

NÚMERO 26 // JULIO - DICIEMBRE 2023

REVISTA POLÉMICA

DECANATURA DE PREGRADOS



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP

2023

ESPECIAL TRABAJOS DE GRADO

ISSN 0120-5129 • e-ISSN: 2500-5081

REVISTA
POLÉMICA

ISSN impreso 0120-5129 | ISSN: 2500-5081

Escuela Superior de Administración Pública

Facultad de Pregrados

Nº 26

Especial trabajos de grado

Julio-diciembre del 2023



**Escuela Superior de
Administración Pública**

ISSN: 0120-5129

ISSN electrónico: 2500-5081

Periodicidad semestral

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Decanatura de Pregrados

Escuela Superior de Administración Pública ESAP

Sede Principal

Calle 44 # 53 - 37 CAN - Código Postal: 111321

Canales de atención telefónica: En Bogotá (+57) 601 795 6110, resto del país

PBX: 018000423713

Revista Polémica: revista.polemica@esap.edu.co

Bogotá D.C., Colombia

© 2023



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución CC BY

Equipo Editorial

Jorge Iván Bula Escobar

Director Nacional

German Enrique Nova Caldas

Subdirector Nacional Académico

Fernán Fortich Pacheco

Decano Facultad de Pregrados

Héctor Elías Pinzón Torres

Coordinador Editorial

Betzaida Martínez Pereira

Editora gráfica

Santiago Pinzón Buitrago

Monitor auxiliar - edición y diagramación

Contenido

Editorial.....4

Análisis de la ejecución de proyectos de obra pública en Colombia 6

Carlos Gabriel Calderón Ortega

Comisión de la Verdad: buenas prácticas y lecciones aprendidas.....38

Carlos Javier Neira Enríquez
Juan Felipe Zambrano Garzón

Editorial

La ESAP ofrece a sus estudiantes de último semestre tres opciones de trabajo de grado como requisito parcial para su graduación: la práctica administrativa, el proyecto aplicado y la monografía. Son tres ejercicios distintos que requieren de habilidades específicas y tiempos de realización diferentes.

La monografía es un ejercicio de investigación formativa, con sus etapas de planeación, ejecución y evaluación. Requiere del estudiante habilidades personales de disciplina, organización del tiempo, lectura comprensiva y buena redacción. Solo con una buena dosis de dedicación y disciplina, el estudiante logra realizarla en el término de un periodo académico.

La monografía requiere de un ejercicio inicial de planeación, que queda plasmado en el proyecto. Una vez este es aprobado por su director de monografía, el estudiante emprende la tarea de la recopilación y organización de la información, que, además, debe ser tratada desde la perspectiva teórica de la administración pública. Paralelo a este ejercicio, se lleva a cabo la organización del informe final, con el desarrollo de los objetivos específicos propuestos. Finalmente, el director de monografía aprueba el documento.

Además de servir como requisito parcial de graduación, las monografías pueden tener alguno de estos destinos: servir de apoyo a alguna empresa o proyecto específico posterior (casi nunca ocurre), quedar archivada y olvidada en el disco duro de un computador, o su publicación.

La publicación de una monografía es un logro de trascendencia. La monografía que se publica queda a disposición de una comunidad académica por tiempo indefinido, para ser leída y consultada más adelante. Este es el mejor destino para una monografía.

La Revista Polémica decidió hace varios años que una de las fuentes de sus artículos serían las monografías. Eso sí, monografías bien hechas, con calidad, con mérito para ser publicadas. Nuestro equipo editorial ha prestado su asesoría para convertirlas en artículos publicables. En los últimos números de

Polémica se han publicado artículos provenientes de monografías bien elaboradas.

Este número de Polémica es una edición especial de monografías. Contiene dos artículos provenientes de monografías realizadas con rigor metodológico y conceptual. Ellas son: *Análisis de la ejecución de proyectos de obra pública en Colombia*, de Carlos Gabriel Calderón Ortega, y *Comisión de la Verdad: buenas prácticas y lecciones aprendidas*, de Carlos Javier Neira Enríquez y Juan Felipe Zambrano Garzón. Ambos artículos contienen los resultados de investigaciones que llevaron a sus autores a obtener el título de Administradores Públicos. Estamos seguros de que sus méritos académicos los harán merecedores de su lectura y consulta.

Invitamos a los estudiantes que optan por la monografía como opción de grado a realizar el mejor trabajo posible, con el doble propósito de obtener su graduación y de postularlo a su publicación en estas páginas, donde serán bienvenidos.

Héctor Elías Pinzón Torres

Profesor titular ESAP

Coordinador Editorial Revista Polémica

The image shows a construction site at sunset. A large tower crane is the central focus, its silhouette extending from the left side of the frame towards the right. The sun is positioned behind the crane's tower, creating a bright glow and lens flare. In the background, several vertical rebar structures are visible, along with other construction elements like scaffolding and beams. The sky is filled with soft, golden light and some clouds.

**Análisis de la ejecución de
proyectos de obra pública en
Colombia**

Carlos Gabriel Calderón Ortega

Análisis de la ejecución de proyectos de obra pública en Colombia

Carlos Gabriel Calderón Ortega¹

Introducción

En el sector secundario de la economía encontramos el subsector de la construcción. Este es uno de los más dinámicos, con un alto impacto en indicadores económicos como el PIB y el empleo. El sector construcción engloba todo lo relacionado con la construcción de obras civiles en general y edificaciones, tanto públicas como privadas. Si bien la construcción de vivienda se encuentra dominada por el sector privado, el Estado se encarga de proveer accesibilidad, agua potable y servicios a todas las viviendas del país, a través de la construcción de infraestructura especializada.

Para brindar el acceso a servicios públicos, así como la construcción de infraestructura para la conectividad de los municipios y equipamientos urbanos para el uso y aprovechamiento de la comunidad, el Estado contrata a empresas privadas especializadas en el área de la construcción para que, a través de contratos especializados, lleven a cabo las actividades requeridas. Del éxito de estos proyectos dependen tanto el cumplimiento de los objetivos de la administración respecto al desarrollo de la infraestructura municipal, departamental y nacional, como el acceso a diversos servicios por parte de las comunidades.

El presente documento estudia algunas razones que generan sobrecostos y prórrogas en los contratos de obra pública, a través del análisis de cuatro

¹ Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: carlos.calderon@esap.edu.co

proyectos de construcción de edificaciones. Su objetivo principal fue el de analizar el proceso de contratación y la ejecución de cuatro proyectos de obra pública en Colombia. Para alcanzarlo, fue necesario establecer unos criterios para la selección de los proyectos a evaluar, revisar marcos teóricos y conceptuales de la contratación pública y la ejecución de proyectos de infraestructura, recolectar la información pertinente para el análisis de la ejecución de los proyectos seleccionados e identificar escenarios y problemas comunes en la ejecución de los proyectos.

1. Aspectos generales

1.1 La Rama Ejecutiva

La Rama Ejecutiva es la encargada de ejecutar, en forma coordinada, todas las actividades administrativas que están al servicio de los intereses generales de la comunidad para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La Rama Ejecutiva tiene tres órdenes: nacional, departamental y municipal. En virtud de lo estipulado en la Constitución Política, que define a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, cada entidad territorial del orden departamental y municipal cuenta con un presupuesto propio, en el cual sus ingresos están dados por los impuestos locales, tasas y transferencias del orden nacional y dicho presupuesto está destinado a cubrir los gastos de funcionamiento de la entidad territorial, el servicio a la deuda y la inversión local.

1.2 Presupuesto de inversión

El Decreto III de 1996 estipula que el Presupuesto General de la Nación se compone del Presupuesto de Rentas, donde se suman los ingresos de la nación, y el Presupuesto de Gastos, que distingue entre gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda.

El gasto público se divide en tres capítulos: en primer lugar, el gasto de funcionamiento, que corresponde a los gastos requeridos para el ejercicio de

las funciones de la entidad, bien sea de orden nacional, departamental o municipal. Aquí encontramos los servicios personales, gastos generales y transferencias².

En segundo lugar, está el gasto de inversión, que es el presupuesto ejecutable después de cubrir los gastos de funcionamiento del municipio y el servicio a la deuda. El límite de gastos de funcionamiento de una entidad territorial está dado por su categoría, de acuerdo con la Ley 1483 de 2011. La estructura de financiamiento y gasto del presupuesto de las entidades territoriales se asemeja a la del Presupuesto General de la Nación, con diferencias en sus fuentes de financiación, de la cual comparten la recaudación de impuestos como fuente principal. De igual forma, el destino de los recursos de inversión se encuentra alineado a lo estipulado en el Plan de Desarrollo correspondiente, ya sea el nacional o el de cada municipio o departamento.

Uno de los rublos más significativos del presupuesto de inversión corresponde a las obras de infraestructura para el cumplimiento de las metas de gobierno. Como los gastos de funcionamiento de las entidades cubren el personal requerido para el desarrollo de sus funciones, el personal especializado para estas tareas debe contratarse en el sector privado a través de empresas especializadas.

1.3 La contratación pública y sus principios

La contratación pública surge de la necesidad del Estado de servirse de la experiencia, medios, recursos y capacidad del sector privado para el cumplimiento de los fines del Estado en aquellas áreas donde solamente a través de proveedores se pueden satisfacer dichas necesidades. (Raquel y Carvajalino Lilia, 2018). Dentro de estas necesidades que se satisfacen a través

2 Dentro de las múltiples fuentes oficiales que incluyen esta definición, este documento recoge la nota interna No G.A.A del ministerio de salud: CONCEPTO JURIDICO - Radicado 44169 de 2002.pdf (minsalud.gov.co)

del sector privado está la obra pública, que para el Estado colombiano es una inversión.

La contratación estatal en Colombia se enmarca en los diez principios publicados por *Colombia Compra Eficiente*, entidad creada mediante el Decreto Ley 4170 de 2011 para ser la rectora del soporte contractual en Colombia.

Los diez principios son:

- **Transparencia:** Comprende aspectos como la igualdad de proponentes, selección objetiva, neutralidad de reglas y publicidad.
- **Principio de economía:** Se refiere a la eficiencia de la administración en la actividad contractual.
- **Principio de selección objetiva:** Determina la oferta más favorable a partir de criterios como el cumplimiento de contratos anteriores, experiencia, precio y plazo.
- **Principio de buena fe:** Asumir posturas de permanente colaboración y fidelidad entre las partes.
- **Principio de publicidad:** Se manifiesta como deber y como derecho de las partes, ya sea mediante la obligación de comunicar la totalidad de actuaciones realizadas durante el proceso de selección.
- **Principio de igualdad:** Se refiere a que los particulares deben recibir el mismo tratamiento, es decir que no se pueden incluir cláusulas discriminatorias.
- **Principio de libre concurrencia:** Busca que cualquier persona o sujeto de derecho interesado en contratar con el estado pueda acceder a tales procesos mediante la adecuada publicidad del mismo
- **Principio de planeación:** Se refiere a que la decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión, sino que obedezca a necesidades reales de la comunidad.

- **Principio de previsibilidad:** Implica la identificación, tipificación y asignación de riesgos del negocio o contrato.

Mecanismos de contratación

Las entidades estatales utilizan diferentes mecanismos de contratación de acuerdo con las características del proyecto a contratar o necesidad a suplir, que se definen de la siguiente manera:

- **Modalidad de mínima cuantía:** procede en todos los casos en los que se adquieran bienes, servicios y obras cuyo valor no exceda el diez por ciento (10 %) del presupuesto de la entidad contratante (Ley 1150, 2007)
- **Concurso de méritos:** es una modalidad de selección en el cual se escoge al contratista en razón de la mayor capacidad técnica, científica, cultural o artística, con el fin de escoger la persona más idónea para la realización del objeto contractual.
- **Licitación pública:** es el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria (Ley 80, 1993). “Salvo norma especial, la licitación pública es la modalidad de selección general, es decir se aplica en todos los casos que no tengan otra modalidad asignada”. (Colombia compra eficiente, 2018)
- **Selección abreviada:** corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual. (Ley 1150, 2007). Dentro de los usos de esta modalidad se encuentran la enajenación de bienes del estado, productos agropecuarios, bienes de defensa y seguridad nacional, adquisición de bienes de características uniformes.

1.4 Proyectos de inversión

La contratación estatal funciona como un medio para satisfacer las necesidades de la población, y se realiza a través de proyectos, los cuales son definidos por el Departamento Nacional de Planeación como “La unidad operacional de la planeación del desarrollo que vincula recursos (humanos, físicos, monetarios, entre otros) para resolver problemas o necesidades de la población” (Departamento Nacional de Planeación, 2013) . Un proyecto de inversión requiere que no exista algún otro proyecto que ya satisfaga la necesidad que se pretende suplir, estar delimitado geográficamente y tener claramente definidos a sus beneficiarios.

Los proyectos de inversión pública se desarrollan en cuatro etapas, como se aprecia en el siguiente ciclo:

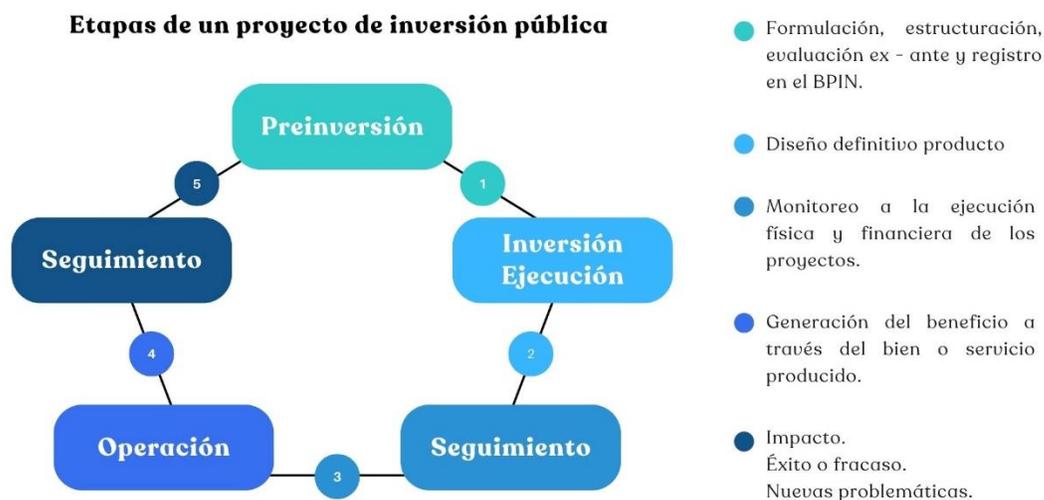


Ilustración 1. Etapas de un proyecto de inversión pública

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación, 2013)

En la etapa de preinversión se formula y evalúa el proyecto a través de la identificación de la problemática, la delimitación y ubicación de la población

afectada, las alternativas de solución y su estudio legal, técnico, ambiental y financiero, lo mismo que el tiempo previsto para el logro de los objetivos planteados.



Ilustración 2. Cadena de valor de un proyecto de inversión

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación, 2013)

Cuando se cuenta con toda información para cada alternativa, estas se comparan mediante una evaluación económica, social y financiera de la cual surge la alternativa seleccionada para convertirse en proyecto (Departamento Nacional de Planeación, 2013). De acuerdo con el grado de complejidad de los proyectos, estos pueden surtir alguna de las siguientes cuatro etapas:

- **Idea:** En este nivel se ha revisado el problema y sus alternativas de solución, de tal forma que pueda decidirse si es aconsejable realizar un análisis más profundo o rechazar/aplazar la alternativa seleccionada.
- **Perfil:** Se recolecta información secundaria y se evalúa la viabilidad legal e institucional del proyecto, así como sus costos y beneficios. A partir de este nivel, un proyecto se puede inscribir en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión.
- **Prefactibilidad:** Corresponde a los estudios técnicos especializados, así como las estimaciones de oferta y demanda, estudios financieros y legales.

- **Factibilidad:** Corresponde a la definición detallada de los aspectos técnicos del proyecto y su estructura de financiamiento

Los proyectos de infraestructura pueden contratarse de distintas formas, de acuerdo con la etapa en la que se encuentre. Puede ser un concurso de méritos, en el cual se realicen los estudios y diseños de prefactibilidad, factibilidad y detalle, y posteriormente se contrate la obra a través de una licitación pública. O de otra manera, puede contratarse a partir de un solo proceso que contrate el diseño y la construcción del proyecto.

En la segunda etapa, de inversión, se realizan la ejecución y el seguimiento de los proyectos, tanto física como financieramente. Mientras que la ejecución es realizada por el contratista adjudicatario de la licitación pública, el seguimiento es realizado por la entidad contratante a través de la interventoría. “Para el caso colombiano, la interventoría es la figura utilizada para la vigilancia de contratos y ejecución de obras civiles” (Romero y Vargas, 2015) .

El valor del contrato de interventoría se tiene en cuenta dentro del valor total del contrato de obra, aun cuando finalmente se contraten por aparte ambas actividades. La vigilancia a su vez del contrato de interventoría es llevada a cabo por el supervisor del contrato, quien es la persona natural y servidor público asignado a la supervisión del proyecto por la entidad contratante.

La tercera etapa es la de operación², en la que, salvo casos excepcionales como en los contratos de concesión, no participan ni el contratista, ni la interventoría que participaron en el desarrollo de la obra pública. Podemos encontrar estas excepciones en contratos como el del Metro de Bogotá, que actualmente se encuentra en ejecución e incluye la operación del mismo por parte del consorcio ganador. También está la construcción y operación del hospital de Bosa, contratado mediante APP en 2019.

Finalmente, se realiza una evaluación ex post, al finalizar la evaluación del proyecto, en la que se determina cómo contribuye en la solución de las problemáticas.

1.5 Aspectos metodológicos

Evaluación de proyectos. Se evaluaron tres proyectos de infraestructura, cuyos resultados se compararon y analizaron para obtener conclusiones en cuanto a la correlación entre ellos.

Evaluar la ejecución del proyecto consiste en determinar que el objeto del mismo haya sido alcanzado a satisfacción, de acuerdo con las especificaciones técnicas, presupuesto y plazos estimados, y tomando en cuenta la “triple restricción”. Esta recoge los parámetros a tener en cuenta en la ejecución de proyectos, tales como: alcance, tiempo, costo, calidad, riesgo y satisfacción del cliente. Sin embargo, estos parámetros están dimensionados desde la perspectiva del sector privado, quien participa como ejecutor físico de los proyectos para las entidades estatales. En este documento el análisis de los proyectos seleccionados se enmarcará en el desempeño final del alcance, el tiempo y su costo.

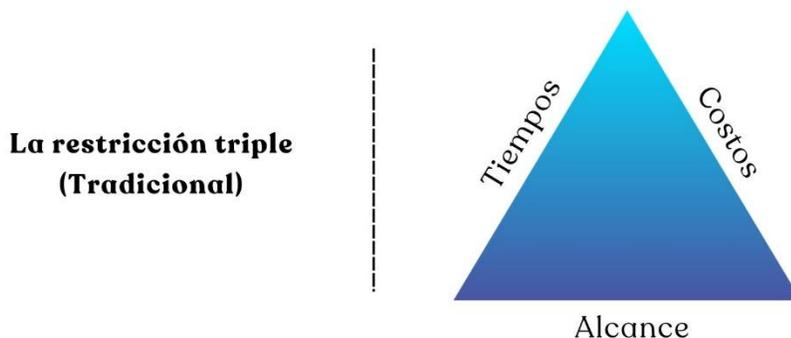


Ilustración 3. Triple restricción

Fuente: (Lledo, 2008)

Criterios de escogencia de los proyectos. Los proyectos estudiados fueron seleccionados a partir de los siguientes criterios:

- **Tipo de proyecto:** Corresponden a construcción de edificaciones y se buscó que los proyectos fueran comparables.

- **Estado del proyecto:** El proyecto debía encontrarse terminado y entregado a satisfacción por el contratante, aun cuando haya tenido contratiempos de plazo y/o presupuesto.
- **Cuantía del proyecto:** El valor mínimo de los proyectos a analizar fue de diez mil millones de pesos (\$ 10.000.000.000) al momento de su contratación, sin establecer un monto máximo. Este valor se vuelve representativo cuando tenemos en cuenta que las contratantes directas son entidades territoriales o entidades descentralizadas que cuentan con presupuestos bajos o que deben recurrir a financiación externa.
- **Acceso a la información y temporalidad:** Los proyectos fueron recientes, para que el análisis resultara lo más actualizado posible. No obstante, en vista de la emergencia sanitaria del año 2020, se buscó que los proyectos seleccionados hubieran sido finalizados antes del inicio de dicha contingencia.
- **Pluralidad de oferentes:** La intención inicial fue la de no tomar en cuenta proyectos con un único proponente, toda vez de que esta situación se considera irregular y contraria a los principios de la contratación estatal por ser un indicador de riesgo de un proceso irregular. Sin embargo, no se descartó incluir uno con esta particularidad para ampliar el análisis.

2. Resultados

2.1 Análisis de proyectos

Los contratos seleccionados se resumen en la siguiente tabla:

| Proyectos a evaluar | | | |
|--|---------------------|-------------------|-------------|
| Proyecto | Año de contratación | Cuantía | Proponentes |
| Estudios técnicos, diseño, demolición parcial y construcción de la infraestructura física del centro acuícola y agroindustrial de Gaira, regional magdalena. | 2016 | \$ 14,345,106,644 | 21 |
| Diseño, construcción, trámites, dotación y equipos de un establecimiento de sanidad militar conjunto fac-arc de mediana complejidad en Bogotá D.C | 2014 | \$ 35,300,000,000 | 5 |
| Obras de terminación de la construcción del equipamiento educativo, pedagógico y cultural el ensueño en la ciudad de Bogotá | 2017 | \$ 27,657,002,795 | 8 |
| Construcción del nuevo hospital de mediana complejidad en el municipio de Mompox | 2018 | \$ 31,520,724,470 | 1 |

Tabla 1. Proyectos a evaluar

Fuente: elaboración propia con información del SECOP

2.2 Proceso precontractual: licitación pública

La contratación pública contempla cuatro etapas:

a. Etapa de aviso

El artículo 224 del Decreto Ley 019 de 2012 establece que: “El numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 [...] quedará así: Dentro de los diez (10) a veinte (20) días calendario anteriores a la apertura de la licitación se publicarán hasta

tres (3) avisos con intervalos entre dos (2) y cinco (5) días calendario, según lo exija la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, en la página Web de la entidad contratante y en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP”.

En esta etapa, la entidad pública, en el marco de los principios de transparencia y publicidad, la información técnica, jurídica y financiera necesaria para la revisión del proceso por parte de los interesados El artículo 8 de la ley 1150 de 2017 dispone que: “Junto con los proyectos de pliegos de condiciones se publicarán los estudios y documentos previos que sirvieron de base para su elaboración”. Así, el único documento de obligatorio cumplimiento para ser publicado por la entidad contratante es el proyecto de pliego de condiciones, que debe incluir toda la información necesaria para presentar el proyecto, desde las condiciones generales y particulares del mismo, requisitos habilitantes, criterios de evaluación de las ofertas, forma de presentación y adjudicación de las ofertas, condiciones de riesgos, garantías y anexos diligenciables.

El Gobierno Nacional, a través de Colombia Compra Eficiente, entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, adscrita al DPN, ha publicado en su página web varios pliegos tipo de contratación. No obstante, a la fecha no se ha establecido un criterio unificado de pliego de condiciones para la contratación estatal.

Las definiciones más importantes de los documentos publicados en la etapa de aviso de la convocatoria son:

1. El pliego de condiciones publicado en la etapa de aviso de la convocatoria se denomina prepliego o pliego borrador toda vez que, de acuerdo con las observaciones y/o consultas realizadas por los interesados, puede ser modificado por la entidad estatal y será publicado en su versión definitiva, acogiendo o no las observaciones realizadas. La entidad contratante podrá acoger o no las observaciones.

Con la publicación del pliego de condiciones definitivo se da inicio a la etapa de presentación de propuestas por parte de los interesados.

2. Los estudios previos, como se mencionan en el artículo 8 de la Ley 1150 de 2017, corresponde a los documentos base que sirvieron para la elaboración de los pliegos de condiciones, de acuerdo con los procesos evaluados. Dentro de estos documentos se encuentran los siguientes:
 - **Análisis del sector:** La entidad estatal expone un resumen del contexto económico del sector construcción, sus indicadores macroeconómicos, e identifica empresas que sean posibles oferentes. A través de este análisis, la entidad tiene un marco de referencia para calcular los indicadores financieros a solicitar en el proceso. Por otro lado, se revisan procesos de objeto similar para identificar precios de referencia por metro cuadrado o de insumos y materiales de obra. El alcance de este documento es disposición de cada entidad contratante.
 - **Estudios previos:** Incluye la descripción del objeto a contratar, las especificaciones mínimas requeridas para la ejecución del mismo y las obligaciones de las partes. Este documento puede incluir información complementaria del pliego de condiciones como criterios de selección y personal requerido.
 - **Aviso de licitación:** Es el documento que da inicio al proceso de contratación, que puede incluir plazo, alcance, modalidad de selección y cronograma.
 - **Anexo técnico:** Incluye las especificaciones técnicas del proyecto, y puede contener documentos independientes aportados por la entidad de acuerdo con el avance y estado del proceso de contratación, como planos, presupuestos y especificaciones técnicas.
 - **Matriz de riesgos:** Es el documento mediante el cual la entidad presenta al futuro contratista la identificación de riesgos, las alternativas de

mitigación de los mismos y las responsabilidades de la entidad y el futuro ante ellos.

- **Anexos diligenciables:** Todo proceso de contratación requiere la presentación de documentos estandarizados como carta de presentación, formatos de compromisos, formatos de certificación de pagos de parafiscales y, lo más importante, el formato de presupuesto u oferta económica. Todos estos documentos son facilitados por la entidad.

b. Etapa de presentación de ofertas

Tiene una duración aproximada de 15 días calendario desde la apertura de la licitación, contempla la respuesta a observaciones por parte de la entidad, y finaliza con la presentación de las ofertas por parte de los proponentes en la fecha estipulada por la entidad.

En esta etapa, los proponentes aún pueden hacer observaciones y, si la entidad considera apropiado acogerlas, las incluirá en el pliego de condiciones mediante una adenda en la que se realiza una adición o cambio puntual al pliego de condiciones del proceso. No se pueden expedir adendas dentro de las 24 horas antes al cierre del proceso, y en este periodo solo son válidas aquellas que amplían el plazo para la presentación de ofertas.

c. Etapa de calificación y adjuntación

Posterior a la entrega de ofertas por parte los oferentes, la entidad procede a evaluar cada una de ellas, de acuerdo con los lineamientos del pliego de condiciones, y publica la evaluación preliminar de las mismas dando a los oferentes un periodo para la revisión del informe en el que pueden observar la calificación de otros oferentes o subsanar los requerimientos que la entidad les solicite para cada una de sus ofertas.

Al informe de evaluación preliminar sigue la segunda revisión por parte de la entidad, que incluye las subsanaciones de los oferentes, tras la cual publica la evaluación definitiva de las mismas para la posterior adjudicación del proceso al oferente en primer orden de elegibilidad.

2.3 Evaluación de proyectos

Los proyectos se evaluaron en una matriz en la que se incluyeron antecedentes, situación contractual, restricción inicial, es decir el plazo, el costo y el alcance inicialmente previstos para el contrato y su escenario de finalización. Con la revisión de los documentos del contrato se mostraron las razones de las diferencias que pudieran surgir entre los parámetros iniciales y los evidenciados al momento de entrega de las obras.

Los procesos seleccionados correspondieron a dos procesos en los que se contrataron los estudios, diseños, tramites y construcción de edificaciones, y dos procesos en los que se contrató la construcción de dos edificaciones con base en diseños previos.

Las cuatro ofertas publicaron adecuadamente la información del proceso y se revisó la totalidad de los documentos publicados. Cuando el proceso incluyó la elaboración de estudios y diseños y la información técnica preliminar, también fueron publicadas por la entidad, como en el proceso de la Fuerza Aérea. Cuando el proceso de construcción contó con información previa, como en el proceso de Mompo, también fue publicada detalladamente por la entidad. En el proceso de la SED, en el que inicialmente no se publicó en su totalidad, pudo ser revisada por los oferentes después de solicitarla en la etapa de observaciones.

Con la publicación de la información del proceso, inició la etapa de observaciones por parte de los interesados, que duró quince días, e incluyó además una audiencia de asignación de riesgos, en la que los oferentes contaron con un espacio para hacer observaciones a la entidad. La entidad

procedió a responder, acogiendo o no las mismas, para posteriormente publicar el pliego de condiciones. Solo con la publicación del pliego se dio apertura oficial al proceso licitatorio.

Posterior a la apertura del proceso, existió un espacio para realizar observaciones al pliego definitivo y quedó a consideración de la entidad realizar los ajustes correspondientes, en caso de acoger alguna de ellas, esta vez mediante adendas al proceso. En los procesos evaluados, los interesados tuvieron una nutrida participación, al menos en la etapa de observaciones, en la cual realizaron solicitudes a la entidad para poder presentar su oferta adecuadamente, es decir, para cumplir con los requisitos exigidos. Estas observaciones fueron dirigidas a solicitar modificaciones en los parámetros de selección, ampliación de los mismos, con fundamento en el principio de pluralidad de oferentes, así como en aclaraciones que evitaran interpretaciones al pliego de condiciones. Si bien las entidades tuvieron autonomía para revisar y responder las observaciones, de acuerdo con los criterios que se tuvieron en cuenta al momento de estructurar la licitación, en los procesos revisados sobresalió el caso del Hospital de Mompox. Aun cuando las observaciones coincidían en que era necesario reajustar los parámetros de evaluación por considerarse arbitrarios, incluso por parte de las veedurías, consideradas entes independientes y sin interés en el proceso más allá de velar por su transparencia, la entidad se mantuvo en lo estipulado en el prepliego. En vista de que la entidad desestimó las observaciones realizadas, las veedurías alertaron a los entes de control sobre esta presunta irregularidad. Este hecho pudo explicar que en dicho proceso solo se presentara un interesado, quien fue elegido ganador.

2.4 Análisis individual de los proyectos

2.4.1 Proyecto Sena

La información del proceso estuvo debidamente publicada por la entidad en la plataforma Secop II, bajo el número del proceso *LICITACIÓN PÚBLICA DG 0006 - 2016*, que corresponde al número 6 de un grupo de procesos que realizó el Sena en 2016 para la construcción de infraestructuras en diferentes puntos del país.

Los documentos del proceso incluyeron toda la información requerida para los interesados, y en las observaciones al proceso las empresas no requirieron información adicional. Las observaciones se limitaron a solicitar la reducción de los requisitos financieros. No obstante, la entidad, acogiéndose al documento de análisis del sector, no los modificó. Al proceso se presentaron 21 oferentes, y fue el proceso con mayor participación. Otras observaciones en las que pedían precisiones a la información del pliego fueron atendidas por la entidad, quien hizo los ajustes pertinentes en el pliego de condiciones.

Al tratarse de un proceso de contratación que incluía los diseños técnicos y la construcción, la entidad requirió a las empresas interesadas experiencia en ambos escenarios, lo que las obligó a asociarse con empresas diseñadoras para el cumplimiento de los requisitos. Adicionalmente, la entidad dio puntaje a los oferentes que acreditaran experiencia en el diseño de edificaciones educacionales, con el fin de que los proponentes contaran con la experiencia necesaria para la ejecución del contrato.

Con respecto a la evaluación económica de las ofertas, se manejó un puntaje discriminado para los precios unitarios (valor de las actividades de obra), el análisis de AIU (correspondiente a la discriminación de gastos administrativos) y el valor del diseño. La evaluación de cada uno de estos ítems se realizó con base en el promedio de los valores presentados por los oferentes habilitados.

El proyecto contaba con un plazo inicial de 19 meses, de los cuales 6 se contemplaban para la realización de los estudios y diseños y 13 para la

ejecución de la obra. El presupuesto oficial del proceso fue de \$ 14.322.300.691. Estos valores iniciales se modificaron durante el desarrollo del contrato, y el ajuste más representativo correspondió a una adición por \$ 2.399.989.675 que surgió de la identificación, por parte del contratista, de la necesidad de obras adicionales de tratamiento de aguas e ítems no previstos de aire acondicionado. Previo a la adición, estas necesidades fueron validadas por la interventoría del contrato. Los ítems adicionales identificados en el capítulo de aire acondicionado requirieron de una adición de \$ 1.004.240.271 para la compra e instalación de equipos de aire acondicionado no previstos. Estos hallazgos no solo aumentaron el presupuesto del proyecto, sino que requirió de la ampliación del plazo del contrato.

En este proyecto se identificó que las situaciones que conllevaron a los incrementos de presupuesto y plazo no fueron responsabilidad del contratista ni de la entidad contratante, por lo que, al tratarse de un contrato que incluía estudios y diseños, existía un margen de incertidumbre para parte de la entidad respecto a los estudios y diseños que finalmente generaron las cantidades de obra definitivas y las necesidades técnicas a ejecutar. Si una entidad es consciente de esta incertidumbre asociada a este tipo de proyectos, deberá tener previstos estos escenarios en la matriz de riesgos del proyecto para resolver las necesidades financieras cuando se requieran durante su ejecución. De igual forma, debe cuidar la publicidad del proyecto para no inducir en la opinión pública la idea de que los mayores valores se deben a escenarios negativos de ejecución o corrupción.

2.4.2 Proyecto Fuerza Aérea

La entidad incluyó toda la información del proyecto en dos documentos: el pliego de condiciones y el documento de estudios previos en el que puso de manifiesto que la necesidad del proyecto obedecía a la pobre prestación del servicio de salud hacia el personal de la Fuerza Aérea por la falta de infraestructura apropiada.

De acuerdo con las observaciones realizadas por los proponentes, la entidad no fue clara respecto a las condiciones de ejecución de la obra, específicamente en cuanto a los profesionales que debía mantener el contratista durante el periodo del contrato. La entidad, en la respuesta a observaciones, publicó con la apertura del proceso un documento de doce páginas con la información solicitada. Las observaciones de los posibles oferentes se dirigieron a solicitar la reducción de requisitos financieros, y otros, con amplia experiencia hospitalaria, solicitaron ser más exigentes con los requisitos de experiencia. La entidad, con fundamento en la pluralidad de oferentes, rechazó la solicitud de reforzar los requisitos de experiencia y flexibilizó los indicadores financieros para permitir la presentación de más empresas.

En línea con lo mencionado en el proyecto anterior, al tratarse de un proceso que incluía estudios y diseños, la entidad solicitó experiencia en dichas áreas, lo que obligó a los constructores que no contaban con ella a asociarse con empresas diseñadoras. La entidad puntuó ofrecimientos de calidad de los oferentes, específicamente la inclusión de elementos de carácter medioambiental en el proyecto. Al otorgarse el mismo puntaje a todos aquellos que realizaran estos ofrecimientos, el ganador se seleccionaría a través de un método aleatorio cuya base es la TRM. Dependiendo de los dos últimos dígitos que caigan el día de la evaluación económica se aplica la media aritmética, media geométrica o menor valor entre las ofertas hábiles y el ganador es aquel con mayor puntaje.

En la ejecución del contrato, el contratista identificó un primer escenario adverso: durante el periodo de licitación se actualizó la normativa hospitalaria, lo que generó cambios importantes en el programa de áreas inicialmente estipulado por la entidad en los estudios previos, y produjo un aumento del área del proyecto en 2400 m². Estos hallazgos llevaron a la necesidad de ampliar el presupuesto y el plazo del contrato para permitir la inclusión y ejecución de estas nuevas áreas.

Más adelante, en el desarrollo del contrato se identificó la necesidad de reajustar la forma de pago al contratista para permitir la compra de equipos a instalarse dentro de un año en el plazo del contrato, y que requerían de una fabricación previa. Inicialmente, el contrato pagaba por trabajo entregado y verificado por la interventoría de forma periódica; no obstante, se ajustó para permitir el pago de anticipos solicitado por los fabricantes de los equipos mencionados. En 2015, con un año de ejecución del contrato, surgió la necesidad de implementar la resolución No. 40 492 de 2015 (Código de Seguridad Humana). Al tratarse de un ítem no previsto en el contrato, se realizó la adición presupuestal correspondiente, resultante del análisis realizado por el contratista y la interventoría sobre los impactos financieros de dicha implementación.

Como resultado de estos hechos, el contrato que tenía un plazo inicial de 22 meses se desarrolló en 41 meses, y el presupuesto subió de \$ 33.57.726.960 a \$ 41.763.849.327. A diferencia del contrato anterior, el cual también incluía en su objeto la ejecución de estudios y diseños, así como la construcción de la edificación, los impactos presupuestales y en el tiempo de ejecución correspondieron a situaciones jurídicas externas sobre las que ni el contratista ni el contratante tenían control. Es necesario tener en cuenta estos riesgos en la matriz de riesgos del proyecto, para identificar la respuesta oportuna por parte de contratista y contratante y disponer de los recursos para responder a ese tipo de riesgos.

Si bien una revisión fugaz de los datos presupuestales y de plazo del proyecto pudieron generar la percepción de que haya sido irregular, dada las diferencias significativas entre los parámetros de plazo y presupuesto iniciales y de final de la obra, lo cierto es que el contrato fue exitoso toda vez que logró resolver los impactos de las externalidades en su ejecución y actualmente el hospital satisface las necesidades para las cuales fue construido.

2.4.3 Proyecto Secretaría de Educación del Distrito

Este proyecto tuvo condiciones muy diferentes a los dos anteriores. En primer lugar, correspondió a la terminación de una obra con declaración de incumplimiento por parte del contratista anterior y ser parte de unos diseños ya elaborados en un contrato diferente, por una firma especialista en consultoría. Estos diseños a su vez fueron la base del contrato previo que culminó en incumplimiento. Además, el contrato provino de un convenio interadministrativo entre la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte y la Secretaría de Educación, entidad que desatascó el proceso.

El proyecto, al provenir de un convenio interadministrativo entre estas dos Secretarías, contemplaba la construcción de equipamiento colectivo de uso cultural y educativo. Los estudios previos nos presentaron el contexto mencionado y expusieron a los posibles oferentes las condiciones en las cuales culminó la obra anterior, que se desarrolló hasta la etapa de cimentación. Las empresas interesadas realizaron observaciones para que la entidad precisara algunos alcances de la obra -observaciones de naturaleza similar fueron emitidas por la Veeduría Distrital- y, mediante adenda, la entidad emitió un documento de 2 páginas con las aclaraciones solicitadas por los interesados. En las observaciones incluyeron comentarios respecto a los precios de las actividades de obra, que la entidad justificó y no modificó, así como requerimientos para flexibilizar los indicadores financieros solicitados, los cuales fueron mantenidos por la entidad con el sustento del trabajo realizado en los estudios previos.

Dentro de las solicitudes se observó que la experiencia requerida era en metros cuadrados de construcción, y como base se tuvo el metraje de la obra a desarrollar. La entidad dio puntaje por la mayor disposición de frentes de trabajo y la mejora en la especificación de lámparas a instalar (sin que esto generara costo adicional). La oferta económica se evaluó en dos partes de forma aleatoria y, de nuevo, con base en la TRM que cayera el día de la evaluación. En primer lugar, se dio puntaje al precio del costo directo y,

posteriormente, al precio ofrecido de costo indirecto. El mayor puntaje en la suma de ambos y los ofrecimientos previos dio como resultado al contratista adjudicatario.

El contrato inició con la revisión de diseños por parte del contratista seleccionado. Esta revisión condujo a la necesidad de actualizar esos diseños, lo que generó mayores cantidades de obra en cielorrasos, aparatos sanitarios, instalaciones eléctricas y de telecomunicaciones, impermeabilización, enchape y mampostería. Si bien algunas de estas cantidades adicionales surgieron de requisitos de seguridad por la ruta de evacuación del proyecto, la cual debe contar con mampostería especial, las demás cantidades surgieron del proceso de diseño, que fue validado por la interventoría del contrato. Al tratarse de una obra en dos frentes (el colegio y el teatro), el ejercicio de rediseño se hizo en varios frentes y en ambos se generaron nuevas cantidades. El ejercicio de rediseño generó no solo la necesidad de ampliar el valor del contrato para cada frente, sino que también modificó el plazo del mismo.

En este proyecto se pudo identificar un escenario desfavorable para los contratos de obra que se realicen con base en diseños ya existentes y no realizados, ya que se genera la necesidad de revisar los diseños realizados, ya sea por actualización de las necesidades o condiciones actuales o por la necesidad del nuevo contratista de mitigar riesgos en la ejecución de la obra. Sea cual sea la razón, surge el riesgo de que por este medio el valor del contrato aumente significativamente como sucedió en este contrato. Este ejercicio de doble contratación no es viable para las entidades estatales, ya que, aparte de dilatar el plazo de ejecución real de ambos componentes, el diseño y la obra, se corre el riesgo de que los diseños se desactualicen para el momento de la obra, generando que deban ser pagados nuevamente en el contrato de obra, al menos parcialmente.

2.4.4 Proyecto Mompox

Este proyecto tuvo por objeto la construcción de un hospital con base en estudios y diseños ya elaborados por la administración en una contratación previa. En principio, la publicidad coincide con los demás proyectos revisados, ya que la entidad puso a disposición de los interesados todos los estudios previos, incluido los planos, especificaciones y presupuestos que serían la base para la construcción del hospital. En la etapa de observaciones, los proponentes coincidieron en que los requisitos puntuables eran arbitrarios toda vez que, a diferencia de los tres proyectos evaluados aquí, la entidad solicitó documentos puntuables, pero sin dar el mismo puntaje a todos los oferentes por su presentación, sino que evaluó cada documento por separado y dio un puntaje diferente a cada proponente de acuerdo con criterios que, de acuerdo con las observaciones realizadas, fueron subjetivos o arbitrarios. A pesar de las observaciones realizadas, la entidad no modificó el pliego de condiciones. En la etapa de presentación de ofertas, las observaciones de los proponentes se repitieron, e incluso también fueron realizadas por la veeduría local.

Los requisitos de experiencia de la entidad fueron más exigentes que en los contratos previos. Se exigió a los interesados un mínimo de cantidades de obra y las limitó a solo dos contratos de obra. Respecto a los documentos puntuables solicitados, correspondieron al cronograma de actividades del proyecto, que sería evaluado por la entidad. Esta podía descontar puntaje si hallase inconsistencias, lo mismo que si hubiese errores aritméticos en la oferta económica. Las exigencias planteadas en el pliego y la inflexibilidad de la entidad para ajustarlas condujeron a que se presentara un único proponente al proceso, a quien se le adjudicó el contrato.

El contrato se desarrolló sin mayores complicaciones con un plazo inicial de 15 meses y un plazo final de 16 meses. Este plazo adicional, así como el mayor valor del contrato, que correspondió a un 8 % de su valor inicial, se debió a la revisión realizada a los diseños previos. Si bien no generaron ítems adicionales,

se identificó un número mayor de cantidades de obra, que fueron incluidas en el presupuesto final del contrato.

2.5 Comparación de los proyectos

Los contratos resultantes de los procesos licitatorios revisados compartieron que todos sufrieron modificaciones en su alcance, que conllevaron a adiciones y ampliaciones en el presupuesto y el plazo final, en relación con los contractuales, de la siguiente forma:

| Item | Sena | FAC | SED | Mompox |
|-------------------------|------|------|------|--------|
| Aumento del presupuesto | 24 % | 26 % | 23 % | 8 % |
| Aumento del plazo | 58 % | 86 % | 33 % | 7 % |

Tabla 2. Aumento del plazo y el presupuesto

Fuente: elaboración propia

Se identificó un aumento similar en el presupuesto de los tres primeros procesos, del 24 %, 26 % y 23 % respectivamente. El aumento en los plazos de estos contratos fue variable. El proceso de construcción del Hospital de Mompox fue el que tuvo un mejor comportamiento en la variación de su presupuesto y plazo. Esto contrasta con la vigilancia de las veedurías durante su etapa precontractual, por la inflexibilidad respecto de las observaciones realizadas por los proponentes. La vigilancia de las veedurías sobre este proceso fue tal, que posterior al acta de recibo final del contrato, en el Secop consta un acta de recibo de las veedurías, con lo que se dio fin a la vigilancia al

contrato. Si existió alguna irregularidad en el proceso licitatorio, esta no afectó el desarrollo técnico del contrato.

Con respecto a los contratos que sufrieron mayores variaciones en su costo y plazo, se identificó que los dos contratos que más variaron su plazo fueron los que incluían estudios y diseños, esto en razón de que, además del aumento de plazo de obra (existente en todos los contratos evaluados), también se presentaron aumentos en los plazos para el diseño. Estos mayores plazos en el diseño se debieron a que los plazos planteados en el pliego de condiciones y el contrato no era posible tomar en cuenta imprevistos como la nueva normativa en el caso del proceso del Hospital de la FAC, o los procesos de revisión y aprobación por parte de las entidades de planeación (como en el caso de la edificación del SENA). Estos riesgos se solventaron con prorrogas debidamente sustentadas por las interventorías.

Es necesario aclarar que toda prórroga o adición a los contratos surge del contratista, quien eleva a la interventoría una solicitud debidamente sustentada, y es ella, quien después de analizar la solicitud y considerarla apropiada y coherente, remite a la entidad contratante la solicitud de modificación contractual que finalmente conlleva al correspondiente otrosí.

Con respecto a los mayores plazos de obra en los contratos de estudios y diseños como la construcción, estos se generaron por demoras en la compra de equipos provenientes del exterior, así como su instalación, o por la aparición de ítems no previstos en el diseño por la entidad y que se identificaron en la etapa correspondiente del contrato. Ambos casos se evidenciaron tanto en el proceso del SENA como en el de la FAC.

Cuando el contrato corresponde a uno en el cual los estudios y diseños sean aportados por la entidad, como resultado de un contrato previo desarrollado mediante concurso de méritos, la mayor fuente de modificaciones al contrato corresponde a la identificación de mayores cantidades de obra. Por ejemplo, si como resultado del diseño se identificó un área de 200 m² de ladrillo, en el presupuesto, el valor del ítem *instalación de ladrillo* es el resultado de la

cantidad identificada en planos multiplicada por el precio unitario, el cual incluye, además del insumo, la mano de obra, transporte, materiales y equipos requeridos para su instalación, lo que se conoce como APU (análisis de precio unitario). La necesidad de adición surge cuando, ejecutando la obra se identifica que la cantidad real de ladrillo a instalar no era para 200m² sino 300 m², en cuyo caso, teniendo en cuenta que la instalación de mayores cantidades por parte del contratista supone un mayor valor para él con respecto al valor inicialmente contratado, se hace necesario una modificación al contrato en la cual, si bien el precio de la instalación de ladrillo por m² no varía, sí lo hace la cantidad, y el nuevo valor de dicho ítem es el resultado del valor unitario por la cantidad realmente instalada. Cuando estas variaciones son significativas, puede suponer adiciones importantes al contrato. Esta situación en el proyecto, en el que se realizan los estudios, diseños y la construcción, no generaría un mayor valor si los diseños fueran realizados por el mismo contratista.

Otra causa para las adiciones es la identificación de ítems no previstos en el diseño original y por lo tanto no presupuestados. Supongamos, la pintura anticorrosiva de una tubería, como no se tuvo en cuenta en el diseño, no aparece en el presupuesto del contrato, pero se requiere para el adecuado funcionamiento de las instalaciones. Por esto, es necesario pagar la cantidad pintada por el valor de la pintura (generando un nuevo ítem al presupuesto). Esto se realiza con la supervisión de la interventoría. Esta situación, de nuevo, puede mitigarse en un contrato donde se realicen los estudios, diseños y construcción, dado que, al estar los diseños a cargo del contratista, cualquier omisión identificada en obra sería su responsabilidad, salvo escenarios de necesidades no previstas inicialmente por la entidad.

Conclusiones

- En primer lugar, es importante precisar que el número de proyectos analizados en el presente documento no constituye una muestra

significativa para el número de contratos de obra que anualmente se ejecutan por las diferentes entidades territoriales. No obstante, el análisis identificó problemáticas que aplican para todos los proyectos evaluados, con lo que se identificó una tendencia sobre la cual se puede trabajar en investigaciones posteriores.

- De acuerdo con el análisis realizado, el contrato en el cual se desarrollan los estudios y diseños junto con la obra le permite a la entidad mitigar riesgos como la aparición de ítems no previstos o mayores cantidades de obra, y a su vez funciona como una herramienta para agilizar los tiempos de consolidación de los contratos, teniendo en cuenta que solo debe desarrollar un proceso licitatorio en vez de dos. Una debilidad a tener en cuenta es que un constructor no necesariamente tiene la experiencia técnica que implica el desarrollo de estudios y diseños de diferentes modalidades (arquitectura, estructura, electricidad, aire acondicionado, hidrosanitarios, etc.). Para contrarrestar esta debilidad, las entidades solicitan experiencia en diseño a los posibles oferentes, instando de esta manera a los constructores a asociarse con empresas diseñadoras para poder competir en el proceso de selección.
- Las veedurías juegan un papel importante como organismos de vigilancia de los procesos licitatorios. En su seguimiento se puede anticipar la participación de la Procuraduría y/o la Contraloría en los contratos que presuman un desarrollo irregular en su contratación.
- Si bien en uno de los contratos se llevó a cabo un proceso licitatorio definido como arbitrario por los participantes por la inflexibilidad de la entidad en realizar ajustes solicitados, fue el que tuvo mejor desempeño durante su desarrollo. A su vez, los procesos con mayor participación y pluralidad tuvieron un desarrollo menos satisfactorio en su ejecución debido a las prórrogas y adiciones (y el valor de las mismas) que requirieron para la finalización de sus obras. Este comportamiento permitió identificar que hay independencia entre el proceso de

selección y el desarrollo del contrato, a pesar del claro vínculo entre ambas (el contratista seleccionado). El proceso de selección no necesariamente define como será el desarrollo de la obra a realizar.

- Se identificó que los plazos otorgados por las entidades para la ejecución de contratos suelen ser superados por el tiempo de ejecución real. Puede deberse a que los plazos de las entidades se encuentran alineados con objetivos de la administración o compromisos políticos que no tienen en cuenta los imprevistos que puedan impactar en el plazo de ejecución. Esta diferencia entre los plazos dados por la entidad previo al inicio del contrato y los plazos finales de este pueden generar en la opinión pública la sensación de que el contrato se desarrolló con dificultades o irregularidades cuando no es así, y corresponde a una optimista estimación inicial de los plazos por parte de la entidad contratante.

Referencias

- Avila, R. Z. (2015). Homogenización de criterios para establecer los requerimientos de experiencia específica en los pliegos de condiciones de licitaciones públicas en Colombia. Uniandes.
- Benavides, J. (2010). Contratación pública y debilidad institucional en Colombia . Revista de Ingeniería Universidad de los Andes, 80-87.
- Caicedo, H. V. (2010). Requisitos para realizar grandes proyectos de infraestructura en Colombia . Revista de Ingeniería de la Universidad de los Andes, 70-73.
- Cardenas Galeano, P. J. (2020). Impacto de la corrupción en los procesos licitatorios estatales de obra pública en Colombia en el periodo 2018-2020. Fundación Universidad de América.
- Castaño, G. (1999). Teoría de la agencia y sus aplicaciones . Repositorio UNAL .
- Clavijo, S., Vera, A., y Vera, N.. La inversión en infraestructura en Colombia 2012-2020. Actualidad económica (2016).
- Colombia Compra Eficiente (2018). Modalidades de selección.
- Colombia Compra Eficiente (2015). Etapa precontractual: Principios de la contratación estatal. Constitución Política de Colombia
- Contraloría General de la República. (09 de 09 de 2020). Comunicado de prensa No. 127. Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). Manual de soporte conceptual. Metodología general para la formulación y evaluación de proyectos.
- Función Pública . (s.f.).
- Gorbaneff, Y., Gonzalez, J. M., y Baron, L. (2011). ¿Para qué sirve la interventoría de obra pública en Colombia? . Revista de economía institucional - Universidad Externado , 413-428.
- Ley 1150 de 2007
- Ley 4170 de 2011
- Ley 4170 de 2011
- Ley 80 de 1993
- Lledo, P. (2008). ¿Que es la triple restricción de un proyecto? . Entorno económico .
- Mayor, J., Botero, S., y González-Ruiz, J. (2016). Modelo de decisión multicriterio difuso para la selección de contratistas en proyectos de infraestructura: Caso Colombia . Obras y proyectos , 56-74.

- Raquel, A., y Carvajalino Lilia, D. M. (2018). Características del sistema de contratación estatal en Colombia . Universidad Libre de Cúcuta .
- Raynaud, N., y Mogrovejo, J. (2017). El desarrollo y financiación de la infraestructura en Colombia . Gestión y desarrollo libre .
- Romero, C., y Vargas, H. (2015). La interventoría como forma de supervisión de proyectos: La experiencia colombiana. Sibragec elagec .
- Sociedad colombiana de ingenieros . (2018). Estudio de la contratación pública regional. Convenio específico No. 207-015-2019

Sobre el autor**Carlos Gabriel Calderón Ortega**

Administrador Público de la ESAP e Ingeniero Civil, UMNG. Especialista y magister en gerencia de proyectos, UPC, estudiante de doctorado en Dirección de Proyectos en la UBJ. Director de proyectos y docente universitario de gerencia, estructuración y contratación de proyectos.



Comisión de la Verdad: buenas prácticas y lecciones aprendidas



**Carlos Javier Neira Enríquez
Juan Felipe Zambrano Garzón**

Comisión de la Verdad: buenas prácticas y lecciones aprendidas¹

Carlos Javier Neira Enríquez
Juan Felipe Zambrano Garzón

Antecedentes de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

Las comisiones de la verdad han sido uno de los principales mecanismos implementados en contextos de justicia transicional para esclarecer graves violaciones a los Derechos Humanos -DDHH- e infracciones al Derecho Internacional Humanitario -DIH- (Hayner, 2008).

La función de estos organismos es la de documentar históricamente e informar los crímenes pasados, para dejar constancia de los abusos cometidos durante regímenes restrictivos o conflictos armados. Su misionalidad corresponde a reconocer y dignificar a las víctimas, diseñar programas de reparación integral que generen acciones de justicia transicional y generar garantías de no repetición.

Estas comisiones suelen ser el efecto de acuerdos políticos entre grupos armados y el Estado, producto de la voluntad estatal y la sociedad civil en contextos de transición de dictaduras a democracias o de construcción de paz en el marco de guerras. Por ello, además de documentar las barbaries

¹ Monografía de grado para optar el título de Administrador Público
Director de monografía: Héctor Elías Pinzón Torres
Escuela Superior de Administración Pública ESAP

ocurridas, también pueden funcionar como plataformas para proyectar e imaginar nuevos futuros en común.

En Colombia, ha habido varios intentos por consolidar mecanismos institucionales para conocer la verdad sobre este tipo de crímenes, reparar a las víctimas, juzgar a los responsables y generar garantías de no repetición. Algunos de estos mecanismos surgieron en el marco de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), que reguló los procesos de responsabilidad jurídica de los grupos paramilitares que decidieron someterse al proceso de desarme y desmovilización desde el año 2000.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) buscó enmendar falencias en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, así como la falta de garantías para restablecer los derechos de las víctimas. Por medio de esta ley fueron creadas instituciones como el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)² y la Unidad de Restitución de Tierras (URT). Estas entidades han buscado narrar la verdad de lo sucedido en el contexto del conflicto armado desde la perspectiva de las víctimas y han generado programas de indemnización y reparación.

Luego de un largo proceso de negociación iniciado en 2012 entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), surgieron mecanismos excepcionales que se sumaron a las medidas existentes. A partir del Acuerdo Final de Paz (AFP) firmado en 2016, se estableció la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición

² La UARIV se encarga de coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado, como de articular a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Ella es una entidad del orden nacional con autonomía administrativa y patrimonial, que pertenece al sector de la inclusión social y la reconciliación liderado por el Departamento de la Prosperidad Social (DPS).

(SIVJRNR). Este mecanismo excepcional está enfocado en lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas del conflicto armado, asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en él y contribuir a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto, para asegurar la transición del conflicto armado a la paz.

Dentro de este sistema se encuentran las siguientes entidades: I) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), entidad encargada de administrar justicia para consolidar la transición hacia la paz y restaurar el tejido social, garantizando los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de los comparecientes; II) la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), entidad temporal y extrajudicial encargada de conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad, promover el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado, y promover la convivencia en los territorios para la no repetición; y III) la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), entidad de carácter humanitario y extrajudicial encargada de implementar acciones encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de sus restos. Estos tres mecanismos han buscado trabajar de manera conjunta y coordinada, con un enfoque territorial, diferencial y de género.

En referencia a la Comisión de la Verdad, el Acuerdo de Paz estableció, en el punto 5.1.1.1., que la Comisión responde a la necesidad ética, política e histórica de contribuir, junto con otras iniciativas, a crear las condiciones, los compromisos y las garantías de no repetición (Hayner, 2008). De esta manera,

a la Comisión se le encargaron tres objetivos fundamentales para la no repetición del conflicto.

En primer lugar, la Comisión aportó al esclarecimiento de lo ocurrido, de acuerdo con los elementos del mandato que se describen más adelante, y a ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promoviera un entendimiento compartido en la sociedad, en especial de los aspectos menos conocidos del conflicto, como su impacto en los niños, niñas y adolescentes y la violencia basada en género, entre otros. En segundo lugar, la Comisión promovió y contribuyó al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país, el reconocimiento voluntario de responsabilidades individuales y colectivas por parte de quienes, de manera directa o indirecta, participaron en el conflicto como una contribución a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición y, en general, el reconocimiento por parte de toda la sociedad de ese legado de violaciones e infracciones como algo que merece el rechazo de todos y que no se debe ni se puede repetir. Por último, la Comisión impulsó la convivencia en los territorios, en el entendido de que la convivencia no consiste en el simple compartir de un mismo espacio social y político, sino en la creación de un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de la más amplia cultura de respeto y tolerancia en democracia.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la Comisión propició un ambiente de diálogo y espacios en los que las víctimas se vieron dignificadas, se hicieron reconocimientos individuales y colectivos de responsabilidad, y en general se consolidó el respeto y la confianza ciudadana en el otro, la cooperación, la solidaridad, la justicia social, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y una cultura democrática que cultivó la tolerancia, para promover el buen vivir.

Esto contribuyó a crear condiciones para la convivencia y a sentar las bases de la no repetición, la reconciliación y la construcción de una paz estable y duradera. Por eso fue necesario entender la búsqueda de la verdad como una parte esencial de la construcción de la paz. Por último, el éxito de la Comisión fue posible gracias al reconocimiento de responsabilidades por parte de quienes de manera directa e indirecta participaron en el conflicto y del compromiso de todos los sectores de la sociedad con el proceso de construcción de la verdad. Tanto el Gobierno Nacional como las FARC-EP acordaron contribuir en el proceso de esclarecimiento de la verdad y a reconocer sus respectivas responsabilidades ante la Comisión, e invitaron a todos los sectores de la sociedad a participar en este esfuerzo.

Tras la firma del Acuerdo Final de Paz, la Comisión de la Verdad fue incorporada a la Constitución Política de Colombia mediante el Acto Legislativo 001 de 2017. Fue un ente estatal, independiente del gobierno y autónomo en sus decisiones.

El Decreto 588 de 2007 estableció que la Comisión estaría formada por once comisionados (cinco mujeres y seis hombres) que fueron seleccionados por un Comité de Escogencia a través de una convocatoria pública. Aunque, de manera explícita, las acciones de la Comisión tenían como referente principal a las víctimas, fue necesario contar con la colaboración de los responsables o terceros implicados y el apoyo de las comunidades y actores estatales.

Según los lineamientos metodológicos de funcionamiento, la Comisión siguió cuatro objetivos misionales: esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido durante el conflicto armado interno; reconocimiento de la dignidad de las víctimas y de sus derechos, reconocimiento voluntario de responsabilidades individuales y colectivas por parte de quienes de manera directa o indirecta participaron en el conflicto y, en general, el reconocimiento por parte de toda la sociedad de ese legado de violaciones e infracciones para promover la convivencia y dejar sentadas las bases para la no repetición.

Puesta en marcha de la Comisión de la Verdad

El marco jurídico creado previó que el trabajo de la Comisión se desarrollaría en las siguientes fases:

- i. **Preparación.** Esta fue una fase previa de seis (6) meses para preparar lo necesario para su funcionamiento (Arts. 1 y 24 del Decreto Ley 588 de 2017)
- ii. **Desarrollo del mandato y finalización del informe final.** La segunda fase correspondió propiamente a su mandato. La norma otorgó a la Comisión tres (3) años para ese fin (arts. 1 y 24 del Decreto Ley 588 de 2017). El hito que marcó la finalización de esta segunda etapa fue la culminación del informe final. La publicación del Informe Final “se realizará durante el mes siguiente a la conclusión de los trabajos de la CEV” (art. 13.5 del Decreto Ley 588 de 2017).
- iii. **Socialización del informe final y liquidación de la entidad.** Hubo una tercera etapa para la que no se previó un término en la normatividad, y que estaba contemplada en el Decreto. Se trató de la etapa para cumplir con el mandato de socialización y difusión del informe final, que naturalmente fue posterior a su publicación (art. 13.8 del Decreto Ley 588 de 2017).

La normativa no contempló explícitamente un término para la liquidación de la Comisión. Este vacío dio lugar a una consulta del Departamento Administrativo de la Función Pública a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. La Sala conceptuó que el Gobierno Nacional, de conformidad con el principio de colaboración armónica, debía garantizar las condiciones presupuestales y de otro orden que fueran necesarias para que la Comisión adelantaré su mandato de socialización del Informe Final y su liquidación.

El trabajo de la CEV durante la pandemia del Covid-19

Para el periodo de 2020 – 2021, el país entró en confinamiento debido a la pandemia del Covid-19, que obligó al Estado a adecuar su funcionamiento.

Como era de esperarse, la pandemia afectó la operación a la Comisión, incluso en a un nivel más crítico respecto a otras entidades estatales, por el corto periodo que tenía para dar cumplimiento a su mandato. La Comisión operó durante 32 meses, de los cuales casi 17 transcurrieron en condiciones de pandemia.

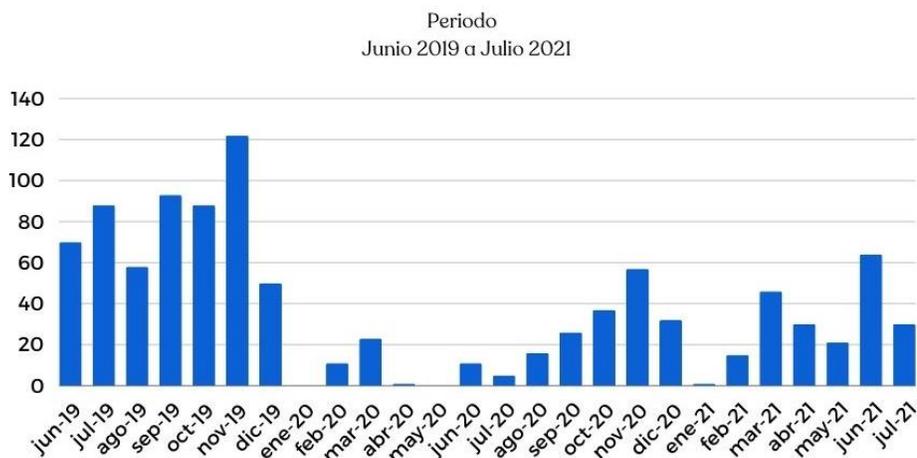
La Comisión, mediante la Circular 15 y la Resolución 0028 de 2020, suspendió las actividades al público en sus sedes, la atención a la ciudadanía de forma presencial, el ingreso de colaboradores y visitantes a las Casas de la Verdad³, el ejercicio de actividades misionales –talleres, reuniones, capacitaciones, encuentros, toma de entrevistas- y comisiones de viajes nacionales e internacionales. El área administrativa de la Comisión expidió 16 resoluciones y 3 circulares internas entre 2020 y 2021 que modificaron el funcionamiento de toda la entidad, con efectos directos en el proceso investigativo.

Por otro lado, el personal de la Comisión sufrió afectaciones a la salud y a la vida por el Covid-19. Según reportes de la entidad, se presentaron al menos 218 casos de contagio por Covid-19 en la Comisión, con diferentes grados de afectación. Entre estos casos se recuerda a los comisionados Ángela Salazar y Saúl Franco que estuvieron hospitalizados por varias semanas. Como consecuencia de estas afectaciones, se realizaron solicitudes de incapacidades laborales, que alcanzaron 881 días de incapacidad en 2020 y 1105 días en 2021.

³ En 2020, la Comisión de la Verdad desplegó 22 Casas de la Verdad, inició el 1 de diciembre de 2018 en Villavicencio y continuó en las ciudades de Cúcuta, Popayán, Barrancabermeja, Cali, Valledupar, Ibagué, San José del Guaviare, Yopal, Sincelejo, Apartadó, Medellín, Quibdó, Florencia, Tumaco, Barranquilla, Arauca, Mocoa, Puerto Asís, Buenaventura, Neiva, Bucaramanga y Pereira.

En 2020 y en el primer semestre del 2021, la Comisión había proyectado realizar la mayor cantidad de actividades, desplazamientos a distintas zonas del país, celebración de eventos y demás escenarios para el cumplimiento de su mandato. Sin embargo, como lo muestra la gráfica 1, pese a la adecuación operativa y a la progresiva reactivación, las actividades no se ejecutaron como lo esperado en el primer año de funcionamiento anterior a la pandemia. Aunque en octubre de 2020 hubo una reactivación gradual de las actividades presenciales, no se logró alcanzar el nivel de 2019. Además, en el transcurso de 2021, el Área de Recursos Físicos y Apoyo Logístico de la Comisión recibió 296 solicitudes de cancelaciones de viajes, debido a casos confirmados o de sospecha de contagio por Covid-19 y aislamientos por cercos epidemiológicos (ver gráfica 2).

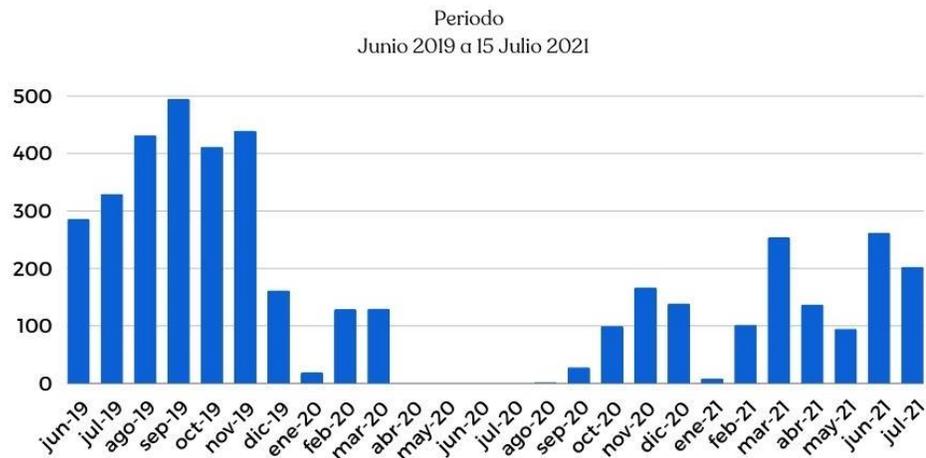
Eventos realizados por mes y vigencias



Gráfica No. 1

Fuente: Área de Recursos y Apoyo Logístico

Viajes realizados por mes o vigencias



Gráfica No.2

Fuente: Área de Recursos y Apoyo Logístico

La Comisión tomó medidas urgentes para adaptarse a la nueva realidad y continuar su trabajo, con miras a cumplir su mandato dentro del periodo de tiempo previsto. Modificó su Plan Operativo Anual (POA) y ajustó casi la totalidad de su operación a la virtualidad. También ajustó más de 30 proyectos de cooperación internacional que fueron parte de su funcionamiento.

Según carta remisoría enviada a la Corte Constitucional, la Comisión identificó los impactos del Covid-19 en, por lo menos, tres ejes fundamentales de trabajo:

- i. Procesos de reconocimiento y convivencia en los territorios.
- ii. Recolección de testimonios y proceso de escucha a comunidades.
- iii. Recopilación, clasificación y análisis de archivos.

Procesos de reconocimiento y convivencia en los territorios

Uno de los ejes afectados por la pandemia fue el de los procesos de reconocimiento y convivencia en los territorios. De los 20 procesos territoriales previstos en la planeación inicial de la Comisión para realizar en 2020 (ver POA 2020), se logró avanzar y culminar únicamente un proceso de reconocimiento con excombatientes de las extintas FARC-EP en el Oriente Antioqueño.

Todos los procesos de participación para las víctimas, responsables y comunidades tuvieron que adecuarse a una metodología virtual. Esta metodología presentó varias limitaciones en la participación de las personas: (i) falta de acceso a dispositivos electrónicos, (ii) ausencia de acceso a internet o mala conectividad, (iii) desconocimiento de las herramientas digitales básicas.

Al respecto, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2018) identificó que solo seis departamentos del país, más Bogotá, contaban con una proporción de hogares con conexión a internet igual o superior al 54 %. La disposición de formatos virtuales a través de internet fue una solución para ampliar la participación en el marco de la pandemia.

La virtualidad generó barreras en el establecimiento de lazos de confianza y apertura de los responsables y comparecientes con la Comisión. Estas condiciones adversas impidieron la realización de jornadas preparatorias y de pedagogía con enfoque psicosocial. Como consecuencia, la Comisión determinó que, sin una preparación suficiente y efectiva de las personas participantes, estos espacios podrían generar acciones con daño y determinó pertinente suspender la fase de encuentros entre víctimas y responsables. Esto se pudo observar en su comunicado del 15 de abril de 2021, cuando la Comisión manifestó al país que: “el encuentro de contribución a la verdad y reconocimiento de responsabilidad de Rodrigo Londoño y Salvatore Mancuso, previsto para el 21 de abril de 2021, se aplaza hasta que el proceso de

preparación finalice y garantice la dignificación de las víctimas y el aporte a la verdad”.

Esta situación afectó particularmente los procesos de reconocimiento con las comunidades étnicas, pues estos exigían la presencialidad debido a las tradiciones y costumbres de las comunidades. La adecuación a metodologías virtuales no compensaba el elemento presencial, en detrimento del relacionamiento y lazos de confianza con los territorios, por lo que distintos procesos tuvieron que ser aplazados o suspendidos. Este fue el caso del acto de reconocimiento a mujeres indígenas y mujeres negras en 2020, ya que ninguno de los eventos se pudo realizar por falta de elementos técnicos que permitieran la conectividad en los territorios.

Por otra parte, en 2019 la Comisión había adelantado una evaluación de viabilidad de los Diálogos y Acuerdos para la Convivencia y Buen Vivir y creado una ruta metodológica para su materialización en territorios priorizados como Micoahumado, Colón (Nariño)⁴, Barrio Brisas del Polaco, Cuenca del Río Tunjuelo y el Río Magdalena. Estos acuerdos fueron planeados por la entidad como procesos de diálogo entre comunidades o sectores afectados por el conflicto armado. La finalidad de estos espacios era el establecimiento de consensos y acciones que permitieran reconstruir el tejido social y la confianza ciudadana afectadas por el conflicto armado interno, la identificación y comprensión los elementos culturales que validaron la violencia, el fortalecimiento de la cooperación entre diversos actores para la promoción de una cultura democrática y la gestión y transformación pacífica de conflictos. Debido a su naturaleza, los Acuerdos para la Convivencia y Buen Vivir tenían un carácter territorial y consensuado, donde el diálogo directo con la comunidad debía primar.

⁴ Esta región priorizada no cuenta con conectividad a internet

En 2020, la Comisión tenía previsto culminar la fase participativa de las comunidades en la construcción de los acuerdos, mientras que en 2021 se esperaba iniciar los planes de acción para materializar lo acordado. Debido a la pandemia, estos objetivos no se cumplieron y los procesos fueron suspendidos hasta su reactivación en marzo de 2021.

La pandemia también limitó el despliegue del equipo de la Comisión a nivel internacional. El reconocimiento de las víctimas del exilio, llamado también “la Colombia por fuera de Colombia” que ascienden a más de 500 000⁵ nacionales, se planeó como un proceso de diálogo en diferentes países de América y Europa. No obstante, la pandemia impidió la realización de actividades de capacitación, pedagogía y apropiación social del exilio y del trabajo de la Comisión en países como Venezuela, Brasil, Panamá y Estados Unidos. De igual forma, las actividades artísticas y culturales de la estrategia de sensibilización no se pudieron llevar a cabo, lo cual limitó la reconstrucción del tejido social.

En el mismo sentido, las actividades con colombianos en el exterior fueron detenidas en los primeros meses de la pandemia. El espacio de escucha sobre el exilio campesino en Bélgica no se pudo llevar a cabo, lo mismo que el espacio de incidencia y apropiación social que se realizaría en Noruega en el Centro del Premio Nobel de la Paz, las acciones públicas para la escucha del exilio en Argentina y Chile, y el Encuentro Psicosocial en América, como cierre al proceso de análisis de los impactos y afrontamientos del exilio. En cuanto al reconocimiento de las responsabilidades, el diálogo entre personas exiliadas y responsables no pudo continuar.

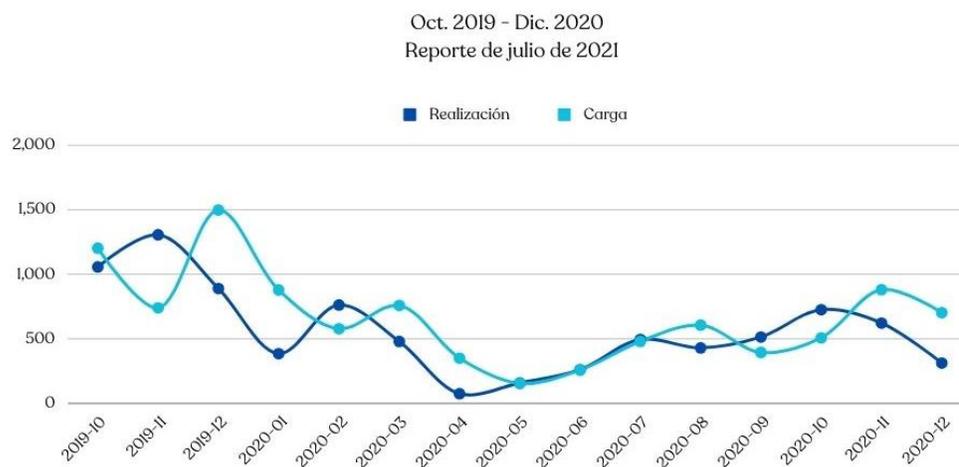
⁵ Ver más en capítulo: “La Colombia en el exilio”

Recolección de testimonios y proceso de escucha a comunidades

La pandemia y las cuarentenas sectorizadas afectaron el desplazamiento de los equipos de la Comisión de la Verdad a las víctimas, responsables y comunidades en los territorios. Al cierre de las Casas de la Verdad por el confinamiento, se sumó la dificultad en el acceso de las personas que se acercaban para ser escuchadas de manera voluntaria a presentar sus testimonios a la Comisión.

Como lo muestra la gráfica 3, durante las primeras semanas de la declaratoria de emergencia sanitaria se retrasaron o detuvieron completamente los cronogramas para la realización de entrevistas en todo el territorio nacional y su carga al Sistema de Información Misional (SIM).

Realización y cargas de entrevistas



Gráfica No.3

Fuente: Dirección de conocimiento – Sistema de Información Misional

En el proceso de adaptación a esas nuevas circunstancias, la Comisión modificó sus herramientas para realizar entrevistas virtuales por medio de

internet, como salas virtuales, uso de aplicativos de videollamada contratados por la Comisión y entrevistas telefónicas para los casos en los que no se contaba con conectividad de internet. Los procesos de entrevistas a responsables que se encontraban privados de la libertad se suspendieron hasta el 2022.

Esta transición a la virtualidad generó retrasos en el trabajo interno de los equipos, debido a que la Comisión tuvo que iniciar un proceso de socialización y adaptación de las nuevas herramientas y lineamientos para los investigadores, las víctimas y los responsables que iban a ser entrevistados. Este proceso requirió de la concertación con los testimoniantes, especialmente con los pueblos étnicos.

La toma de entrevistas a responsables se vio particularmente afectada entre marzo y septiembre de 2020, fechas en las que estaba programada la mayor cantidad de acopio de información de este tipo. Si bien la Comisión adaptó la toma de entrevistas por medios virtuales seguros, los responsables expresaron una constante prevención para ofrecer testimonios por medios virtuales dadas las preocupaciones de seguridad para ellos y sus familias.

Las limitaciones en la toma de testimonios por temor a los riesgos de seguridad informática afectaron también a las víctimas y comunidades. Varias de ellas solicitaron a la Comisión esperar para reanudar las entrevistas de manera presencial. Algunas víctimas manifestaron lo difícil que es para ellas narrar los hechos de violencia padecidos de manera virtual y entablar relaciones de confianza con el equipo de la Comisión. La Comisión escuchó los testimonios de hechos ocurridos, en ocasiones hace décadas, de hechos traumáticos e íntimos, como la violencia sexual, la tortura y el reclutamiento forzado, entre otras. La virtualidad y la baja conectividad dificultaron el proceso de acercamiento y confianza para la narración de los testimonios.

Después de agosto de 2020 se flexibilizaron las medidas para la contención del Covid-19, y fue posible realizar entrevistas de forma presencial en los

diferentes territorios, en la sede central de la Comisión y en establecimientos carcelarios. Este trabajo tuvo que realizarse de forma paralela a la producción del Informe Final, generando retrasos en las fechas en las que estaba programado el cierre de entrevistas a responsables y cambios drásticos en las metodologías de investigación para desarrollarla en tiempos mucho más reducidos a los planeados inicialmente. Además, algunas comunidades manifestaron temor de contagiarse del virus al recibir a los equipos de la Comisión, provenientes en su mayoría de ciudades con altos índices de contagio.

Estas dificultades afectaron la labor de conducción social, política y vocería del Presidente de la Comisión. Entre marzo de 2020 y abril de 2021, los encuentros presenciales del Presidente de la Comisión disminuyeron en un 90 %. Aunque se adoptaron herramientas digitales para llevar a cabo reuniones virtuales, la labor del presidente de la Comisión exigía un nivel alto de confidencialidad de la información y creación de lazos de confianza que sólo se garantizaban por medio de la presencialidad.

Recopilación, clasificación y análisis de archivos

En los casos de información de carácter reservado, por su misma naturaleza, eran necesarias visitas in situ para su consulta, recepción de copias y firmas de las actas de reserva correspondientes, según lo dispuesto en el artículo 16 y siguientes del Decreto Ley 588 de 2017. Además, las restricciones de movilidad de los equipos de la Comisión a las oficinas de archivo de las diferentes entidades para consultar la información histórica y reservada necesaria retrasaron los procesos misionales de la Comisión. A partir de marzo y durante la vigencia de 2020 no se realizó ninguna consulta in situ.

Adicionalmente, se presentaron dificultades en los tiempos de respuesta institucionales u oficiales ante solicitudes de información, incluso superando lo consignado en el Decreto 491 de 2020. Aunque se generaron algunos

espacios de articulación con las entidades para contar con la información en tiempos menores, persistieron las dificultades, negativas y dilaciones institucionales sobre las que, hacia finales de 2020, se adelantaron acciones legales para obtención de información clasificada o con reserva⁶.

La pandemia retrasó las actividades relacionadas con la gestión documental, especialmente la conformación, organización y transferencia de los expedientes de archivo para la construcción oportuna del fondo documental.

La Comisión de la Verdad puso en marcha unas condiciones metodológicas y de planeación impactadas por la pandemia y la implementación de las medidas para contenerla. Debido a esto, la Comisión se vio abocada a estrechar los tiempos de terminación del informe, la discusión de su contenido y la elaboración de las recomendaciones, que fueron objeto de control por el Comité de Seguimiento y Monitoreo definido en el artículo 32 del Decreto Ley 588 de 2017.

Toda esta situación repercutió en la elaboración del Informe Final y el inicio de las deliberaciones del Pleno de Comisionados y Comisionadas sobre su contenido y hallazgos. El Informe Final de la Comisión tuvo como objetivo “ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad” (art. 2 del Decreto Ley 588 de 2017). Con base en los hallazgos del Informe, la Comisión debía presentar recomendaciones orientadas a garantizar la no repetición de los hechos, la convivencia y la reconciliación del país.

La Comisión de la Verdad tampoco pudo llevar a cabo la totalidad de los procesos territoriales y los reconocimientos que se construyeron con las

⁶ Desde septiembre del 2020, la Comisión advirtió públicamente sobre las dificultades que han enfrentado los equipos de investigación para acceder a información oficial referida a las temáticas que ordena el mandato de la Comisión. Entre las principales dificultades se destacan la oposición ilegal de reserva de la información por parte de los organismos que custodian información reservada o clasificada.

víctimas y los responsables. Su realización tuvo por objetivo generar un impacto nacional en el rechazo a los delitos del pasado y la construcción de un camino restaurativo de verdad, orientado a la reconciliación nacional.

Aspectos políticos e institucionales

El trabajo de la Comisión de la Verdad, como parte del SIVJNR, enfrentó situaciones en las que sus acciones fueron afectadas por el entorno político y social del país, como se verá a continuación.

Contexto social y político adverso

El trabajo de la Comisión de la Verdad se desarrolló en un ambiente adverso, generado por la incertidumbre y desconfianza que tenían los líderes políticos del momento y otros actores del Estado. Por ejemplo, las posturas hostiles del expresidente Álvaro Uribe Vélez, la victoria del “No” al Acuerdo de Paz en el plebiscito del 2 de octubre de 2016 y la llegada de Iván Duque a la presidencia en 2018 fueron hechos de oposición constante para la implementación del AFP. Estos hechos evitaron que la Comisión pudiera acceder a información y testimonios de las Fuerzas Militares y situaron en segundo plano los derechos de las víctimas (Gómez, 2021).

La negación del conflicto permitió “que las posturas que desconocen la existencia del conflicto interno armado siguen teniendo relativo peso y aceptación por parte de la opinión pública” (Gómez, 2021). Los candidatos para el cargo de director del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) tenían en común que negaban la existencia del conflicto armado en Colombia (Navas, 2019). De esta manera,

“[...] fue nombrado director del CNMH el historiador Rubén Darío Acevedo Carmona quien, pese a los 8.794.542 de víctimas registradas actualmente por la

Unidad de Víctimas, también ha sugerido la inexistencia de un conflicto armado en el país” (Navas, 2019).

El nombramiento en las entidades del SIVJRNR de funcionarios que negaban la existencia del conflicto obstaculizó las acciones de esas entidades.

De igual manera, el gobierno usó cifras que minimizaban los impactos de la violencia en el país, que generaron desinformación en la opinión pública. El Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) informó que en 2020 “fueron asesinados 310 líderes sociales y defensores de derechos humanos y 64 firmantes del Acuerdo o excombatientes de las Farc” (El Tiempo, 2021). No obstante, “el Gobierno Nacional reveló en su último informe que en 2020 fueron asesinados 66 líderes sociales y defensores de derechos humanos, y que otros 63 casos se encontraban en proceso de verificación” (El Tiempo, 2021).

Figuras políticas realizaron ataques permanentes al trabajo de la Comisión. En comunicado de prensa del 10 de julio de 2020, la Comisión rechazó los comentarios realizados por el exministro de defensa Juan Carlos Pinzón, quien afirmó que “la mayoría de los comisionados registran afinidad ideológica o nexos con grupos armados” (Comisión de la Verdad Colombia, s. f.).

En el campo político, el posicionamiento de la Comisión como entidad autónoma se vio comprometida por algunos sectores en las elecciones presidenciales de 2022, quienes utilizaron material de la entidad con fines políticos. En el comunicado de prensa del 17 de mayo de 2022, la Comisión dejó en claro, que “La Comisión de la Verdad no hace política electoral y no está vinculada a ninguna campaña ni apoya a ningún candidato” (Comisión de la Verdad Colombia, s. f.-a).

En consecuencia, el uso de información de manera incompleta o selectiva, y la influencia del Estado para seleccionar funcionarios en altos cargos dentro de las distintas entidades del SIVJRNR, fueron estrategias que generaron un ambiente político y social desfavorable para la actuación de la Comisión.

Articulación institucional

La articulación de la Comisión con otras entidades fue indispensable para establecer un control en el funcionamiento, avances y alcances de la entidad. En cuanto a la información necesaria para el Informe Final, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) no presentó avances significativos en la implementación de sistemas que dieran cuenta de las cifras del universo de víctimas. En palabras de Gómez Obando:

“la UBPD todavía no cuenta con desarrollos elementales para el buen funcionamiento de la entidad, tales como el Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas o el establecimiento del universo de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado” (Gómez Obando 2021, p 10).

En la página web de la UBPD (2021) se registran 99 235 personas dadas por desaparecidas a septiembre de 2021. No obstante, la Comisión (2022) indicó que fueron 121 768 las víctimas de desaparición forzada en el país. Así mismo, advirtió de un posible subregistro y que el universo de víctimas de desaparición forzada puede llegar a los 210 000.

En cuanto a las solicitudes de búsqueda enviadas por la Comisión a la UBPD,

“de las 9.058 solicitudes de búsqueda y los 258 aportes voluntarios de información que había recibido la UBPD hasta el 10 de diciembre de 2020, la entidad solamente reportó el hallazgo de 3 personas que se encontraban con vida y pudieron reencontrarse con sus familias, y la entrega digna de 97 cuerpos a los familiares de las víctimas de desaparición forzada con corte a 21 de diciembre de 2020” (Gómez Obando 2021, p 10).

En cuanto a los actores del conflicto, la Comisión tuvo la facultad opcional para llamar a terceros civiles y otros agentes del Estado a testificar sobre temas relacionados con el conflicto armado y las víctimas. En este ambiente adverso, la información que requería la Comisión quedó reducida o incompleta por no poder acceder a la justicia a través de la verdad. Según Gómez (2021),

“la Comisión sólo había realizado cuatro entrevistas a “terceros civiles”, lo cual equivale al 0,093 % de las 4428 entrevistas individuales realizadas por la entidad con corte a 31 de diciembre de 2020”. Esta dificultad afectó el mandato de otras entidades del SIVJRNR como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) “teniendo en cuenta la mutua relación que existe entre la búsqueda de la verdad y la de la justicia” (Gómez, 2021).

En lo concerniente al acceso de la información, en algunos casos la entidad no contó con la información necesaria o completa solicitada a otras entidades del Estado. Esas dificultades se presentaron sobre todo en el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), las FFMM y la Policía Nacional (Gómez, 2021). Así mismo, hubo esfuerzos por parte del partido político Centro Democrático para impedir que la Comisión de la Verdad contara con información que comprometiera a los organismos de inteligencia del Estado (Gómez, 2021).

Esta situación fue publicada en El Espectador (2022), en el reporte “Así le negaron información entidades del Estado a la Comisión de la Verdad”.

Entidades como Migración Colombia, el Ministerio de Justicia y la Unidad de Información y Análisis Financiero opusieron reserva ilegal ante solicitudes de información. Esta situación comenzó en 2020, cuando la Comisión envió 253 peticiones de información, de las cuales 40 obtuvieron respuesta parcial y 24 solicitudes fueron negadas o no obtuvieron respuesta. En 2021, un total de 105 solicitudes de información no fueron atendidas totalmente. La Comisión insistió en la solicitud de información, que en algunos casos fue entregada después de varios meses y, en otros, después de un año. La Comisión también encontró que algunas entidades no tenían la información consolidada, como la Presidencia de la República, a la que solicitó las actas de los consejos de ministros, pero no estaban digitalizadas.

La entidad tuvo dificultades para seguir el cumplimiento de su misión, como se vio en la carta enviada por la Comisión el 22 de febrero de 2002 (Solicitud de la Comisión de la Verdad al presidente de la República, s. f.), en la que

denunció la interrupción de la DIJIN en la entrevista que se estaba realizando a Dairo Antonio Úsuga, alias Otoniel, en su lugar de reclusión. Así mismo expresó la preocupación por la seguridad de los colaboradores de la entidad, ya que las grabaciones realizadas fueron hurtadas de su residencia.

Problemáticas en la Comisión

La organización interna de la entidad también generó situaciones difíciles para cumplir su mandato. Tener funcionarios que fueron actores del conflicto armado ocasionó tensiones que dificultaron el trabajo de la entidad. El nombramiento como comisionado del mayor retirado del ejército Carlos Ospina Galvis generó un ambiente de trabajo desfavorable. Según Gómez,

“La participación de un actor del conflicto en el proceso de su esclarecimiento ha generado tensiones y disputas internas como consecuencia de la inclusión de una persona interesada en preservar el “honor militar”, desconocer el carácter sistemático de los crímenes de Estado y cuestionar el trabajo que vienen realizando los demás comisionados” (Gómez Obando 2021, p 10).

El comisionado Carlos Ospina Galvis “renunció pocos meses antes de terminar el mandato de la Comisión, en un gesto no exento de polémica, por sus declaraciones donde aseguró que lo habían maltratado y que su trabajo había sido minusvalorado” (El Espectador, 2022).

En síntesis, el papel de la Comisión de la Verdad en ese contexto político, su relación con otras entidades y las dificultades internas que afrontó permiten entender las complejidades que tuvo para realizar su trabajo. En el caso de la Comisión, la entidad dependía de la información de otras entidades del SIVJRNR, como el registro de víctimas y el censo de fosas comunes.

Las buenas prácticas

El concepto “buena práctica” ha sido utilizado en los campos pedagógico-educativo, empresarial-económico y político-administrativo, para identificar acciones consideradas exitosas, que tienen un impacto positivo, que apuntan a un resultado específico y que pueden ser replicadas en otras entidades.

Armijo (2004, citado por Rodríguez, 2008) señala que “las buenas prácticas son experiencias con buenos resultados, y que orientan a soluciones concretas y efectivas”. De otra parte, Rodríguez (2008) propone una nueva definición entendida como “una experiencia de carácter innovador que permite solucionar un problema a través de una mejora en el proceso”. Este concepto se caracteriza por partir de una experiencia personal que no puede ser explicada y no es explícita. En palabras de Rodríguez (2008), las buenas prácticas son el “fruto de conocimiento tácito que pasa a ser semi explícito por cuanto no está formalizado y contribuye una solución a un problema”. Wiig (1997), y Barclay y Murray (1997) (citado en Rodríguez, 2008), consideran las “best practices” como una estrategia que contribuye a maximizar la efectividad de la empresa y las ubican en la fase de transferencia o distribución del conocimiento. En concordancia con esta característica, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) afirma que una buena práctica es “una acción eficaz que ha facilitado algún proceso o ha sido una alternativa ante un problema” (Función Pública, 2022).

En la presente investigación, se entiende una buena práctica como una acción que surge de la experiencia individual, tiene un carácter innovador, soluciona un problema y puede ser replicada en otros contextos similares.

Aspectos formales de la investigación

Teniendo en cuenta la situación problemática descrita, se planteó como objetivo general del estudio el de identificar las buenas prácticas que se

realizaron en la Comisión de la Verdad en el ejercicio de su mandato. Para lograrlo, fue necesario: identificar los problemas que surgieron durante el mandato de la Comisión de la Verdad, identificar las acciones que solucionaron esos problemas, determinar si esas acciones tuvieron un carácter innovador, identificar los factores de la experiencia personal de quienes realizaron esas acciones, y determinar si esas acciones se pueden recoger y replicar en otros contextos con problemas similares.

En sus aspectos metodológicos, este fue un estudio descriptivo, que comprendió la descripción, registro, análisis e interpretación del problema de investigación. Las entrevistas semiestructuradas con los funcionarios de la Comisión de la Verdad sirvieron para conocer la experiencia del equipo y la voz de los grupos de interés en los productos o documentos producidos.

El cuestionario aplicado en las entrevistas fue el siguiente:

1. Cuéntenos sobre su experiencia laboral y académica
2. ¿Cuáles considera que fueron factores de éxito durante el mandato de la Comisión en materia administrativa o técnica?
3. ¿Cuáles de estos factores o acciones usted considera que surgieron como solución a una dificultad o problema?
4. ¿Estos factores o acciones de éxito estaban documentados en algún manual de funciones o algún documento de la Comisión?
5. ¿Alguno de estos factores o acciones fue novedoso o fueron respuestas alternativas?
6. ¿Estos factores o acciones solucionaron los problemas fueron identificados por el resto del grupo o equipo?
7. ¿Estos factores o acciones fueron recogidos en informes?

8. ¿Considera que estos factores o acciones puedan ser replicados en otras instituciones?

Resultados

Capacidad de las acciones para solucionar problemas

Pregunta: ¿Cuáles fueron los factores de éxito durante el mandato de la Comisión en materia administrativa y/o técnica?

La Comisión de la Verdad tuvo problemas en el campo misional, administrativo y técnico. En el campo misional, los problemas se presentaron a nivel territorial, en cuanto a la forma de acercarse a las víctimas en su lugar de vivienda y tener una presencia permanente en el territorio.

Para la comisionada Diana Paola Franco Ortega (Jefe de Proyectos del Programa de Justicia Transicional del PNUD), uno de los mayores problemas de la Comisión fue la vigencia de tiempo: “La vigencia de tiempo del mandato de la Comisión fue muy corta para el análisis que tenían que hacer. Como fue un conflicto de más de 60 años lo que ellos tuvieron que estudiar, el mandato de tres años fue corto para la complejidad del conflicto armado en Colombia”. También manifestó que “otro de los problemas que tuvo la Comisión de la Verdad fue el poco conocimiento que tenían los líderes misionales frente a los temas de gestión pública, lo que complejizó la operación de la entidad. En el caso de los comisionados, fue necesario explicarles cómo funcionaba la entidad para que pudieran actuar acorde con una entidad pública del orden nacional”. Otro problema tenía que ver con el manejo de la información: “Había una atomización de actividades porque cada dirección hacía lo que podía hacer y no conversaba con las otras direcciones o grupos de trabajo”. Así mismo, “hubo dificultades en la organización de la información, información duplicada y otra que no se logró levantar porque era muy difícil

organizar la información que se tenía.” (D. Franco, entrevista personal, 27 de diciembre de 2022).

En contraste, el comisionado Leyner Palacios tuvo una percepción distinta:

“El primer factor de éxito que rescato en la Comisión es esa gran capacidad de escuchar. Cuando algunos se armaron, lo hicieron porque sintieron que en un Estado social de derecho la posibilidad de dialogo estaba cerradas. Entonces, la Comisión llegó y abrió una escucha profunda de más de 30.000 personas en 14.000 entrevistas. Esa capacidad de escucha se dio desde la perspectiva de recibir muchos testimonios, pero también muchos informes, documentos escritos de organizaciones y personas naturales. El otro escenario fue el de los actos de reconocimiento de dignidades y de responsabilidades que generó esa estrategia de la Comisión” (L. Palacios, entrevista personal, 5 de enero de 2023).

Por su parte, la comisionada Icela Karine Duran Trillos (Coordinadora Territorial Comisión de la Verdad, oficina de Aguachica) manifestó que:

“La Comisión de la Verdad, en su mandato, tenía la misión de construir un informe final que diera cuenta de lo que había ocurrido en el conflicto armado y generar todo un proceso de diálogo social. La organización de la Comisión tenía dos carriles. Uno era la construcción del informe final. Tenía que ver con todo el proceso de esclarecimiento la verdad a partir de las entrevistas individuales, colectivas y los procesos la investigación en todo el territorio. El otro carril tenía que ver con el diálogo social. Estaba enmarcado en la convivencia y la no repetición. Así mismo, en su estructura organizativa estaba el pleno de los comisionados, que eran los que daban las directrices de cómo se hacía todo el proceso misional y en su estructura territorial estaban las macroregiones, que eran diez, incluyendo una internacional que daba cuenta de todas las víctimas del exilio. En el territorio existieron veintiocho Casas de la Verdad.

Esto permitió que la Comisión tuviera una presencia territorial bastante notoria, que en su momento obtuvo el reconocimiento por parte de la comunidad y actores de la sociedad civil, por su presencia territorial, no sólo en las ciudades capitales como usualmente se hace, sino también en lugares donde el conflicto armado había sido muy complicado, donde había más víctimas, donde hacían presencia los actores armados y donde estaban los corredores del conflicto

armado. Entonces, por ejemplo, en la macro Magdalena Medio se tenían tres Casas de la Verdad, una en La Dorada, otra en Barrancabermeja y otra en Aguachica. Estas no eran ciudades capitales, pero sí fueron puntos estratégicos donde se dio el conflicto. También hubo Casa de la Verdad en Urabá, así como en estos sitios donde hubo mayor conflictividad. La presencia territorial les permitió tener una relación directa con las víctimas del conflicto armado y con los otros actores del conflicto” (I. Duran, entrevista por WhatsApp, 4 de enero de 2023).

Pregunta: ¿Cuáles acciones exitosas surgieron como solución a una dificultad o un problema?

Diana Franco identificó varios factores de éxito durante el mandato de la Comisión. En primer lugar, un factor de éxito fue la cooperación internacional que tuvo la Comisión de la Verdad. “Esa estrategia que se diseñó en la cooperación en la Comisión de la Verdad le aportó no solamente recursos sino asistencia técnica y operativa a la Comisión de la Verdad que la llevó a tener buenos resultados”. Así mismo, “la estrategia de rapidez para consolidarse como una entidad del Estado que realizó la Comisión de la Verdad” fue otro factor de éxito. “La Comisión de la Verdad, pese a todas las dificultades, fue una entidad que rápidamente tuvo presencia territorial, rápidamente definió su estructura y convalidó su planta física, y organizó sus equipos de trabajo mucho más rápido que otras entidades”. En consecuencia, “pese a todas las dificultades, la rapidez que tuvo para generar los equipos territoriales le ayudó mucho en los temas de su misión, al igual que elaborar el informe final”. El Sistema de Información Misional fue un factor de éxito. “Ellos crearon un Sistema de Información Misional, con todas las dificultades del mundo, y sin embargo, fue un buen ejercicio que organizó la información”.

Por su parte, el comisionado Leyner Palacios manifestó que “otra buena práctica fue que la Comisión siempre puso en el frente de su reflexión el dolor de las víctimas y el dolor humano, más allá del responsable; el dolor como una

tragedia humana, más allá de la decisión posterior de las personas que actuaron en violencia”.

En igual sentido, el comisionado Efrén Morales (Jefe de la Estrategia Artística y Cultural de la Comisión) consideró la capacidad de escucha como un factor de éxito de la Comisión de la Verdad. Según él, “las comunidades valoraron mucho la escucha amplia y a todo nivel que se propició en la Comisión de la Verdad hacia las comunidades”. Esa escucha consistía en “esa posibilidad de ir hasta el Guainía, hasta el Catatumbo, a escuchar a las comunidades sin ninguna pretensión, sino solamente escuchar qué era lo que estaba pasando”.

En cuanto a la solución de problemas, Morales resaltó que “todos los colaboradores de la entidad desarrollaron esa capacidad de desenvolverse en diferentes escenarios públicos, privados e internacionales”.

También enfatizó en que la escucha ya se realizaba anteriormente, desde diferentes entidades, con diferentes propósitos y misionalidades, pero que la escucha de la Comisión de la Verdad, como una entidad del orden nacional que se dedicó a escuchar sin prejuicios, como lo reclamaban las organizaciones de base y la comunidad en general, fue un factor éxito, pues nunca se había hecho.

En resumen, la mayoría de los entrevistados señalaron dos factores de éxito transversales de la Comisión de la Verdad: la capacidad de escucha y el despliegue territorial. Estas acciones se pueden considerar los ejes que articularon la misionalidad de la entidad, pues, a partir de ellas, se pudo recoger un relato, contar una historia y articular una línea de tiempo del conflicto armado en Colombia. Desde el punto de vista técnico, estas acciones fueron posibles gracias a un Sistema de Información Misional robusto, que permitió almacenar todos los resultados de las actividades de escucha y despliegue territorial realizado por la Comisión en su mandato.

Carácter innovador

Pregunta: ¿Estos factores o acciones de éxito estaban documentados en algún manual de funciones o algún documento de la Comisión?

En cuanto a los factores o acciones de éxito mencionados por los entrevistados en el punto anterior, se encontró que hubo ciertos procedimientos, metodologías y acciones que estaban establecidas desde la constitución de la Comisión. No obstante, a lo largo del trabajo realizado por la entidad, se debieron establecer acciones o metodologías adicionales que facilitaran alcanzar los resultados propuestos.

El comisionado Leyner Palacios afirmó que “para la indagación de los impactos del conflicto armado sobre la población étnica se diseñó una metodología especial”. Dicha metodología “quedó descrita en la misma plataforma en el capítulo étnico”. En cuanto al uso de cuestionarios, manifestó el comisionado, no eran estructurados, sino partía de una consulta previa donde se definían “los temas de trascendencia e interés para los pueblos étnicos”. Así mismo, “esas preguntas no eran una camisa de fuerza, y se adecuaban al momento de realizar la entrevista”.

De esta manera, la metodología de indagación para los pueblos étnicos tuvo varios matices. “Para los pueblos étnicos era importante que se preguntara sobre el racismo y su relación con el conflicto armado. También era importante para ellos que se preguntara sobre la relación de las economías ilícitas o lícitas con el conflicto armado, y ahí es donde surgió el tema de cómo el narcotráfico fue un combustible para la guerra”.

Palacios resaltó la estrategia para incluir a las más de diez millones de víctimas del conflicto armado, teniendo en cuenta que la capacidad institucional no permitía entrevistarlas a todas. Para atender esta dificultad, se decidió

“seleccionar todos los hechos victimizantes para poder tener testimonios que hablaran de cada uno de esos hechos victimizantes”. Esta estrategia se describe en el Informe Final, en el capítulo de violaciones de derechos humanos, “al que nosotros bautizamos ‘Hasta la guerra tiene límites’”.

La comisionada Icela Karine Duran Trillos resaltó la estructura territorial como un factor de éxito de la Comisión que estaba incluida en su manual de funciones. Así mismo, la Dirección de Territorios “hizo una sistematización de cómo había sido todo ese proceso de definición de las macroregiones, de definición de las territoriales, los municipios, de cómo se había tomado las decisiones para llegar a esto”.

Algunos de los factores o acciones de éxito quedaron documentadas en informes o actividades realizadas por la Comisión. En el caso de los factores de éxito misionales a cargo de los comisionados, quedaron en el Informe Final entregado por la Comisión.

Experiencia personal

Pregunta: Cuéntenos sobre su experiencia laboral y académica

Diana Franco fue la Jefe de proyectos del Programa de Justicia Transicional (PJT) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ella es economista, con especialización y maestría en proyectos de cooperación internacional. “Desde hace más de diez años he trabajado en PNUD y en estos últimos cuatro años apoyé la puesta en marcha del SIVJRN, en especial el apoyo a la Comisión de la Verdad durante sus fases de alistamiento y liquidación. Se me encargó la gestión de estos proyectos dada la experiencia que tenía trabajando con socios gubernamentales y tuve la interlocución de estos con el PNUD”.

Icela Duran es Administradora de Empresas con estudios en maestría en desarrollo rural. Es defensora de derechos humanos y lleva más de 15 años

trabajando con organizaciones sociales, especialmente en la zona del Magdalena Medio. Ha sido la coordinadora del Programa de Desarrollo y Paz por más de seis años en temas de cooperación internacional, y ha asesorado a la Gobernación del Cesar en temas de construcción de paz, derechos humanos, cultura de paz y buenas prácticas.

“Cuando comenzó el tema de los acuerdos de paz en los municipios, apoyé su socialización y a sentar las bases de la Comisión de la Verdad. Se informó a las organizaciones de qué se trataba esta nueva institución. Los foros se hicieron en lugares estratégicos del Magdalena Medio, que fueron Barrancabermeja y Aguachica donde se contó con el acompañamiento del padre Francisco de Roux y la comisionada Lucía; estos fueron los primeros eventos de socialización que se hicieron en la zona. Se estaba constituyendo el equipo de la Comisión de la Verdad para los territorios, me llamaron dado que buscaban perfiles de personas que fueran de las regiones, que conocieran la región y que se pudiera mover sobre todo en el sur del Cesar y sur de Bolívar. Yo me postulé y fui seleccionada para para coordinar la oficina territorial de Aguachica”.

Efrén Morales, por su parte, es artista plástico y ha desarrollado estudios posteriores en construcción de paz, desarrollo local y temas de dialogo democrático e innovación. Su experiencia ha estado relacionada con trabajo en comunidad, desarrollo de proyectos socioculturales con población en condiciones de vulnerabilidad a nivel nacional, principalmente, en zonas alejadas de Colombia. En Bogotá trabajó con el Instituto Distrital de las Artes – IDARTES– coordinando el proyecto “Parques para todos”, relacionado con la apropiación del espacio público para mitigar el consumo de sustancias psicotrópicas en ellos. Trabajó en cooperación internacional con la Fundación Española mientras laboraba en el Ministerio de Cultura en temas de industrias culturales y creativas. Su trabajo fue el de hacer que las artes o las prácticas artísticas y culturales fueran una herramienta para fortalecer el tejido social.

“Trabajé en la Comisión de la Verdad por solicitud de la directora de la Estrategia Artística y Cultural para asumir el cargo de Coordinador del Proyecto denominado “Verdad poética”, que buscaba la identificación y categorización de

experiencias y proyectos culturales y artísticos que permitieron la dignificación, la resistencia y la resiliencia en los territorios. También indagaba en las metodologías que las comunidades emplearon para desarrollar su trabajo y producir espacios de diálogo para recolectar sus experiencias y aportar, desde las expresiones del arte y la cultura, a la identificación de los patrones culturales que permitieron la existencia y reedición del conflicto armado interno. Todo para la construcción del informe final”.

La entrevista al comisionado Leyner Palacios permitió ver su trayectoria de líder social y su compromiso en la búsqueda de la paz y la reconciliación:

“Mi nombre es Leyner Palacios Asprilla, soy del municipio de Bojayá. Trabajé como misionero evangelizador en la Diócesis de Quibdó, desde 1997 hasta el 2003. Después estuve laborando en el Consejo Comunitario Mayor de La Asociación Campesina Integral del Atrato “COCOMACIA”, como miembro de la junta directiva de la organización, que representa la titularidad de la tierra para las comunidades negras. Después estuve en la Coordinación Regional del Pacífico, que es un espacio en el que confluyen organizaciones étnicas de toda la región del Pacífico y las cinco jurisdicciones eclesiásticas. Participé en el proceso de conversaciones en La Habana. Estuve como víctima del conflicto armado interno. Fui parte de la primera delegación que estuvo en La Habana desde la perspectiva de las víctimas y allí planteé la importancia de que se creara una Comisión de la Verdad. En mi ponencia señalé lo importante que era que el país entrara en un proceso de esclarecimiento de los hechos de violencia. Hicimos ver que, en un contexto de construcción de paz, la voz de las víctimas era importante para esclarecer el conflicto armado.

Desde la Coordinación Regional del Pacífico fui impulsor de la Comisión Interétnica de la Verdad, que fue un espacio que reunía casi treinta procesos organizativos para promover y generar espacios de esclarecimiento del conflicto desde la perspectiva de la sociedad civil. Esto lo creamos justo cuando veíamos la importancia de crear una Comisión de la Verdad. Aunque habíamos dejado la propuesta en la mesa, no teníamos la certeza de que el Gobierno y las FARC pudieran crear una Comisión de la Verdad.

Entonces empezamos a conformar esa comisión, de tal manera que, si el gobierno y las FARC no la creaban, nosotros como sociedad civil sí lo haríamos,

por lo menos la del Pacífico. Luego de que creamos la Comisión Interétnica de la Verdad, las organizaciones que la constituyeron me postularon para que yo fuera su secretario general, que era como el vocero o el representante legal de la organización. Siempre vi la verdad como un elemento para identificar niveles de responsabilidades más allá de los sujetos armados. Para las víctimas, los porqués de la guerra han sido muy importantes, y esa oportunidad la ofrecía la Comisión de la Verdad.

Después de que falleció Ángela Salazar el 7 de agosto de 2020, más de 200 organizaciones de la sociedad civil de todo el país me postularon para que asumiera como nuevo comisionado de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad. Después de un proceso de selección riguroso que duró casi un mes, la Comisión decidió nombrarme por unanimidad como nuevo comisionado, y allí estuve laborando hasta el 28 de agosto de 2022”.

En las entrevistas se pueden observar rasgos comunes importantes como la experiencia en el trabajo comunitario y en la cooperación internacional. Al menos la mitad del presupuesto que maneja la Comisión durante su mandato fue financiada por esta vía.

Las acciones pueden ser replicadas

Pregunta: ¿Estos factores o acciones de éxito fueron recogidos en informes?

Diana Franco respondió afirmativamente a esta pregunta: “El Sistema de Información Misional (SIM) que dejó la Comisión es un sistema robusto que abarcó la gran dimensionalidad de los testimonios, entrevistas, procesos administrativos y técnicos que tuvo la comisión durante su mandato”. Icela Durán confirmó que toda la sistematización del proceso de la Comisión de la Verdad se encuentra en el SIM, donde reposan todos los informes y entrevistas.

Efrén Morales aclaró que las lecciones y aprendizajes que resultaban de cada visita del equipo territorial se compartían en diferentes reuniones de la Dirección de Dialogo Social, donde se compartían con los demás miembros del equipo investigador, y estos a su vez fueron recogidos en el informe final.

El comisionado Palacios manifestó que los factores de éxitos estaban descritos en diferentes documentos de cada área y eran compartidos por los diferentes equipos de la Comisión:

“Si, por ejemplo, Alejandro Valencia⁷ tenía una entrevista en la que hablara sobre el racismo, aunque él no estuviera escribiendo sobre eso, facilitaba esa entrevista o nos informaba que estaba en el SIM, de tal manera que a esa entrevista podíamos acceder todos los comisionados. Pudimos experimentar que hubo una posibilidad de intercambiar de enriquecernos y hasta de recordar, porque en ese ajeteo que tuvimos con más de 30.000 testimonios en el Sistema de Información Misional, más los informes que nos llegaban diario, no era fácil a la hora de escribir el informe final”.

Se pudo constatar que toda la información recogida en cada uno de los procesos que desarrolló la Comisión de la Verdad durante su mandato fue recopilada y transmitida a otros equipos a través de diferentes mecanismos, como informes, actas, entrevistas etc. Sin embargo, la herramienta más efectiva fue el Sistema de Información Misional que sirvió como fuente principal de archivo, documentación y catalogación de cada uno de los procesos de la Comisión, y que fueron insumos para la elaboración del Informe Final.

7 Comisionado Comisión de la Verdad

Pregunta: ¿Las acciones que solucionaron los problemas fueron conocidas por el resto del equipo?

Para Diana Franco, la estrategia de cooperación internacional de la Comisión sentó unas bases que permitieron la comunicación con diferentes actores. Estas eran modificadas según el tipo de donante que estaba apoyando a la Comisión, por lo que se convirtieron en buenas prácticas que fueron comunicadas al equipo de cooperación internacional y a la Secretaría General, lo que permitió el apalancamiento y desarrollo de diferentes proyectos de la Comisión.

Efrén Morales manifestó que las pasadas comisiones de la verdad no habían tomado en cuenta la perspectiva cultural y artística, por lo que fue novedoso que la Comisión de la Verdad en Colombia la hubiera creado. También el hecho de que fuera una entidad del orden nacional con presencia territorial la que fuera a recoger los testimonios. Esto generó mayor confianza en la Comisión. Estas acciones fueron retroalimentadas con el equipo de la Estrategia Cultural y Artística para generar mejores resultados en su sistematización.

Icela Durán, quien hizo parte de la Dirección de Territorios, manifestó que lo que se iba haciendo se iba socializando con todo el equipo, en reuniones periódicas para informar lo que se hacía y para dar lineamientos. “Como gran parte del mandato de la Comisión fue en medio la virtualidad, en la Dirección de Territorios teníamos una reunión todos los lunes que nos permitía socializar lo que nos estaba pasando, cómo se podían dar soluciones o mirar temas que habían podido trabajarse en otras macros”.

Leyner Palacios manifestó que:

“En el capítulo de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que nosotros bautizamos “Hasta la guerra tiene límites”, se identificaron 17 categorías de hechos victimizantes, con testimonios

de víctimas y responsables. Este fue un desarrollo importante de la Comisión. La Ley 1448 tiene como 12 o 13 categorías de graves violaciones de derechos humanos y esta Comisión identificó 17. Aunque respetamos el marco jurídico, nos salimos de él. Hubo una novedad en la Comisión, porque se acogió el lenguaje jurídico y normativo del país, pero la Comisión desarrolló su propio entendimiento del tipo de los hechos de violencia. Esta nueva categorización respondió a un problema general en el que la gente no se sentía identificada con las 14 categorías de hechos victimizantes promulgados. De la misma manera, uno como comisionado escribía un texto, y dos o tres días del plenario lo compartíamos con los demás colegas. Cuando llegábamos al plenario los otros comisionados podían discrepar con el texto dado que tenían otros insumos. Eso enriquecía el informe final dado que se tuvieron varios enfoques y puntos de vista”.

En resumen, la Comisión de la Verdad identificó acciones que facilitaron el ejercicio de las actividades propias de cada dependencia, y estas experiencias o acciones que se iban identificando en la marcha eran compartidas y retroalimentadas con el resto del equipo en sus diferentes sesiones. Cada equipo, desde su línea estratégica, mantuvo reuniones periódicas con el fin de mejorar los procesos que estaban adelantando.

Pregunta: ¿Considera que estas acciones puedan ser replicadas en otras instituciones?

Según el comisionado Leyner Palacios,

“En las recomendaciones dijimos que el país debería crear una nueva institucionalidad para la paz. Por la experiencia que tuvimos en la Comisión, vimos que hay dispersión para atender los derechos de las víctimas, por lo que nos parecía importante que la nación aglutine todos los derechos de las víctimas en un ministerio para la paz”.

Así mismo, el comisionado resaltó que:

“La Unidad para las Víctimas debería acoger las experiencias de actos de dignificación. La unidad se ha quedado corta en hacer planes de reparación colectiva, de reparación individual y una ruta de indemnización. Yo creo que la Comisión lo que hace es precisamente es dejar un bombillo prendido a la Unidad de Víctimas. Otra de las entidades a las que desafiamos fuertemente es la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBDP). En los niveles de escucha concluimos que el país tiene alrededor de 12.500 personas desaparecidas. Pero nosotros creemos también que muchas de esas víctimas están vivas o pueden estar en cárceles. Pero eso se logra escuchando a la gente, escuchando a los responsables”.

En relación con la escucha plural, Efrén Morales señaló que “La Comisión de la Verdad va a servir para nuevas comisiones de verdad que surjan, pues hay buenas prácticas de la escucha plural amplia y los mecanismos asociados a esa escucha”. Morales reconoció que “esos ejercicios de escucha amplia y plural se pueden extrapolar a otros escenarios de participación, por ejemplo, cuando se estén creando políticas públicas a nivel local”. También afirmó que el Sistema de Información Misional y el despliegue territorial fueron actividades innovadoras que pueden servir de experiencia para otras entidades.

Para Diana Franco, hubo ciertas actividades o productos dentro del mandato de la Comisión que fueron sobresalientes, como el Sistema de Información Misional. No obstante, indicó Franco, “dudo de si un sistema tan robusto como el de la Comisión de Colombia sería viable para otras comisiones del mundo, creo que las comisiones deben de tener un repositorio de información, pero no sé si de la magnitud del sistema de información que tuvo Colombia”.

En resumen, los factores y acciones de éxito de la Comisión pueden ser replicadas en las entidades públicas del sector, en otras comisiones del mundo, en diseños de políticas públicas y planes nacionales de desarrollo y en el sector empresarial. Cada entrevistado manifestó que la Comisión de la Verdad dejó un legado que puede ser replicado en otras instituciones que hacen parte del SIVJRNR, y también pueden ser complementarios de algunos

procesos en otras entidades públicas y privadas.

Hallazgos y conclusiones

Al contrastar el concepto de buenas prácticas con la información obtenida, se puede concluir que en la Comisión de la Verdad se realizaron dos acciones exitosas, que surgieron de la experiencia individual, tuvieron un carácter innovador, solucionaron algún problema y pueden ser replicadas en otros contextos.

La primera acción corresponde a lo que se denominó “la escucha plural”, entendida como la capacidad que tuvo la Comisión de la Verdad para ir a los diferentes territorios de Colombia donde escuchó a un gran número de personas víctimas del conflicto armado interno. La escucha plural también se refiere a la capacidad de reconocer y escuchar las voces de todas las personas y grupos que tenían algo que decir en un determinado proceso o situación, incluyendo a aquellos que pensaban de manera diferente o que representaban a grupos minoritarios o excluidos. Para ello, la Comisión contó con un equipo de investigadores y asesores que condujeron el debate en los plenarios con el fin de avanzar hacia una versión consensuada en el Informe Final.

La escucha plural fortaleció la capacidad de reconocer la diversidad y complejidad de las situaciones y problemas y de abordarlos de manera integral y contextualizada. Fue clave escuchar sin prejuicios y que los testimonios se dieran de manera libre, espontánea y sin restricción. Para ello, la Comisión creó espacios de escucha, públicos y privados, con diferentes grupos poblacionales de víctimas y responsables.

En resumen, la escucha plural es una práctica esencial para la construcción de diálogos y consensos en situaciones de conflicto, y para la toma de decisiones informadas y justas que tomen en cuenta la diversidad de perspectivas y necesidades. Esta acción formó parte de la experiencia personal de los

colaboradores de la Comisión, ya que, tanto en lo misional como en lo administrativo, fue un elemento clave que permitió generar metodologías para abordar el problema de cómo escuchar a diez millones de víctimas del conflicto armado en Colombia. Desde esta perspectiva, en el despliegue territorial, la escucha estableció condiciones especiales para las minorías étnicas. La escucha plural como una buena práctica puede ser replicada en otras instituciones y en otros escenarios. En el año 2023, esta acción fue utilizada por la Presidencia de la República para elaborar su Plan Nacional de Desarrollo.

En segundo lugar, la Comisión de la Verdad tuvo un despliegue territorial importante para llevar a cabo su mandato de investigar y esclarecer los hechos relacionados con el conflicto armado. Para ello, estableció presencia en siete macro territoriales que abarcaron todas las regiones del país, en las que desarrollaron actividades para recopilar testimonios, investigar casos y establecer recomendaciones para la construcción de una sociedad más justa y en paz.

Entre las actividades de despliegue territorial realizadas por la Comisión de la Verdad en Colombia se destacan:

- **Realización de audiencias públicas:** La Comisión realizó audiencias públicas en distintas regiones del país, donde escuchó a las víctimas, familiares y otros actores involucrados en el conflicto armado. Estas audiencias permitieron conocer de manera directa los testimonios y vivencias de las personas afectadas por el conflicto.
- **Recopilación de testimonios:** La Comisión realizó entrevistas y recopilación de testimonios, con el fin de recoger información y datos sobre los hechos relacionados con el conflicto armado. Para ello, contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil y expertos locales.

En esta recopilación de testimonios se concertaron las agendas y los temas que se abordarían en las entrevistas, foros o eventos. A esto se sumaron las

estrategias innovadoras como los enfoques de género y étnicos en los que la consulta previa se convirtió en un prerrequisito para realizar cualquier contacto con la comunidad, lo que permitió generar lazos de confianza que siguen aún vigentes.

- **Elaboración de informes:** La Comisión elaboró informes sobre la situación de los derechos humanos y el conflicto armado, con el fin de documentar y visibilizar las problemáticas locales. Estos informes sirvieron como insumo para la elaboración del informe final de la Comisión.
- **Participación en eventos locales:** La Comisión participó en eventos locales y regionales, en los que presentó sus actividades y resultados a la sociedad civil, organizaciones de víctimas y otros actores locales. Esto permitió generar mayor conocimiento y comprensión sobre el trabajo que hizo la Comisión.
- **Establecimiento de oficinas regionales:** La Comisión estableció siete oficinas macro territoriales en distintas partes del país, con el fin de acercarse a las comunidades locales y facilitar el acceso a la información y los recursos necesarios para la elaboración del informe final.
- **Adaptabilidad en sus metodologías:** La pandemia del Covid-19 presentó serios desafíos al mandato de la Comisión de la Verdad como mandado, lo que obligó a adaptar las metodologías de investigación para garantizar la seguridad de los investigadores y los participantes, y para mantener la calidad y validez de la información recopilada. Algunas de las adaptaciones de metodologías de investigación que utilizó la Comisión de la Verdad durante la pandemia fueron:
 - **Investigación virtual:** Con el distanciamiento social y las restricciones de movilidad, se recurrió a la investigación virtual para realizar entrevistas y encuestas en línea. Plataformas virtuales como Zoom, Skype y Google Meet se utilizaron para este fin.

- **Encuestas en línea:** Las encuestas en línea fueron una forma segura y eficiente de recopilar datos durante la pandemia, ya que los encuestados podían responder a través de sus computadoras o dispositivos móviles. Las encuestas en línea también permitieron la recopilación de datos de una amplia audiencia en poco tiempo.
- **Investigación telefónica:** La investigación telefónica se convirtió en una alternativa para realizar entrevistas y encuestas, permitiendo el contacto directo con participantes sin tener que reunirse en persona. Esto resultó especialmente útil para investigaciones en poblaciones vulnerables no tenían acceso a tecnologías en línea.

La Comisión de la Verdad desarrolló un importante despliegue territorial para desarrollar y cumplir su mandato de esclarecer los hechos relacionados con el conflicto armado en el país. La adaptabilidad de sus metodologías de investigación durante la pandemia fueron necesarias para garantizar la seguridad de los investigadores y los participantes, y para mantener la calidad y validez de los datos recopilados.

El despliegue territorial fue una acción que puede considerarse como una buena práctica que les permitió a los miembros de la Comisión trabajar en los territorios. Esta acción tuvo como finalidad hacer presencia en todo el territorio colombiano. Las complejidades del conflicto en algunas regiones obligaron a los colaboradores a establecer formas particulares de presencia en las que se hizo necesario que los actores armados presentes en el territorio conocieran primero a los colaboradores de la Comisión para establecer rutas específicas para tomar los testimonios y hacer acompañamiento a las víctimas. Desde esta perspectiva, el despliegue territorial fue innovador en cuanto no fue el mismo en todos los lugares, y permitió garantizar la presencia de la entidad en todos los territorios. Como acción, esta forma de contacto con la población puede ser replicada por otras entidades del sector.

Bibliografía

(Oficina alto comisionado para la Paz, 2017)

+20, R. C. (2022, 24 julio). *Estos fueron los comisionados que hicieron el Informe Final de la CEV*. ELESPECTADOR.COM. <https://www.elespectador.com/colombia-20/informe-final-comision-de-la-verdad/quienes-son-los-comisionados-de-la-verdad-y-su-informe-final/>

Acto legislativo 001 de 2017

Ángel L. Arbonies Ortiz – Igor Calzada Mujik, A. (2004). *El poder del conocimiento tácito: por encima del aprendizaje organizacional*. <https://www.redalyc.org/>.
<https://www.redalyc.org/pdf/549/54900404.pdf>

Buenas Prácticas en el Servicio Ciudadano. (s. f.). DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Recuperado 24 de septiembre de 2022, de <https://www.dnp.gov.co/programa-nacional-del-servicio-al-ciudadano/Paginas/Buenas-prácticas-en-Servicio-al-Ciudadano.aspx>

CEPDIPO | Publicación. (s. f.). Recuperado 2 de octubre de 2022, de <https://cepdipo-co.org/publicacion?p=175/>

Comisión de la Verdad Colombia. (s. f.). *Cifras de la Comisión de la Verdad presentadas junto con el Informe Final*. Recuperado 1 de noviembre de 2022, de <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/principales-cifras-comision-de-la-verdad-informe-final>

Comisión de la Verdad Colombia. (s. f.). Comunidad Internacional se muestra preocupada por la situación de seguridad en los territorios. Recuperado 8 de octubre de 2022, de <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/comunidad-internacional-preocupada-por-la-seguridad-de-lideres-y-excombatientes-en-los-territorios>

Comisión de la Verdad Colombia. (s. f.). Sobre las afirmaciones de Juan Carlos Pinzón Bueno. Recuperado 6 de noviembre de 2022, de <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/sobre-las-afirmaciones-de-juan-carlos-pinzon-bueno>

Comisión de la Verdad Colombia. (s. f.-a). Mandato y Funciones. *Comisión de la Verdad Colombia*. Recuperado 16 de septiembre de 2022, de <https://web.comisiondelaverdad.co/la-comision/mandato-y-funciones>

Comisión de la Verdad Colombia. (s. f.-a). Sobre el uso de materiales de la Comisión de la Verdad. Recuperado 6 de noviembre de 2022, de <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/sobre-el-uso-de-materiales-de-la-comision-de-la-verdad>

- Comisión de la Verdad. (s. f.). *Brochure comisión de la verdad*. Recuperado 16 de septiembre de 2022, de https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://web.comisiondelaverdad.co/images/zoo/publicaciones/archivos/Brochure_ComisiondeLaVerdad.pdf
- Comunicado Comisión de la Verdad del 15 de abril de 2021.
- Corte Constitucional sentencia C-242/20
- Decreto 588 de 2017
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021, septiembre). Metodología para la clasificación y documentación de buenas prácticas de gestión pública. <https://funcionpublica.gov.co>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018, 29 agosto). *Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y Comunicación – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad Departamental*. Recuperado 29 de septiembre de 2022, de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol_tic_hogares_departamental_2018.pdf
- El aprendizaje organizacional a través de las BUENAS PRÁCTICAS y lecciones aprendidas. (s. f.). [funcionpublica.gov.co](https://www.funcionpublica.gov.co). Recuperado 10 de septiembre de 2022, de <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/El+aprendizaje+organizacional+a+través+de+las+buenas+prácticas+y+lecciones+aprendidas+-+Versión+1+-+Agosto+de+2022.pdf/3e2a44f6-4d2a-b9bc-3f78-8fde5d73a17e?version=1.2&t=1661559055112>
- ELESPECTADOR.COM. <https://www.elespectador.com/colombia-20/informe-final-comision-de-la-verdad/entidades-del-estado-le-negaron-informacion-a-la-comision-de-la-verdad/>
- GUÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y DIFUSIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS. (s. f.). ICBF.GOV. Recuperado 17 de septiembre de 2022, de https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/gl.p12.mi_guia_para_la_identificacion_documento_documento_y_difusion_de_buenas_practicas_y_lecciones_aprendidas_v1_0.pdf
- Hayner, Priscilla (2008) *Verdades Innombrables. El reto de las Comisiones de la Verdad*. México DF, FCE.
- <https://web.comisiondelaverdad.co/la-comision/que-es-la-comision-de-la-verdad>
- <https://www.refworld.org/es/docid/5a8744d54.html> (16 -09 -2022]

- Humanas Colombia. (s. f.). *Cronologías de los diálogos con las FARC-EP*. Recuperado 16 de septiembre de 2022, de <https://web.archive.org/web/20190216132643/https://www.humanas.org.co/alfa/pg.php?pa=112>
- Jaramillo, J. (2021, 5 septiembre). Qué ha hecho la Comisión de la Verdad y por qué necesita más tiempo. *Razón Pública*. Recuperado 8 de octubre de 2022, de <https://razonpublica.com/ha-hecho-la-comision-la-verdad-necesita-mas-tiempo/>
- Ley 1448 de 2011
- Ley 975 de 2005
- Marco metodológico*. (s. f.). Universidad Rafael Bellosó Chacín. Recuperado 6 de noviembre de 2022, de <http://virtual.urbe.edu/tesispub/0088963/cap03.pdf>
- Navas, J. P. A. y Navas, J. P. A. (2019, 24 junio). *Negar la existencia del conflicto armado colombiano. Algunas implicaciones desde el Derecho Internacional Humanitario*. *Diario de Paz Colombia*. <https://diariodepaz.com/2019/02/24/negar-el-conflicto-armado-colombiano-dih/>
- Personas dadas por desaparecidas por Características Demográficas – Portal de Datos*. (s. f.). Recuperado 1 de noviembre de 2022, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/sites/portal-de-datos/demografia/>
- Poder Legislativo, *Colombia: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Junio de 2016*, 26 junio 2016, disponible en esta dirección:
- Ramos, J. D. P. (2022, 12 octubre). *En cifras: así avanza la búsqueda de las personas desaparecidas en Colombia*. UBPD. <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/cifras-busqueda-desaparecidos-colombia/>
- Rodríguez, D. J. (2008, 28 marzo). Buenas prácticas en el ámbito educativo y su orientación a la gestión del conocimiento | Educación. Recuperado 24 de septiembre de 2022, de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/educacion/article/view/1537>
- Rueda, S. F. (2022, 22 septiembre). *Así le negaron información entidades del Estado a la Comisión de la Verdad*.
- Solicitud de la Comisión de la Verdad al presidente de la República. (s. f.). Comisión de la Verdad Colombia. Recuperado 6 de noviembre de 2022, de <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/carta-comision-verdad-presidente-ivan-duque>

- Tiempo, R. E. L. (2021, 8 marzo). *Las tácticas más usadas para la negación del conflicto*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/estas-son-las-tacticas-para-la-negacion-del-conflicto-en-colombia-571839>
- Universidad Javeriana. (2021, septiembre). La Comisión de la Verdad en Colombia. Un proceso exitoso que debe mantenerse – Hoy en la Javeriana. *Universidad Javeriana*. Recuperado 16 de septiembre de 2022, de <https://www.javeriana.edu.co/hoy-en-la-javeriana/la-comision-de-la-verdad-en-colombia-un-proceso-exitoso-que-debe-mantenerse/#:%7E:text=Un%20proceso%20exitoso%20que%20debe%20manteners e,- Septiembre%202021%20%7C%20Edici%C3%B3n&text=El%20acuerdo%20de%20La %20Habana,sistemas%20de%20justicia%20transicional%20presentados>.

Sobre el autor**Carlos Javier Neira Enríquez**

Administrador Público; Técnico en Finanzas y Banca con amplia experiencia en el sector público, privado, mixto y de Cooperación Internacional. Actualmente me desempeño con asistente en Justicia y Respuesta a Crisis del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Javier_neira2012@hotmail.com

**Juan Felipe Zambrano Garzón**

Administrador público. Licenciado en filología e idiomas con énfasis en alemán. Experiencia como profesor de alemán y cooperación internacional. Actualmente profesor de alemán centro educativo Scalas.

Jfzambranog@gmail.com



Publica tus artículos en el correo electrónico: revista.polemica@esap.edu.co