	<b>UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER OCAÑA</b>			
	Documento	Código	Fecha	Revisión
<b>FORMATO HOJA DE RESUMEN PARA TRABAJO DE GRADO</b>	<b>F-AC-DBL-007</b>	<b>10-04-2012</b>	<b>A</b>	
Dependencia	Aprobado		Pág.	
<b>DIVISIÓN DE BIBLIOTECA</b>	<b>SUBDIRECTOR ACADEMICO</b>		<b>i(122)</b>	

## RESUMEN – TRABAJO DE GRADO

<b>AUTORES</b>	<b>YOHAN FERNEL PALLARES ALVAREZ JOSE ARMANDO DAZA HERRERA</b>		
<b>FACULTAD</b>	<b>ARTES Y HUMANIDADES</b>		
<b>PLAN DE ESTUDIOS</b>	<b>DERECHO</b>		
<b>DIRECTOR</b>	<b>NELSON FERNANDO GAONA DIAZ</b>		
<b>TÍTULO DE LA TESIS</b>	<b>ANÁLISIS DEL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (PAT) DEL MUNICIPIO DE OCAÑA, NORTE DE SANTANDER, EN PRO DE SUPERAR EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES DURANTE EL PERIODO 2016-2017</b>		
<b>RESUMEN</b> (70 palabras aproximadamente)			
<p>EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO HA GENERADO MÁS DE 6 MILLONES DE VÍCTIMAS A LO LARGO Y ANCHO DEL PAÍS, EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA HISTÓRICAMENTE HA HECHO PRESENCIA ORGANIZACIONES ARMADAS AL MARGEN DE LA LEY COMO LAS FARC, ELN, EPL, AUC Y LA FUERZA PÚBLICA, QUIENES EN SU CONFRONTACIÓN HAN AFECTADO A LA POBLACIÓN CIVIL, SEA POR MEDIO DE ASESINATOS SELECTIVOS, DESAPARICIONES, SECUESTROS, TORTURAS, MASACRES, USO INDISCRIMINADO DE LA FUERZA, ENTRE OTROS ACTOS VÍCTIMIZANTES.</p>			
<b>CARACTERÍSTICAS</b>			
<b>PÁGINAS:</b>	<b>PLANOS:</b>	<b>ILUSTRACIONES:</b>	<b>CD-ROM:1</b>



Vía Acolsure, Sede el Algodonal, Ocaña, Colombia - Código postal: 546552  
 Línea gratuita nacional: 01 8000 121 022 - PBX: (+57) (7) 569 00 88 - Fax: Ext. 104  
 info@ufpso.edu.co - www.ufpso.edu.co

**ANÁLISIS DEL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL PARA LA  
PREVENCIÓN, ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS  
VÍCTIMAS (PAT) DEL MUNICIPIO DE OCAÑA, NORTE DE SANTANDER, EN  
PRO DE SUPERAR EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES DURANTE  
EL PERIODO 2016-2017**

**AUTORES**

**YOHAN FERNEL PALLARES ALVAREZ 240233**

**JOSE ARMANDO DAZA HERRERA 240214**

**DIRECTOR**

**ABOGADO NELSON FERNANDO GAONA DIAZ**

**UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER OCAÑA**

**FACULTAD ARTES Y HUMANIDADES**

**PROGRAMA DE DERECHO**

Ocaña, Colombia

marzo 2019.

## INDICE

Capítulo 1. Análisis del Plan de acción territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a la víctimas (PAT) del municipio de Ocaña, Norte de Santander, en pro de superar el estado de cosas inconstitucionales durante el periodo 2016-2017.....	1
1.1 Planteamiento del problema.....	1
1.2 Objetivos.....	10
1.2.1 General.....	10
1.2.2 Específicos.....	10
1.3 Justificación.....	11
Capitulo 2. Marco Referencial.....	13
2.1 Marco teórico.....	13
2.1.1 Estado y políticas públicas.....	13
2.1.2 Relación entre el Estado y las políticas públicas.....	13
2.1.3 Aproximación al concepto de Estado.....	14
2.1.4 Funciones del Estado frente a las políticas públicas.....	15
2.1.5 Las políticas públicas como ámbito de estudio social e institucional.....	18
2.1.6 Aproximación al proceso de las políticas públicas.....	20
2.2 Marco Normativo.....	21
2.2.1 Jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional.....	21
2.2.2 Sentencia T-025 de 2004, Estado Cosas Inconstitucionales.....	21
2.2.3 Elementos Constitutivos.....	23
2.2.4 Violación masiva constate y generalizada de derechos.....	23
2.2.5 Vulneración masiva constante y generalizada.....	24
2.2.6 Vulneración de varios derechos.....	24
2.2.7 Número significativo de personas.....	25
2.2.8 Omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones.....	25
2.2.9 Adopción de prácticas inconstitucionales.....	28
2.2.10 No expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales.....	29
2.2.11 Constitución Política de Colombia.....	35
2.2.12 Ley 418 de 1997.....	36
2.2.13 Ley 387 de 1997.....	38
2.2.14 Ley 975 de 2005.....	40
2.2.15 Ley 1448 de 2011.....	43
2.2.16 Asistencia y Atención.....	48
2.2.17 Reparación Integral.....	49

2.2.18 Prevención y Protección .....	53
2.2.19 Verdad.....	54
2.2.20 Justicia .....	56
Capítulo 3. Descripción del desarrollo del conflicto armado en el Catatumbo. ....	58
3.1 Contextualización .....	58
3.2 Antecedentes del conflicto armado en el Catatumbo.....	60
3.3 Conflicto armado en el Catatumbo .....	62
Capítulo 4. Análisis del Plan de acción territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (PAT) del municipio de Ocaña, Norte de Santander, para superar el estado de cosas inconstitucionales. ....	65
4.1 Descripción de la política pública de atención a víctimas del conflicto armado en Ocaña. ....	65
4.2 Plan De Acción Territorial Para La Asistencia, Atención Y Reparación Integral A Las Víctimas.....	67
Capítulo 5. Análisis del Plan de Acción Territorial para la Prevención, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAT) del Municipio de Ocaña para superar el estado de cosas inconstitucionales periodo 2016 – 2017.....	82
5.1 Condiciones necesarias para la Superación del ECI.....	82
5.2 Análisis del PAT y la superación de ECI. ....	84
Capítulo 6. Acción de cumplimiento, finalidad y procedencia.....	99
6.1 Sentencia RAD-20001-33-31-005-2018-00170-00 de 2018, Acción de Cumplimiento .....	99
6.2 Improcedencia de la acción de cumplimiento frente a normas que establezcan gastos .....	100
Conclusiones.....	106
Referencias.....	109
Jurisprudencia y leyes citadas.....	113

## Lista de Tablas

Tabla 1. Datos de la unidad de victimas .....	3
Tabla 2. Diagnostico demográfico.....	67
Tabla 3. Hecho victimizante. ....	68

**Lista de Graficas.**

Grafica 1. Componentes de la ley 1448 de 2011. ....	48
Grafica 2. Reparación colectiva.....	53

## Introducción

El conflicto armado colombiano ha generado más de 6 millones de víctimas a lo largo y ancho del país, en el municipio de Ocaña históricamente ha hecho presencia organizaciones armadas al margen de la ley como las FARC, ELN, EPL, AUC y la fuerza pública, quienes en su confrontación han afectado a la población civil, sea por medio de asesinatos selectivos, desapariciones, secuestros, torturas, masacres, uso indiscriminado de la fuerza, entre otros actos víctimizantes; por ello el Estado colombiano asume su rol de garante de los derechos humanos y promulga normas jurídicas como la ley 1448 de 2011 en donde se establecen los pilares fundamentales para la atención a las víctimas.

Ahora, los lineamientos que establece la ley son los rectores para la formulación del Plan de acción territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (PAT) del municipio de Ocaña, por medio de esta política pública se busca dar atención integral y restituir los derechos a las personas que los han visto vulnerados en ocasión del conflicto armado, los mecanismos y proyectos formulados giran en torno a la prevención, atención, asistencia, reparación integral, verdad y justicia; tales principios se han de ver reflejados en las intervenciones a la población víctima del conflicto con el propósito de superar el estado de cosas inconstitucionales de acuerdo a los indicadores establecidos por la corte constitucional.

En el presente trabajo de grado se emplean diferentes técnicas de investigación cualitativa para describir el contexto del conflicto armado en la zona del Catatumbo y el municipio de Ocaña, para posteriormente analizar la implementación del PAT a la luz de la

norma jurídica, especialmente de la ley 1448 de 2011 que rige sobre la atención integral a las víctimas del conflicto armado; con este ejercicio se busca determinar las falencias y fortalezas que tiene la implementación del PAT, su incidencia en la población víctima y si posterior a su implementación se supera el estado de cosas inconstitucionales, así bien, los resultados obtenidos podrán ser tomados en consideración para nuevas investigaciones académicas de esta área, o incluso por los funcionarios públicos con competencias en la atención a víctimas, además de orientar acciones jurídicas pertinentes y efectivas para proteger los Derechos colectivos.



**Capítulo 1. Análisis del Plan de acción territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (PAT) del municipio de Ocaña, Norte de Santander, en pro de superar el estado de cosas inconstitucionales durante el periodo 2016-2017.**

**1.1 Planteamiento del problema.**

Ocaña es un municipio de cuarta categoría, con una población aproximada de 98.229 personas, de las cuales 88.908 habitan la cabecera municipal y 9.321 personas la zona rural. Es de anotar que según la Red Nacional de Información 29.891 personas son víctimas del conflicto armado, siendo aproximadamente el 30% del total de la población del municipio (Red Nacional de Información, 2018). Ocaña se presenta como el corazón económico de la región del Catatumbo por sus recursos mineros, energéticos y movimiento comercial, además de ello su proximidad a la frontera con Venezuela que da lugar a economías ilegales como el contrabando y el narcotráfico, ante lo cual los diferentes grupos armados al margen de la ley de todos los tintes ideológicos, buscan establecer su dominio (Palencia & Amaya, 2016).

Así pues, la presencia del ELN, EPL, bandas criminales como Los Rastrojos, Las Águilas Negras y Los Urabeños, han significado una profunda crisis humanitaria en Ocaña, donde los niveles de violencia han sido crecientes a pesar de los esfuerzos de la administración pública. Los principales hechos victimizantes son el desplazamiento forzado, seguido de homicidio, secuestro, amenaza, desaparición forzada, terrorismo, atentado a la integridad sexual, pérdida de bienes, tortura, minas anti-persona y reclutamiento forzado de menores a los diferentes grupos armados presentes en el territorio (Red Nacional de

Informacion, 2018). Dado que los hechos víctimizantes también acontecen en otros municipios limítrofes a Ocaña, éste se ha constituido en un receptor de víctimas del desplazamiento forzado, además de los hechos propios en su competencia territorial.

A pesar de los esfuerzos de la administración municipal, los hechos víctimizantes en el municipio de Ocaña han tenido un constante crecimiento cuantitativo en los últimos años, tanto por desplazamiento como por asesinatos; en cuanto a la condición de receptor de población desplazada del municipio ha colapsado a nivel operativo, logístico y presupuestal para brindar una atención oportuna y digna. Sobre este referente el PAT señala lo siguiente.

Durante los años 2002, 2012, 2013, 2014 y 2015 se incrementa notoriamente la recepción de población víctima, lo que permite evidenciar una constante en el flujo de atención, pero a su vez demuestra la permanencia y aumento del conflicto armado en la región, debido que estas víctimas provienen de municipios como Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa de Belén, El Carmen, El Tarra y Convención con un recrudecimiento marcado en el último semestre del año 2015 (Municipio de Ocaña, 2016).

A continuación, presentamos los datos de la unidad de víctimas en cuanto a la población desplazada del municipio de Ocaña en los últimos 10 años.

**Tabla 1. Datos de la unidad de victimas**

VIGENCIA	PERSONAS EXPULSADAS	PERSONAS RECIBIDAS	PERSONAS DECLARADAS
2010	230	840	911
2011	226	700	1.111
2012	227	912	1.967
2013	416	1.314	3.855
2014	311	1.440	3.002
2015	321	2.064	4.209
2016	350	1.296	1.305
2017	244	835	960
2018	65	1.929	2.043

**Fecha de Corte:** 01 jul.  
2018

Elaboración propia a partir de datos de (Unidad de Víctimas, 2018)

La problemática del desplazamiento forzado en Colombia ha cobrado un interés nacional, pues aproximadamente el 10% de la población nacional padece tal flagelo, presentando una clara vulneración a los derechos humanos de manera sistemática, continua y masiva, lo que ha llevado a cuestionar la legitimidad de la democracia nacional, a tal grado que la honorable Corte Constitucional ha declarado un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por el desplazamiento forzado con la sentencia T-025/2004. Con la declaración de ECI se reconoce que las condiciones de vida de las personas víctimas del conflicto armado, particularmente por el desplazamiento forzado, no corresponden a los preceptos constitucionales, haciéndose necesario la implementación de medidas extraordinarias para el restablecimiento integral de los derechos de estas personas, esto por medio de políticas públicas en las diferentes entidades territoriales (Yáñez Meza, 2013).

El desplazamiento forzado no solo pone en entredicho la legitimidad de la democracia nacional, la eficacia de la administración pública, la cultura política y legal de la población,

por encima de ello está el deterioro del tejido social, que conduce a la aparición de nuevas problemáticas como la delincuencia, las invasiones, la violencia, entre otras, pues las víctimas al carecer de condiciones de vida digna, pueden acudir a la criminalidad para sobrellevar sus condiciones de vida. El desplazamiento desintegra la sociedad, las familias, la cultura, las expectativas de vida, y deslegitima a las instituciones de un país.

La honorable Corte Constitucional es quien ha presentado las directrices hacia la solución de la problemática por medio de reiterada jurisprudencia, en donde reivindica la dignidad humana de las personas y delimita rutas para la protección, justicia y satisfacción de necesidades de las víctimas del conflicto armado. La declaración del ECI por parte de la Corte corresponde al análisis que realiza la corporación sobre la violación masiva y reiterada de los derechos, sean por acción u omisión de las instituciones del Estado y los entes territoriales, quienes son los primeros responsables de garantizar la vida digna de las personas, tanto socialmente como económicamente, presentándose una incongruencia entre los principios rectores del ordenamiento jurídico nacional y las condiciones de vida de las personas y comunidades (Saravia Caballero & Rodríguez Fernández, 2015).

Las condiciones sociales de las víctimas del conflicto armado no son suplidas por las posibilidades que idealmente prestan los derechos económicos, debiendo el Estado asumir su rol de garante y benefactor de la población, tanto en los derechos de primera generación, los cívicos y políticos, que por las características que presenta el conflicto armado dan una inestabilidad política para su libre ejercicio. En este sentido, es obligación de los jueces, y dado la dimensión de la problemática, de la Corte Constitucional, pronunciarse en pro de la garantía efectiva de los derechos fundamentales, sociales y políticos.

Si bien es cierto, la Corte Constitucional tiene como labor primordial la salvaguarda de la carta magna de 1991, las condiciones de la población víctima del conflicto armado, especialmente los desplazados por la violencia, la llevan a asumir indirectamente funciones de la rama legislativa y ejecutiva, que por su acción u omisión no han ejecutado su deber ser constitucional. Es por esta razón que fue emitida la sentencia T-025/2004 en donde la corporación establece las bases doctrinales, constitucionales, legales, políticas y administrativas, para superar el estado de cosas inconstitucional de los derechos de las víctimas, remitiéndose también a las deficiencias que presentan las políticas públicas de atención y reparación integral de esta población, para el caso de nuestra competencia, el PAT del municipio de Ocaña.

El conflicto armado colombiano ha dado millares de víctimas, siendo el desplazamiento forzado la más cuantiosa, por ello los sucesivos gobiernos nacionales han formulado diferentes políticas públicas para su atención, girando especialmente en cuanto a la atención humanitaria y de emergencia, sin embargo, este modelo de atención es precario para cumplir el deber constitucional, pues no repara las víctimas, tan solo las asiste en la inmediatez de la tragedia; ya con los diferentes procesos de paz, en donde se han reincorporado a la vida civil miembros de grupos guerrilleros y paramilitares, los estándares de justicia transicional han dado un vuelco a las políticas públicas, las cuales pasaron a pretender la reparación integral de las víctimas, tanto social, económica, política e incluso cultural, pues todos estos ámbitos se ven deteriorados por el conflicto armado (Yáñez Meza, 2013).

Resulta pertinente señalar que el posicionamiento en la agenda política de la atención a las víctimas del conflicto armado desde un enfoque que restaure y repare se da a partir del

documento CONPES 3057 de 1999, en donde se plantea que el enfoque asistencial y de emergencia debe de complementarse con una atención integral que permita el goce efectivo de los derechos de las víctimas, incluyendo el retorno a los territorios de las personas desplazadas bajo unas condiciones de vida digna. Por su parte el ejecutivo continuamente ha tenido dificultades para ejecutar esto, pudiéndose considerar que su aplicación parte desde la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, como política de Estado.

La implementación de políticas de Estado y publicas por parte de las entidades territoriales ha presentado grandes dificultades, pues si bien persiguen formalmente la reparación integral de las víctimas, sus planes, programas y proyectos suelen caracterizarse por un enfoque asistencialista, lo que no ha permitido superar el ECI en la mayoría de las directrices establecidas por la Corte Constitucional, sobre este particular se pronuncia Yáñez Meza (2013), de la siguiente manera.

La inscripción en el RUPD no se concede a la persona víctima de la coacción que hizo necesario el traslado a otro lugar, la condición de desplazado forzado. Este acto administrativo cumple con el propósito exclusivo de facilitar la asistencia humanitaria que proviene del Estado o de la cooperación internacional, para que sea entregada en forma ordenada, nada más. Se es desplazado al ser víctima de esa fuerza que ataca la voluntad de la persona y la obliga a trasladarse a otra parte que no escogió. Sin duda estar inscrito en el RUPD facilita el acceso a los programas ofrecidos por el gobierno, pero el esquema institucional lo hace un salto de garrocha, en ocasiones, extremadamente difícil porque impera la interpretación restrictiva de los requisitos que deben cumplirse.

Posteriormente la Corte Constitucional emite la Sentencia T-2015/2002 en donde se reconoce las existencias de ECI en las condiciones de las víctimas de desplazamiento, la cual sería declarada formalmente en la parte resolutive años más tarde, con la Sentencia T-025/2004, en donde además de establecer este estado claramente, ordena la implementación de políticas públicas efectivas para la atención a las víctimas por desplazamiento a las diferentes entidades territoriales.

Ante toda esta problemática la administración municipal no ha pasado inadvertida, pues ha venido implementando políticas públicas de atención integral a las víctimas del conflicto armado, entre ellas los desplazados, recogiendo en su plan, programas y proyectos, las ordenanzas de la honorable Corte Constitucional, como se ve reflejado en el propio plan de desarrollo municipal, en el sector “4.1 Desarrollo social con equidad” y su quinto programa “Víctimas del conflicto armado interno”, se concibe la atención integral para este sector poblacional vulnerable, que posteriormente serían intervenidos directamente por medio del “Plan de acción territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (PAT)” siendo pertinente indagar sobre las acciones realizadas en tal plan, pero por sobre todo, la efectividad de las mismas para superar el ECI y brindar una atención integral a esta población.

El ejercicio riguroso de la investigación académica permite determinar las acciones implementadas en el PAT y si se supera o no el ECI, de manera que los obstáculos o debilidades en la atención integral a las víctimas, eventualmente puedan ser reconsideradas y con ello se dignifique la condición de persona y se cumpla cabalmente los principios fundamentales del Estado social de derecho. El analizar el PAT no solo genera presupuestos

para la administración pública, sino también a las víctimas quienes pueden comprender su situación en el reflejo del análisis y con ello asumir un rol protagónico que permita obtener respuestas a sus necesidades de manera integral. Finalmente, el desarrollo de la investigación aportará a la comunidad académica unos presupuestos metodológicos, conceptuales y teóricos que podrán ser considerados para posteriores investigaciones.

La atención integral a víctimas del conflicto armado interno por medio de políticas públicas, tiene su deber ser y delimitación según los lineamientos de la Ley 1448 de 2011; Decreto 4800 de 2011, por la cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones; Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia; Circular N°001 del 26 de enero de 2016, emitida por la Procuraduría general de la nación, por la cual se solicita a las administraciones locales y territoriales que incluyan en sus planes de desarrollo las políticas públicas contenidas en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 2460 de 2015, respecto a la atención y la reparación integral de víctimas; Decreto ley 4633 de 2011, Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas; Resolución 0388 del 10 de mayo de 2013, por la cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado, entre otras. (Municipio de Ocaña, 2016).

El marco normativo nacional de atención integral a víctimas del conflicto armado interno, establece cinco componentes fundamentales para el restablecimiento de los derechos



de las víctimas, los cuales han de ser implementados por las entidades territoriales según sus competencias.

De acuerdo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras las víctimas, son objeto de atención quienes han sufrido violaciones a sus derechos en ocasión del conflicto armado interno, de manera que es deber de las autoridades municipales efectuar las acciones correspondientes para la dignificación de las víctimas en su dimensión individual, colectiva, material, moral y simbólica. (Ley 1448 de 2011; Artículo 25 d)

La relación entre norma jurídica y políticas públicas radica en que las leyes y demás directrices jurídicas son las que formalizan y delimitan las que serán las acciones directas sobre un grupo poblacional a través de las políticas públicas, dado que Colombia tiene un sistema político que se rige por las instituciones, el hecho de la interrelación jurídico-política de las acciones está dotada de legitimidad y legalidad.

Dada la importancia que tienen las normas formales al interior de un arreglo institucional, son comúnmente empleadas para sellar un acuerdo alrededor de un asunto de política. La ley es un mecanismo fundamental para garantizar que la decisión de política que se tomó se mantenga y guíe el curso de acción de la política pública (Melo & A, 2013).

Ahora, al formularse leyes para la atención integral a las víctimas se genera la obligatoriedad de cumplimiento por parte de las entidades territoriales, en el caso que nos compete el gobierno municipal de Ocaña, Norte de Santander. El estipular puntualmente la

manera de operar con un sector poblacional limita el manejo burocrático que tiende a dilatar la atención a las víctimas, o que pueda perseguir intereses de tipo personal. Así pues, las leyes son salvaguarda de la población víctima del conflicto y de obligatorio cumplimiento por las entidades territoriales en sus políticas públicas (Melo & A, 2013).

Es por esto que resulta pertinente preguntar ¿Se superó el Estado de cosas Inconstitucionales con la implementación del Plan de acción territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (PAT) del municipio de Ocaña, Norte de Santander durante el periodo 2016-2017?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 General**

Analizar si con la implementación del Plan de acción territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (PAT) del municipio de Ocaña, Norte de Santander, se superó el estado de cosas inconstitucionales durante el periodo 2016-2017.

### **1.2.2 Específicos.**

Describir el contexto histórico del conflicto armado en el Catatumbo.

Formulación de políticas públicas como mecanismo para superar el Estado de Cosas Inconstitucionales.

Analizar si con la implementación del Plan de acción territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (PAT) del municipio de Ocaña, Norte de Santander, se superó el estado de cosas inconstitucionales durante los periodos 2016 y 2017.

Orientar en lo posible alguna acción jurídica para el restablecimiento y goce efectivo de los derechos de la población Victima del conflicto armado

### **1.3 Justificación**

Analizar si con la implementación del PAT el municipio de Ocaña supera el estado de cosas Inconstitucionales, resulta de vital importancia dada la gran población que ostenta la condición de víctimas del conflicto armado, y que es objeto de la salvaguarda y restablecimiento de derechos por parte del Estado. El cumplimiento de las funciones del Estado se materializa por medio de las acciones que se desarrollan en el marco de la ejecución de las políticas públicas, es por ello que con el análisis de la implementación del PAT se determina como se ha dado la administración pública, y con ello si el Estado ha cumplido su rol de garante de los derechos de los habitantes del territorio nacional.

Es de anotar que después de más de medio siglo de conflicto armado se ha podido firmar un acuerdo de paz entre la guerrilla de las FARC y el gobierno nacional, este proceso se sustentó bajo los pilares fundamentales de la justicia transicional que son la verdad, justicia, reparación y no repetición; bajo estos cuatro principios se ha puesto fin a la confrontación armada y la atención se ha centrado en las víctimas, los cuatro componentes

buscan restablecer los derechos de las víctimas, en el caso de la justicia se adapta el modelo restaurativo en lugar del punitivo, aspecto que algunos sectores de la sociedad y medios masivos de comunicación consideran perjudicial, más sin embargo, son las víctimas quienes manifiestan su predilección por el modelo restaurativo. En diferentes pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional, la ley de víctimas y demás directrices jurídicas, se encomienda a las diferentes entidades territoriales implementar políticas públicas para la atención integral de las víctimas, es por ello que analizar si se recogen realmente estas directrices aportan a la legitimidad de la administración pública, el funcionamiento de las instituciones que atienden a las víctimas y si se supera o no el estado de cosas Inconstitucionales.

Finalmente, con el desarrollo de esta investigación se estructura un cuerpo teórico, conceptual y jurídico que sirve como referente para futuras investigaciones, aporta a la comprensión del ejercicio de atención a las víctimas y con ello se visibiliza las fortalezas y debilidades que hay en el proceso, lo cual podrá ser considerado para demandas sociales ante la agenda pública.

## **Capítulo 2. Marco Referencial**

### **2.1 Marco teórico.**

#### **2.1.1 Estado y políticas públicas.**

El Estado es el primer responsable de garantizar las condiciones necesarias para el buen vivir de los habitantes del territorio nacional, para tal finalidad se implementan una serie de políticas públicas que a través de la intervención de diferentes instituciones gubernamentales, sectores privados, y la sociedad civil, progresivamente van transformando una problemática hasta darle solución (Torres-Melo & Santander, 2013). El Estado sin políticas públicas bien podría considerarse como un conjunto de instituciones burocráticas para el ejercicio del poder y la distribución de la riqueza entre los agentes que hacen parte del engranaje institucional; son las políticas públicas las que interrelacionan al Estado con la sociedad civil, por medio de estas se atienden las demandas populares y en esta medida se brinda una mejor calidad de vida para las personas y se legitima el ejercicio del poder por medio de las instituciones (Ortegón Quiñones, 2008).

#### **2.1.2 Relación entre el Estado y las políticas públicas**

Son muchas las elaboraciones teóricas sobre la relación del Estado y las políticas públicas, fundamentalmente guardan en común la idea que las políticas públicas son el instrumento por excelencia de acción del aparato institucional, que cuenta con una metodología de diagnóstico, ejecución y análisis de resultados, encaminados a satisfacer las demandas sociales, hacer uso racional del erario, y a mejorar continuamente el desarrollo de los fines del Estado.

Resulta pertinente señalar que si bien es cierto las políticas públicas encarnan el accionar del Estado, no son los únicos mecanismos con que cuenta la institucionalidad para el ejercicio del poder, ejemplo de ello son las intervenciones gubernamentales de carácter espontáneo, las cuales usualmente buscan aplacar protestas sociales sin seguir una ruta metodológica y sistemática que persiga el fin de la problemática, sino más bien la minimización o incluso dilación para dar respuesta a un problema coyuntural; otras opciones que permiten el ejercicio de la actividad estatal sin ser política pública son la ejecución de presupuestos que no están en el marco de un plan gubernamental, con las medidas asistenciales ante problemáticas inmediatas como desastres naturales, o de cualquier otro tipo en donde el Estado no haya formulado con anterioridad una línea de acción (Navas-Quintero, Duque-Pineda, Torres-Melo, & Santander, 2011). Pues como señala Torres-Melo & Santander, (2013) “El elemento fundamental es que las políticas públicas son esenciales en el cumplimiento por parte del Estado de sus funciones. Pero van más allá de un simple instrumento, dado que son un canal por el que se dan interacciones entre el Estado y la sociedad”.

### **2.1.3 Aproximación al concepto de Estado**

Podemos considerar al Estado como la macro institución producto del contrato social, encargada de distribuir el poder político, normativizar la vida social de quienes habitan un territorio, y a su vez salvaguardada tal población. Es posible considerar la función social del Estado como el desarrollo armónico de la sociedad, pues su fin último es el bienestar y desarrollo integral de la colectividad de personas (Torres-Melo & Santander, 2013).

El contrato social hace referencia al supuesto de un acuerdo entre los miembros de un grupo social, en donde se establecen los derechos y deberes del Estado y sus ciudadanos, el eje principal de este acuerdo y que a su vez otorga obligatoriedad de cumplimiento entre las partes, es que tal contrato emana de las estructuras sociales por voluntad propia, y los resultados objetivos del contrato social, que es el Estado y los diferentes elementos que lo componen, pero en especial las leyes, cuentan con legitimidad social y autoridad política para regular las relaciones humanas. Una tesis fundamental para el contrato social es la noción de libertad, pues si bien es cierto existe un cuerpo normativo que regule las relaciones humanas, esto no se puede considerar privativo, pues dado que el Estado y las leyes son la materialización de la voluntad popular, el cumplimiento de sus directrices es la mera consecuencia lógica del cumplimiento del abono de los sujetos que componen la sociedad (González González, 2012).

#### **2.1.4 Funciones del Estado frente a las políticas públicas**

Dada su vocación de poder, el Estado formula textos jurídicos y administrativos para su funcionamiento y el de la sociedad, bajo el supuesto que el fin supremo del Estado en la salvaguarda de los habitantes del territorio nacional, este asume una serie de acciones para el cumplimiento de sus fines, esencialmente se emplean las políticas públicas para el cumplimiento real del deber ser del Estado. Sobre este particular Torres-Melo & Santander, (2013) plantea que existen tres funciones básicas del Estado, la primera es la función de asignación, que busca garantizar bienes y servicios sociales por medio de la diferenciación de cuales son de carácter privado y cuales son de carácter social; la segunda función es la distributiva, en este caso se pretende que la riqueza que ostenta el Estado sea empleada por las diferentes instancias que lo componen de manera proporcional a la necesidad; la tercera

función es la de estabilidad, ésta persigue la sostenibilidad presupuestaria de las instituciones y la estabilidad social mediante la respuesta idónea a los conflictos sociales.

Estas funciones se materializan en las políticas públicas. Los distintos poderes interactúan entre sí a través de la toma de decisiones de política y la autoridad legítima permite que las decisiones que se tomen desde las entidades del gobierno cuenten con el apoyo formal de la sociedad, lo que impulsa la acción colectiva que lleva a su realización (Torres-Melo & Santander, 2013).

El Banco Interamericano de Desarrollo plantea que el Estado ha de considerar en sus políticas públicas tres aspectos: el primero corresponde a la adaptabilidad de las políticas públicas al contexto cambiante de la sociedad, la economía y la política, pues esto es un fenómeno inherente a la relaciones humanas y de poder en el transcurso del tiempo; el segundo plantea que se ha de garantizar la continuidad de la línea temática o de intérpretes en las políticas públicas, de manera que las intervenciones progresivamente vayan dando solución a las problemáticas y demandas sociales; el tercer elemento plantea que ha de existir una coordinación entre los actores involucrados en la formulación y ejecución de las políticas públicas, sean las instituciones estatales, sector privado y sociedad civil.

La gran diversidad de aproximaciones entorno al concepto del Estado guardan en común en que consideran a las políticas públicas como la acción del Estado para la consecución de unos fines, estos fines son los que se diferencian en cada postura, en algunos se ve como agente regulador, en otras como garante de los derechos, en otras como



mecanismos de dominación, o como el instrumento de administración pública de bienes y servicios para el desarrollo (Valencia Agudelo, 2011).

El funcionamiento del Estado por medio del sistema político y el régimen político son determinantes en cómo se dan las políticas públicas, un Estado de corte neoliberal puede ser más laxo con los lineamientos para la intervención de empresas extranjeras, y posiblemente adelante políticas públicas para la promoción de la inversión extranjera directa, a diferencia de un Estado benefactor que pudiese propender hacia el fortalecimiento de la industria y emprendimientos nacionales, pues posiblemente tendría legislación tributaria diferenciada para las empresas extranjeras y quizá políticas públicas para promover y salvaguardar la producción nacional; resulta pertinente señalar que no existe una contraposición entre el rol del Estado con sus políticas públicas y el desarrollo económico, sino más bien enfatizar en la importancia del Estado en estos fenómenos, actualmente el desarrollo económico reconoce formalmente que tiene un fin social que se ha de traducir realmente en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Sobre este referente Torres-Melo & Santander, (2013) citando a Ortegón plantea lo siguiente.

La controversia en los aspectos normativos (el deber ser) y positivos (el ser) del Estado ha abandonado los extremos y a partir del reconocimiento de las fallas del mercado y las fallas de gobierno, ahora el debate se concentra en la calidad de la gestión y en la optimización de los recursos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. En la actualidad, se reconoce y acepta que la discusión que enfrenta al Estado contra el mercado no tiene sentido en sí misma; por el contrario, es necesario introducir la efectividad del Estado como tema principal. En el trasfondo de estos análisis se halla la necesidad de

“compatibilizar los objetivos de la eficiencia económica y equidad social, a partir de situaciones con altos niveles de desigualdad e inequidad, con una adecuada y eficaz intervención del Estado para garantizar gobernabilidad y cohesión social” (Ortegón, 2008, p. 23).

### **2.1.5 Las políticas públicas como ámbito de estudio social e institucional.**

La principal finalidad que tienen las políticas públicas es dar respuesta a las problemáticas que aquejan una sociedad, es por ello que estas pudiesen considerarse como la acción del Estado en concordancia con la voluntad colectiva, un claro ejemplo de lo que es el contrato social, en donde el Estado y sus instituciones son el instrumento para formular, gestionar y ejecutar lo que resulte necesario para constituir un nuevo contexto.

Así pues, las políticas públicas son el vínculo entre sociedad civil y Estado, por medio de estas el deber ser de las instituciones se refleja en la realidad con la participación de los diferentes actores que se ven afectados tanto en la problemática, como también los actores que consiguen un beneficio entre la relación instituciones y sociedad, caso por ejemplo de las empresas privadas contratistas, lo que eventualmente va constituyendo todo un sistema político, social y económico que en la medida de las posibilidades se benefician con las políticas públicas.

Sin embargo, no se debe de tener la idea de que existe perfección en el desarrollo de las políticas públicas, o idealizarlas, pues si bien es cierto tienen un potencial transformador para el beneficio colectivo, son dependientes de las capacidades de las instituciones y la sociedad, diferentes factores están insertos en cómo se dan las políticas públicas, pudiendo ser estos

beneficiosos o no, algunos de los factores a considerar es como se da la administración pública financieramente, como se presenta el ejercicio de gobierno, la cultura política predominante, como se presenta el ejercicio del poder, la relaciones interinstitucionales, entre otros aspectos como pueden ser la corrupción o la legitimidad de un Estado (Torres-Melo & Santander, 2013).

Dentro del ciclo de las políticas públicas está la evaluación final a su implementación, con ésta se busca determinar el grado de acierto en las acciones ejecutadas y cuáles fueron sus dificultades para proceder con una nueva intervención que venga a solucionar los problemas que aún persisten, este proceso se ha de dar continuamente hasta el momento que se solucione integralmente la problemática. Con el análisis de la política pública no sólo se perfecciona las futuras acciones, sino que también se logra dar razón de la percepción y participación de la sociedad en cuanto a la política pública, de igual manera es posible determinar el desarrollo de las funciones del Estado, esto en la medida que resulta evidente el rol que este asume en la ejecución, también es posible analizar al Estado en el ejercicio de la administración pública y obtener datos en cuanto al grado de burocracia, manejo de la agenda pública y por sobretodo el uso racional del erario; finalmente es posible determinar el grado de participación ciudadana en el ejercicio del poder, con lo que las instituciones cobran legitimidad ante la ciudadanía (Valencia Agudelo, 2011); así pues:

No solo el Estado influencia la sociedad e interviene en las dinámicas sociales a través de las políticas públicas, sino que los procesos de políticas públicas, sus dinámicas, resultados y características permiten entender y evaluar el tipo de Estado que tiene un sistema social (Torres-Melo & Santander, 2013)

Así bien, el proceso de las políticas públicas no termina con su aplicación final y evaluación, sino que persiste en dar solución a problemáticas colectivas de las víctimas del conflicto armado luego de su ejecución, Orientadas por la honorable corte constitucional a superar el ECI.

### **2.1.6 Aproximación al proceso de las políticas públicas.**

Las políticas públicas como práctica han estado presente en el ejercicio del gobierno de los Estados por muchos años, mas como disciplina ha sido abordada recientemente, es apenas en 1956 cuando Harold Lasswell formula un enfoque procesal para las políticas públicas, a partir de él diferentes autores desarrollaron propuestas para la formulación y ejecución y evaluación de políticas (Martín Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013).

La propuesta de Laswell planteaba que el proceso de principio a fin de políticas públicas, contaba con siete etapas; la primera es la inteligencia, esta se refiere a la información y datos tipo fuente que permitan dar la causa de una problemática y posteriormente la planificación de alternativas de intervención y la predicción de algunos resultados; el segundo elemento es la promoción, este hace referencia a las alternativas en sí de la política pública; el tercer elemento es la prescripción, que hace referencia a la delimitación de los parámetros para la política pública; el cuarto elemento es la invocación, que es donde se asumen roles en función de los lineamientos que había establecido la política pública; el quinto elemento es la aplicación, que es donde se procede a la implementación de la política pública acorde a los lineamientos que fueron ideados inicialmente; el sexto elemento es la terminación, que hace referencia al punto final de implementación de la política, para finiquitar con una evaluación en donde se valora las consecuencias de la

intervención, como retroalimenta esta, y si existe necesidad de reintervenir con otra política pública (Martín Jaime et al., 2013).

## **2.2 Marco Normativo**

### **2.2.1 Jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional**

Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI)

### **2.2.2 Sentencia T-025 de 2004, Estado Cosas Inconstitucionales**

El concepto de ECI a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha surtido un proceso que viene a delimitarse claramente con la sentencia T-025/2004, pero su primer aproximación se dio con la sentencia SU-559 de 1997, en donde el Magistrado Eduardo Cifuentes señala que la Corte cuenta con las competencias para asumir funciones al ordenar a las autoridades públicas cuando se presentan violaciones a la carta de 1991, las cuales han de conducir a la toma de medidas conducentes a superar el estado de inconstitucionalidad que requirió la intervención de la Corte. (Sentencia SU 559, 1997).

En este caso, la honorable Corte señala que para la superación de las condiciones de indignidad en la cual los educadores desarrollan su actividad, es necesario la unificación de medidas por parte de las instituciones pertinentes del caso, de manera que la población restablezca sus derechos y se elimine la pugna con los principios consagrados en la Constitución Política, de no ser así, se prevé que la población afectada recurrirá a instaurar acciones de tutela que congestionara los juzgados, y dificultara aún más la respuesta del

Estado a la ciudadanía; en este caso, se reconoce una problemática que transgrede la Constitución, más no delimita claramente los elementos constitutivos del ECI.

Posteriormente, la Corte en la Sentencia SU-090 del 2000, realiza otra aproximación al ECI, en donde señala que esta tiene lugar cuando existe una repetida violación a los derechos fundamentales de muchas personas que ven en la acción de tutela el mecanismo para la defensa de sus derechos, lo cual da lugar a colmar los despachos judiciales; siendo otro elemento constitutivo del ECI el hecho que la causa de la vulneración del derecho sea imputable únicamente a la autoridad demandada por los factores estructurales que originan la violación a los derechos. (Sentencia SU-090, 2000)

La conceptualización estricta se da con la Sentencia T-025 (2004), en donde se plantea que el ECI en materia de desplazamiento se compone de:

Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un ECI, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional

importante; (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial. (Sentencia T-025, 2004)

Así pues, la Corte define claramente el ECI, siendo pertinente su declaración cuando la violación a los derechos es masiva, resultando la acción de tutela una medida pertinente pero con dificultades para atender la magnitud de la vulneración de los derechos fundamentales por la congestión que se generaría en los juzgados; por ello con base al principio de igualdad se ordena la ejecución de medidas para una población que tiene en común la vulneración de sus derechos fundamentales, protegiendo a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; requiriendo la participación de las diferentes entidades estatales competentes para dar solución, lo que comprende la formulación, gestión y ejecución de políticas públicas por parte de las entidades territoriales que conducirán a la superación del ECI.

### **2.2.3 Elementos Constitutivos**

Los elementos constitutivos del ECI fueron desarrollándose con la promulgación de las sentencias de la Corte Constitucional, especialmente con la sentencia T-025 de 2004, pudiéndose considerar los siguientes elementos como los primordiales.

### **2.2.4 Violación masiva constate y generalizada de derechos.**

Este elemento hace referencia a la dimensión demográfica de la vulneración de los derechos, cuenta con tres características, la primera es que la vulneración es masiva constante y generalizada; la segunda es que se da una vulneración a más de un derecho; y tercero, los

afectados es un número significativo de la población. Estos tres elementos son abordados claramente en la declaración de ECI por parte de la sentencia de la Corte Constitucional.

### **2.2.5 Vulneración masiva constante y generalizada**

Se plantea una vulneración masiva, constante y generalizada, partiendo del hecho ya establecido de que la vulneración o violación se ejerce en la mayoría de los casos sobre una gama de derechos de carácter fundamental, la vulneración de los mismos revela un estado jurídico frente a la víctima transgredida, de igual forma, dicha vulneración es aún más gravosa cuando es de manera sistemática durante un lapso de tiempo en la mayoría de casos indeterminados, razón por la cual en varios casos la Corte establece plazos de cumplimiento para, precisamente, poner límite temporal a dichas vulneraciones. Frente a la generalización en la mayoría de los casos se sustenta en el hecho de que dichas violaciones parten de un desconocimiento o “acuerdo” entre diversas instituciones o entidades que deberían justamente garantizar la protección de los mismos, por lo que en general, la persona o grupo de personas se ven desprotegidas por el ordenamiento en las diferentes instancias a las que puede acudir o efectivamente acude (Sentencia T-025, 2004).

### **2.2.6 Vulneración de varios derechos.**

La expresión varios derechos no hace referencia a la cuantificación de derechos vulnerados por persona, sino más bien al carácter sistemático y reiterativo de violación de derechos que constituyen la condición de víctima del conflicto armado, pudiendo ser uno o más derechos fundamentales, o ser un derecho determinado en un individuo o sector de la población, u otro derecho en otro sector de la población, pero que finalmente vienen a constituir la condición de víctima del conflicto armado, especialmente por desplazamiento



forzado. En el caso que de no presentarse una demanda por la salvaguarda o restitución de un derecho vulnerado, es posible la declaración *Ultra y Extra Petita* por parte de la Corte en su sentencia de ECI, en donde puede precisar los derechos vulnerados y su competencia u ordenar el trato a darse por parte de las entidades territoriales y demás entidades Estatales a tal problemática (Sentencia T-025, 2004).

### **2.2.7 Número significativo de personas.**

La declaración de ECI se da cuando existe un grupo de personas en condición de accionante, demandan atención, protección y restauración de sus derechos ante el Estado, los cuales serán cobijados por el trato que da la Corte con su sentencia, y las demás acciones que adelanten las entidades territoriales e instituciones. El alcance de la problemática es proporcional al desconocimiento de los preceptos constitucionales en la cantidad de personas afectadas por tales hechos; además, evocando el principio de igualdad, el Estado a de equiparar el goce de los derechos en toda la población nacional, es aquí en donde la declaración de ECI llega a establecer medidas para el goce efectivo de los derechos en todas las personas (Sentencia T-025, 2004).

### **2.2.8 Omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones.**

La declaración de ECI por parte de Corte Constitucional recalca la omisión de las autoridades en la salvaguarda y reparación de los derechos vulnerados, pues si bien es cierto, en algunos casos existe un abandono total por parte de entidades públicas, en otros la situación es menos gravosa, pero persiste la problemática de incumplimiento de la carta constitucional. El Estado y sus instituciones deben velar por el pleno cumplimiento de los mandatos constitucionales, por los derechos de quienes habitan el territorio nacional; pero el

estado social, político, económico, todos marcados por las dinámicas del conflicto armado interno, han venido a disipar la materialización del deber ser institucional, a tal grado, como lo ha señalado la honorable corte, en casos se ha presentado complicidad de parte de funcionarios públicos con actores irregulares, lo cual va en claro detrimento de los principios constitucionales y los derechos de las personas (Sentencia T-025, 2004).

La omisión de las autoridades es un factor determinante para la vulneración de los derechos, para la ocurrencia de hechos víctimizantes en el marco del conflicto armado, especialmente de desplazamiento forzado, sea en el incumplimiento de los deberes institucionales o las falencias en las políticas públicas que no consiguen restaurar los derechos y restringir la posibilidad de la repetición de hechos víctimizantes, entre otros. El carácter omisivo de las autoridades ha sido señalado reiterativamente por la Corte Constitucional, como elemento para la declaración de ECI, pudiéndose presentar de tres maneras, la primera como ineficiencia administrativa, la segunda como Falta de capacidad institucional, y la tercera como omisión por falta de voluntad de las autoridades, sobre este particular Montenegro Montenegro (2015), con base en la sentencia T-025 de 2004 y otras, señala los siguiente.

*Ineficiencia administrativa:* esta se manifiesta por medio de omisiones, pero también acciones y tiene que ver con la conducta de sus funcionarios y con los desvaríos del poder que otorga el cargo público, donde en cualquier caso el efecto perniciosos se despliega sobre los derechos de las personas, aquí se podrá decir que es el funcionario de manera individualizada como colectiva, quien aparta su labor de la teología constitucional, en este factor no se cuestiona el fondo de la garantía que debe prestar la institución, sino la omisión

específica de quien debe aplicarla, en este caso puede señalarse lo concerniente a el caso de la sentencia T-590 de 1998, donde se presenta una omisión del funcionario del INPEC que debe disponer el traslado del accionante a un lugar específico por las particularidades del caso. (ii) *Falta de capacidad institucional*: Este factor ya no es desde la perspectiva de la gestión pública, sino desde la perspectiva de los medios disponibles. En éste caso, el reproche no se materializa sobre el funcionario, sino en la disfuncionalidad institucional debido a que las instituciones con el tiempo son abrumadas por la obsolescencia, requieren cambios y esos cambios demandan recursos y voluntad política, a falta de estos, las instituciones pierden sus capacidad logística, reflejada en la falta principalmente de personal e infraestructura, en este caso se puede ver en la declaratoria de la situación del sistema carcelario, donde se demuestra que el estado no cuenta con la infraestructura necesaria y adecuada, que los jueces de ejecución de penas son insuficientes, como también lo es la guardia penitenciaria y se adolece de una oferta institucional que atienda ejemplo los servicios de salud. (iii) *omisión por falta de voluntad de las autoridades*: En los casos en que existiendo las órdenes pertinentes, estas no se cumplen por inaplicación de quienes debe ejecutarla, en tal caso, es especialmente ejemplo la sentencia SU -250 de 1998, donde se trata de la no convocatoria al concurso para proveer cargos de notarios, previsto por la constitución, y no se hizo por la renuencia de las autoridades competentes en la organización y convocatoria del mismo.

Ahora, es de tomar en cuenta que el contexto del conflicto armado trastorna el funcionamiento democrático de las instituciones, especialmente en los territorios en donde los enfrentamientos son constantes, conllevando a la zozobra en la ciudadanía, la coerción a los funcionarios públicos, y una gran cantidad de problemáticas financieras, e incluso logísticas para el cumplimiento del deber constitucional en las instituciones. La sentencia T-025-2004 señala que las omisiones se pueden presentar simultáneamente y de todo tipo.

### 2.2.9 Adopción de prácticas inconstitucionales.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1991 se instauro la acción de tutela y el derecho de petición como mecanismos para la demanda de condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos constitucionales; las autoridades administrativas, por su parte, implementaron en la práctica la necesidad del derecho de petición y la tutela como prerequisite para acceder a trámites para el cumplimiento de obligaciones, conllevando a una sobrecarga del sistema judicial la cual no podría sobrellevar constantemente en el tiempo, continuando las condiciones inconstitucionales en la población. Dado que no todas las personas acceden a instaurar una acción de tutela, se da lugar a la violación del derecho a la igualdad, pues el desequilibrio entre quienes demandan sus derechos y quienes no, a pesar de ser deber constitucional del Estado, origina una nueva practica antijurídica, tal como lo señalo la Corte Constitucional en la sentencia T-025/2004. Sobre este particular Montenegro Montenegro (2015), se pronuncia de la siguiente manera.

La mejor manera como se podría ejemplarizar este factor es trayendo a colación la declaratoria de ECI en CAJANAL. En relación a la tutela, la corte estableció la práctica antijurídica que se estaba utilizando, pues a la acción de tutela se le trato como un requisito de trámite para el cumplimiento de obligaciones, desdibujando totalmente la teleología para la cual fue creada. En relación con el derecho de petición, las cuestiones constantes en los casos tienen que ver con la no respuesta de los mismos, la respuesta fuera de tiempo, que incluye plazos que sobrepasan los 2 años y la no existencia de respuesta de fondo a lo preguntado, como sucede en el caso del desplazamiento donde se diseñan formatos de respuesta que no tienen en cuenta el caso concreto.

### **2.2.10 No expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales**

Este factor retoma la omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones de garantizar los derechos de las personas, haciendo claridad en aspectos legislativos, administrativos y presupuestales, estando dentro de este marco las políticas públicas de atención integral a víctimas. Sobre este particular, la Corte Constitucional señala los siguientes elementos como omisión.

SU-559 de 1997. En materia presupuestal: En este caso la Honorable Corte Constitucional determinó que la distribución inequitativa de los recursos fiscales daban lugar a que las entidades territoriales con menor capacidad fiscal se vieran en la necesidad de suplir sus necesidades con sus propios recursos, para el caso de esta sentencia los educativos, lo que conlleva a carentes condiciones laborales para los docentes y atrasos en su remuneración, además de un deterioro de los programas sociales que tenían una pérdida de sus recursos para suplir las necesidades de otros sectores (Sentencia SU-559 , 1997).

T-068 de 1998. En Materia Administrativa y presupuestal: En este caso, la Corte señala que la administración pública no había adelantado los procesos para una sostenibilidad fiscal en el manejo de la nómina (Sentencia T-068, 1998).

T-153 de 1998. En materia administrativa, presupuestal y legislativa: En este caso la Corte se pronuncia sobre la problemática carcelaria, por un lado señala que la administración no adoptaba medidas idóneas, mientras que la problemática se acrecentaba; en cuanto al presupuesto, los recursos económicos eran insuficientes para el funcionamiento del sistema carcelario bajo unas condiciones que dignifiquen la condición de persona humana; finalmente

en materia legislativa, se presenta la ausencia de una política pública claramente definida y estructurada, que contara con mecanismos de evaluación de efectividad rigurosos (Sentencia T-153 , 1998).

SU-250 de 1998 En materia administrativa y presupuestal: En este caso la Corte señala que no se realizó convocatoria pública para suplir los cargos de notarios públicos como ordena la Constitución, pues no existía ninguna directriz administrativa ni reglamentaria en el momento (Sentencia SU 250, 1998).

T-525 de 1999 En materia administrativa y presupuestal: La Corte señala que la ausencia de medidas administrativas y fiscales son las determinantes para la constitución de la problemática del pago oportuno de mesadas pensionales, pues no se procuró la reducción de gastos de nómina y las condiciones financieras departamentales no habían planificado racionalmente una ruta metodológica para la prevención y atención del déficit fiscal pensional (Sentencia T-525, 1999).

T-025 de 2004 En materia administrativa, presupuestal y legislativa: En esta sentencia, la Corte es clara en señalar que las condiciones inconstitucionales de las personas víctimas del conflicto por desplazamiento obedecen a diferentes factores, el primero son las dinámicas propias del conflicto armado interno, seguido por la ausencia de medidas administrativas pertinentes, seguido por las falencias en la formulación, gestión y ejecución de las políticas públicas de atención integral, finalmente, uno de los aspectos de mayor importancia en la problemática, es que los recursos económicos destinados por las entidades territoriales para la superación del estado de inconstitucionalidad de las personas desplazadas

es supremamente insuficiente para dar respuesta integral a las demandas de esta población (Sentencia T-025, 2004).

Así pues, las diferentes sentencias de la honorable Corte Constitucional han determinado que un factor determinante para la declaración de un ECI es la carencia de medidas institucionales efectivas para atender a las personas desplazadas, siendo esto causado por la carente asignación de recursos por parte de las entidades públicas; razón por la cual, imparte ordenes de cumplimiento a las entidades encomendadas de proporcionar los recursos en concordancia con el imperativo de la salvaguarda de los derechos fundamentales, con ello consigue guardar la independencia de las ramas del poder, y forzar el cumplimiento de las medidas ya instituidas en la Constitución y jurisprudencia nacional.

Existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones.

Las proporciones del desplazamiento forzado se causan por múltiples razones, lo que reclama el trabajo mancomunado de diferentes instituciones del Estado, si bien la Corte Constitucional no es la llamada a restablecer los derechos de las víctimas de manera directa, esta asume la función en razón que jurisprudencialmente es garante de las ordenanzas de la Constitución, denominado de esta manera como legislador negativo. La jurisprudencia ha venido a aportar las directrices para avanzar hacia el estado de inconstitucionalidad en que se encuentran las personas desplazadas por la violencia, partiendo de dos consideraciones, la primera es el reconocimiento de un problema social, y la segunda, que para el progreso hacia

la solución del mismo, por su carácter de múltiples causas, requiere la intervención de varias autoridades.

La Corte entiende como problema social a la condición negativa de un sector de la sociedad que requiere una solución perentoria por medio del consenso colectivo de los involucrados, tanto afectados como la institucionalidad, pues tal problemática llega a constituirse en parte de la agenda pública, pero que en muchos casos, la institucionalidad pasa inadvertida ante tal circunstancia. Ahora, los problemas sociales pueden ser demandados por un sector social determinado, pero su alcance es extensivo para otras personas que si bien no se vinculan directamente con el proceso, sufren de las mismas condiciones de vulneración de sus derechos, por lo cual, las sentencias son vinculantes de tal población, su alcance es general.

Cuando la Corte Constitucional declara el ECI, no hace otra cosa que descubrir la situación objeto de reproche y asignar responsabilidades más no funciones a cada una de las entidades involucradas en ellas, con el único objetivo de dotar de verdadera justiciabilidad a los derechos a través de un discurso común llamado: sentencia, que se dirija indistintamente contra todas las instituciones sobre su participación directa o indirectamente (Montenegro Montenegro, 2015).

El desplazamiento forzado es un problema sistémico, estructural, en este sentido su solución vincula a autoridades de diferentes sectores de la institucionalidad, estableciendo las competencias de cada sector hacia el restablecimiento de los derechos de las personas, no con ello fraccionando el trabajo, sino pues, especializando las funciones que se articulan



mancomunadamente, tal como lo establece el artículo 113 de la Constitución, en donde todos los órganos deben colaborar armoniosamente al cumplimiento de los fines del Estado, que para el caso de la sentencia T-025/2004 es la superación del estado oprobioso en que se encuentra la población desplazada.

Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos se produciría una mayor congestión judicial.

Dadas las numerosas acciones de tutela interpuestas por víctimas del conflicto armado, la Corte pudo determinar que continuamente se presentaba la reiteración de jurisprudencia en los casos particulares, además de la acumulación de expedientes en los juzgados, lo que no conseguía solucionar integralmente la problemática y tendía a constituirse en un problema insostenible para el Estado.

Si el problema se trataba de forma dosificada y en la medida en que llegaban a su despacho los casos de revisión, se podía prever una estampida de tutelas similares así como el represamiento del aparato judicial, ese manejo a cuentas gotas no lograría afrontar las violaciones masivas a los derechos fundamentales, por cuanto no dejaría abarcar íntegramente la situación, ni permitiría desplazarse por fuera del ámbito procesal protegido (Montenegro Montenegro, 2015).

Dado el carácter multicausal del desplazamiento, las instituciones negaban responsabilidad y la transferían a otras, de manera que la víctima de violaciones a sus derechos

no recibía atención a sus demandas, el problema persistía, y se agravaba la congestión en los juzgados; por ello la Corte estructuró una manera de atención ante la problemática sistémica y estructural de las personas desplazadas, particularmente con la declaración de ECI, dando efectos amplios para abarcar en general la colectividad de afectados por el desplazamiento. Sobre este particular, la Corte ha emitido numerosas sentencias, entre ellas las siguientes

SU-557 de 1997 “la Corte Constitucional tiene la seguridad de que mientras no se tomen medidas de fondo sobre los factores enunciados y los otros que los expertos puedan determinar, el problema planteado, (...) se tornara de más difícil situación y propiciara la sistemática y masiva utilización de la acción de tutela (Sentencia SU 557, 1997).

T-068 de 1998 la Corte señala que, de acuerdo con los datos expuestos por la subdirección General de Prestaciones Económicas en 1993 existía un retraso en la resolución de casi 45.000 peticiones, por lo tanto se requería entre 2 y 3 años para proferir el acto administrativo correspondiente (...) el número de tutelas en contra de la Caja Nacional de Previsión e creciente, pues se pudo constatar lo siguiente: En el año 1995 las tutelas fueron 2701, en el año 1996 fueron 5140, en el año 1997 fueron 6185, y en 1998 fueron 125 (Sentencia T-068, 1998).

T-525 de 1999 Nos encontramos frente a una cascada de acciones de tutela producto de una recurrente omisión por parte de las autoridades competentes respecto de la apropiación oportuna de las sumas destinadas al pago de las obligaciones laborales frente a sus pensionados (Sentencia T-525, 1999).

SU-090 de 2000 En efecto, como se ha observado, la mencionada situación afecta y a cientos de personas y han significado una importante sobrecarga para la administración de justicia en el último tiempo, debido a los centenares de tutelas e incidentes de desacatos a que han dado lugar (Sentencia SU-090, 2000).

### **2.2.11 Constitución Política de Colombia.**

Con la promulgación de la carta constitucional de 1991 el trato jurídico a las víctimas paso de la primacía de la reparación pecuniaria hacia un significado amplio en la atención a las víctimas, donde está presente la verdad, la justicia, reparación y garantías de no repetición. Bajo los lineamientos de la constitución de 1991 vemos como la atención a las víctimas del conflicto armado se basa en los derechos de:

El Estado de Colombia, al reconocerse como social de derecho en su preámbulo y primer artículo, dota a las víctimas como sujetos jurídicos, sociales y políticos capaces de ejercer derechos ante las diferentes instancias jurídicas y nacionales, teniendo la capacidad de participar activamente en las relaciones de poder y jurídicas que son de su concernencia, lo cual queda claramente estipulado en la Ley 1448 de 2011 bajo diferentes mecanismos de participación de las víctimas.

El artículo segundo de la carta de 1991 señala el deber de las instituciones públicas y sus autoridades y garantizar el goce efectivo de los derechos por parte de quienes residen en el territorio nacional, siendo el caso de las víctimas del conflicto armado. Dada la tradición de respetar el bloque de constitucionalidad de Colombia, es mandato la integración del ordenamiento jurídico nacional a los tratados y convenios internacionales concernientes a las

víctimas y derechos humanos a los cuales se haya suscrito Colombia, tal como lo señala el artículo 93 de la Constitución Política. Por su parte, el artículo 229 de la constitución propone la garantía de mecanismos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos, obligaciones y el acceso a la justicia (Constitucion Politica de Colombia, 1991).

El artículo 250 de la constitución política de Colombia, en su quinto y sexto numeral, señala algunas condiciones mínimas sobre las cuales se ha de tratar a las víctimas, tales como asistencia, el restablecimiento de derechos y la reparación integral a los afectados por una actividad delictiva, perfectamente aplicable a los hechos del conflicto armado. Señala el deber de salvaguarda a las víctimas y demás personas involucradas en el desarrollo de un proceso penal, de manera que los afectados por un delito puedan participar activamente del proceso sin detrimento o re victimización a sus derechos (Constitucion Politica de Colombia, 1991).

Ahora, en el artículo 66 transitorio, la Constitución Política señala la posibilidad de implementar medidas para el curso de la justicia transicional en aras de la concreción de la paz estable y duradera, restableciendo los derechos de las víctimas por medio de los principios de justicia transicional como la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

#### **2.2.12 Ley 418 de 1997**

Esta ley presenta un marco normativo para la atención a las víctimas de sucesos que se presenten en el marco del conflicto armado interno precedente a la ley 1448 de 2011, más no por ello carece de importancia, pues establece lineamientos de ayuda humanitaria a víctimas en diferentes dimensiones, tales como salud, vivienda, educación, emergencia, entre otras. En

el artículo 16, esta ley señala el principio de solidaridad social, en donde se propone atender a las víctimas en sus derechos constitucionales menoscabados, teniendo la dificultad para atender integralmente a las víctimas en la medida que contempla un año para que la población afectada eleve solicitud de asistencia ante las instituciones públicas (Ley 418, 1997).

Posteriormente, en el artículo 19 señala que las instituciones hospitalarias han de prestar los servicios de salud a las víctimas de atentados terroristas de manera inmediata sin presentar exigencias de ningún tipo para su atención, pues posteriormente se valorara si el paciente cuenta con alguna prestadora de servicios de salud o si el Estado destinara los recursos por concepto de su atención, más su debilidad radica en que es una medida de tipo asistencia de emergencia, más no brinda garantías para la prevención o tratamiento integral de enfermedades físicas y psicológicas de las víctimas. En el artículo 26, se provee una medida de asistencia en materia de vivienda, en este caso las personas damnificadas por actos contemplados en el artículo 15 de la misma ley, contarán con un subsidio de vivienda familiar, en caso que el capital destinado para la adquisición de una nueva vivienda sea insuficiente, los recursos podrán ser empleados en el pago del canon de arriendo. De manera semejante ocurre con las afectaciones que puedan sufrir las infraestructuras industriales, en este caso recibirán subsidios económicos para el restablecimiento de sus actividades, bajo un marco financiero especialmente diseñado para tales casos (Ley 418, 1997).

### 2.2.13 Ley 387 de 1997

Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Esta Ley parte de la delimitación jurídica de la condición de desplazamiento, siendo esta la persona que se ve forzada a abandonar su lugar de residencia y actividades cotidianas por asegurar su vida e integridad física, ante amenazas como: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público. En este caso, el Estado asume la responsabilidad de emprender acciones para la prevención, atención, protección y normalización de las personas ante el desplazamiento por la violencia, sus principios son la subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia asistida por el Estado.

Dentro de las acciones a implementar esta la creación de comités municipales para la prevención de hechos victimizantes, especialmente de desplazamiento forzado, en su artículo 8 se pronuncia de la siguiente manera.

Artículo 8º.- De las acciones de prevención de los comités municipales. Las acciones de prevención que deberán emprender los comités municipales, entre otras, será: 1. Acciones jurídicas. Los miembros del comité municipal deberán orientar a comunidades que puedan verse afectadas por un hecho de desplazamiento, en la solución, por vías jurídicas e

institucionales, de los conflictos que puedan generar tal situación. Así mismo, analizarán la viabilidad de las acciones jurídicas y recomendarán o decidirán la interposición oportuna de los recursos constitucionales o legales pertinentes que permitan minimizar o erradicar procesos embrionarios de persecución o violencia. 2. Los miembros del comité municipal tratarán de prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos. 3. Acciones asistenciales. Los miembros del comité municipal deberán evaluar las necesidades insatisfechas de las personas o comunidades que eventualmente puedan precipitar un proceso de desplazamiento forzado. Deberán con base en dicha evaluación, tomar las medidas de asistencia del caso (Ley 387, 1997).

Posteriormente formula el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que tiene como objetivos la realización de diagnósticos en donde se establezca la causa de los desplazamientos y las consecuencias económicas, jurídicas y políticas que estas implican. También se propone diseñar medidas para la prevención y superación de las causas del desplazamiento, tanto en aspectos sociales, como económicos, jurídicos y políticos; seguidamente adopta medidas de atención humanitaria para la población desplazada; en esta misma línea crea mecanismos de asistencia legal para la asistencia de las víctimas y progresivo restablecimiento de los derechos violados.

Con la finalidad de reincorporar a las víctimas a la vida social, laboral y cultural, mandata la creación de medidas para la subsistencia de esta población por medio de proyectos rurales y urbanos que les permita la reintegración y subsistencia. Dado que esta ley busca atender a la población desplazada, señala que se han de adelantar medidas para el retorno voluntario de las personas desplazadas, o de ser necesario, la reubicación en nuevas

zonas. Finalmente, la ley propone atención especial para mujeres, niños, viudas, huérfanos y comunidades étnicas en correspondencia de sus costumbres y cosmovisión (Ley 387, 1997).

Posteriormente, en el artículo 11 se crea la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, esta tiene como función proporcionar información rápida y eficaz de conflictos violentos que producen desplazamiento forzado, esto para tomar medidas de atención inmediata para la estabilización de la población desplazada. La prevención es un aspecto importante en esta ley, pues en su artículo 14 orienta acciones como la promoción de actividades comunales para la convivencia pacífica y la participación de la fuerza pública ante actores perturbadores del orden público; por parte de las entidades territoriales, estas han de difundir el Derecho Internacional Humanitario, además de incluir en sus planes de desarrollo medidas preventivas de desplazamiento forzado. En los artículos sucesivos se orientan medidas de atención humanitaria de emergencia y las condiciones mínimas para el retorno y estabilización socioeconómica de las personas desplazadas (Ley 387, 1997).

#### 2.2.14 Ley 975 de 2005

Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

Esta ley emana para el proceso de desmovilización y reinserción de organizaciones armadas al margen de la ley, particularmente de las Autodefensas Unidas de Colombia, su finalidad es facilitar el proceso de paz y la reincorporación de los combatientes a la vida civil;



garantizar los principios de la justicia transicional para las víctimas de verdad, justicia y reparación integral para la paz y la reconciliación nacional; además de posibilitar acuerdos humanitarios (Ley 975 , 2005).

En esta ley, se propone el ejercicio y salvaguarda al derecho a la verdad la justicia y reparación integral de las víctimas por hechos víctimizantes perpetrados por actores irregulares que se acojan a la ley; el derecho a la verdad señala que las víctimas han de conocer las causas y autores de los delitos a los que fueron sometidos; en el caso de la muerte, desaparición forzada o secuestro de la víctima, son sus familiares quienes ejercen el derecho a la verdad por su pérdida familiar. Los principales aspectos concernientes al ejercicio de la verdad es el esclarecimiento de las causas y condiciones de la violación a los Derechos Humanos o las infracciones al Derecho Internacional Humanitario; hacer seguimiento a los procesos penales y actuaciones administrativas que se apliquen a los victimarios y finalmente las circunstancias en que se produjeron las violaciones (Ley 975 , 2005).

Dado que la verdad en cuanto al desarrollo del conflicto armado incide sobre el grueso de la sociedad, el derecho a la verdad es contemplado en la dimensión individual y colectiva, de manera que las investigaciones que se adelante han de servir para la reconstrucción del tejido social y no repetición de los hechos víctimizantes.

En el caso del derecho a la justicia, tanto víctima como familiares han de poder gozar de un proceso penal rápido, riguroso e imparcial, en donde se vinculen todos los actores insertos en el acto delictivo, para su posterior procesamiento y sanción en el marco de la

justicia transicional que contempla penas alternativas. En este caso las víctimas asumen un rol activo con la participación en el proceso judicial bajo el acompañamiento de un apoderado de confianza o de alguna de las instituciones públicas designadas por la Defensoría del Pueblo (Ley 975 , 2005)..

Durante los procesos a de recibir un trato que reivindique su dignidad; unas condiciones de seguridad tanto para el individuo como la familia y terceros que participen en el proceso; la reparación integral a cargo del victimario; a presentar pruebas y recepcionar información que resulte útil para la defensa de sus derechos; a conocer las medidas penales que cobije al victimario; y a recibir asistencia humana y técnica para su participación en el proceso, caso por ejemplo de traductores o el empleo de audio video por razones de identidad o logísticas.

En el caso de la reparación integral bajo los lineamientos de esta ley, se plantea la restitución por todos los daños sufridos en la víctima, pudiendo ser individual o colectiva, comprendiendo medidas como la restitución y restauración al estado anterior al hecho victimizaste, sea el retorno a su propiedad, la reposición de bienes perdidos, o incluso la devolución de territorios, caso que se aplica en las violaciones a los pueblos indígenas y afrodescendientes. La medida de indemnización comprende las pérdidas que pueden ser restituidas económicamente, tanto por daños materiales como morales (Ley 975 , 2005)..

En cuanto a rehabilitación es derecho de la víctima que se la asista para su recuperación física, moral y psicológica, en esto el Estado implementará las políticas, programas y proyectos que resulten pertinentes para el goce efectivo de los derechos y rehabilitación de las víctimas. También se han de implementar medidas de satisfacción que buscan restaurar el

daño moral causado a las víctimas y la sociedad, esto comprende acciones para la re-dignificación de la condición de persona humana, la memoria histórica y el fortalecimiento de la identidad como comunidad, caso pertinente para las comunidades indígenas y afrodescendientes, entre otras.

Finalmente las garantías de no repetición señalan que el Estado y los miembros de grupos armados al margen de la ley asuman la responsabilidad de no cometer actos victimizantes con posterioridad al cobijo de la ley en mención, con acciones como por ejemplo la entrega de armamento, la reintegración de menores a la sociedad con atención diferencial, protección de defensores de derechos humanos y líderes sociales, implementación de medidas de seguimiento a contextos conflictivos que podrían propiciar la reaparición de actores irregulares que potencialmente pueden atentar contra la sociedad civil, reapareciendo los actos delictivos victimizantes en el marco del conflicto armado (Ley 975 , 2005).

#### **2.2.15 Ley 1448 de 2011.**

La atención a víctimas del conflicto armado en Colombia está estipulada en la ley 1448 del 2011, en donde se establece unos lineamientos claros para el goce efectivo de los derechos constitucionales que han sido los vulnerados en ocasión del conflicto, el Estado en su deber constitucional asume la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Ahora, según la ley anteriormente mencionada se considera hecho victimizante del conflicto armado los homicidios, masacres, secuestros, desaparición forzada, tortura, delitos contra la libertad e integridad sexual, minas antipersona, municiones y artefactos explosivos sin explotar y pongan en latente riesgo la vida de la persona, acto terrorista, combates,

enfrentamientos y hostigamiento, reclutamiento de menores, desplazamiento forzado y despojo de tierras (Ley 1448, 2011).

Tanto el gobierno nacional como las entidades territoriales, en cumplimiento del mandato legal han de implementar acciones y políticas públicas articuladamente para el restablecimiento de los derechos de las víctimas, de manera que esta población supere su condición de vulnerabilidad y sea reparada integralmente; en aras de determinar el grado de progreso en la consecución de este objetivo, la ley 1448 de 2011 se crea los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, los cuales fueron avalados por la honorable corte constitucional por medio de la sentencia T-25 de 2011 para el caso de la población desplazada, mientras que para las demás víctimas se ha de formular un nuevo instrumento acorde a las particularidades y contexto propio del hecho victimizante. Sobre este referente, también se pronuncia el decreto 4800 de 2011, que reza de la siguiente manera

Artículo 250, Numeral 2: En virtud del principio de concurrencia, realizar acciones conjuntas y oportunas, con las entidades nacionales, con otros departamentos, distritos y municipios, para prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas, respetando siempre el ámbito de competencias propio y el de las demás entidades estatales (Decreto 4800, 2011).

Es de anotar que la ley 1448 de 2011 expande el marco de reconocimiento de derechos de las víctimas en Colombia, sumándose a disposiciones legales anteriores como la ley 387 y 418 de 1997, la ley 975 de 2005 y la ley 1190 de 2008, en donde es posible ver reflejado más de una década de legislación para dar respuesta a la demanda de las víctimas del conflicto

armado interno, además de estas son numerosas las sentencias de la honorable corte constitucional a favor de las víctimas, e incluso, el Estado colombiano ha firmado tratados internacionales sobre derechos humanos en donde perfectamente se recoge la población víctima. Con la promulgación de la ley 1448 de 2011 se pretende evitar discontinuidades en la atención a la población víctima, de manera que las normas previas han de continuar sus procesos en aras del restablecimiento integral de derechos de las víctimas (Conpes 3726, 2012).

La ley 1448 de 2011 complementa a sus antecesoras en aspectos como el enfoque diferencial, caso por ejemplo de la perspectiva diferencial para niños, niñas y adolescentes, que en cumplimiento del artículo 44 de la Constitución Política, pues son una población sujeta a especial protección constitucional, sobre esto, el artículo 181 de la ley 1448 de 2011 señala:

Artículo 181. Derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas. Para efectos de la presente ley se entenderá por niño, niña y adolescente toda persona menor de 18 años. Los niños, niñas y adolescentes víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, gozarán de todos los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, con el carácter de preferente y adicionalmente tendrán derecho, entre otros: 1. A la verdad, la justicia y la reparación integral. 2. Al restablecimiento de sus derechos prevalentes. 3. A la protección contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, malos tratos o explotación, incluidos el reclutamiento ilícito, el desplazamiento forzado, las minas antipersonales y las municiones sin explotar y todo tipo de violencia sexual. Parágrafo. Para los efectos del presente Título serán considerados también víctimas, los niños, niñas y

adolescentes concebidos como consecuencia de una violación sexual con ocasión del conflicto armado interno (Ley 1448, 2011).

En este sentido también se propone una perspectiva diferencial para los grupos étnicos, el artículo 205 de la ley 1448 se complementa con los decretos ley 4633, 4634 y 4635 del 2011, normas en las cuales se estipulan los lineamientos para la política de atención, reparación y restitución de tierras de manera integral para los miembros de comunidades étnicas, se han indígenas, afrocolombianos, palenqueras, raizales y Rrom. De manera semejante sucede con la perspectiva diferencial de género, en esta se brindan unas condiciones mínimas para la garantía de los derechos de las mujeres, como una vida libre de violencias, medidas de protección que contemplan programas para el curso de procesos judiciales que brinden realmente protección integral.

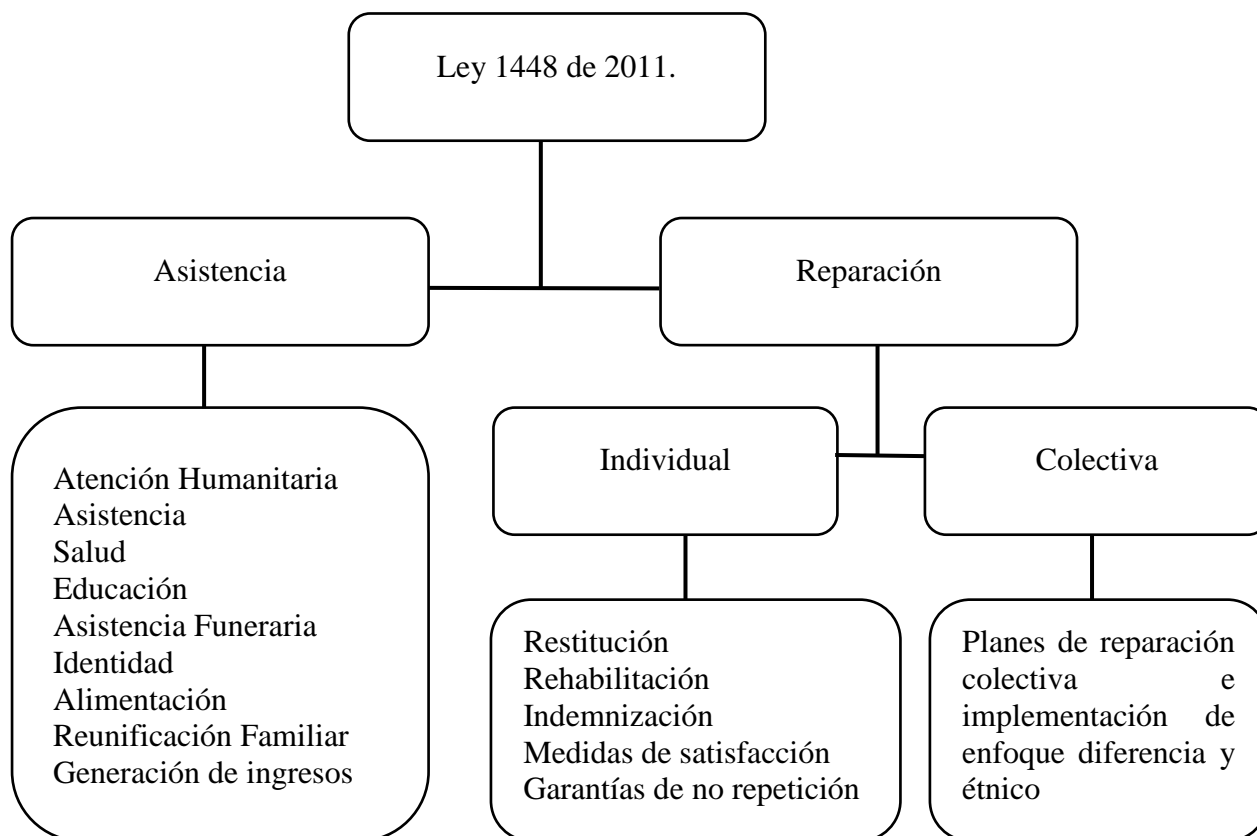
Por su parte, la Corte Constitucional en los Autos 092 y 237 de 2008 plantea la necesidad de formular el Plan Integral para Mujeres Desplazadas o en Riesgo de Desplazamiento, en este se pretende asegurar establecer la ruta de acción institucional para dar respuesta a las demandas de las mujeres en cuanto a inequidades, riesgos, vulnerabilidades, facetas de género y necesidades particulares de las mujeres, entre ellas las víctimas del conflicto armado. La Ley 1448 de 2011 presenta el enfoque diferencial en razón de edad, género, orientación e identidad sexual, además de discapacidad; pues presentan una condición de vulnerabilidad manifiesta que ha de ser tratada de manera diferente en aras de equiparar el goce de los derechos entre la población nacional.

Artículo 13. Enfoque Diferencial. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque. El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado. Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales. Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes (Ley 1448, 2011).

En cumplimiento de lo que dicta la Ley 1448 de 2011, se formuló el Plan Nacional de Víctimas que contiene cinco elementos fundamentales que dicta la ley, el primero corresponde a asistencia y atención, el segundo a reparación integral, el tercero a prevención y protección, el cuarto la verdad y quinto justicia; como ejes transversales se creó el Registro Único de Víctimas y la Red Nacional de Información, la unidad de retornos y reubicación que articula al gobierno nacional con las diferentes entidades territoriales y finalmente se crearon diferentes mecanismos de participación de las víctimas. La ruta de atención integral que establece la ley comprende la asistencia y la reparación de las víctimas, con ejes transversales

que potencia la eficacia a la hora del restablecimiento de derechos de quienes se han visto afectados por el conflicto armado, esquemáticamente se puede sintetizar las medidas de la Ley 1448 de 2011 de la siguiente manera.

**Grafica 1. Componentes de la ley 1448 de 2011.**



Elaboración propia a partir de (Conpes 3726, 2012).

### 2.2.16 Asistencia y Atención

Esta medida se encuentra en el artículo 49 de la ley 1448 de 2011, su finalidad es restablecer los derechos de las víctimas para que gocen de una vida digna, ante lo cual el Estado en su conjunto a de adelantar programas y destinar recursos políticos, económicos, sociales, fiscal y a los que haya lugar para cumplir el cometido de garantizar la incorporación a la vida social, económica y política de las víctimas. La atención que se brinda a las víctimas es de tipo informativa, orientativa, jurídica y psicosocial, con ello se espera la materialización



de los principios de la verdad, la justicia y la reparación integral, pues en poder al a la víctima, atiende sus necesidades y permite la participación de estas personas en los servicios de la oferta institucional. Como se señaló en la gráfica anterior, la medida asistencial contempla ayuda y atención humanitaria para la población desplazada, asistencia funeraria, identificación, reunificación familiar, educación y salud, entre otros (Ley 1448, 2011).

### **2.2.17 Reparación Integral**

La Ley 1448 de 2011 en su artículo 25 estipula derecho a la reparación integral, siendo esta la continuación del proceso de atención y asistencia que reciben las víctimas en un primer momento; la reparación integral concierne a todas las entidades territoriales nacionales e integra a la población víctima activamente en el proceso, tanto individualmente como colectivamente, cabe señalar que las dos formas de reparación si bien es cierto asumen diferentes rutas para su implementación, son complementarias y acordes a las particularidades de los miembros de una comunidad a la cual se busca restablecer sus derechos.

Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

Parágrafo 1°. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden

por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas. No obstante, este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

Parágrafo 2°. La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas (Ley 1448, 2011).

La reparación integral contempla la medida de indemnización por vía administrativa y el programa de acompañamiento a la inversión de los recursos, en este aspecto el gobierno nacional es garante de la inversión de los recursos de indemnización que asumen forma de inversión voluntaria acorde a los intereses de la víctima en temas como la formación técnica o profesional para la víctima o hijos de esta por medio de créditos del ICETEX modalidad ACCES, condonables hasta en un 50%. De manera semejante se creó un fondo para la creación y fortalecimiento de empresas productivas, que a través del SENA se da acompañamiento a las víctimas para la formulación de planes de inversión y de negocio que en un futuro les generarán ingresos económicos. El tercer aspecto comprende la adquisición o mejoramiento de viviendas para la población desplazada, su ejecución depende del ministerio de vivienda y de agricultura. Finalmente está la adquisición de inmuebles rurales, en donde se

le posibilita a la víctima una serie de subsidios y condiciones flexibles para la adquisición de créditos y desarrollos de proyectos productivos por medio de FINAGRO.

Un segundo elemento de la reparación integral contempla la restitución por medio de medidas como la restitución de tierras para el goce jurídico inmaterial de las personas que se vieron privadas de sus propiedades por el desplazamiento forzado y el despojo; sobre este referente el artículo 72 de la ley 1448 de 2011 señala:

Artículo 72. Acciones de Restitución de los Despojados. El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente. Las acciones de reparación de los despojados son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación (Ley 1448, 2011).

Otra medida es la restitución de vivienda que además de posibilitar unas mejores condiciones habitacionales para las personas concede un subsidio familiar de vivienda rural o urbana, y aporta a la reintegración de la familia como núcleo central del sistema social colombiano. Seguidamente, se plantea la medida de promoción del empleo en condiciones de dignidad y la cualificación necesaria para que las víctimas se puedan reincorporar a las dinámicas productivas en igualdad de condiciones al resto de la sociedad e ir recobrando su sostenibilidad económica, en esta misma línea se plantean estrategias para el acceso a créditos en condiciones favorables para las víctimas.

La tercera medida de reparación integral es la Rehabilitación por medio de atención psicosocial y de salud integral a víctimas, dadas las dinámicas del conflicto armado interno, los actos oprobiosos que en éste se dieron posiblemente afectaron psicológicamente a las víctimas, por lo cual se ha de atender su salud física y psicológica tanto en el ámbito individual, familiar y comunitario hasta conseguir restablecer la salud de esta población.

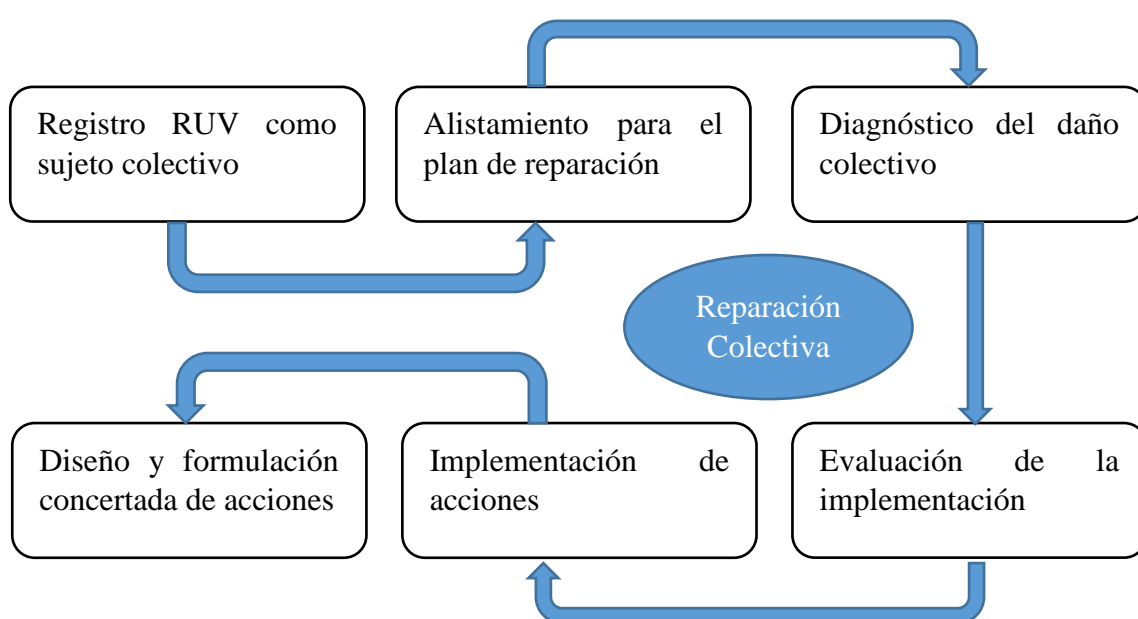
La cuarta medida corresponde a las de satisfacción, en este se reivindica la condición de persona humana y dignidad de las víctimas, en este aspecto es fundamental el desarrollo de ejercicios de memoria histórica y difusión de la verdad en torno al conflicto armado, la ruta metodológica que se implementa busca dar trato especial a las víctimas para mitigar su dolor y reconstruir el tejido social, tales como la exención del servicio militar, y el ejercicio de reparación simbólica de la mano del esclarecimiento de la verdad de los hechos en torno al hecho victimizante.

La quinta medida comprende las garantías de no repetición, esta ha establecer una ruta de alerta, de prevención y protección para salvaguardar la integridad de las víctimas, también asiste a esta población en aras de satisfacer sus necesidades y que no se incurra en una re victimización por las condiciones existenciales y de vulnerabilidad a que los ha llevado el conflicto armado, en esta medida también la justicia posibilitan la no repetición de los hechos victimizantes y aporta a la restauración de sus derechos integralmente.

En cuanto a la reparación colectiva, la ruta metodológica es establecer el grado de daño causado a una comunidad, para seguidamente formular e implementar planes de reparación colectiva acorde a las particularidades de la población a intervenir, lo que comprende los

grupos y organizaciones sociales y políticas que hacen presencia en el territorio, las cosmovisiones de la comunidad, identidades de género o étnica, consulta previa, y demás aspectos que permitan que la intervención consiga acomodarse al contexto social, económico, político y cultural del grupo humano al cual se busca restablecer y reparar integralmente. Para presentar de manera clara y sintética la ruta de reparación colectiva de acuerdo a la ley 1448 de 2011, y el decreto 4800 del mismo año, presentamos la siguiente gráfica.

**Grafica 2. Reparación colectiva.**



Elaboración propia a partir de (Conpes 3726, 2012)

### 2.2.18 Prevención y Protección

Acorde a los lineamientos de la ley 1448 de 2011, y el decreto 4912 del mismo año, se crea el componente de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario; esta medida parte del respeto a los derechos humanos, pasando por la protección y la garantía para el ejercicio en todas las personas, grupos y comunidades, en este caso hablamos de prevención temprana; también se busca evitar daños en personas que a razón de sus actividades se encuentran en una condición de amenaza, caso

como por ejemplo de los líderes sociales de las comunidades, en este caso hablamos de prevención urgente; en casos de violación a los derechos humanos el Estado ha de implementar las acciones necesarias para evitar su repetición, valga la redundancia, nos referimos a las garantías de no repetición. La protección urgente busca salvaguardar el derecho a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas y comunidades en situación de riesgo, existiendo también un trato diferencial para quienes se encuentran en esta condición y además son niños, niñas, adolescentes y mujeres (Ley 1448, 2011).

### **2.2.19 Verdad**

La verdad es un componente que aporta al restablecimiento de los derechos a las víctimas, pero su alcance trasciende hasta la sociedad colombiana en sí misma, con el esclarecimiento de los hechos del conflicto armado se va construyendo una identidad nacional, la cultura política, formas de participación, y paulatinamente se llega a materializar los principios de la democracia liberal en los cuales se reconoce el Estado colombiano a través de su carta constitucional. El componente de la verdad reconoce a las víctimas y sus familiares lo acontecido durante el desarrollo del conflicto armado, y específicamente el hecho que vulneró sus derechos, sin parcialidades como el carácter institucional o subversivo del victimario. El artículo 23 de la Ley 1448 de 2011 señala el derecho de las víctimas a la verdad en los siguientes términos.

Artículo 23. Derecho a la Verdad. Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al

esclarecimiento de su paradero. La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas. El Estado debe garantizar el derecho y acceso a la información por parte de la víctima, sus representantes y abogados con el objeto de posibilitar la materialización de sus derechos, en el marco de las normas que establecen reserva legal y regulan el manejo de información confidencial (Ley 1448, 2011).

El componente de la verdad en la ley debe diferenciarse en dos dimensiones, la primera es la verdad histórica en donde instituciones de diferente tipo y la sociedad civil participan en el ejercicio de memoria histórica y en tanto verdad del conflicto; mientras que la otra dimensión hace referencia a la verdad judicial, la cual es producto de los procesos judiciales en curso con los actores parte del conflicto armado, es de anotar, que si bien es cierto, los procesos judiciales hacen parte del componente justicia, de él emanan datos que son considerados propios de la verdad.

El derecho a la verdad se estipula tanto en la Ley 1448 de 2011, como en la Ley 1424 de 2010, las cuales serán implementadas por medio del Plan Nacional de Víctimas, el Programa Nacional de Derechos Humanos y Memoria Histórica, se ha de crear el Centro de Memoria Histórica que como institución ha de adelantar investigaciones académicas para la disposición de las personas en general, aportando con ello al esclarecimiento de la verdad sin perjuicio de las víctimas y valga anotar, del investigador.

Artículo 146. Centro de Memoria Histórica. Créase el Centro de la Memoria Histórica, como establecimiento público del orden nacional, adscrito al Departamento Administrativo

de la Presidencia de la República, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, el Centro de Memoria Histórica tendrá como sede principal la ciudad de Bogotá, D. C. Ver Decreto Nacional 4803 de 2011.

Artículo 147. Objeto, Estructura y Funcionamiento. El Centro de Memoria Histórica tendrá como objeto reunir y recuperar todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio relativos a las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley. La información recogida será puesta a disposición de los interesados, de los investigadores y de los ciudadanos en general, mediante actividades museísticas, pedagógicas y cuantas sean necesarias para proporcionar y enriquecer el conocimiento de la historia política y social de Colombia. Los investigadores y funcionarios del Centro de Memoria Histórica no podrán ser demandados civilmente ni investigados penalmente por las afirmaciones realizadas en sus informes. El Gobierno Nacional determinará la estructura, el funcionamiento y alcances del Centro de Memoria Histórica (Ley 1448, 2011).

Son muchos los referente internacionales, jurídicos y académicos, que abordan la importancia del esclarecimiento de la verdad, pues de ella parte el ejercicio de la justicia, sea penal o restaurativa, permite la politización de la sociedad, la participación y por sobretodo, es un elemento de vital importancia para la no repetición de los hechos victimizantes.

### 2.2.20 Justicia

La ley 1448 de 2011 señala que la justicia ha de buscar la reparación integral de las víctimas, lo que trasciende las medidas asistenciales hacia el esclarecimiento de los hechos con la verdad, se guarda los principios de la justicia transicional, en donde las medidas



punitivas pueden ser modificadas o sustituidas parcialmente por acciones materiales y simbólicas por parte de los victimarios en pro de los derechos de las víctimas, es decir el victimario restituye en la medida de las posibilidades a la víctima. Sobre este particular el artículo ocho de la ley en mención señala lo siguiente:

Artículo 8. Justicia transicional. Entiéndase por justicia transicional los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible (Ley 1448, 2011).

El derecho a la justicia de las víctimas contempla la verdad y el acceso a la justicia, esto significa la materialización del elemento anteriormente presentado (La verdad) y la atención y apoyo que reciben las víctimas en los procesos judiciales de Justicia y Paz, procesos de justicia ordinaria o los que ha de emprender en la actualidad con la JEP, que si bien es cierto contempla nuevos lineamientos para la búsqueda de la verdad, podrían considerarse complementarios con esta ley.

## Capítulo 3. Descripción del desarrollo del conflicto armado en el Catatumbo.

### 3.1 Contextualización

Realizar una descripción del conflicto armado en el municipio de Ocaña, región del Catatumbo, implica una aproximación al proceso de colonización que se ha desarrollado en este territorio, pues este se encuentra estrechamente ligado a las causas estructurales del conflicto y por tanto, de los hechos víctimizantes de los pobladores de la región. El proceso de colonización se desarrolló en tres momentos fundamentales, el primero comprende a la bonanza cafetera y tabacalera durante la segunda mitad del siglo XIX, en donde los principales afectados fueron las comunidades indígenas que vieron deteriorado su territorio y cultura por las dinámicas que estableció la actividad empresarial del tabaco y café, sin mencionar la llegada de colonos en búsqueda de condiciones favorables para desarrollar emprendimientos agrícolas. Por razones de brevedad describiremos el proceso de colonización a partir del segundo momento, a mediados del siglo XX con la violencia bipartidista y la bonanza petrolera, pues en este periodo se presentan los primeros hechos de conflicto armado interno como lo comprendemos en la actualidad; el tercer momento se considera desde inicios del siglo XXI, con la incursión paramilitar en la región, posteriores desmovilizaciones y aparición de nuevos actores irregulares (Gutiérrez Montenegro, 2016).

El conflicto armado colombiano tiene sus antecedentes durante la primera mitad del siglo XX, periodo durante el cual el principal mecanismo para obtener el poder fue el uso de las armas por parte de los dos partidos tradicionales, liberal y conservador, que representaban los intereses de sectores de la sociedad privilegiados, si bien es cierto la población se identificaba con los principios ideológicos de algún partido, normalmente no tenían

participación activa en la toma de decisiones y la ejecución de acciones en su grupo político. Este bipartidismo que sustentaba las relaciones de poder por medio de las armas, se transforma en 1958 con el frente nacional, esto quedaría aparente solución al sectarismo bipartidista con la rotación en el poder de manera que cada proyecto implementaba sus principios ideológicos y programas de gobierno, teniendo la participación en algunas instancias del poder del partido contrario, pretendiendo con ello equilibrar la relaciones políticas y eliminar el uso de las armas para acabar con el contrincante y ejercer el poder (Gutiérrez Montenegro, 2016).

Con la revolución cubana se acrecienta la idea para el establecimiento del socialismo el uso de las armas es un instrumento legítimo, lo que dio la aparición de organizaciones insurgentes como las FARC, el ELN y EPL. Cabe señalar que casos como el chileno, en donde Salvador Allende asume la presidencia por medio de los mecanismos de participación democráticos daban lugar al interrogante de la necesidad real y legítima del uso de las armas o no.

En el caso del contexto nacional, el bipartidismo excluía las propuestas políticas alternas, incluso llegando a criminalizarlas, como aconteció con el acto legislativo 6 de 1954, donde su primer artículo reza “*Queda prohibida la actividad política del comunismo internacional. La ley reglamentará la manera de hacer efectiva esta prohibición*”; lo que género unas difíciles condiciones para ejercer la oposición, deslegitimando el poder instituido, y propiciando los levantamientos armados por parte de nuevos actores sociales. Es de anotar que el aparato institucional público no tenía la capacidad de gobernar efectivamente todo el territorio nacional, este vacío fue asumido por organizaciones o individuos poderosos

de las regiones, quienes asumieron el rol del Estado regulando las relaciones sociales, económicas y políticas.

### 3.2 Antecedentes del conflicto armado en el Catatumbo

Bajo el bipolarismo internacional, el bipartidismo en Colombia y las relaciones internacionales en donde Colombia asume el papel de proveedor de materias primas para países altamente industrializados como Estados Unidos, se adelantan una serie de exploraciones en el territorio nacional en búsqueda de recursos naturales, especialmente de petróleo, en donde el departamento de Norte de Santander atraía especial interés.

La explotación petrolera en Colombia se inició bajo el gobierno de Rafael Reyes en el año de 1905, con la concesión Barco y de Mares el Catatumbo cobra importancia para la actividad extractivista, pues hasta ese momento se consideraba una zona selvática rica en flora, fauna y agua, poblada por indígenas Motilón Bari y Yariguíes, quienes se resistieron al proceso de colonización por parte de las empresas petroleras y de la población ajena a su territorio, a pesar de ello el pueblo Motilón Bari tuvo un gran detrimento en su territorio y cultura, mientras que el pueblo Yariguíes desapareció física y culturalmente. Sobre este referente se pronuncia Burgos González (2006), de la siguiente manera:

La entrada de las empresas petroleras a estas zonas significó una profunda transformación de los ecosistemas y del uso del territorio, pues las selvas no intervenidas pasaron a ser, gracias la explotación petrolera, “baldíos” disponibles para la colonización por parte de población que buscaba tener acceso a nuevas tierras (Burgos González, 2006).

En el departamento de Norte de Santander la concesión Barco permitió la exploración y explotación del petróleo en la región del Catatumbo, esta actividad fue desarrollada desde 1931 por las empresas Colombian Petroleum Company y South American Gulf Oil Co. Como señalamos anteriormente, las comunidades indígenas originarias del territorio hicieron resistencia a la incursión de las petroleras, por lo cual el Estado, en lugar de salvaguardar la integridad de los indígenas, brindó garantías para la actividad extractivista, a tal grado de emprender acciones militares contra los indígenas.

El gobierno prestará a las compañías contratantes la protección debida para prevenir o repeler las tribus de motilonos o salvajes que moran en las regiones de que hacen parte los terrenos materia de este contrato, lo que se hará por medio de cuerpos de Policía armada o de fuerza pública (INDEC, 1971).

La bonanza petrolera resulto no dando las condiciones esperadas por los colonos, pues no conseguían vincularse a la actividad laboral de la empresa y a la par tenían grandes dificultades para acceder a la tierra y formalizar su tenencia para emprender una actividad agrícola sostenible en términos económicos, convirtiéndose así los cultivos de coca en una posibilidad económica. Resulta pertinente señalar que las diferentes entidades territoriales implementaban algunas acciones que resultaban insuficientes para dar respuesta a las demandas sociales, de manera que se puede considerar que aún en el siglo XXI el Estado sigue siendo ausente en el Catatumbo. Sobre este referente Ó Loingsigh, (2008) presenta la lectura del campesinado de la región, pues manifiestan que “nos vemos obligados a sembrar la coca como salida desesperada a nuestra caótica situación; estos cultivos mejoraron un poco

el nivel de vida de las gentes, pero los problemas sociales permanecieron intactos (Ó Loingsigh, 2008).

Así pues, ni la actividad petrolera ni la agropecuaria llegan a satisfacer las necesidades de los habitantes del territorio, potencializando los conflictos que son caldo de cultivo para el conflicto armado. Las organizaciones guerrilleras, especialmente las FARC son quienes contribuyeron al nacimiento y desarrollo factico del narcotráfico en la región, pero es el vacío institucional el que impidió el desarrollo agropecuario integral. Con la bonanza cocalera los grupos armados ilegales tomaron control territorial del Catatumbo y fortalecieron sus estructuras, lo que significa que los cuerpos militares presentes cuentan con gran capacidad bélica, manteniendo el enfrentamiento por años y por tanto, generando miles de víctimas, que finalmente son quienes ha visto vulnerados sus derechos y no tienen condiciones para alguna actividad productiva legal.

### **3.3 Conflicto armado en el Catatumbo**

El departamento de Norte de Santander ha estado inmerso en conflictos sociales, políticos y económicos desde que se inició el proceso de colonización, el Estado en defensa de la actividad extractivista ha menoscabado la integridad de pueblos indígenas y tampoco reguló las condiciones laborales de quienes se vinculaban con estas empresas, estas condiciones fueron contribuyendo a la animadversión en la población hacia el Estado, lo cual sería capitalizado por los grupos ilegales con la legitimación de su discurso, sumas a sus filas y recursos económicos.

El conflicto armado en el Catatumbo ha estado marcado por la pretensión de controlar el territorio y la consecución de unos objetivos políticos acorde a las orientaciones de cada organización ilegal. El conflicto armado asumía la forma que resultara pertinente según su necesidad y el contexto del momento, así en momentos apostaba por la legitimidad de su discurso y emprendían trabajos organizativos en los sectores sociales que les era posible; mientras que cuando había choques entre los actores irregulares por el control del territorio se presentaba la confrontación armada entre las partes. La historia del conflicto armado en el Catatumbo cuenta con tres momentos fundamentales, el primero es la consolidación de las organizaciones guerrilleras; el segundo es la incursión paramilitar en el Catatumbo; y el tercero comprende las desmovilizaciones y procesos de rearme de nuevas estructuras ilegales (Torres, 2015).

Así pues, el ELN, EPL y las organizaciones postdesmovilizadas del paramilitarismo han re posicionado sus estructuras en el territorio alrededor de los cultivos de coca, la discusión ideológica y política ha pasado un segundo plano más no se ha perdido, especialmente en el caso del ELN. Ahora, tras la firma de los diálogos de la Habana y la dejación de armas por parte de las FARC, el proceso de reposicionamiento se ha incrementado por parte de las Águilas Negras y el EPL, es de anotar que actualmente el ELN adelanta diálogos de paz con el gobierno nacional, que de llegar a feliz término potenciaría el proceso de reposicionamiento de las estructuras ilegales que aún persisten en el territorio (Carvajal Oquendo, 2017).

Los habitantes del departamento del Norte de Santander, especialmente los de la zona del Catatumbo, han sido testigos de cómo su territorio es el campo de combate para la

implementación de la industria extractivista, mega proyectos agropecuarios y el narcotráfico, estas personas a quienes se les ha vulnerado sus derechos, sea por medio de masacres, torturas, desapariciones o desplazamiento, esperan que el Estado en cumplimiento de sus funciones lo repare integralmente, se establezca la verdad de los hechos, y puedan restablecer su calidad de vida en condiciones de dignidad.



**Capítulo 4. Análisis del Plan de acción territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (PAT) del municipio de Ocaña, Norte de Santander, para superar el estado de cosas inconstitucionales.**

**4.1 Descripción de la política pública de atención a víctimas del conflicto armado en Ocaña.**

El conflicto armado en la zona del Catatumbo ha sido cruento, las FARC, ELN, EPL, AUC que incluso la fuerza pública han tomado los territorios como campo de combate, siendo el municipio de Ocaña uno de los tantos afectados, sea por medio de secuestros, extorsión, asesinatos selectivos, desplazamiento forzado, o uso indiscriminado de la fuerza, lo que se traduce no sólo en bajas entre las partes en confrontación, sino una multiplicidad de hechos víctimizantes en la población civil y además de ello, el municipio ha sido centro de recepción para población desplazada de su zona rural y de otros municipios; esa razón de esto, además de los diferentes mandatos legales que se han formulado diferentes medidas para dar atención integral a las víctimas y progresivamente restablecer sus derechos.

El municipio de Ocaña está focalizado por la Unidad de Restitución de Tierras, para que adelante en procesos de restitución en el corregimiento de Otaré, y también de reparación colectiva en el corregimiento de Pueblo Nuevo; en cuanto a procesos de retorno, el municipio de propiciar las condiciones acordes a lo que manda la ley 1448 de 2011 en Cerro de las Flores, Cerró de Montenegro y la Pacha. Es de anotar que la población de víctimas en el municipio supera las 6000 personas, por lo cual es impostergable la formulación, gestión y

ejecución de la política pública de víctimas, la cual cuenta con la participación de esta población y de diferentes organizaciones sociales articuladas en la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas (PAT Ocaña, 2016).

Ante tal situación y en cumplimiento con las leyes concernientes a la atención a víctimas, el municipio de Ocaña dar respuesta a las demandas de la población víctima por medio del Plan de Acción Territorial para la Prevención, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, para la vigencia 2016-2019, que para el caso de nuestra competencia será evaluada su eficacia a la luz de la norma jurídica, durante el año 2016 y 2017.

En aras de brindar una atención integral a la población víctima, el municipio ha delegado un funcionario como enlace municipal de víctimas, el cual cuenta con dos colaboradores para recepcionar las necesidades de las víctimas del municipio. Institucionalmente se crearon cuatro subcomités para el diseño, implementación y monitoreo de la política pública de víctimas, especialmente para los componentes de prevención y protección, atención y asistencia, reparación integral, verdad y justicia; contemplando también los ejes transversales que mandan a la ley y el enfoque diferencial para intervenir a la población que así lo requiera (PAT Ocaña, 2016).

En el plan de desarrollo del municipio se plantea el programa víctimas del conflicto armado interno, a partir del cual el municipio proyecta las acciones que efectuará durante el período de gobierno para atender a las víctimas, el primer objetivo que persigue el PAT es la atención humanitaria y emergencia para los desplazados por acciones violentas, para

proseguir con la protección y la restitución socioeconómica de los mismos bajo el marco que establece la Ley 1448 de 2011. Sobre este referente el PAT señala:

En cumplimiento a la Ley 1448 de 2011 y a la Política Pública para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado la cual contempla los componentes de Prevención y Protección, Atención y Asistencia; Reparación Integral, Verdad y Justicia; y ejes Transversales con sus respectivas medidas, se establecen acciones incluidas en el plan de desarrollo 2016-2019 (PAT Ocaña, 2016).

#### **4.2 Plan De Acción Territorial Para La Asistencia, Atención Y Reparación Integral A Las Víctimas.**

En primera instancia, el municipio de Ocaña en el PAT presenta un diagnóstico de tipo demográfico sobre la población víctima del conflicto armado en el municipio según el tipo de medida o derecho vulnerado, arrojando los siguientes datos.

**Tabla 2. Diagnóstico demográfico.**

<b>Derecho o Medida</b>	<b>Número de PERSONAS con necesidades identificadas *</b>
Identificación	129
Seguridad Alimentaria	311
Asistencia Funeraria	0
Libreta Militar	4723
Vivienda Rural	0
Vivienda Urbana	0
Salud Afiliación	103
Atención Psicosocial	389
Educación	202
Reunificación Familiar	0
Generación Ingresos	160
<b>TOTAL DE VICTIMAS</b>	<b>6017</b>

Tomado del (PAT Ocaña, 2016).

Mientras que la caracterización del hecho victimizante en esta población del municipio de Ocaña, en datos cuantitativos totales, sin discriminación de edad u otra característica, son los siguientes.

**Tabla 3. Hecho victimizante.**

Hecho Victimizante	Total, por grupo		
	Mujer	Hombre	LGBTI
Acto Terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	54	88	0
Amenaza	147	132	0
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	85	4	2
Desaparición forzada	81	67	0
Desplazamiento forzado	1401	3 12757	0
Homicidio	892	938	0
Mina Antipersonal, Munición Sin Explotar y Artefacto Explosivo	4	31	0
Secuestro	130	333	0
Tortura	0	15	0
Vinculación de niños, niñas y adolescentes	2	8	0
Abandono o Despojo forzado de tierras	0	0	0
Pérdida de Bienes muebles e inmuebles	14	36	0

Tomado del (PAT Ocaña, 2016)

En cuanto a la línea programática, se enuncia la intervención a la población de víctimas con diferentes programas y proyectos en los componentes de prevención y protección, atención y reparación integral; las medidas a ejecutar corresponden a los componentes anteriormente mencionados en correspondencia con lo que dicta la Ley 1448 de 2011, es decir prevención temprana, urgente y protección patrimonial; ayuda humanitaria inmediata, vivienda, identificación, salud, educación, generación de ingresos, asistencia funeraria; memoria histórica y medidas de restitución individual y colectiva. A continuación, presento sintéticamente la información anteriormente mencionada y los programas o proyectos que se propuso desarrollar en el municipio, pues finalmente son estas las acciones fácticas, las que

se materializaran en la atención a las víctimas y ayudan a la superación del estado de cosas inconstitucionales.

Mapa de política Pública para la atención y reparación a víctimas		PROGRAMA O PROYECTO	PRESUPUESTO 2016			PRESUPUESTO 2017		
COMPONENTES	MEDIDAS		Recursos Propios	Sistema General de Participaciones	Total	Recursos Propios	Sistema General de Participaciones	Total
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	Prevención Temprana	PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN) <b>Actualizar e implementación Plan de Contingencia</b>	\$11.025.000.00		<b>\$11.025.000.00</b>	\$ 11.355.750		<b>\$ 11.355.750</b>
		PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN) <b>Actualizar e implementar el plan de prevención y protección</b>	\$300.000.00		<b>\$300.000.00</b>	\$309.000.00		<b>\$309.000.00</b>

	<p>PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA</p> <p>PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN)</p> <p><b>Elaboración de talleres de prevención de accidentes e incidentes por MAP,MUSE, AEI, y comportamientos seguros dirigidos a JAC del sector urbano y rural</b></p>	\$150.000.00		<b>\$150.000.00</b>	\$154.500.00		<b>\$154.500.00</b>
	<p>PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA, PROYECTO: <b>Apoyo al desarrollo de procesos de formación musical y artísticas de niños, niñas y adolescentes victimas del conflicto armado.</b></p>	\$11.000.000.00		<b>\$11.000.000.00</b>	\$11.330.000		<b>\$11.330.000.00</b>
	<p>PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA</p> <p>PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN)</p> <p><b>Elaboración de talleres de prevención de accidentes e incidentes por MAP,MUSE, AEI, y comportamientos seguros dirigidos a NNA y docentes del sector urbano y rural</b></p>	\$150.000.00		<b>\$150.000.00</b>	\$154.500.00		<b>\$154.500.00</b>

	Prevencción Urgente (protección)	<p>PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA</p> <p>PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN)</p> <p><b>Realizar monitoreos y seguimientos a las situaciones de riesgo y vulnerabilidad de los DDHH en el sector rural y urbano</b></p>	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>
	Protección de Bienes patrimonial es, tierras y territorios (*)	<p>PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA</p> <p>PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN)</p> <p><b>Realizar seguimiento y monitoreos sobre la enajenación de bienes urbanos y rurales</b></p>	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>



ATENCIÓN	Información y Orientación	<p>PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA</p> <p>PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN)</p> <p><b>Garantizar los recursos para el funcionamiento del punto de atención a víctimas (Enlace, dos apoyos permanentes y uno de servicios generales) y centro regional a víctimas (Mantenimiento de infraestructura y servicios públicos)</b></p>	\$1.000.000.00		<b>\$1.000.000.00</b>	\$1.030.000		<b>\$1.030.000.00</b>
		<p>PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA</p> <p>PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN)</p> <p><b>Brindar atención y orientación a víctimas del conflicto armado que soliciten acompañamiento psicosocial en el punto de atención</b></p>	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>
		<p>PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA</p> <p>PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención,</p>	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>

	protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN) <b>Atender a las víctimas del conflicto armado que soliciten información y orientación a través del punto de atención</b>						
Ayuda Humanitaria Inmediata Desplazamiento y otros hechos victimizantes Ley 1448 del 2011	PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA PROYECTO: <b>Atención humanitaria y de emergencia para las personas en condiciones de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes del conflicto armado</b>	\$42.000.000.00		<b>\$42.000.000.00</b>	\$ 43.260.000.00		<b>\$ 43.260.000.00</b>
Vivienda	PROGRAMA: VIVIENDA DIGNA PARA LAS FAMILIAS OCAÑERAS, PROYECTO: Mejoramiento de vivienda en el sector urbano y rural		\$ 24.000.000.00	<b>\$24.000.000.00</b>	\$24.720.000	\$ 24.720.000	<b>\$ 49.440.000.00</b>
	PROGRAMA: VIVIENDA DIGNA PARA LAS FAMILIAS OCAÑERAS, PROYECTO: Legalización de predios		\$ 31.500.000.00	<b>\$ 31.500.000.00</b>	\$ 63.000.000.00	\$ 32.445.000	<b>\$ 95.445.000.00</b>
Identificación	PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN) <b>Apoyar la realización de jornadas para la expedición de documentos de identidad (Registro civil, tarjeta de identidad y cédula de ciudadanía)</b>	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>

		<b>de las víctimas del conflicto armado</b>						
Salud		PROGRAMA: REGIMEN SUBSIDIADO, PROYECTO: cobertura universal en régimen subsidiado <b>Garantizar la afiliación de la población víctima al sistema general de servicio de seguridad social- SGSSS</b>	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>
		PROGRAMA: REGIMEN SUBSIDIADO, PROYECTO: cobertura universal en régimen subsidiado: jornadas <b>de vacunación para atención a NNA víctimas del conflicto armado con esquema de vacunación completo</b>	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>
		PROGRAMA: REGIMEN SUBSIDIADO, PROYECTO: cobertura universal en régimen subsidiado <b>brigadas de salud dirigidas a NNA en orientación de derechos sexuales y reproductivos</b>	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>
		PROGRAMA: REGIMEN SUBSIDIADO, PROYECTO: cobertura universal en régimen subsidiado: <b>Charlas dirigidas a las EPS, IPS sobre la ruta de acceso al derecho a la salud de la población víctima del conflicto</b>	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>
		PROGRAMA: REGIMEN SUBSIDIADO, PROYECTO: <b>cobertura universal en régimen subsidiado: Gestión para la remisión y atención especializada de la población víctima en Hospitales de (Nivel III y IV)</b>	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>
Educación		PROGRAMA: FOMENTAR LA PERMANENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO, PROYECTO: <b>Transporte Escolar. Priorizar el transporte escolar a los NNAJ víctimas del conflicto armado</b>		\$38.566.500	<b>\$38.566.500.00</b>		\$39.723.495	<b>\$39.723.495.00</b>
		PROGRAMA, FOMENTAR LA PERMANENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO. PROYECTO:		\$48.119.898			\$49.563.495	<b>\$49.563.495.56</b>

		<b>Alimentación escolar. Priorizar a NNAJ víctimas beneficiados del programa de alimentación escolar</b>			<b>\$48.119.898.60</b>			
		PROGRAMA: CALIDAD EDUCATIVA, PROYECTO: <b>Apoyo a proyectos educativos transversales Garantizar el acceso a la educación a los NNAJ víctimas del conflicto</b>		\$ 26.666.666	<b>\$26.666.666.60</b>		\$27.466.666	<b>\$27.466.666.60</b>
		PROGRAMA: CALIDAD EDUCATIVA, PROYECTO: Implementar programas de educación para jóvenes y adultos hasta la básica y media. <b>Implementación de modelos educativos flexibles para jóvenes víctimas en extra edad</b>		\$500.000.00	<b>\$500.000.00</b>		\$515.000	

		PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN) <b>Realizar alianzas estratégicas con el SENA y organismos de Cooperación Internacional, para la capacitación y fortalecimiento de emprendimientos de la población víctima</b>	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>
	Asistencia Funeraria	PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN) <b>Garantizar el apoyo con auxilio de gastos funerarios en el marco del conflicto armado</b>	\$3.000.000.00		<b>\$3.000.000.00</b>	\$3.090.000		<b>\$ 3.090.000.00</b>
REPARACIÓN INTEGRAL	Protección y preservación de la memoria histórica	PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN)	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>

		<b>Realizar acompañamientos a nivel logístico y psicológico a las familias víctimas del conflicto armado en las versiones libres de los procesos de Justicia y Paz</b>						
Medidas de Restitución	Restitución Tierras	<p>PROGRAMA:          ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA</p> <p>PROYECTO          Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral.          (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN)</p> <p><b>Acompañamiento a proceso de restitución de tierras en zona micro focalizadas (Otaré)</b></p>	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>

		Retorno y Reubicaciones (*)	PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN) <b>Acompañamiento a los proceso de retorno (Cerro de las Flores, Cerro de Montenegro y La Pacha) y reubicaciones</b>	\$100.000.00		\$100.000.00	\$103.000.00		\$103.000.00
		Satisfacción - medidas para preservar y honrar la memoria de las víctimas (actos de homenaje y dignificación, conmemoración de fechas)	PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN) <b>Efectuar la conmemoración del "Día de la memoria y solidaridad con las víctimas"</b>	\$500.000.00		\$500.000.00	\$515.000.00		\$515.000.00

			<p>PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA</p> <p>PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN) <b>Construcción de la memoria histórica en el marco del conflicto armado del municipio de Ocaña</b></p>	\$500.000.00		<b>\$500.000.00</b>	\$515.000.00		<b>\$515.000.00</b>
			<p>PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA</p> <p>PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN) <b>Culminar el parque monumento "Testigo en silencio", ubicado en el barrio Brisas del Polaco</b></p>	\$500.000.00		<b>\$500.000.00</b>	\$515.000.00		<b>\$515.000.00</b>



		PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN) <b>Articular jornadas para la entrega efectiva de la libreta militar a jóvenes víctimas del conflicto armado</b>	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>
Reparación Colectiva		PROGRAMA: ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GENERO, EDAD Y ETNIA PROYECTO Implementación de acciones para el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. (circular 001 del 26 enero de 2016 de la PGN) <b>fortalecimiento a la construcción y aprobación del plan de Reparación Colectiva de la comunidad Pueblo Nuevo</b>	\$100.000.00		<b>\$100.000.00</b>	\$103.000.00		<b>\$103.000.00</b>

Elaboración propia a partir del (PAT Ocaña, 2016), Informe fiscal del PAT e informe de gestión municipal.

**Capítulo 5. Análisis del Plan de Acción Territorial para la Prevención,  
Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAT) del  
Municipio de Ocaña para superar el estado de cosas inconstitucionales  
periodo 2016 – 2017**

**5.1 Condiciones necesarias para la Superación del ECI**

La Corte Constitucional en su sentencia T-025 de 2004 determina que las condiciones para la superación del ECI comprende las acciones realizadas por las entidades públicas, incluyendo las políticas públicas de entidades territoriales como la Alcaldía del municipio de Ocaña, que permitan el goce efectivo de los derechos de las personas víctimas del conflicto armado, en especial desplazados. La superación del ECI no es específicamente los esfuerzos presupuestales realizados, la mejora o reformulación de políticas, o la creación de nuevas leyes o estructuras administrativas; estas son estrategias que se emplean para mejorar las condiciones de vida de las víctimas, que al ser efectivas conducen al ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en ese momento se puede declarar la superación del ECI.

Dado que el flagelo del conflicto armado a victimizado a millones de colombianos, el Estado ha de garantizar los derechos constitucionales a todas las personas por medio de los mecanismos que resulten pertinentes, sin embargo, con la vulneración generalizada y sistemática de los derechos se evidencia que existe un incumplimiento en esta materia, sea por las falencias de las políticas públicas, la falta de voluntad de las autoridades, las carencias presupuestales o cualquier otra causa, por lo cual la honorable Corte Constitucional procede a ordenar una serie de acciones para solucionar la problemática, determinando unos criterios

específicos para hacer seguimiento a los avances en la superación del ECI, las cuales presento en el Auto 185 de 2004, donde básicamente formula cuatro niveles de satisfacción de los derechos, los cuales son:

Incumplimiento (a) cuando no exista información sobre la conclusión de las acciones; (b) cuando haya manifestación expresa de la entidad sobre la decisión de no iniciar, continuar o concluir una determinada acción respecto de alguno de los mínimos definidos en la Sentencia T-025 de 2004; (c) cuando no se realicen acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, o cuando su realización se retarda por un período irrazonablemente prolongado –teniendo en cuenta los plazos que establezca la ley, el cronograma fijado por la entidad responsable y la necesidad de atención; o (d) cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos sólo se concrete en la expresión de ideas o propósitos, en la realización de reuniones o de trámites, en el diseño o adopción de medidas de carácter general, en los cuales los desplazados no son prioridad, o en la adopción de planes y programas específicos, sin que se ejecute alguna acción encaminada a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos;

Cumplimiento bajo. cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se refiera a la ejecución de planes y programas específicos, cuyo impacto cobije hasta la tercera parte de la población desplazada desprotegida, o cuando la ejecución de planes y programas específicos, cualquiera que sea su cobertura, no se realice de manera oportuna –teniendo en cuenta los

plazos que establezca la ley, el cronograma fijado por la entidad responsable y la necesidad de atención;

Cumplimiento medio cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes y programas específicos cuyo impacto cobije entre una tercera y dos terceras partes de la población desplazada desprotegida;

Incumplimiento alto cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes específicos cuyo impacto beneficie a más de las dos terceras partes de la población y, si bien no incide sobre la totalidad de la población desplazada desprotegida, tenga el potencial de cubrir efectiva y oportunamente a todos los desplazados, en todo el territorio nacional. Como se verá más adelante, aunque estos niveles de cumplimiento pueden ser utilizados con provecho para determinar criterios de superación del ECI, la Corte no los ha retomado en su jurisprudencia posterior. En particular, es llamativo que no los haya aplicado a la evaluación más explícita que ha hecho sobre la superación del ECI de la población desplazada (Auto 185 , 2004).

## **5.2 Análisis del PAT y la superación de ECI.**

Como hemos podido ver en el trascurso de la investigación, el PAT es la política pública para atender a las víctimas del conflicto armado en el municipio de Ocaña recogiendo las orientaciones legales de la ley 1448 de 2011 y las ordenes de la honorable Corte

Constitucional, en esta se estipulan unos elementos fundamentales para la atención integral y restitución de derechos de quienes se han visto afectados por la violencia, lo que posibilita aproximarnos a la efectividad de las acciones implementadas para la superación del ECI en el municipio. A continuación, presentaremos las acciones implementadas en el marco del PAT para determinar si cumple cabalmente lo que mandar a la Corte y ley, y en esta medida si se avanza realmente en la atención a víctimas y superación del ECI.

Durante el año 2016 el municipio de Ocaña implementó un proyecto para la atención humanitaria inmediata de personas desplazadas por el conflicto armado interno, la asistencia consistió en ayudas económicas por concepto de auxilio funerario, alojamiento y transporte, habiendo destinado la suma de 23'130.220, presentando un porcentaje de ejecución del 100% según el plan de desarrollo municipal, es de anotar que ni en el plan de desarrollo municipal, ni el PAT o el informe de rendición de cuentas del año 2016 se menciona específicamente la cantidad de personas asistidas, siendo este porcentaje sustentado en el indicador de acción realizada y no de población intervenida (Rendición de cuentas plan de desarrollo Ocaña , 2016).

Sobre este particular, la Corte señala en su Auto 373 de 2016 que según los informes recibidos por el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), persisten las fallas en la implementación del Auto 205, por su parte la Defensoría del Pueblo concluyó, a partir de la información suministrada por los equipos en terreno de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, que las fallas impiden la práctica, entrega efectiva, completa y oportuna de la ayuda inmediata, en muchos casos insuficiente para satisfacer las necesidades apremiantes de la población víctima

de desplazamiento. En el caso específico del municipio de Ocaña, se señala que la entrega de ayudas presenta inconsistencias y demoras de planeación, gestión y ejecución, por lo cual las ayudas se entregan a mediados del año, utilizando mecanismos de subsidiariedad (Auto 373 , 2016).

En materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral, el municipio acompañó a las víctimas del conflicto por medio de jornadas de asesorías jurídicas, psicosociales y pedagógicas en aras de dar a conocer los derechos que reconocen la ley 1448 de 2011 y dar respuesta a las inquietudes de las personas que asistían ante las dependencias institucionales; también desarrolló capacitaciones a jóvenes sobre liderazgo y emprendimientos para la paz y el post conflicto, con lo que busca que las víctimas del conflicto armado vaya generando unas condiciones socioeconómicas que les permitan la reinserción en la vida bajo las nuevas condiciones, la pervivencia bajo las nuevas condiciones a las que se exponen las víctimas; en el mismo año se desarrolló mancomunadamente con la fuerza pública la entrega de libretas militares a 150 jóvenes víctimas de desplazamiento forzado, pues ellos pueden optar de la exoneración de este servicio militar, y al contar con la libreta sus posibilidades laborales se acrecienta (Rendición de cuentas plan de desarrollo Ocaña , 2016).

La atención a víctimas por parte del municipio de Ocaña enfatizó en el desarrollo de sus labores en las capacitaciones, en este orden de ideas se dictó un taller sobre restitución de tierras con la participación de 50 personas tanto de la zona urbana como rural por medio de GIZ-PROPAZ; siguiendo con los talleres se dictó una capacitación sobre prevención de accidentes e incidentes con minas antipersona, municiones sin explotar y artefactos

explosivos improvisados, explicando cuál es el modo de proceder ante la aparición de estos artefactos en zonas urbanas y rurales e instituciones educativas (Rendición de cuentas plan de desarrollo Ocaña , 2016)..

A partir del enfoque diferencial se desarrollaron unos talleres sobre derechos sexuales y reproductivos con niños, niñas y adolescentes de la población víctima del conflicto armado; de igual manera se dio atención en salud a las víctimas del conflicto con toma de citologías y evaluaciones médicas generales, en el caso de la población LGBTI del municipio se dictaron talleres de derechos sexuales y salud con enfoque diferencial. Finalmente se propuso la creación del Centro de memoria histórica para las víctimas del municipio de Ocaña, recogiendo los lineamientos de la ley 1448 de 2011 y el PAT (Rendición de cuentas plan de desarrollo Ocaña , 2016).

Como podemos ver, en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral el municipio se ha enfocado en dictar talleres de orientación, más no ha adelantado ningún proyecto de tipo productivo para la reparación socioeconómica o reparación simbólica y mucho menos material para las víctimas. Es de suprema importancia que se considere la posibilidad de crear el centro de memoria histórica, más no se hayan datos sobre destinación de recursos para diagnósticos, investigaciones académicas, seguimiento jurídico a procesos contra los victimarios, aproximaciones etnográficas o gestiones interinstitucionales con las demás entidades territoriales o de cooperación internacional, de manera que este componente de la política pública es netamente informativo, que a pesar de su gran valor, no logra trascender en condiciones materiales de existencia que reivindicuen

los derechos, la dignidad y la condición de persona humana que plantea el marco normativo nacional.

Resulta supremamente curioso, como en el informe de gestión municipal se señala que para este componente se han destinado cero recursos económicos, más el porcentaje de cumplimiento es del 100%, mientras que en el PAT se propone desarrollar proyectos y actividades por más de 45'000.000 con acciones como brigadas de salud, transporte escolar, vivienda, capacitaciones, reparación integral tanto individual como colectiva, entre otras que pueden ser vistas en la tabla anteriormente presentada, de manera que es posible considerar como ineficaz este componente de vital importancia en la atención a víctimas del conflicto armado.

En este componente, la Corte señala que el cumplimiento de sus ordenanzas es bajo , pues a pesar de los avances efectuados por el Gobierno y las entidades territoriales, tales como la creación de la Unidad Nacional de Protección, el fortalecimiento de la ruta individual de protección; siguen persistiendo problemas en cuanto al trabajo interinstitucional en la materia, incluso se presentan confusiones en la ejecución de acciones de la Ruta Individual de protección, con la Política de Prevención y Protección del Desplazamiento.

A pesar de que el Gobierno Nacional parece haber cumplido con varias de las metas que estableció a corto, mediano y largo plazo en informes anteriores, **(ii)** la respuesta estatal todavía no permite subsanar las situaciones de riesgo que se están presentando en amplias regiones del país. Lo anterior, como resultado de los rezagos que persisten en la ejecución de los Planes Integrales de Prevención y Protección, así como en su articulación con los planes



de desarrollo municipal y departamental, que se acentúan en aquellas entidades territoriales débiles en materia administrativa, presupuestal e institucional. Sobre esta materia, el Auto 373 señala

Así las cosas, al examinar si las líneas de la política nacional en prevención-protección, articuladas con los programas locales mediante la formulación y adopción de los planes territoriales (PAT,s y Planes Integrales de Prevención y Protección), permiten subsanar las situaciones de riesgo, la Defensoría del Pueblo concluyó lo siguiente: “no se observan medidas para mitigar y subsanar las causas de fondo, lo cual explica por qué existen indicadores de riesgo de victimización sostenidos en el tiempo (de hasta cuatro años) // Las políticas deben ser cursos de acción para subsanar o anticiparse a situaciones que generan el riesgo a que se vulneran los derechos a la vida, libertad e integridad y no sólo un conjunto de medidas para responder ante coyunturas (Auto 373 , 2016).

Además de ello, recalca que existen dificultades presupuestales para la ejecución de programas y proyectos de prevención y protección, también hay falta de capacidad administrativa y técnica para abordar las problemáticas que se presentan en los municipios.

Seguidamente, se informa que se han otorgado 126 becas para estudio en la Universidad Francisco de Paula Santander a víctimas del conflicto armado, habiéndose destinado \$27'562.496, lo cual resulta un gran acierto en el cumplimiento del PAT, pues fue formulado y cumplido en un 100%, esta medida posibilita el crecimiento humano de la víctima, ayuda a restaurar el tejido social y potencializa la capacidad productiva de la región (Rendición de cuentas plan de desarrollo Ocaña , 2016).

El municipio de Ocaña, ante la conmemoración del día nacional de los derechos humanos, convocó a las víctimas del conflicto armado y a la sociedad en general a una jornada lúdica recreativa en donde se dieron orientaciones para la prevención de reclutamiento forzado; se dio atención a niñas, niños y jóvenes por medio del proyecto “Mambrú no fue a la guerra” en donde participaron los NNAJ para que conocieran sus derechos y puedan reclamar garantías a sus derechos humanos, se prestó especial atención a los menores del barrio Colinas de la Provincia. Para esta actividad no se destinó ningún recurso económico, más la población intervenida con las actividades realizadas fue de 150 personas, con la ayuda de la Agencia Colombiana de Reintegración. Esta medida de asistencia es eficaz en la medida que intervino una población de menores considerable, además los recursos económicos se emplearon bajo los principios de racionalidad, pues el municipio pudo contenerlos y posiblemente destinarlos a nuevas actividades para su atención integral en Ocaña (Rendición de cuentas plan de desarrollo Ocaña , 2016).

Según la Sentencia T-025 de 2004, el Estado deberá de garantizar cobertura y gratuidad en el servicio educativo; disminuir hasta eliminar la inasistencia y deserción escolar; ubicación y caracterización de los menores desplazados excluidos del sistema educativo; implementación de modelos pedagógicos acorde a las particularidades de esta población y programas educativos para personas en extra-edad. La Corte resalta los avances en cobertura, pero señala que en comparación con el resto de la población nacional, sigue siendo inferior en la población desplazada, además de no tener mayor progreso en comparación con el año 2010. En el caso de educación preescolar, las medidas son bajas, pues no presenta variación desde el año 2007, mientras que en la población no desplazada, la cobertura a incrementado

un 8% en este periodo; de manera semejante ocurre con la educación superior, en donde el promedio nacional es de 27.6%, mientras que en la población desplazada es de 8.8%. Por esto, la honorable Corte Constitucional considera que la población desplazada aun no goza del derecho a la educación en la misma proporción de la población colombiana en general, lo que impide establecer como superado el ECI en esta materia (Auto 373 , 2016).

Finalmente, durante el año 2016 el municipio de Ocaña destino la suma de \$3'900.000 para el funcionamiento de la coordinadora de víctimas y su relación con la mesa municipal de víctimas, en donde participan diferentes organizaciones sociales y personas naturales, víctimas del conflicto armado, para el desarrollo de gestiones en pro del restablecimiento de sus derechos, sin embargo, la mesa municipal de víctimas no presentó ninguna solicitud de recursos para su funcionamiento en beneficio de las víctimas; mientras que la Asociación de Mujeres Triunfadoras y AMOSIF recibieron capacitaciones en temas de emprendimiento y violencia basada en genero por parte del municipio; para estas tareas tampoco se destinaron recursos económicos.

La atención que ha dado el municipio de Ocaña a las víctimas durante el año 2016 ha consistido en el desarrollo de capacitaciones y talleres de carácter informativo sobre los derechos que tienen las víctimas y los mecanismos que la ley reconoce para su demanda y restablecimiento integral, se puede considerar un gran acierto las becas que se han conseguido para 126 víctimas del conflicto, y también la ejecución de programas lúdico recreativos con menores que como medida preventiva ayuda a evitar el reclutamiento forzado, hay que reconocer que en reiteradas ocasiones se ha buscado establecer relación con

organizaciones sociales que atienden a las víctimas del conflicto armado, siendo estas quienes han prestado atención a sus propias agendas en algunas ocasiones.

Sin embargo es posible afirmar que las acciones propuestas en el PAT no se ven reflejadas en la ejecución de las medidas por parte del municipio, pues en la política pública de atención integral a las víctimas se prevé unas acciones que atienden a esta población en diferentes dimensiones, buscando la prevención, atención, asistencia, reparación integral, la verdad, la justicia y las condiciones mínimas para la no repetición, además de proponer unos ejes transversales y enfoques diferenciales para brindar una mejor atención. El plan de acción del PAT para el año 2016 formuló una cantidad de proyectos y programas que contaban con una destinación presupuestal mínima, con sumas como \$100.000 para un año en componentes como la verdad, resultando razonable que no sea posible materializar las metas propuestas, y peor aún los componentes en donde no se destinó ningún recurso económico lo que conlleva a la necesidad de gestionar con otras instituciones para la consecución de las metas, que en ocasiones pueden llegar a no ejecutarse en ningún momento.

El desarrollo del PAT durante el año 2017 centro sus acciones en el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones para la atención a víctimas, realización de charlas, talleres y capacitaciones, orientación jurídica y atención y asistencia ante hechos victimizantes, para posteriormente ir progresivamente re estableciendo los derechos de las víctimas; los programas y proyectos ejecutados fueron los siguientes.

En el municipio de Ocaña se construyeron ocho juntas de acción Comunal, la primera en los Altos del Tárra, la segunda en Colmas de la Esperanza, la tercera en Santa Inés, la

cuarta en Colinas de la Provincia, la quinta en Villas del Rosario, la sexta en La Zaranda, la séptima en Prados del Norte y finalmente la octava en la Vereda Llano de los Trigos parte alta; si bien es cierto la creación de juntas de acción comunal no está destinada exclusivamente a la atención de víctimas, es un mecanismo que permite la participación de estas en el ejercicio de gobierno de las comunidades y el territorio, además puede establecerse como un vínculo con la unidad de víctimas y demás instancias institucionales para la atención integral a esta población. El municipio de Ocaña en el cumplimiento de su plan de desarrollo adelanta acciones de diferente tipo, tales como lúdico recreativas o las deportivas, en las cuales la población víctima del conflicto armado es tratada diferencialmente, y tales acciones se llevan a cabo con el esfuerzo mancomunado de las dependencias institucionales y las juntas de acción comunal. Resulta pertinente señalar que en cumplimiento del PAT se realizó un proyecto para la cultura de paz y la convivencia pacífica por medio de certámenes de fútbol y teatro (Seguimiento Plan de Desarrollo Ocaña , 2017).

En este caso, la honorable Corte Constitucional compara los niveles de participación de la población desplazada, con la población en general del país, de manera que se pueda evidenciar diferencias en marginalidad, vulnerabilidad y discriminación que impide la participación de las personas desplazadas en las políticas públicas y demás decisiones que les puedan afectar. Es deber del gobierno garantizar espacios y condiciones para la participación de la población desplazada, con posibilidades de participación diferenciada que permita equiparar el ejercicio de sus derechos con el resto de colombianos, de manera que las acciones del Estado deben de ser constantes, sistemáticas y progresivas hasta conseguir estos fines.

Esta Sala Especial, sin embargo, reconoce que subsisten varias fallas en este componente, tal como se acaba de indicar en materia de *espacios, condiciones* y, de manera acentuada, en las *garantías e incidencia* de los mecanismos de participación. No obstante, la persistencia de estos obstáculos no ha impedido que las actuaciones adelantadas por el Gobierno Nacional aseguren los *espacios* y las *condiciones* participativas que posibilitan un ejercicio expansivo y de carácter universal de este derecho. Con ello, la mayor situación de marginalidad y discriminación que aquejaba a la población desplazada y que impedía que participara en las políticas públicas que la afectan, tal como ocurría en el año 2004, se ha modificado en la actualidad sustancialmente (Auto 373 , 2016).

Así pues, el gobierno ha conseguido superar el umbral de participación exigido por los estándares establecidos jurisprudencialmente, de manera que la población desplazada goza efectivamente de su derecho a la participación, esto por las políticas y estrategias de representación, focalización, temáticas y diferenciales promovidas en esta población, lo que les ha permitido incidir con observaciones, sugerencias, propuestas entre otras, en la toma de decisiones que les afectan. En este orden de ideas, se procederá a declarar superado el ECI frente a este componente de la política pública, pues la población desplazada en el país cuenta con un esquema robusto de participación que estableció de manera clara y definida.

Durante el año 2017 se continuó con charlas para ayuda psicosocial a las víctimas y reinsertados de organizaciones al margen de la ley, en aras de superar traumas y factores victimizantes, lo que aporta a la reconciliación y la reparación de las víctimas. En esta misma línea se implementó la cátedra de convivencia, civilidad y ciudadanía, en donde participaron

las víctimas del conflicto armado y recibieron capacitación en temas como los derechos humanos, calidad de vida, ruta hacia la paz, control y veeduría ciudadana; esta clase de proyectos ayuda a empoderar a las víctimas del conflicto, y además le suministra la información de cuáles son los mecanismos con que cuenta para demandar la defensa y el restablecimiento de sus derechos (Seguimiento Plan de Desarrollo Ocaña , 2017).

En cumplimiento con el artículo 63 de la ley 1448 de 2011 y las metas planteadas en el PAT, se realizó la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado por concepto de subsidio alimentario, alojamiento y auxilio funerario. También se continuó con actividades lúdico recreativas para la prevención del reclutamiento forzado de menores; se suministró información integral sobre los derechos de las víctimas a quienes la solicitaron ante las instituciones públicas encargadas de esta labor; se realizó una capacitación para los funcionarios públicos sobre el PAT, en donde se explicó los componentes que este contiene y cuál es la ruta metodológica a implementar para su ejecución; se dictó un taller para mujeres víctimas del conflicto como constructoras de paz; se continuó con la capacitación a jóvenes víctimas para el desarrollo de emprendimientos económicos y liderazgo organizacional comunal en pro de la defensa de las víctimas del conflicto; durante el año 2017 se efectuó un convenio con la Universidad Francisco de Paula Santander para el acceso a la educación superior de los jóvenes víctimas del conflicto (Seguimiento Plan de Desarrollo Ocaña , 2017).

En este caso, la Corte Constitucional reafirma que los resultados obtenidos son insatisfactorios, no estrictamente en la ayuda humanitaria, como lo presentamos anteriormente, sino en las garantías del ejercicio del derecho a la vida, libertad y semejantes,

los cuales hacen parte del componente de prevención, protección, verdad, justicia, reparación, y garantías de no repetición. Sobre este particular, la honorable Corte señala

Lo anterior, porque reflejarían tasas de homicidio o porcentajes de afectación a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, sumamente altos, tanto en sí mismos como en comparación con el resto de la población. Lo que quiere decir que la población desplazada sigue siendo objeto de mayor riesgo y violencia por su situación de desplazamiento, razón por la cual en este componente persistiría el estado de cosas contrario a la Constitución.

La segunda conclusión es que los resultados presentados por el Gobierno reflejan niveles de afectación de la población desplazada tan altos, que lo que terminan es mostrando la improcedencia de su medición mediante encuestas. Se trataría, por lo tanto, de resultados que no son confiables ni comparables. En consecuencia, en la medida en la que en la actualidad no se cuenta con una medición que permita comparar los avances registrados en la satisfacción de los derechos a la vida, libertad e integridad personal de las personas desplazadas, no se puede declarar la superación del ECI. (Auto 373 , 2016)

El día 8 de julio de 2017 se desarrollaron unas charlas a través de la Secretaría de víctimas en donde se trató temas como los derechos humanos y el restablecimiento de derechos para las víctimas, en tal actividad participaron 537 personas. Continuando con las capacitaciones, se dictó una formación en derechos humanos a funcionarios públicos en donde se trató la pedagogía para la paz, las transformaciones del conflicto armado, y un taller para niños en donde se les enseñó su potencial como constructores de paz; también se



financió con 2'000.000 la elección de la nueva mesa de participación de víctimas y se contrató dos nuevos funcionarios para la realización de trámites y recepción de la población víctima del conflicto. Finalmente se realizó acompañamiento a las asociaciones de víctimas del conflicto armado con talleres sobre emprendimiento y liderazgo para la generación de ingresos y así aportar al restablecimiento socioeconómico de las víctimas; por medio de GIZ-PROINTEGRA se financió proyectos productivos rurales de 60 familias desplazadas (Seguimiento Plan de Desarrollo Ocaña , 2017).

El desarrollo del PAT durante el año 2017 también se caracterizó por la capacitación a víctimas del conflicto armado, y esta vez a los funcionarios públicos, con ello es factible que la ejecución del PAT sedé de mejor manera y en esta medida se vaya aportando al restablecimiento de los derechos de las víctimas. El fortalecimiento institucional es de vital importancia y también el fortalecimiento a las organizaciones de base de las víctimas, lo que se dio en pequeña medida con algunos aportes económicos y la creación de juntas de acción comunal, que si bien es cierto no tienen como fin la atención a las víctimas, en estas si concurren y tiene una participación tal población, lo que de una manera lenta pero progresiva los va empoderando y brindando mejores condiciones para la defensa y restitución de sus derechos.

Sin embargo el PAT sigue siendo ineficiente en la atención integral a las víctimas puesto que sus acciones por un lado no se implementan integralmente, por lo menos durante los dos años objeto de la presente investigación, y no consiguen recoger los lineamientos que establece la ley 1448 de 2011 para la atención integral a las víctimas, evidentemente la ejecución del PAT está centralizada en medidas de carácter informativo, pues la intervención

directa con la población es mínima, son pocas las reparaciones socioeconómicas y morales a las que están sujetas las víctimas, e inexistentes la reparaciones integrales de carácter colectivo, los procesos de memoria histórica se han contemplado como una posibilidad más no han tenido trámite alguno.

## **Capítulo 6. Acción de cumplimiento, finalidad y procedencia**

### **6.1 Sentencia RAD-20001-33-31-005-2018-00170-00 de 2018, Acción de Cumplimiento**

La acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, tiene por finalidad hacer efectivo el derecho del que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, titular de intereses jurídicos, de exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad que se muestra renuente a cumplirlos, a fin de hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico.

De acuerdo a la Ley 393 de 1997, los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere son los siguientes:

Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art 1). Esta exigencia impone que las obligaciones reclamadas sean incontrovertibles e incuestionables, de forma tal que no exista duda sobre su existencia, contenido y alcance, quedando excluida de la finalidad de esta acción, la declaración de derechos que estén en discusión, pues para tal efecto existen las acciones contenciosas.

Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que este radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama sus cumplimientos (Arts. 5 y 6)

Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber antes de instaurar la demanda, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8)

Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en un acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancias esta que hace improcedente la acción, así como también conduce a ese estado, el pretender el cumplimiento de normas con fuerza material de ley que establezcan gastos a la administración y la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela (Art 9)

### **6.2 Improcedencia de la acción de cumplimiento frente a normas que establezcan gastos**

Como se señaló en precedencia, de conformidad con el párrafo del artículo 9 de la Ley 393, la acción de cumplimiento no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

En un estudio de constitucionalidad sobre este párrafo, en sentencia C-157 de 1998, la Corte Constitucional, señaló lo siguiente:

Quinto Cargo. Parágrafo del artículo 9 – Acción de cumplimiento respecto de normas que establezcan gastos: Sostienen los demandantes que la limitación que establece la ley a la acción de cumplimiento, consiste en su improcedencia para perseguir el cumplimiento de normas que se establezcan gastos, viola el artículo 87 de la Carta que no distingue este respecto entre leyes o actos administrativos que contemplen gastos y leyes y actos administrativos que no lo hacen (Sentencia C-157, 1998).

En los antecedentes de la disposición constitucional se da cuenta del debate que sobre el particular se suscitó (Acta del 6 de mayo de 1991 de la Asamblea Nacional Constituyente). El texto adoptado, sin embargo, expresamente no se refiere a la limitación introducida por el legislador. De la ausencia literal de restricciones aplicables a un enunciado constitucional, no se sigue siempre que la limitación de orden legal sea en todo caso inconstitucional, puesto que la misma puede resultar imperiosa a partir de una interpretación sistemática de la Constitución. En el campo de los derechos fundamentales, las restricciones o limitaciones que se originen en la ley, en principio no se rechazan, sino que su validez se hace depender de que las mismas no afecten su núcleo esencial y que, además, sean razonables y proporcionadas. De otra parte, existen reglas o prohibiciones constitucionales que no admiten restricción de la pena de muerte y censura.

La Corte no encuentra que la Constitución impida al legislador encargado de darle desarrollo procesal a la acción de cumplimiento, contemplar algunas restricciones que sean necesarias para tipificarla de manera adecuada de suerte que responda a la concepción que surge de aquella.

Es evidente que si el requisito constitucional para estimar una acción de cumplimiento se concreta en la omisión de un deber ser, escapa a esta acción la impugnación de conductas que carezcan de obligatoriedad, máxime en los casos en los cuales la Constitución concede un margen de libertad de acción o atribuye a un órgano una competencia específica de ejecución condicionada.

Las ordenes de gasto contenido en las leyes, por sí mismo, no generan constitucionalmente a cargo del Congreso o de la administración, correlativos deberes de gasto. No puede, en consecuencia, extenderse a este componente de las normas legales, la acción de cumplimiento. La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria, pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 345 de la CP., no puede hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no halle incluida en la ley de presupuesto, igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente que gastos ordenados por la leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP).

Finalmente, las partidas incorporados en la ley anual de presupuesto, no corresponden a gastos que “inevitablemente” deban efectuarse por la administración, puesto que ese carácter es el de constituir “autorizaciones máximas de gasto”. El artículo 347 de la Carta Política, en punto a las apropiaciones del presupuesto precisa que en ellas se contiene “la totalidad de los gastos que el Estado para realizar durante la vigencia fiscal respectiva”. De ninguna manera se deriva de la Constitución el deber o la obligación de gastar, aun respecto de las apropiaciones presupuestales aprobadas por el congreso.

En el marco de la Acción de cumplimiento, facultar al juez para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto o que la partida que en esta se contempla se ejecute, quebrante el sistema presupuestal diseñado por el constituyente, lo mismo que el orden de competencias y procedimientos que los sustenta. La Acción de cumplimiento tienen un campo propio en el que ampliamente puede desplegar su virtualidad. La eficacia del novedoso mecanismo debe garantizarse y promoverse por la ley. Sin embargo, ello no puede perseguirse a costa de alterar las restantes instituciones y mecanismos constitucionales. Por lo demás, resulta insólita la pretensión que se expresa con la formula según la cual “todo gasto ordenado por las normas legales habrá de ejecutarse”, que pretende erigir un sistema presupuestal inflexible, apto para servir de escarmiento al abuso o ligereza de la democracia que ordena gastos que a la postre no se realizan. Los recursos del erario provienen de los impuestos de los ciudadanos. De su manejo desordenado y descuidado no puede surgir la receta para curar el mal que con razón censura”.

En relación con la improcedencia de esta acción en cuanto a normas que impliquen gastos para la administración, el Consejo de Estado se ha adherido a la postura de la Corte Constitucional al sostener que cualquier gasto, este o no presupuestado, en la medida en que implica pago o erogación, torna la Acción improcedente, especialmente en asuntos como: a) nombramiento de personal, b) prestaciones sociales, con énfasis en materia pensional, c) ejecución de transferencias o sobre el producto de la venta de empresas estatales a favor de entidades territoriales, d) entrega de subsidios de vivienda, e) pagos de créditos, devoluciones o deudas contractuales reconocidas y f) celebración de contratos o convenios, constitución de fondos o cumplimiento de obligaciones derivadas de licencias ambientales.

De otro lado, en sentencia del 9 de marzo de 2017, proceso radicado bajo el número 25000-23-41-000-2016-02371-01 C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, señaló el Consejo de Estado que la causal de improcedencia en relación con normas que implican gastos puede ser superada si dicho gasto está debidamente presupuestado, tal dijo la providencia:

De acuerdo con lo anterior, resulta evidente que la implementación del voto electrónico, que requiere el demandante, implica erogación de gasto; por tanto, la presente Acción de cumplimiento incurre en la causal de improcedencia de la que trata el párrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997. Es imperioso destacar, que esta sección concluido que esa causal puede ser superada cuando dicho gasto está debidamente presupuestado, empero, en este caso, no puede desconocer la Sala las diferentes peticiones presentadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil para obtener los recursos necesarios para dar continuidad al procesos de implementación del voto electrónico (Sentencia 9 de Marzo, 2017).

Esto equivale a decir, que si dicho proceso ha tenido avances es porque en algún momento se contó con presupuesto para el efecto pero es lo cierto que en la actualidad RNEC demostró que el mismo ya se agotó para la vigencia 2016 e incluso para 2017, pues quedaron probadas las peticiones que en ese sentido esa entidad ha hecho al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las que han tenido respuesta en ese sentido negativo.

Así las cosas, en este momento, según se advierte de las pruebas allegadas al proceso, tienen que la Registraduría del Estado Civil, no cuenta con los recursos económicos que se



necesitan para tender el mandato que le impone la norma que el accionante cita como desatendido; por tanto no es dable afirmar que el gasto que requiere la implementación del voto electrónico está presupuestado, pues según se concluyó ya se agotó, por lo que está claro que se configura la causal de improcedencia de que trata el artículo 9 de la Ley 393 de 1997.

Resta manifestarle al accionante, que contrario a su dicho, la acción de cumplimiento no es el medio procesal adecuado para imponer a las accionadas el acatamiento de una norma que implica gasto, como ya se explicó, por la causal legal de improcedencia que lo impide, como tampoco se puede juzgar la actuación de las demandas para la consecución de los recursos que requieren, pues esta situación escapa a la naturaleza de la presente acción constitucional.

En todo caso, conforme con la jurisprudencia citada, para saber cuándo puede exigirse el cumplimiento de una norma que implica gastos, es preciso efectuar la distinción de dos momentos: el de establecimiento o creación de un gasto, y el de ejecución del mismo.

Así, ha señalado el Consejo de Estado que cuando un gasto fue ordenado en la norma y este fue incorporado en el presupuesto por medio de una apropiación presupuestal, el cumplimiento de tales disposiciones puede hacerse exigible con la Acción de cumplimiento pues lo que hace el juez no es establecer el gasto sino ordenar la efectividad del derecho, ya que al juez no le corresponde adoptar decisiones tendientes a administrar recursos ni a priorizar acciones de gobierno, pues esas funciones corresponden a autoridades.

## Conclusiones.

La administración pública del municipio de Ocaña ha asumido la responsabilidad que confiere la ley 1448 de 2011 sobre la atención integral a las víctimas del conflicto armado colombiano, por medio del PAT, el cual contempla los componentes de prevención y protección, atención y asistencia, reparación integral, verdad y justicia, empleando ejes transversales y enfoque diferencial para la salvaguarda y restitución de los derechos de la población víctima del municipio, sobre la efectividad de la ejecución de la política pública para superar el ECI es posible concluir que:

Con la implementación del PAT no se consigue superar totalmente el estado de cosas inconstitucionales en la población víctima del conflicto armado, especialmente desplazados, pues no se refleja en los índices de goce efectivo de derechos.

Al formularse el PAT se pretende dar trámite a los mandatos legales concernientes a la atención integral de víctimas, pero se carece de recursos económicos suficientes para satisfacer las demandas de esta población, lo que finalmente significa una intervención parcializada que no consigue restituir los derechos de las víctimas.

La implementación del PAT se caracteriza por la ejecución de medidas de tipo informativo, que si bien es cierto son valiosas no consiguen transformar las condiciones existenciales de las víctimas del conflicto armado, radicando en ello su ineficacia.

Al contrastar las metas propuestas en el PAT con las acciones implementadas en el municipio, y el marco jurídico para la atención a víctimas, es posible concluir que se realiza una enunciación de componentes y medidas que exige la ley, más que no se materializan posiblemente por dificultades presupuestales, ejemplo de ello es la destinación de recursos pírrica para componentes de vital importancia como el derecho a la verdad.

Las medidas preventivas ejecutadas en el desarrollo del PAT van encaminadas a evitar el reclutamiento forzoso de menores, más no considera el restablecimiento de derechos socioeconómicos que resultan ser un factor re-victimizante en la violación de los derechos de las víctimas.

Los indicadores de gestión en cuanto a atención a víctimas del municipio se presentan de manera favorable, sin embargo, estos mismos reconocen que no se cuenta con financiación y que las poblaciones intervenidas en ninguno de los casos ha logrado atender ni siquiera el 9% de la población víctima del municipio, siendo fehaciente así la ineficacia de la ejecución del PAT a la luz de la norma jurídica, especialmente de la ley 1448 de 2011.

En el desarrollo del PAT no han participado una cantidad considerable de otras instituciones públicas, o instituciones internacionales, lo que agrava la dificultad para la ejecución del mismo y a su vez señala un vacío en el trabajo interinstitucional y de cooperación internacional, que bien podría ser considerado para dar respuesta a las demandas de las víctimas.

No existen programas y proyectos de reparación integral colectiva, son mínimos los enfoques diferenciales por género o identidad étnica, de manera que las acciones podrían verse limitadas a la hora de implementarse con las poblaciones y sus territorios.

Teniendo en cuenta que lo que procura la declaración del ECI por parte de la Corte Constitucional es evitar la congestión judicial en los despachos sin que se vuelva requisito general interponer la Acción de Tutela, mecanismo residual, para lograr la restitución y goce efectivo de los derechos vulnerados, sino precisamente ordenar estrategias mancomunadas integrales y efectivas; en el mismo sentido la Procuraduría también hizo su pronunciamiento al respecto instando a las entidades para incluir en el PAT acciones encaminadas a superar el ECI, y que ahora que se advierte la no superación del ECI durante el periodo 2016 y 2017 en el municipio de Ocaña, pueden ser las víctimas a través de sus organizaciones las que se empoderen e inicien acciones jurídicas pertinentes como la Acción de cumplimiento para exigir el restablecimiento y goce material de sus derechos en pro de superar el Estado de Cosas Inconstitucionales según los indicadores establecidos en el auto 373 - 16

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). La implementación de las políticas (Grupo edit.). México DF.
- Ávila, A. (2013). La frontera caliente entre Colombia y Venezuela. Bogotá: Debate.
- Burgos González, A. C. (2006). Petróleo e indígenas en Colombia. Una mirada desde la seguridad humana. *Desafíos*, Bogotá (Colombia), (15), 389-418.
- Carvajal Oquendo, C. (2017). *Lecturas Territoriales en Clave De Paz Región del Catatumbo*. Bogotá: CINEP.
- Garza Salinas, M. (2002). Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- González Cepeda, L. (2017). La guerra fría en Colombia. Una periodización necesaria. *Revista Historia Y MEMORIA*, núm. 15, 295-330.
- González González, R. (2012). Perspectiva contractualista del concepto Estado Social de Derecho y su incidencia en el Estado colombiano. *Analecta polit.*, 2(3), 181-200.
- Gutiérrez Montenegro, N. F. (2016). Establecimiento de la agroindustria palmera en la región del Catatumbo, Norte de Santander (1999 -2010). *Ciencia Política*, 11(21), 93-124.
- INDEC. (1971). *La colonización del Catatumbo*. Bogotá: Multilit, Incora.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2018). *Mapa Político-Administrativo de Norte de Santander*. Recuperado mayo 10, 2018, a partir de [http://ssiglwps.igac.gov.co/mapas\\_de\\_colombia/igac/politicos\\_admin\\_2014/Norte\\_de\\_Santander.pdf](http://ssiglwps.igac.gov.co/mapas_de_colombia/igac/politicos_admin_2014/Norte_de_Santander.pdf)

- María Díaz, A., & Sánchez, F. (2009). Geografía de los Cultivos ilícitos y Conflicto Armado en Colombia. CIDER Universidad de los Andes, 12-70.
- Martín Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas; Universidad de Buenos Aires.
- Martínez, O. P. (2014). La oposición política en el sistema constitucional colombiano. Alicante: Universidad de Alicante.
- Melo, J. T., & A, J. S. (2013). Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Bogotá: I.E.M.P.
- Millan, S. (2011). Las variaciones regionales del ELN. En D. Aponte, & V. Andrés, No estamos condenados a la guerra. Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN. Bogotá: Códice.
- Montenegro Montenegro, G. S. (2015). Las incidencias del estado de cosas inconstitucional en la jurisprudencia colombiana, el desplazamiento de los resguardos nulpe medio y gran sábalo de la comunidad indígena AWÁ. Bogota: Universidad Catolica de Colombia.
- Morgenfeld, L. (2012). Década Del Sesenta: Desarrollismo y Golpes De Estado. Deuda Externa Y FMI. Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962). Ciclos hist. econ. soc. vol.20 no.40.
- Municipio de Ocaña. (2016). Plan de acción territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (PAT). Ocaña.

Navas-Quintero, G. A., Duque-Pineda, J. A., Torres-Melo, J., & Santander, J. (2011).

Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas.

Ó Loingsigh, G. (2008). Catatumbo: Un reto por la verdad. Bogotá: CISCA.

Ortegón Quiñones, E. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública (Convenio A.). Bogotá.

Palencia, F. A., & Amaya, M. P. (2016). Eficacia de la ley de restitución de tierras a las víctimas de Ocaña (N.DE.S.) en el 2014. Ocaña.

Parsons, W. (1978). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. (Flacso México, Ed.). México DF.

PAT Ocaña. (2016). Plan de acción territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (PAT). Ocaña: Alcaldía municipal de Ocaña.

Red Nacional de Información. (27 de 02 de 2018). Obtenido de <https://rni.unidadvictimas.gov.co/>

Rendición de cuentas plan de desarrollo Ocaña. (2016). Rendición de cuentas plan de desarrollo Ocaña 2016-2019. Ocaña: Alcaldía Municipal.

Rincón García, J. J. (2003). El Catatumbo: Múltiples experiencias de trabajo asociativo y cooperativo: 1980-1990. Bogotá: IEPRI.

Saravia Caballero, J., & Rodríguez Fernández, A. (2015). Los desplazados forzados internos en el estado de cosas inconstitucional, un asunto pendiente\*. Revista Prolegómenos - Derechos y Valores, 121-134.

- Seguimiento Plan de Desarrollo Ocaña. (2017). Seguimiento Plan de Desarrollo Ocaña 2016-2019. Ocaña: Municipio de Ocaña.
- Torres, J. M. (2015). Recursos y retos para el postconflicto en la región Norte de Santander. Bogotá: FIP; Fundación Paz y Reconciliación.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). Introducción a las Políticas Públicas conceptos y Herramientas desde la Relación entre Estado y Ciudadanía. Introducción a las Políticas Públicas. Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Recuperado a partir de [http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon//files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996\\_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon//files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf)
- Unidad de Víctimas. (2018). Reportes - RNI. Recuperado julio 10, 2018, a partir de <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/>
- Valencia Agudelo, G. D. (2011). Contribuciones de las Políticas Públicas al estudio del Estado. *Semestre Económico*, 14(30), 87-104.
- Villarraga Sarmiento, Á. (12 de 03 de 2018). Centro Nacional de Memoria Histórica. Obtenido de <http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/CatedraBY/presentaciones/Sesion-4/Presentacion-EPL.pdf>
- Yáñez Meza, D. A. (2013). El desplazamiento forzado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana (1991-2003): momento previo a la declaratoria formal del Estado de Cosas Inconstitucional. *Justicia*, No. 23, 191-218.



### Jurisprudencia y leyes citadas

Auto 185 (Corte Constitucional 2004).

Auto 373 (Corte Constitucional 2016).

Conpes 3726 (30 de Mayo de 2012).

Constitución Política de Colombia (1991).

Decreto 4800 (20 de Diciembre de 2011).

Ley 1448 (10 de Junio de 2011).

Ley 387 (17 de Julio de 1997).

Ley 393 (29 de Julio de 1997).

Ley 418 (26 de Diciembre de 1997).

Ley 975 (25 de Julio de 2005).

Sentencia 9 de Marzo, 25000-23-41-000-2016-02371-01 (Consejo de Estado 9 de Marzo de 2017).

Sentencia C-157 (Corte Constitucional 1998).

Sentencia SU 250 (Corte Constitucional 1998).

Sentencia SU 557 (Corte Constitucional 1997).

Sentencia SU 559 (Corte Constitucional 1997).

Sentencia SU-090 (Corte Constitucional 2000).

Sentencia SU-559 (Corte Constitucional 1997).

Sentencia T-025 (Corte Constitucional 2004).

Sentencia T-068 (Corte Constitucional 1998).

Sentencia T-153 (Corte Constitucional 1998).

Sentencia T-525 (Corte Constitucional 1999).