamiento estratégico se ha planteado como el principal eslabón en las estrategias de incidencia, pedagogía y comunicaciones. El relacionamiento estratégico primario, se ha realizado con las entidades integrantes de Sistema Integral para la Paz, con quienes se han desarrollado

actividades de articulación, en línea de poder avanzar en la implementación de las recomendaciones (…)"

Ante la respuesta del CSM y los documentos anexados no se evidencian mesas de trabajo, indicadores de avance ni seguimiento y monitoreo con las demás entidades involucradas en el cumplimiento de las recomendaciones y acciones consignadas en el informe final de la comisión de la verdad.

Transcurrido tres años, desde la creación del CSM y sus funciones; a la fecha no existen interrelacionamiento estratégico entre el CSM y las entidades encargadas del cumplimiento a las recomendaciones en el informe final de la Comisión de la verdad.

Lo anterior, denota falta de relacionamiento estratégico entre los actores encargados de la ejecución y cumplimiento de las recomendaciones establecidas en el informe final de la CVE, como es el CSM.

EFECTO

La ausencia de interrelacionamiento estratégico incumple la función prevista en el artículo N°.4 de Resolución N°.019 del 26 abril de 2022, lo cual ocasiona que las entidades vinculadas en el cumplimiento e implementación de las recomendaciones no identifiquen con precisión el número de recomendaciones asignadas, afectando su adecuada ejecución y cumplimiento.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Por medio de oficio de fecha 19 de septiembre de 2025, el CSM envió respuesta a las observaciones, de la siguiente manera:

"El CSM aclara que la observación cita el artículo 4 de la Resolución 019 de 2022, pero en realidad corresponde al artículo 3, numeral 4, y artículo 8 literal f.

Reconoce que en la respuesta inicial mencionó que el relacionamiento estratégico primario se realizó con las entidades del Sistema Integral para la Paz, pero precisa que ese no ha sido el único relacionamiento adelantado.

Indica que también han trabajado con entidades productoras de información (Departamento Nacional de Planeación y Unidad de Implementación), y en la construcción de espacios técnicos e intercambio de información para nutrir el Sistema de Información de Seguimiento y Monitoreo.

Señala que en el escrito del requerimiento 3, entre las páginas 10 a 12, se detallan los actores con los que se ha tenido algún tipo de interacción y las actividades de articulación adelantadas desde 2023 hasta el 30 de junio de 2025.

Reitera que han tenido acciones de relacionamiento e interlocución con la ARN, en particular frente a las recomendaciones relacionadas con su misionalidad.

Afirma que remitieron soportes documentales de estas actuaciones, incluyendo actividades con sectores, poblaciones, entidades y organizaciones, especialmente en temas de derechos humanos y víctimas.

Informa que allegaron 32 carpetas digitales con evidencias de dichas acciones, a las que pueden acceder los correos del equipo auditor.

Concluye que el CSM ha cumplido lo dispuesto en el artículo 3 numeral 4 y el artículo 8 literal f de la Resolución 019 de 2022, y por ello solicita desestimar la observación formulada".

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

En la respuesta de la Secretaría Técnica del CSM, se observa que la entidad ha adelantado acciones de relacionamiento estratégico principalmente con entidades del Sistema Integral para la Paz (JEP, UBPD, ARN, entre otras), así como con productores de información (Departamento Nacional de Planeación y Unidad de Implementación), organismos internacionales, organizaciones sociales de distinto nivel y actores territoriales. Incluso, anexan soportes de algunas actuaciones y mesas de trabajo realizadas en ese marco.

No obstante, si bien dichas actividades reflejan un esfuerzo de articulación, estas no configuran aún un relacionamiento estratégico integral en los términos previstos por la Resolución 019 de 2022 (artículo 8 literal f), que exige la vinculación de todos los actores y sectores relevantes para promover la apropiación y ejecución de las recomendaciones de la CEV. En particular, se evidencia que la gestión se ha concentrado en un grupo limitado de entidades, sin demostrar de manera suficiente una estrategia consolidada que abarque la totalidad de los sectores involucrados.

En ese sentido, la gestión adelantada por el CSM es parcial, pues si bien existe evidencia de trabajo y de algunos espacios de coordinación, aún no se alcanza un cumplimiento pleno de las funciones normativas. En consecuencia, la observación formulada con incidencia disciplinaria se reclasifica como observación administrativa, debiendo incorporarse al Plan de Mejoramiento, a fin de que la entidad fortalezca sus acciones de relacionamiento, amplíe la cobertura a todos los actores estratégicos y garantice la plena implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV.

Por lo anterior, se confirma lo observado como hallazgo con incidencia administrativa y se retira la incidencia disciplinaria.

Hallazgo 27. COH_7483_2025-2-AU-CU Información reportada cuerpos y procesos de identificación – CSM - INMLCF

FUENTES DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia, artículos 209 y articulo 267.
- Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

- Informe del CSM, Cuarto informe.

CONDICIÓN

En el cuarto informe del CSM de junio de 2025 se reportó que de los 25.000 cuerpos no identificados distribuidos en diferentes lugares del país entregados al INMLCF por la UBPD y la JEP, menos del 10 % han sido identificados y restituidos. No obstante, el INMLCF, mediante oficio 0867-SSF-2025 y en reunión del 11 de agosto de 2025, aclaró que la cifra de 25.000 corresponde a una estimación de la Comisión de la Verdad y no a cuerpos bajo custodia efectiva del Instituto. Siendo que, la mayoría de los restos se encuentran en cementerios y osarios administrados por entidades locales o eclesiásticas, a los cuales el INMLCF no tiene acceso directo. por lo cual la información reportada en el cuarto informe de la CEV, referente a los cuerpos bajo custodia del INMLCF, no es basada en datos reales.

En el desarrollo de la AC JEP- CEV, Mediante oficio de respuesta por parte del INMLCF mediante oficio 0867-SSF-2025, con fecha de 9 de septiembre del 2025 la entidad manifiesta lo siguiente *"(…) Frente al cuarto informe de la CSM, es necesario aclarar que dicha afirmación no corresponde a la realidad y corresponde a una interpretación incorrecta del documento de donde se toman los datos, en ningún momento se ha solicitado al instituto información para dicho informe (…)".*

Por lo anterior se evidencia que el CSM, no ha realizado mesas de trabajo para las solicitudes de información pertinentes con el INMLC para obtener las cifras exactas y dar certeza de la información reportada.

CAUSA

Falta de interrelacionamiento entre el INLMCF y el CSM en la realización de mesas de trabajo de seguimiento y monitoreo al avance de las recomendaciones del informe final del CEV.

EFECTO

Esta inconsistencia afecta la transparencia y confiabilidad de la información reportada por el CSM en los informes de avance sobre las recomendaciones.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Respuesta CSM, 16 de octubre de 2025, *(…) Tal como lo señala el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, mediante oficio 0867-SSF-2025 y en reunión del 11 de agosto de 2025, "la cifra de 25.000 cuerpos no identificados distribuidos en diferentes lugares del país que le fueron entregados por la UBPD y la JEP, corresponde a una estimación de la Comisión de la Verdad y no a cuerpos bajo custodia efectiva del Instituto" (…)*

(…) se aclara que, en el Cuarto informe de Seguimiento y Monitoreo a las recomendaciones de la CEV, publicado en junio de 2025 no se reportó que "de los 25.000 cuerpos no identificados

distribuidos en diferentes lugares del país entregados al INMLCF por la UBPD y la JEP, menos del 10% han sido identificados y restituidos" esta no es una afirmación realizada por el Comité (…)

(…) Los porcentajes publicados en el Cuarto Informe del CSM corresponden al número de cuerpos entregados por la UBPD y la JEP al Instituto, entre 2019 y 2024, 1851 y 587 respectivamente, y reportados por el INMLCF en el Informe de Gestión de 2024. Es a partir de esta información, que se señala que "el porcentaje de cuerpos identificados y entregados siga siendo bajo: menos del 10% de los cuerpos entregados por la UBPD y la JEP al INMLCF (…)

(…) En ningún párrafo del Cuarto informe se relaciona ese 10% con la cifra de 25.000 cuerpos que fue estimada por la Comisión de la Verdad. (…)

(…) De acuerdo con el Informe de Gestión 2024 del INMLCF, del total de cuerpos entregados por la UBPD al INMLCF entre 2019 y 2024 (1851 cuerpos) "se han abordado 881 [48%], identificado 112 [6%] y realizado 78 entregas dignas [4%] (…)
(…) En el citado informe también se indica que del total de cuerpos entregados por la JEP al INMLCF entre 2019 y 2024 (587 cuerpos) "se han abordado 333 [57%], identificando 54 cuerpos [9%], y realizando 47 entregas dignas [8%] y culturalmente pertinentes (…)

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, mediante Oficio Nº.0867-SSF-2025, manifestó que la información contenida en el cuarto Informe del Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM) no corresponde a la realidad, aclarando que la cifra de 25.000 cuerpos no identificados proviene de una estimación incluida en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y no de información reportada por el Instituto. No obstante, del análisis comparativo entre la respuesta de la entidad y el Cuarto Informe, se evidencia que, si bien el CSM fundamenta el porcentaje "menos del 10 %" en cifras oficiales del INMLCF, según las cuales entre 2019 y 2024 se recibieron 2.438 cuerpos y se identificaron 166 (6,8%) con 125 entregas dignas (5,1%), no se observa evidencia de coordinación o validación directa entre el Comité y el Instituto previo a la publicación del informe, lo que genera imprecisiones y posibles interpretaciones erradas respecto a la cifra de 25.000 cuerpos estimada por la CEV. Esta falta de articulación interinstitucional afecta la coherencia, trazabilidad y confiabilidad de la información divulgada públicamente sobre los procesos de identificación de cuerpos.

Hallazgo 28. COH_7979_2025-2-AU-CU Recomendaciones Informe Final CEV – ARN-CSM (D)

FUENTE DE CRITERIO

- Constitución Política de Colombia Artículos 2, 22,113, 209
- Ley 1952 de 2019 Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.
- Informes Finales de la CEV. Tomo 2 Hallazgos y Recomendaciones.

- Informes del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe de la CEV. Primer Informe - ¿Por qué las recomendaciones son una apuesta de país? Segundo Informe – Proceso de implementación de las Recomendaciones de la CEV. Tercer Informe – Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz. Cuarto Informe – Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV
- Decreto 588 de 2017 Artículo 32:
- Resolución CEV No. 019 del 16 de abril de 2022-Artículo 3.

SITUACION DETECTADA

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento adelantada por la Contraloría General de la República en el segundo semestre del 2025, cuyo Objetivo General consiste en "*Evaluar el cumplimiento del seguimiento a lo implementado de lo pactado en el acuerdo final de Paz desde las recomendaciones dejadas por la Comisión de la Verdad (CEV), a la JEP, UBPD, ARN, MJD, DEFENSORIA e INMLCF*", se solicitó información a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM), relacionada con la implementación de las recomendaciones del Tomo 2 del Informe Final de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) por parte de la ARN, así como su respectivo seguimiento y monitoreo por parte del CSM.

De la información aportada por la ARN y el CSM, se observaron dos hechos relevantes: el primero, que presuntamente la ARN no ha realizado gestión alguna frente a la totalidad de las recomendaciones que le corresponderían del Tomo 2 del Informe Final de la CEV; y el segundo, que el CSM no estaría realizando el respectivo seguimiento y monitoreo de la totalidad de recomendaciones de las cuales la ARN sí está gestionando.

Respecto al primer hecho relevante, a continuación, se relacionan las recomendaciones y acciones de las cuales la ARN es el responsable según informó la CSM y de las cuales, la ARN presuntamente no ha realizado gestión alguna para garantizar su implementación:

- Recomendación 6.2 (Corto Plazo): "*Al Gobierno nacional y al Congreso de la República, con el apoyo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), diseñar e implementar una estrategia integral de sometimiento -individual y colectivo- como parte de la política pública de desmantelamiento de las organizaciones criminales -entendidas como entramado de diferentes actores armados, políticos, sociales y económicos, incluyendo las organizaciones herederas del paramilitarismo- que contribuya a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Para esto se recomienda: …*"

  (Acción 5) "*Garantizar el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes que hacen parte de los grupos armados ilegales y adoptar medidas efectivas que contribuyan a su desvinculación*".

- Recomendación 7 (corto plazo): "*Al Gobierno nacional, revisar y realizar los ajustes necesarios a la política de restablecimiento de derechos y de reintegración, teniendo en cuanta las lecciones aprendidas de otros procesos. Para esto, es fundamental*: …

  (Acción 1) "*Revisar y ajustar la ruta para el restablecimiento pleno de derechos de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales, así como las condiciones necesarias para su efectiva reintegración a la vida civil, de manera tal que se atienda y responda a las particularidades de esta población*".

  (Acción 3) "*Garantizar la seguridad de todas las personas que se acogen a proceso de reintegración*".

  (Acción 4) "*Poner en marcha estrategias de contención temprana para evitar el rearme de mando medios (con roles militares o políticos) susceptibles de perder ascendencia durante el proceso de reintegración*".
  (Acción 6) "*Hacer una evaluación de la situación jurídica de los postulados de Justicia y Paz que están en espera de una sentencia condenatoria con el fin de hacer los ajustes normativos y de política necesarios para agilizar su contribución a la satisfacción de los derechos de las víctimas, la resolución de su situación jurídica y su participación en programas para la reintegración social y económica*".

- Recomendación 9 (mediano plazo): "*Al Estado colombiano, a través del Gobierno nacional, las autoridades territoriales y el Congreso de la República, mediante un debate amplio con garantías de participación para las víctimas y sus organizaciones, realizar, bajo el principio de no regresividad, los ajustes de política, normativos e institucionales necesarios –especialmente a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y los Decretos Ley Étnicos – para garantizar una reparación integral, diferenciada y transformadora de las víctimas del conflicto, en un tiempo razonable, y superar los escenarios de exclusión, pobreza y desigualdad histórica de la población víctima. Los ajustes deberán incluir, como mínimo*: …

  (Acción 3) "Implementar programas y estrategias sectoriales con recursos y metas anuales específicos, que incluyan el enfoque diferencial. Estos deben apuntar a superar las barreras de acceso a la oferta social del Estado, para garantizar la estabilización social y económica de las víctimas, y lograr el goce efectivo de derechos en particular de las de desplazamiento forzado, en el marco de procesos de retorno o reubicación. Lo anterior se debe hacer teniendo en cuenta las diversas barreras para la inclusión productiva y social que las mujeres, especialmente rurales, han enfrentado históricamente y aquellas que se han acentuado por el conflicto armado"

  (Acción 4) "*Fortalecer la reparación colectiva, especialmente la de los pueblos étnicos, para garantizar su sostenibilidad y enfoque transformador con metas, compromisos humanos y presupuestales que vinculen a todas las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv). En este marco, se debe así mismo:*

- *Garantizar el acceso a bienes y servicios públicos y alternativas de generación de ingresos para los sujetos de reparación colectiva, a través de la articulación de los Planes de Reparación Colectiva con la oferta social del Estado, incluyendo los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y, en general, los planes en el marco de la Reforma Rural Integral.*
- *Implementar medidas específicas que atiendan los daños causados por el reclutamiento forzado, asesinato y adoctrinamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes sobre las condiciones de supervivencia cultural de los pueblos étnicos.*"

(Acción 5) *"Diseñar, en articulación con las víctimas y sus organizaciones, medidas especializadas en el marco de la política que permitan atender y reparar los daños específicos según el hecho victimizante, garantizando el fortalecimiento de los enfoques diferenciales de género, étnico, discapacidad y curso de vida*".

(Acción 8) "Reconocer como víctimas a los excombatientes de grupos armados ilegales que hayan sufrido graves violaciones de los derechos humanos o infracciones al DIH, incluyendo a las víctimas de violencias sexuales y reproductivas, y acordar las medidas para su reparación con enfoque diferencial en el marco del proceso de reincorporación o reintegración. (corto plazo)"

- *Recomendación 15 (Corto Plazo): "Al Estado colombiano, la sociedad en general, Gobierno nacional, a las autoridades territoriales incluyendo las autoridades étnicas, al Consejo Nacional de Paz, a los Consejos Territoriales de Paz, a los partidos políticos y a las organizaciones sociales, con acompañamiento del Ministerio Público, promover diálogos locales y regionales que incentiven la participación de los diversos sectores sobre los intereses y el rol que estos han desempeñado en el conflicto armado, y rechazar definitivamente la violencia como medio de resolución de conflictos. Lo anterior, en el marco de la construcción de un Pacto Nacional de rechazo a la violencia y un compromiso de exclusión de las armas de la política."*

- Recomendación 23 (corto plazo): "*Al Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, adoptar las medidas necesarias para brindar garantías con enfoque diferencial para los líderes y lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, excombatientes, así como para la oposición política y social, sobre la base del diálogo y consenso con los diferentes sectores o grupos a través de mecanismos existentes o nuevos. Para ello, se sugiere*: …

  (Acción 2) "*Fortalecer las capacidades de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía a nivel territorial para lograr un análisis contextual de las agresiones contra líderes y lideresas y excombatientes por región*".

Las recomendaciones y acciones antes relacionadas, fueron reportas por el CSM como aquellas que deben ser implementadas por la ARN, esto, mediante oficio sin número del 20 de agosto de 2025, del cual se adjunta copia.

Por otro lado, del segundo hecho relevante, se destacan las siguientes recomendaciones y acciones de las cuales la ARN reportó que ha implementado acciones para su gestión, pero que el CSM no relacionó en su respuesta del 20 de agosto de 2025 como responsabilidad de la ARN para su implementación, lo cual conlleva a que el CSM no esté realizando el respectivo seguimiento y monitoreo. Dichas recomendaciones y acciones son las siguientes:

- Recomendación 11 (corto plazo): "*Al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y las secretarías municipales y departamentales de salud, fortalecer los programas de atención en salud integral (física y mental) y psicosocial, partiendo del reconocimiento y valoración de las necesidades de cada región, para atender el trauma social individual y colectivo dejado por la guerra1206, orientado a: …*

  (Acción 2) "*Fortalecer la atención en salud integral y psicosocial para las víctimas del conflicto armado, garantizando la continuidad del servicio, la formación del personal, la sostenibilidad de los procesos y la ampliación de cobertura en general a través de, entre otras, la puesta en marcha de estrategias móviles en zonas rurales*."

- Recomendación 64 (corto plazo): "*Al Gobierno nacional, crear una instancia encabezada por el Ministerio para la Paz y la Reconciliación en la que concurran el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones que se encargue, en articulación con gobiernos territoriales, el Consejo Nacional de Paz para la Reconciliación y la Convivencia y los consejos territoriales, de estructurar, implementar y evaluar una estrategia a largo plazo con alcance nacional, regional y local para la consolidación de una cultura para la paz que sea pertinente y acorde con los diferentes contextos y regiones. En este proceso se deberá garantizar la participación de víctimas y sus organizaciones, medios de comunicación públicos y privados de nivel nacional y local, comunidades educativas, magisterio, colectivos culturales y artísticos, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, mujeres, pueblos étnicos, personas LGBTIQ+, organizaciones de Derechos Humanos, sector empresarial, sindicatos, comunidades religiosas y personas reincorporadas*: … *Esta estrategia deberá contemplar, entre otras acciones:*

  (Acción 3) "*Llevar a cabo estrategias de pedagogía y sensibilización con medios de comunicación y funcionarios públicos para garantizar que sus mensajes públicos no sean estigmatizantes o discriminatorios*."

  (Acción 4) "*Medidas para garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales y la normatividad nacional en materia de lucha contra el racismo y la discriminación".*

  (Acción 5) "*Medidas para acompañar y fortalecer técnica y financieramente las organizaciones y colectivos culturales y artísticos a nivel territorial, respetando su autonomía, cualificando sus liderazgos y consolidando redes de apoyo gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo al sector empresarial".*

Mediante oficio No. OFI25-020153 del 20 de agosto de 2025, del cual se adjunta copia, las recomendaciones y acciones antes relacionadas, fueron reportadas por parte de la ARN como responsabilidad de esta Entidad para su atención.

Adicionalmente a lo antes descrito, este órgano de control solicitó a la ARN y al CSM que informaran sí las recomendaciones 49 (acciones 3, 4 y 7), 57 y 57.6 eran responsabilidad de la ARN para su implementación, para lo cual, la ARN respondió que no tiene competencia o facultades legales para su implementación. Sin embargo, el CSM respondió que "…*será abordada con mayor detalle en el V Informe del CSM, el cual se encuentra actualmente en fase de investigación*", lo cual evidencia falta de celeridad y eficacia en la gestión realizada por parte del CSM para el monitoreo y seguimiento de estas recomendaciones, puesto que después de 3 años de haber sido publicado el Informe Final de la CEV, el CSM no tiene certeza quien es el responsable de atender las recomendaciones 49 (acciones 3, 4 y 7), 57 y 57.6.

Las recomendaciones y acciones que fueron reportas por el CSM como aquellas que deben ser implementadas por la ARN, esto, mediante oficio sin número del 20 de agosto de 2025, del cual se adjunta copia.

Mediante oficio No. OFI25-020153 del 20 de agosto de 2025, del cual se adjunta copia, las recomendaciones y acciones que fueron reportadas por parte de la ARN como responsabilidad de esta Entidad para su atención.

CAUSA

Las situaciones antes descritas, evidencias falta de coordinación y debilidades en la colaboración armónica que debe existir entre la ARN y el CSM para la consecución de los fines esenciales del Estado, que, en este caso en particular, corresponde a la implementación de las recomendaciones y acciones del Tomo 2 del Informe Final de la CEV.

Al igual que por debilidades en la gestión realizada por el Comité de Seguimiento y Monitoreo por falta de una estrategia de relacionamiento eficiente y eficaz, que logre incidir en la implementación de las recomendaciones por parte de los responsables de su implementación, como en este carro le correspondería a la ARN

EFECTO

Todo lo anterior conlleva a que después de 3 años de haber sido publicado el Informe Final de la CEV, no se estén implementando la totalidad de recomendaciones y que no se les esté realizando el respectivo seguimiento y monitoreo, por lo cual, la presente observación se eleva con presunto alcance disciplinario conforme lo establecido en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"En atención a las situaciones observadas por el equipo auditor, consideramos importante precisar que el Comité relacionó a la ARN con ocho (8) de las recomendaciones, de las veinte (20) indagadas por el ente de control mediante oficio 2025EE0162818, tratándose estas, de recomendaciones que incluyen medidas sobre la población firmante o excombatiente, sin embargo, esto no implica que aquellas fueran las únicas de responsabilidad directa o exclusiva de la ARN.

Aclaramos que el Comité identificó y reportó ocho recomendaciones o sub-recomendaciones /acciones concretas que se corresponden con la misionalidad de la ARN o que involucran a la población objeto de la ARN, y que se detallan de la siguiente manera:

Recomendación 6.2, acción 5: "Si bien involucra a población objeto de la misionalidad de la ARN, la entidad encargada del restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes vinculados a grupos armados ilegales es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en virtud de sus competencias definidas por la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia)."

Recomendación 7, acción 1: "Si bien involucra a población objeto de la misionalidad de la ARN, la entidad encargada del restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes vinculados a grupos armados ilegales es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en virtud de sus competencias definidas por la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia). Sin embargo, existe un proceso de articulación interinstitucional entre el ICBF, la UARIV y la ARN, para promover el acompañamiento efectivo de jóvenes desvinculados del conflicto armado que egresan del proceso de restablecimiento de derechos con el ICBF e ingresan a los programas de reintegración o reincorporación con la ARN y continúan su ruta de reparación integral con la UARIV."

Recomendación 7, acción 3: "Si bien involucra a población objeto de la misionalidad de la ARN, las entidades encargadas de garantizar la seguridad de las personas que se acogen a procesos de reintegración son la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Policía Nacional, en colaboración armónica con la ARN1."

Recomendación 7, acción 4: "Si bien, la ARN no cuenta con competencia legal expresa que la faculte para formular e implementar medidas de contención temprana; en el marco de su competencias propende por la fidelización de los procesos a los participantes, a fin de generar arraigo, permanencia y credibilidad en los mismos, para evitar una eventual reincidencia en la toma de armas, a través de la definición de un enfoque de Reintegración que señalan en camino para desarrollar las acciones de la implementación de la Política de Reintegración Social y Económica."

Recomendación 7, acción 6: "Si bien involucra a población objeto de la misionalidad de la ARN, en el marco de la creación del Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz… (Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz, Creado Decreto 3391 del 29 de septiembre de 2006 conformado por representantes o delegados de… Agencia para la Reincorporación y Normalización)"

Recomendación 9, acción 3, 4 y 5: "Respecto a lo anterior, precisamos, que en el oficio 2025EE0223131 se relacionan acciones que no fueron reportadas por el CSM como: Recomendación 9, acciones 3, 4 y 5, todas ellas de competencia de la UARIV. Sin embargo, es de aclarar que con respecto a la acción 3, la ARN, en articulación con las entidades del SNARIV,

promueve que las personas en proceso de reincorporación, así como las familias víctimas de homicidio y/o desaparición forzada de firmantes del acuerdo de paz, incluidas las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, accedan a la oferta pública existente y fortalezcan sus condiciones de estabilización social y económica"

Recomendación 9, acción 8: "Si bien esta Recomendación involucra a los excombatientes de grupos armados ilegales, su implementación o la competencia para otorgar la condición de víctima se da en el marco normativo de la Ley 1448 de 2011, responsabilidad de la UARIV. Como se señala en el IV Informe de seguimiento, el Congreso de la República, sancionó la Ley 2421 de 2024 "Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno" y la acción señalada no se acogió en su totalidad, ya que si bien el artículo 3 de la nueva ley amplió el concepto de víctima, solo reconoce como víctimas a excombatientes en reintegración, incluyendo a las víctimas de violencias sexuales y reproductivas, a menos de que hayan sido reclutados y se hayan desvinculado antes de cumplir la mayoría de edad. Adicionalmente, la UARIV es la entidad responsable de recibir, validar y registrar las declaraciones de quienes alegan haber sufrido hechos victimizantes en el marco del conflicto armado, garantizando su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV).".

Recomendación 15: "En implementación del PRI, la ARN desarrolla acciones de interlocución con sectores y grupos de interés, de cara a generar condiciones institucionales que respondan a las necesidades e intereses de la población en su proceso de reincorporación, así como a sus familias y comunidades, algunas de las recomendaciones de la CEV están integradas en la estrategia de intervención institucional de la ARN. El PRI, es un componente esencial para cumplir con el Acuerdo Final de Paz, que, sumado al Objetivo Estratégico No. 2 de la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP (CONPES 3931) y Plan Marco de Implementación, promueve la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación. La Resolución 2319 de 2024, capítulo III, desarrolla lo correspondiente a la reincorporación comunitaria, artículos 30 al 33. CONPES 3931 de 2018."

Recomendación 23, acción 2: "si bien la ARN gestiona, coordina y articula junto con las entidades responsables la implementación de las políticas de reincorporación a través de su participación en comisiones, sistemas y programas, es la Fiscalía General de la Nación, en especial su Unidad Especial de Investigación, la responsable de adelantar acciones fundamentales a la hora de investigar y analizar la situación de riesgos, y violación de derechos de la población firmante."

Recomendación 11, acción 2: "Podemos informar que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y las secretarías municipales y departamentales de salud, le corresponde fortalecer los programas de atención en salud integral (física y mental) y psicosocial, partiendo del reconocimiento y valoración de las necesidades de cada región, para atender el trauma social individual y colectivo dejado por la guerra… En cumplimiento de lo anterior, el artículo 2.2.7.5.7 del Decreto 1084 de 2015, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 1166 de 2018. Esta resolución tiene como objetivo adoptar lineamientos específicos para el talento humano que orienta y atiende a las víctimas del conflicto armado. A través de esta normativa, se establecen una serie de disposiciones que invitan a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) a diseñar e implementar planes, programas, estrategias o proyectos institucionales enfocados en la formación y cuidado emocional"

<u>Recomendación 64, acciones 3, 4 y 5:</u> "si bien la ARN lidera programas y estrategias para aportan a la implementación de esta recomendación, específicamente en las acciones 1 y 2 el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones reportan indicadores de instrumentos de planeación a sistemas de información oficiales que aportan al seguimiento a la implementación…"

"Vale la pena insistir en que el Comité desde 2023 ha realizado mesas técnicas con la UIAP y el DNP Entidades que lideraron el proceso de definición y seguimiento de la ruta de implementación de estas recomendaciones desde septiembre de 2023. Este proceso fue acompañado por el CSM en lo referente a la elaboración de la metodología para la definición de la ruta de implementación de dichas recomendaciones por parte de las entidades del orden nacional seleccionadas por el Gobierno Nacional. Tal como lo reconoció la UIAP en su informe más reciente (presentado el 3 de octubre de 2025)."

…

Y finalmente, tal como se señaló en la respuesta enviada al ente de control, el Comité remitió el 17 de marzo de 2025 una solicitud de información sobre al avance institucional en la implementación de las recomendaciones como insumo para la construcción del IV Informe de Seguimiento y Monitoreo a las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y recibió de parte de la entidad, la correspondiente respuesta con fecha 03 de abril de 2025 por parte de la Dirección Programática de la entidad"

…

Ahora bien, respecto a lo señalado por la Contraloría sobre la omisión de información de las recomendaciones 11 y 64, el Comité aportó información a este respecto, guardando los mismos criterios de presentación y se pueden leer en la Tabla 2. Relación de avances comparados en el segundo y cuarto informe del CSM., de la respuesta al cuarto requerimiento en el apartado de la tabla: Para garantizar la reparación integral, la construcción de memoria, la rehabilitación y el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y de responsabilidades 5, según la información presentada en los informes 2 y 4 en relación con esas recomendaciones. Precisando que no se efectuado una focalización en la totalidad de todas las acciones, por ello no se tomaron acá. Como se mencionó, el Comité no interviene en la autonomía con la que cuenta cada Entidad para establecer los criterios y dar alcance en su respuesta al ente de control, sin que esto lleve a dar la interpretación errada que no estar atendiendo a las labores de coordinación requeridas para avanzar en la implementación de las recomendaciones."

…

En la respuesta al oficio2025EE0162818, aportada por el Comité el 20 de agosto de esta anualidad, remitido por al ente de control, explicamos que había otras entidades con mayor responsabilidad que la ARN en el cumplimiento de esta recomendación "nos permitimos remitir una relación de las entidades, que desde el trabajo desarrollado por el CSM se considera tienen competencia directa en su implementación más allá de la ARN".

La razón para ello es que esta recomendación tiene como destinatarios al Congreso, al Gobierno nacional y a las autoridades territoriales. Plantea una necesaria articulación entre diferentes entidades e instancias, toda vez que pretende revertir las grandes desigualdades que han caracterizado históricamente la configuración de los territorios rurales, y la Comisión consciente de esto estima que podrá cumplirse en el mediano plazo. Esta es una recomendación que le apunta al logro de una estrategia de desarrollo sostenible para la paz y es consultada de nuestra parte con

diversas entidades dado que propone un enfoque transversal para su implementación. El ejercicio realizado por el Comité ha consistido en revisar lo que hemos producido al respecto de las recomendaciones en cuestión y lo que tenemos en nuestro registro de indicadores 6. Sin perjuicio, de que cada entidad pueda o no clarificar y precisar el alcance en cada recomendación, pues son estas, en últimas, las que tienen la potestad derivada de su competencia y misionalidad, de determinar e informar qué esfuerzos viene realizado y cómo lo ha hecho, así como si ha realizado o no actividades que respondan a lo planteado en cada recomendación".

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

La respuesta del Comité de Seguimiento y Monitoreo ratifica los hechos observados por la CGR y, además, permite ver que la metodología que implementó no ha sido eficaz para garantizar la implementación de las recomendaciones de la CEV que le corresponden a la ARN.
Por lo anterior se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria dentro del informe de auditoría.

4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Revisar las sentencias proferidas en los macro casos de justicia transicional.

4.6.1 Conclusiones de la revisión de las sentencias proferidas en los macro casos

La jurisdicción Especial para la Paz (JEP), creada como parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), en la consolidación de los principales avances, procesos y resultados obtenidos y en el marco de su ruta judicial restaurativa hasta el 30 de junio de 2025, ha implementado mecanismos diferenciales para el tratamiento judicial de los hechos más graves ocurridos en el conflicto armado colombiano.

Durante el periodo analizado, la JEP ha avanzado en sus tres rutas judiciales: dialógica, adversarial y no sancionatoria. Se destacan los altos niveles de reconocimiento de verdad por parte de comparecientes, el fortalecimiento en la atención a víctimas, la emisión de imputaciones sustanciales, y el paso progresivo hacia sanciones propias restaurativas con más de 2.3 millones de hechos analizados y más de 2.000 versiones recibidas, la JEP consolida sus herramientas claves de justicia transicional.

1. INGRESO Y CLASIFICACIÓN DE COMPARECIENTES

- Inicio del procedimiento JEP con informes presentados por organizaciones de víctimas, DD.HH. y entidades del Estado.
- Ingreso de comparecientes voluntarios y forzosos.
- Acumulado de sometimientos resueltos: 16.954 personas (6.524 en 2025).
- 901 comparecientes con selección negativa (incremento sostenido desde 2022).

2. PROCEDIMIENTO DIALÓGICO

- 1.083 informes analizados.
- 18 autos de Determinación de Hechos y Conductas (ADHC).
- 267 imputaciones, con 242 personas imputadas.
- 147 imputaciones con reconocimiento de verdad y responsabilidad.
- 9 audiencias de reconocimiento realizadas con transmisión pública.
- 4 resoluciones de conclusión emitidas en macro casos 01, 03, 03-04 y 05.

3. PROCEDIMIENTO ADVERSARIAL

- Activación por no reconocimiento de verdad (15 personas, más 2 remitidas por SDSJ).
- Unidad de Investigación y Acusación ha generado 5 escritos de acusación.
- Se han iniciado 5 procesos adversariales con 2 juicios en curso.
- 30 medidas cautelares decretadas.
- 148 personas expulsadas por diversas razones.

4. RUTA NO SANCIONATORIA Y TRATAMIENTOS JURÍDICOS ESPECIALES

- 976 amnistías judiciales otorgadas (797 de iure y 179 de sala).
- 272 personas completaron la ruta no sancionatoria.
- Distribución: 149 con renuncia a persecución penal aceptada, 93 con preclusión de la investigación, 10 expulsados.
- Beneficios jurídicos concedidos: libertad anticipada (689), privación en unidad militar (30), suspensión de orden de captura (64), revocatoria de medida de aseguramiento (18)

5. ATENCIÓN A VÍCTIMAS

- 16.954 víctimas individuales asesoradas jurídicamente.
- 11.944 víctimas con acompañamiento psico jurídico.
- Crecimiento sostenido de víctimas representadas desde 2019.
- Reconocimiento a 11.989 víctimas individuales y 405 sujetos colectivos.

6. RESULTADOS GLOBALES E INDICADORES

- 2.3 millones de hechos analizados desde 2021.
- Acumulado histórico de 2.005 versiones y diligencias.
- 405 sujetos colectivos acreditados (incremento constante desde 2020).
- Porcentaje de reconocimiento de responsabilidad por calidad del compareciente: FARC-EP (96.5%), Fuerza Pública (85.4%), Terceros Civiles (66.0%)

El presente cuadro resume los avances, hechos investigados, procesos judiciales adelantados y el estado actual de los principales Macrocasos abiertos en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

Tabla No.7. Macro Casos Justicia Transicional
Corte al 30 de junio de 2025

MACROCASO	HECHOS RELEVANTES	PROCESO JUDICIAL	ESTADO ACTUAL
01 – Retención ilegal (FARC-EP)	Toma de rehenes y privación de la libertad por las FARC-EP.	Audiencias de reconocimiento, imputaciones a 69 comparecientes.	Resolución RC 02 (2022). 93.9% reconocieron verdad y responsabilidad.
02 – Situación territorial (Cauca y Valle)	Afectaciones generalizadas a la población en el norte del Cauca y sur del Valle.	Imputaciones a 15 comparecientes; análisis de hechos masivos.	Todas las imputaciones con reconocimiento. Sin resolución final aún.
03 – Falsos Positivos	Ejecuciones extrajudiciales (Falsos Positivos) por miembros de la Fuerza Pública.	Más de 170 imputaciones; audiencias públicas y resoluciones.	Resoluciones SRVR 01,03,04 (2022). Alto nivel de reconocimiento (85.7%).
03-04 – Cementerio Las Mercedes (Dabeiba)	Asesinatos y desapariciones en cementerio Las Mercedes (1997–2007).	10 comparecientes imputados; audiencia pública de verificación.	Resolución RC 04 (2024). 80% de imputaciones con reconocimiento.
05 – Reclutamiento de menores	Reclutamiento forzado de más de 19.000 menores por las FARC-EP.	12 imputaciones; identificación de más de 19.000 hechos.	100% de imputaciones con reconocimiento. En diligencias para resoluciones conclusivas.
07 – Crímenes agentes del Estado y terceros	Crímenes en asocio con paramilitares y terceros civiles.	Imputaciones recientes en 2025; hacia procedimiento adversarial.	Imputaciones con no reconocimiento. Sin resoluciones emitidas aún.
Subcaso La Popa – Falsos Positivos (Caribe)	Ejecuciones de 18 personas presentadas como bajas en combate (2002–2005).	Audiencia pública de verificación (julio 2025); aceptación de verdad y responsabilidad.	Próxima sanción restaurativa con TOAR (trabajos, Obras y Actividades con Contenido Restaurador o Reparador) En deliberación final de sanción.

Elaboró: *Equipo Auditor.*

Se considera pertinente indicar que, en el desarrollo de la auditoría de cumplimiento enfocada en las recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad (CEV), se efectuó un análisis de aproximación a los macrocasos y los fallos judiciales proferidos por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Dicha revisión, si bien no constituyó el objetivo primario del ejercicio auditor, se ejecutó con el propósito de contextualizar la observancia de las recomendaciones de la CEV. Dado que a la fecha se está adelantando en la delegada un proceso de seguimiento permanente a las sentencias judiciales, se valida el análisis realizado como suficiente para el cumplimiento del objetivo específico de la auditoría en lo referente a la articulación con el componente de justicia transicional.

A continuación, se desarrolla un resumen de las 2 sentencias proferidas por la Jurisdicción Especial para la Paz:

Caso: N°.01: Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las FARC-EP.

Asunto: Sentencia condenatoria.
Fecha: 16 de septiembre de 2025.

COMPARECIENTES Y RESPONSABLES
La sentencia se profiere contra siete (7) máximos responsables del antiguo Secretariado de las FARC-EP, quienes han reconocido verdad completa y responsabilidad. Los

comparecientes son: Rodrigo Londoño Echeverri, Jaime Alberto Parra Rodríguez, Milton de Jesús Toncel Redondo, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Pastor Lisandro Alape Lascarro, Julián Gallo Cubillos y Rodrigo Granda Escobar.

HECHOS DETERMINADOS Y CALIFICACIÓN JURÍDICA
El caso se centra en la práctica sistemática de toma de rehenes y graves privaciones de la libertad. Los hechos son calificados como Crímenes de Lesa Humanidad y Crímenes de Guerra.

PATRONES DE MACROCRIMINALIDAD
Los crímenes se cometieron siguiendo políticas que generaron patrones macrocriminales, incluyendo:
1. Secuestro con fines de financiación de la organización.
2. Secuestro para forzar un intercambio de prisioneros (militares, policías y civiles).
3. Secuestro como control social y territorial.
4. Imposición de trato inhumano a los secuestrados.

SANCIONES PROPIAS (TOAR)
Duración: Ocho (8) años de restricción efectiva de derechos y libertades. Este es el máximo de la sanción propia y se considera proporcionado por la gravedad de la práctica masiva de secuestros. Naturaleza: La sanción se materializa mediante la ejecución de Trabajos, Obras o Actividades Reparadoras y Restauradoras (TOAR), que constituyen el "corazón" de la sanción.

Áreas de Proyectos TOAR Impuestos La Sentencia impone TOAR en áreas específicas de reparación, memoria y restauración:
• Memoria y Reparación Simbólica ("Huellas de la Memoria").
• Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.
• Medio Ambiente, Naturaleza y Territorio.
• Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA).
Componente Retributivo y Monitoreo

El cumplimiento de la sanción de 8 años requiere restricciones efectivas de la libertad de residencia y movimiento. La JEP establece un monitoreo integral y permanente que incluye:

- **Monitoreo Jurisdiccional.**
- **Monitoreo Remoto:** Uso de dispositivos PDA (Asistente Digital Personal) para la ubicación y el reporte continuo de actividades.
- **Verificación Internacional:** Monitoreo estratégico independiente por parte de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (MVONU).

EFECTOS DE LA SENTENCIA
La decisión busca la satisfacción de los derechos de las víctimas, la construcción de la paz, y la sanción impuesta sustituye y totaliza las condenas preexistentes por los mismos hechos.

Caso: No. 03, Subcaso Costa Caribe, "asesinatos y desapariciones forzadas ilegítimamente presentados como bajas en combate por agentes del Estado".

Batallón Implicado: Batallón de Artillería No. 2 "La Popa" del Ejército Nacional.
Periodo de Hechos: enero de 2002 a julio de 2005.

HECHOS DETERMINADOS
Víctimas: Al menos 135 personas fueron asesinadas, además de ser víctimas de desapariciones forzadas, y en algunos casos, tortura y persecución. Los crímenes fueron perpetrados por miembros del Batallón "La Popa" y luego presentados falsamente como bajas en combate.

PATRONES DE MACROCRIMINALIDAD
La Sección de Reconocimiento verificó que los hechos fueron parte de una práctica sistemática de macrocriminalidad, impulsada por la exigencia institucional de resultados operacionales. Se identificaron dos patrones principales:

1. Alianza Paramilitares-Fuerza Pública: Hechos criminales ocurridos a través de una alianza y relación de connivencia entre miembros del Batallón La Popa y grupos paramilitares.
2. Victimización de Población Vulnerable: Crímenes cometidos contra personas en situación de vulnerabilidad (campesinos, indígenas, afrodescendientes, etc.) que fueron aprehendidas irregularmente o engañadas con falsas promesas de trabajo o negocio.

CALIFICACIÓN JURÍDICA
Los hechos fueron calificados como Crímenes de Lesa Humanidad (asesinato y desaparición forzada de personas) y Crímenes de Guerra (homicidio).

RESPONSABILIDAD Y CONDENA
La sentencia se profiere contra doce (12) máximos responsables del Batallón "La Popa". Estos individuos han aportado verdad y han reconocido su responsabilidad.

SANCIONES PROPIAS (TOAR)
Duración: Mínimo de cinco (5) años y un máximo de ocho (8) años de cumplimiento de las funciones reparadoras y restauradoras. Naturaleza: La sanción tiene una finalidad principalmente restauradora y reparadora y se materializa mediante la ejecución de Trabajos, Obras o Actividades Reparadoras y Restauradoras (TOAR).

PROYECTOS DE TOAR ESPECÍFICOS
Los proyectos están estructurados en torno a la memoria, dignificación, sanación, infraestructura y productividad. Entre los proyectos que implementarán los comparecientes se encuentran:
* Centro de armonización para el buen vivir de las familias del Pueblo Kankuamo.
* Plan Integral de memorialización para la Costa Caribe.
* Centro Integral Cultural y de Memoria OMONAPA.

* Fortalecimiento productivo multipropósito "Sembradores de amor y paz".

RESTRICCIONES DE LA SANCIÓN

El cumplimiento de la sanción propia incluye restricciones efectivas de libertades y derechos, como la libertad de residencia y movimiento, las cuales son necesarias para garantizar la ejecución del componente reparador y restaurador de la sanción.

ENFOQUE DE LA SENTENCIA

La decisión se centra en la centralidad de las víctimas y busca contribuir a su reparación integral, la reconstrucción del tejido social, la no repetición de los crímenes y la reintegración de los comparecientes. La sentencia también reconoce el papel de los pueblos indígenas (Kankuamo y Wiwa) y afrodescendientes (Consejo Comunitario Kusuto MaGende y José Prudencio Padilla) en la construcción de verdad y reparación colectiva.