

**ANÁLISIS SOCIOJURÍDICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS AL  
ADULTO MAYOR VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MUNICIPIO  
SAN JOSE DE CÚCUTA EN EL 2019**

**CRISTHIAN JOSUÉ LEAL CONTRERAS**

**1090512720**

**OSWALDO GOMEZ AREVALO**

**1093784214**

**Presentado a:**

**COMITÉ DE TRABAJO DE GRADO**

**Programa de Derecho**

**Facultad de Artes y Humanidades**

**Universidad de Pamplona**

**Pamplona, Norte de Santander Colombia**

**2021**

**ANÁLISIS SOCIOJURÍDICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS AL  
ADULTO MAYOR VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MUNICIPIO  
SAN JOSE DE CÚCUTA EN EL 2019**

**Cristian Josué Leal Contreras**

**1090512720**

**Oswaldo Gómez Arévalo**

**1093784214**

**Programa de Derecho  
Facultad de Artes y Humanidades  
Universidad de Pamplona  
Pamplona, Norte de Santander Colombia  
2021**

## CONTENIDO

|                                                                                                           |                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| RESUMEN.....                                                                                              | 5                                    |
| ABSTRACT .....                                                                                            | 6                                    |
| INTRODUCCIÓN .....                                                                                        | 7                                    |
| EL PROBLEMA .....                                                                                         | 11                                   |
| DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA .....                                                                            | 11                                   |
| FORMULACIÓN DE PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....                                                             | 14                                   |
| OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN .....                                                                          | 14                                   |
| OBJETIVO GENERAL .....                                                                                    | 14                                   |
| OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....                                                                                | 14                                   |
| JUSTIFICACIÓN.....                                                                                        | 15                                   |
| MARCO REFERENCIAL .....                                                                                   | <b>¡Error! Marcador no definido.</b> |
| MARCO CONCEPTUAL .....                                                                                    | 17                                   |
| ANTECEDENTES O ESTADO DEL ARTE .....                                                                      | 20                                   |
| MARCO METODOLÓGICO .....                                                                                  | 22                                   |
| TIPO DE INVESTIGACIÓN .....                                                                               | 22                                   |
| ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN .....                                                                            | 23                                   |
| TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS .....                                                     | 24                                   |
| 1. POBLACIÓN DE ADULTOS MAYORES VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO EN SAN JOSÉ DE CÚCUTA, NORTE DE SANTANDER..... | 25                                   |
| 2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DEL DERECHO DE VÍCTIMAS. ....                                        | 36                                   |
| 2.1. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO.....                                                   | 36                                   |
| 2.2. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL.....                                                                      | 41                                   |
| 2.3. DERECHOS DE LOS ADULTOS MAYORES EN COLOMBIA .....                                                    | 45                                   |
| 2.4. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES .....                                                                   | 48                                   |
| 2.4.1. RESOLUCIÓN 46 DE 1991 DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS .....                          | 48                                   |
| 2.4.2. CARTA ANDINA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (CAN-2002).....                | 49                                   |
| 2.4.3. PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL SOBRE ENVEJECIMIENTO (PLAN MADRID 2002).....                          | 49                                   |
| 2.4.4. DECLARACIÓN DE BRASILIA SOBRE EL ENVEJECIMIENTO (CEPAL-2007) .....                                 | 50                                   |

|                                                                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. RUTA DE ATENCIÓN PREFERENCIAL PARA ADULTOS MAYORES VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN CÚCUTA, NORTE DE SANTANDER .....                         | 1  |
| 3.1. RECEPCIÓN: .....                                                                                                                                | 8  |
| 3.2. ATENCIÓN AL CASO: .....                                                                                                                         | 9  |
| 3.3. INICIO DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN: .....                                                                                                        | 10 |
| 3.3.1. PROCESO DE ATENCIÓN A LAS SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS .....                                                                         | 10 |
| 3.3.2. CÓMO ACCEDER A LA RESTITUCIÓN .....                                                                                                           | 11 |
| CONCLUSIONES .....                                                                                                                                   | 16 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                                                                                                                     | 20 |
| ANEXOS .....                                                                                                                                         | 24 |
| ENTREVISTAS .....                                                                                                                                    | 24 |
| ENTREVISTA REALIZADA A RAFAEL CÁCERES NUÑEZ DIPUTADO DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE NORTE DE SANTANDER .....                                        | 27 |
| ENTREVISTA REALIZADA A YAQUELIN XIOMARA ANDRADE DELGADO FUNCIONARIA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL Y PROGRAMAS ESPECIALES ..... | 32 |

## **RESUMEN**

Los Adultos mayores víctimas de desplazamiento por causa del conflicto armado en Colombia, son una población altamente vulnerable, que con el pasar de los años, siguen envejeciendo y observando cómo las políticas formuladas a su favor son ineficientes y paquidérmicas.

A través del presente trabajo de investigación monográfico, se realizó un análisis sobre las políticas públicas que han sido formuladas, aplicadas y ejecutadas en el municipio San José de Cúcuta, que están dirigidas a la protección y optimización de los derechos del adulto mayor víctima del conflicto armado. Para lo cual se estudia el marco jurídico nacional, jurisprudencial, así como los instrumentos internacionales sobre los derechos de las víctimas de desplazamiento, así como los derechos y libertades que poseen los adultos mayores por su condición de debilidad manifiesta. En todo caso, se analiza su dificultad para acceder al desarrollo económico, social, cultural y político de la ciudad, para ello, se busca detectar la ruta de atención existente para el adulto mayor víctima de desplazamiento que se esté llevando a cabo en las diferentes oficinas encargadas del adulto de mayor de la Alcaldía Municipal, y de la Unidad de Víctimas.

Por lo tanto, esta es una investigación cualitativa de carácter descriptivo, de la que se busca determinar el modo en cómo se están aplicando las políticas públicas para el adulto mayor y determinar, de parte de la administración municipal, qué rutas de atención existen más allá de las recomendadas por el orden nacional. Esto con el objetivo de generar una contextualización de la situación jurídica con respecto a los adultos mayores víctimas de desplazamiento forzado que acuden al municipio objeto de estudio.

**Palabras clave:** Adulto Mayor, Víctima del conflicto armado, Desplazamiento forzado, Políticas públicas, ruta de atención.

## **ABSTRACT**

Elderly people victims of displacement due to the armed conflict in Colombia, are a highly vulnerable population, which over the years, continue to age and observe how the policies formulated in their favor are inefficient and pachydermal.

Through this monographic research work, an analysis was carried out on the Public politics that have been formulated, applied, and implemented in the municipality of San José de Cúcuta, which are aimed at protecting and optimizing the rights of older adults who are victims of the armed conflict. For this purpose, it studies the national legal framework, case law, as well as international instruments on the rights of victims of displacement, in addition, about the rights and freedoms that elderly people possess because of their condition of manifest weakness. On the other hand, it analyzes its difficulty in accessing the economic, social, cultural, and political development of the city, to this end, it is sought to detect the existing route of care for the elderly victim of displacement that is being carried out in the different offices responsible for the elderly of the Municipal Mayor's Office and the Victims Unit.

Therefore, this is a qualitative research of a descriptive nature, which seeks to determine how public policies for elderly people are being implemented and to determine, on the part of the municipal administration, which care routes exist beyond those recommended by the national order. This is with the aim of generating a contextualization of the legal situation with respect to older victims of forced displacement who come to the municipality under study.

**Keywords:** Elderly people, Victim of the armed conflict, Forced displacement, public politics, care routes

## INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas, son todas aquellas decisiones de gobernabilidad, tendientes a suplir el denominado Welfare State o estado de Bienestar, este, muy propio de una organización de un Estado bajo un modelo social y de derecho, que busca satisfacer, desde la actividad estatal, las necesidades sociales y prestacionales de sus habitantes, de lo que se tiene qué, “El Estado de bienestar se define como una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados (en el campo de la salud y de la educación, por ejemplo), en una amplia variedad de situaciones definidas, como de necesidad y contingencia” (Farge, 2007, p. 48), por ello, particularmente en la República de Colombia, además de las necesidades socioeconómicas que pueda tener la población en virtud de la capacidad económica y del poder adquisitivo de la moneda, se ha generado, a causa de los sucesos conflictivos, una población con necesidades especiales, producto del conflicto armado interno en contra de las guerrillas marxista-leninistas y los grupos paramilitares, esto es la denominada “población víctima del conflicto armado”

De este modo, dentro de la larga historia del conflicto armado en Colombia, teniendo en cuenta que la población civil de las zonas rurales, las históricamente más afectadas, viéndose directamente involucrados en los hechos de conflicto, siendo víctimas de delitos sexuales, homicidio, lesiones personales, amenazas, constreñimiento, desplazamiento forzado, amenazas, actos terroristas, desaparición forzada. Situaciones que, dentro de la dinámica del conflicto, dejan a la población civil despojada de su posición dentro de la sociedad, viéndose obligada a buscar estrategias para su supervivencia, dentro de las que se encuentra el desplazamiento.

Por ello, a través de la construcción legislativa y jurisprudencial, se llegó a comprender, a la población víctima del conflicto, como una de especial protección para el Estado, debiéndole este

garantizar nuevamente sus garantías sociales y económicas, a través de una serie de decisiones de política, que involucran el regreso de la población víctima a la sociedad, bajo las mismas condiciones en las que se encontraban anteriormente, e incluso mejores, como retribución del daño recibido a causa del conflicto armado, esto bajo los parámetros de la mitigación del daño. Por ende, el Estado a través del tiempo, ha generado una serie de estrategias para abordar esta problemática, a través de las distintas legislaturas y periodos presidenciales, generando leyes y decretos encaminados a satisfacer estas necesidades generadas injustificadamente a causa del conflicto armado.

De la misma manera, en la República de Colombia, se han creado, además de los derechos de que son beneficiarios la población víctima del conflicto armado, de las que se tratará a profundidad en el presente documento, una serie de beneficios en los diferentes programas que adelanta el poder ejecutivo, en cooperación con las demás instituciones descentralizadas estatales, así como en las instituciones educativas, que constan desde beneficios económicos, hasta descuentos en instituciones de educación superior y educación complementaria como el Servicio Nacional de Aprendizaje, del mismo modo también se establecieron programas, apoyados desde el ministerio de relaciones exteriores, con programas de educación en países extranjeros. Este trato dado a la población víctima del conflicto, es el denominado “enfoque diferencial”, asumiendo de este modo, que la población víctima del conflicto armado en Colombia, merece un trato sustancialmente distinto, y, por lo tanto, está fuertemente ligado al desarrollo del concepto de igualdad sustancial presente en la Constitución Política de Colombia.

Siguiendo por esta línea, dentro de la población víctima, se encuentran grupos, que teniendo en cuenta su condición, deben ser tratados dentro de las políticas públicas, de maneras diferenciales, entre estos se encuentran la población menor de edad, las mujeres que han sido

víctimas de delitos sexuales dentro del marco del conflicto, población LGTBI, y para el presente estudio, el Adulto mayor.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 46, estipula que es deber del Estado, la sociedad y la familia, promover el cuidado, asistencia y protección del adulto mayor, y su integración en la vida activa y comunitaria, así mismo, el Estado garantizará servicio de seguridad social integral y un subsidio alimentario en caso de indigencia. Así mismo, se encuentra la ley 1251 de 2008, que tiene como objeto la protección del adulto mayor, y establece un marco orientador de políticas públicas, que tienen en cuenta el proceso de envejecimiento, y establece que es deber del Estado, con participación activa de la sociedad y la familia tener en cuenta estas políticas aplicadas, ya que se estipulan como deberes jurídicos que se tienen con esa población; Esta ley estatutaria desarrolla a profundidad el artículo 46 constitucional, y por tratarse de derechos fundamentales, se entiende que forma parte del bloque de constitucionalidad.

En el mismo sentido, se han expedido las leyes, ley 1850 de 2017, que modifica, en protección del adulto mayor, las leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones. De esto se tiene que, el Estado a través de su potestad legislativa, ha generado disposiciones dirigidas a la protección del adulto mayor y del proceso de envejecimiento, y convierte a la figura del adulto mayor, así como la del menor de edad (Niño, niña y adolescente), como una de especial protección, ordenando el deber de las instituciones sociales a su protección y cuidado, por lo tanto, se tiene que, en Colombia, los derechos de los adultos mayores se encuentran debidamente tutelados. Así mismo en Colombia existe La necesidad de abordar la problemática alrededor de los adultos mayores se incrementa al saber que “Se calcula que la mitad de las personas mayores de sesenta años son

pobres, al igual que en el resto de América Latina, lo que incrementa su vulnerabilidad” (Santos. Z, 2009, p.163)

Sin embargo, aparte de los derechos que poseen los adultos mayores en Colombia, ¿qué sucede cuando esta situación jurídica se contrasta con la realidad social y jurídica colombiana para la protección de los adultos mayores víctimas del conflicto?, y entra en esta ecuación el modo en cómo el Estado a través de sus agentes, están garantizando y optimizando los derechos que tiene la población de adultos mayores en razón de su edad, y además, ¿cómo promueven los derechos y beneficios que tienen los adultos mayores que también tienen condición de víctimas del conflicto? y de qué modo se están aplicando estas políticas públicas para la protección de la vejez, y como se está articulando coordinadamente con los beneficios adjudicados a ellos por causa del conflicto.

Por último, es necesario enfatizar una estrategia clara, para una mejor apreciación de los derechos del adulto mayor, a través de los denominados bloques de derechos “Cuestión que es relevante porque planteados tres bloques preferentes (no únicos) para defender al adulto mayor, eso implica que hay un mayor escudo de protección” (Dueñas. R. Et al, 2011), entre los más importantes encontramos la salud, servicios sociales y por ultimo las pensiones.

Por ello, en busca de la protección del adulto mayor, y considerando que el adulto mayor “se encuentra desprotegido e indefenso ante obstáculos y situaciones difíciles, por condiciones sociales, económicas y ambientales que lo acosan diariamente, por ende, es vulnerable pero no debido a su condición, sino a la falta de oportunidades y limitaciones que le brinda su entorno” (Arango, D. Cardona, Á, 2010)

En el presente trabajo, se revisarán las Políticas Públicas que fueron aplicadas en Cúcuta, Norte de Santander, destinadas a la optimización de los derechos de los adultos mayores

víctimas de desplazamiento en el año 2019, y para la misma labor, se hará un recorrido sobre los derechos fundamentales, Constitucionales y legales del adulto mayor en Colombia, así como los pronunciamientos al respecto dados por la Corte Constitucional, y como se vinculan con los derechos de las víctimas del conflicto, y por último, observar como la alcaldía municipal y la Unidad de Víctimas articulan sus actividades para el cumplimiento de este cometido.

## **EL PROBLEMA**

### **DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

El departamento Norte de Santander, ha sido históricamente uno de los más golpeados por la violencia en Colombia, desde la creación de las guerrillas marxistas leninistas, como las FARC (hoy desmovilizada), el ELN y EPL, hasta la llegada del paramilitarismo en la segunda mitad de los años 90, con una importante escalada del conflicto, por el control de los territorios del departamento, y la lucha entre los extremismos de derecha e izquierda en el país, que dejó fuertemente afectada a la población civil de las zonas rurales, quienes con el afán de salvaguardar sus vidas, se vieron en la obligación de huir y apartarse de estas zonas de conflicto, y migrar hacia las cabeceras municipales, despojados de sus bienes, propiedades, e incertidumbre económica.

Este Contexto violento ha generado un desplazamiento masivo de la población rural en zonas de conflicto, que se trasladan a los cascos urbanos para continuar con su vida. Este hecho, crea la necesidad de generar políticas públicas para tratar la situación de la población desplazada. Dicho esto, la población desplazada, adquiere derechos en el marco de la ley de víctimas, que, siendo población vulnerable, el Estado se ha hecho responsable de mitigar esta condición.

Siguiendo por esta línea, una sección de la población, que es manifiestamente más vulnerable, en razón de la edad, son los adultos mayores, que presentan necesidades específicas en razón de sus limitantes, y las políticas dirigidas a ellos deben ser ajustadas a estas necesidades que requieren como adultos mayores, y con más particularidad, como víctimas de desplazamiento; por lo antes dicho, se entrará a analizar la efectividad que de estas políticas públicas, dirigidas a los adultos mayores, que estén siendo aplicadas y ejecutadas por el municipio San José de Cúcuta, Norte de Santander, en orden de determinar, si las necesidades de esta población están siendo atendidas debidamente por las diferentes instituciones encargadas de ello.

Sin embargo, existen diversas propuestas dirigidas al adulto mayor desde todas las disciplinas, puesto que la protección no debe ser exclusiva del Estado, por su parte es deber del médico, del abogado, del investigador, del político, del profesor; llegando a existir por esta vía, propuestas tan acertadas como la de la educación, que busque hacer al adulto mayor conocedor de sus derechos dentro de la sociedad (Gerena, R. 2010), Y se debe verificar hasta qué punto, estas propuestas están dirigidas al mismo adulto mayor cuando es víctima del conflicto, considerando que, su origen demográfico es totalmente diferente, y a pesar de ser de sectores diversos del territorio nacional, presentan características muy comunes relacionadas a su escolaridad, capacidad laboral, y situación económica.

En Colombia, a causa de esta ola de violencia, la actividad legislativa ha creado una serie de condiciones jurídicas para las personas damnificadas, que en este lenguaje jurídico han denominado “Víctimas”, dando origen a una serie de derechos, de los que son acreedores, e impone en el poder ejecutivo la carga de reparar estos daños, teniendo en cuenta la participación de las víctimas, y de la sociedad civil; por esta vía, se incrementan las obligaciones de la administración con las víctimas, nacen una serie de políticas públicas para la mitigación del daño

a las víctimas, y se instauran una serie de instituciones encargadas de llevar a cabo el cumplimiento de estas políticas, desde la caracterización de la persona damnificada, la ejecución del programa, y la observancia de su cumplimiento en garantía del principio de “no repetición”.

En el marco del derecho de víctimas, se clasifican los delitos cometidos contra la población como “hechos victimizantes”, entre los que se encuentra el desplazamiento forzado, teniendo en consideración que Colombia cuenta con el índice más alto de desplazamiento interno en el mundo, superando incluso países de oriente medio, con un total de **7’816.500** de desplazados internos, ocupando este lugar desde el año 2015<sup>1</sup>; de esto resulta que, la política pública contra el desplazamiento forzado debe ser de gran importancia, puesto que la necesidad se encuentra evidentemente contemplada.

Expuesta la situación referente al desplazamiento forzado, como un elemento de especial atención dentro del territorio nacional para el desarrollo de políticas públicas en el contexto del conflicto armado, asumiendo que el Departamento Norte de Santander es uno de los más perjudicados por el desplazamiento<sup>2</sup>, que obliga a la población rural a dirigirse a los cascos urbanos, y teniendo en cuenta que las necesidades pueden demandar los adultos mayores desplazados, nace la inquietud alusiva sobre la efectividad de las políticas públicas para la atención al adulto mayor víctima de desplazamiento forzado aplicadas en el Municipio San José de Cúcuta, Norte de Santander, como uno de los Municipios receptores de esta población.

---

<sup>1</sup> Periódico el Tiempo “Colombia, primera en desplazamiento interno por cuarta vez” recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/colombia-es-el-pais-con-mas-desplazados-internos-informe-acnur-378716#:~:text=Con%20un%20acumulado%20de%207,41%2C3%20millones%20de%20víctimas.>

<sup>2</sup> Periódico el Tiempo “Norte de Santander, región con más eventos de desplazamiento forzado” (2018) Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/norte-de-santander-la-region-con-mas-desplazamiento-forzado-280046>

## **FORMULACIÓN DE PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿Qué particularidades socio-jurídicas presentan las políticas públicas destinadas al adulto mayor víctima de desplazamiento forzado en el municipio San José de Cúcuta?

## **OBJETIVOS DE INVESTIGACION**

### **OBJETIVO GENERAL**

1. Analizar qué políticas públicas existían en el municipio San José de Cúcuta para beneficiar a la población adulto mayor víctima de desplazamiento forzado durante el año 2019.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Estudiar los datos que existían en los entes encargados del manejo de la población de adultos mayores víctimas de desplazamiento forzado en el municipio San José de Cúcuta en el año 2019.
2. Explicar la Relación jurídica entre lo normado de derechos, y el precedente jurisprudencial y como proceden frente a las políticas públicas establecidas y operantes para la atención de los adultos mayores víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de San José De Cúcuta en el año 2019.
3. Identificar la existencia de rutas de atención en las diferentes instituciones estatales para la protección de los derechos de los adultos mayores víctimas de desplazamiento forzado en el municipio San José de Cúcuta en el año 2019.

## JUSTIFICACIÓN

El municipio San José de Cúcuta, Norte de Santander, que a su vez forma parte del área metropolitana de Cúcuta (compuesta por los municipios de **Cúcuta**, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander), se entiende como el principal municipio receptor de la población desplazada del sector rural de Norte de Santander; y como ya se dejó en claro, es fundamental la formulación y ejecución de políticas públicas en el año 2019 en torno al desplazamiento, y apelando a la obligación que el Estado tiene con el adulto mayor, en razón de su debilidad manifiesta debido a la edad, se vuelve entonces pertinente, estudiar acerca de las políticas públicas que se estén llevando a cabo en el municipio de San José de Cúcuta, dirigidas a los adultos mayores víctimas de desplazamiento. Circunstancia que también toma importancia al conocer que, en San José de Cúcuta se registró dentro del CNPV 2018, una población de 629.414 censadas, de las cuales el 9,1% corresponde a población mayor de 65 años, esto sin contar la población de 60 a 65 años, ya que está delimitada dentro de otro grupo poblacional (DANE, 2019)

Es necesario advertir, que, en cuestión de políticas públicas, la realidad social, y el derecho de víctimas, insta al poder ejecutivo a crear estrategias para tratar esta problemática, y se vuelve una actividad cooperada entre el gobierno central, y las administraciones locales, por lo que, es una obligación de los municipios, contar con planes estratégicos apuntados a los adultos mayores en esta situación de víctimas del conflicto, y altamente vulnerables.

Siendo la protección del adulto mayor un deber constitucional del Estado Colombiano es pertinente el estudio sobre las particularidades sociales y jurídicas que se obtienen de las políticas públicas efectuadas en el municipio San José de Cúcuta, y proponer acciones de mejora, en el caso de que se considere pertinente. Se busca, desde el ambiente académico, exponer las

necesidades de los adultos mayores víctimas de desplazamiento, y dar a conocer las políticas públicas del municipio para tratar con ello, y, por consiguiente, estudiar la viabilidad de estas.

Se vuelve imperativa la necesidad de determinar las particularidades socio jurídicas que tiene las políticas públicas que ha implementado el gobierno nacional para la atención al adulto mayor víctimas del desplazamiento forzado. Y es que esta necesidad de estudio es inminente por la clara violación a los derechos de nuestros adultos mayores. Se escoge este municipio para el estudio; ya que es uno de los mayores receptores de adultos mayores, y con alta población de estos, por lo que este sector poblacional se verá altamente beneficiado al promover excepciones claras que permitan un desarrollo ejemplar de las políticas públicas, en estos casos específicos.

Este aporte socio-jurídico que plantea esta propuesta, servirá de base para la ejecución de estudios operativos frente a otros casos o problemáticas sociales que enfrente o pueda llegar a enfrentar el municipio San José de Cúcuta, asimismo, se busca ampliar la cobertura de protección social gubernamental, por lo que se hace de suma importancia la ejecución de este proyecto.

Por ello, se investiga el presente tema con el objetivo de dar observancia y visibilidad a los derechos de los adultos mayores víctimas de desplazamiento, cuyo sector está bastante relegado en los planes y políticas públicas en este caso municipales. Cuyo interés es de orden primordial por tratarse de personas de especial protección constitucional. Dentro de esta temática, es observable que existe una gran cantidad de estrategias, instituciones y políticas públicas dirigidas a la población de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado, sin embargo, no es muy visible que para esta población específicamente se preste la atención debida. Por lo que se busca ilustrar que políticas públicas existen, o no, en la capital nortesantandereana.

## MARCO CONCEPTUAL

Después de las consideraciones anteriores, es necesario establecer los principales conceptos que van a sustentar el marco teórico expuesto previamente. Estos conceptos buscarán complementar, a su vez, la hipótesis planteada en torno a la pregunta de investigación y su correlación para determinar la operatividad de las políticas públicas aplicadas al adulto mayor.

El primero de estos conceptos, es el de política pública, cuyo significado es muy importante, en orden de comprender el estudio planteado.

Una política Publica corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. (Lahera, 2002, p.4)

EL uso y aplicación de políticas públicas como herramienta del Estado, y de la entidad territorial de orden municipal, permiten determinar el margen de coparticipación del Estado y la sociedad, así como el apoyo del sector privado, para desarrollar políticas públicas operacionales, que directamente traten de solventar la necesidad requerida por el sector de la población, y deja de lado la percepción de que para la aplicación de políticas públicas se tiene como eje central al Estado, cuando para ello, es necesaria la participación de las administraciones municipales, como de entidades descentralizadas, y por ultimo una participación del sector privado.

De este modo, las políticas públicas deben tener su génesis en una actividad mancomunada, en primer lugar, del Estado, haciendo referencia al eje central de la gobernabilidad y gobernanza

dentro del Estado, y eventualmente, de la participación de las entidades territoriales y descentralizadas, con el objetivo de implementar la aplicación y análisis de las políticas públicas.

Otro de los conceptos que debe definirse, que corresponde a una de las variables independientes del presente trabajo, es el de Víctima del Conflicto armado, cuya definición es de vital importancia dentro del contexto de la creación de las políticas públicas, ya que, a través de la actividad legislativa, por medio de la ley de víctimas<sup>3</sup>, lo definió de la siguiente manera:

Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Congreso de Colombia. ley 1448 de 2011, art. 3)

Así, a través de la actividad del legislador, se redefinió el alcance de su significado, diferenciándolo manifiestamente de las víctimas de la delincuencia común.<sup>4</sup> En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a través de su función interpretativa, dispuso que la normativa referida no define la condición fáctica de víctima, sino que establece un criterio operativo para determinar su marco de aplicación en relación con los destinatarios de las medidas de protección especial (Corte Constitucional, T 249 de 2018), también explica la corporación judicial que, dentro del alcance del concepto dado legislativamente, especial consideración debe dársele al apartado que establece que expresa “ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”, debe entenderse en sentido amplio, pues existen circunstancias ocurridas dentro del conflicto armado, como lo son los ocurridos en las denominadas zonas grises, donde no es

---

<sup>3</sup> Ley 1448 DE 2011

<sup>4</sup> Ibídem, art. 4, párr. 3

posible esclarecer con certeza si los hechos ocurrieron dentro del contexto del conflicto, que no deben ser excluidos de la aplicación de la ley de víctimas por este argumento.

Por último, se vuelve necesario conocer el significado del Estado de Bienestar o *welfare state*, como se menciona reiteradamente en los textos de ciencia política, y su importancia se resume en que, el *welfare state* se posiciona como una herramienta que permite estudiar con un mejor criterio las políticas públicas. El concepto de Estado de bienestar nace en Inglaterra durante la segunda guerra mundial, y a lo largo del desarrollo político europeo y estadounidense, durante la segunda mitad del siglo XX, se han tenido sobre este término diferentes connotaciones, estando contemplado desde lo simplemente económico, resumiendo la actividad del Estado en la simple regulación de los precios de los alimentos para satisfacer las necesidades del pueblo (Tilly, 1985, como se citó en Meny, 1992), hasta una actividad más compleja, remitiéndola a una intervención directamente a mejorar las prestaciones sociales de la población. Del Estado de Bienestar se tiene que “Éste incluye las intervenciones del Estado (tanto en el nivel central como en los niveles autonómico y local) dirigidas a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población” (Navarro, 2004), de las que se destacan actividades generadas por el Estado, como lo son la garantía de los servicios públicos, las transferencias sociales, o, dicho de otro modo, el traspaso de un rubro de un grupo social a otro, de cuya actividad se posibilita la pensión por vejez, invalidez o superviviente; intervenciones normativas, dirigidas a crear leyes de protección para la población, en el ámbito laboral, económico, social, de seguridad ciudadana, y seguridad social, si bien, algunas de estas actividades no son financiadas directamente por el Fisco Público, dicta normas para que estas operaciones se lleven a cabo, y por último, las intervenciones públicas, que se resume en la creación de puestos de trabajo en el sector público.

Al concepto de Estado de bienestar, como se ha observado se le ha dado un carácter tanto económico como público, sin embargo, se puede concebir como la actividad del Estado, dirigida

a la satisfacción social y económica de los ciudadanos, enfocada en el respeto a la dignidad humana, a través de estrategias tendientes a satisfacer los derechos sociales y económicos de la ciudadanía.

## **ANTECEDENTES O ESTADO DEL ARTE**

En los aspectos investigativos sobre los derechos de las víctimas del conflicto armado, y más específicamente por desplazamiento, el foco de atención se centra en los niños, niñas y adolescentes, sin embargo, sobre los adultos mayores víctimas de desplazamiento se han consultado diferentes documentos investigativos que permiten llegar a un mejor entendimiento sobre lo que en esta monografía se quiere evidenciar, en primer lugar, se tiene el realizado por Berena Patricia Torres Marín, docente investigadora de la Universidad de Antioquia, que tiene por título, “El “incumplimiento de normas” re-victimización de la población adulta mayor víctima del desplazamiento forzado” que deja en evidencia como la población de los adultos mayores, continúan su proceso natural de envejecimiento, mientras siguen esperando ser reparados por la vía administrativa, y como ella lo llama en su obra ““lidiando” con la burocracia estatal y el permanente “incumplimiento de normas”, para lo cual evidencia que las políticas públicas de reparación se están incumpliendo constantemente en la ciudad de Medellín, y otro aspecto tenido en cuenta es la lentitud de estos procesos. De modo que, se asegura en un estudio realizado sobre la migración rural a urbana

“señala que este fenómeno provoca cambios radicales y rupturas específicas en la percepción del espacio, en los cambios en la cosmovisión y en los rituales, en la sobrevivencia diaria, en la pérdida de unidad del grupo familiar y social, en el

estatus social y la toma de decisiones, en la pérdida de la propiedad sobre la tierra y los bienes”. Echeverri (1994: 42-48)

De lo que ella concluye que, a pesar de que en el Estado colombiano existen normas y organismos definidos para realizar estos procesos, las víctimas han tenido que reclamar sus derechos a través de la acción de tutela, y, sin embargo, el cumplimiento es insuficiente, debido a la burocracia implementada por el Estado para direccionar los procesos de reparación.

Otra de las obras que aporta significativamente al tema que se quiere tratar, es la titulada “Población desplazada adulta mayor: Una lectura desde el enfoque diferencial y el enfoque de derechos”, por Lorena Lascarro Camargo, publicado en la revista “Cambios y permanencias” de la Universidad Industrial de Santander, donde enfatiza directamente en el enfoque diferencial como aspecto para una atención preferencial a los adultos mayores víctimas del conflicto por parte del Estado y sus instituciones públicas, y enfatiza en la violación sistemática de derechos humanos de la población desplazada, reconocida a través de la sentencia T 025 de 2004, donde se reconoce a la población víctima del desplazamiento como “de debilidad, vulnerabilidad e indefensión”, por lo que requieren un trato diferenciado, y de instrumentos jurídicos preferenciales.

Por último, encontramos al “Adulto Mayor Como Sujeto de Especial Protección”, documento realizado como trabajo de grado para optar por el título de abogado, por Diego Góngora, Luis Eduardo Benavidez, y Delio Vidales, de la Universidad Cooperativa de Colombia, donde concluyen que evidentemente los adultos mayores son una población que se encuentra en estado de indefensión, y están en constante dependencia, aseguraron que, las políticas públicas que se han establecido en favor de los adultos mayores que no tienen la capacidad de acceder a los servicios de seguridad social integral, por su poco acceso a la producción económica laboral,

debe crearse un fondo en los que se realice un reparto de fondos tendientes a mitigar esta situación, sin embargo, esta cantidad, es ineficiente puesto que las necesidades del adulto mayor van más allá de lo que el Estado puede atenuar con esta estrategia, no obstante , se infiere que, muchas veces los adultos mayores necesitan de cuidados de terceras personas, que si bien este cuidado está reglamentado, no se le es reconocido laboralmente, lo que extiende la vulneración de derechos a terceras personas derivadas de la atención ineficiente al adulto mayor.

## **MARCO METODOLÓGICO**

### **TIPO DE INVESTIGACIÓN**

Siguiendo por este orden de ideas, se utilizará el método cualitativo de investigación, que, de acuerdo con Hernández, Fernández & Baptista (2014), “sirve para que el investigador se forme creencias propias sobre el fenómeno estudiado, como lo sería un grupo de personas únicas o un proceso particular” (p. 10) combinando distintos procesos con el fin de obtener la información necesaria para llevar a la convicción de la hipótesis planteada. Así mismo, realizar un estudio sobre el estado de las cosas, ya que esto centra su atención en cómo se están ejecutando las estrategias planteadas por el Estado en relación a la específica necesidad que se está tratando en el presente estudio, por lo que, para la delimitación de lo planteado, y llegar al conocimiento propuesto, se indagara sobre las características del tema a profundizar, y a través de metodología descriptiva, con objetivo académico, se detallaran el marco sustantivo y procedimental con respecto de los derechos, deberes y obligaciones que existen sobre las políticas públicas generadas específicamente para la población de adultos mayores residentes en el municipio a estudiar.

## ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN

En Primer lugar, se hace necesario esclarecer el alcance y la naturaleza descriptiva de este trabajo, y, por ende, poder relacionarlo con el marco teórico y conceptual a lo largo del escrito monográfico, así, su raíz etimológica proviene del latín “describere”, cuyo significado es: escribir sobre la forma en que se percibe algo, compuesto por el prefijo de (dirección de arriba abajo) y Scribere (trazo). De lo que, en la investigación jurídica, se tiene que “[...]un estudio descriptivo se limita a describir con más o menos detenimiento la realidad investigativa y su evolución, sin explicar causas” (Pineda Gonzales 1990, 12). Lo que es lo mismo, se busca especificar las características y especificidades importantes del objeto sometido a estudio.

De modo, que, haciendo un énfasis más acertado de los estudios descriptivos, se tiene la siguiente definición:

La investigación descriptiva responde a los interrogantes ¿Cómo es el fenómeno?  
¿Cuáles son las características actuales del fenómeno? Por tanto, las preguntas tipo en esta modalidad investigativa son las mismas que las del alcance exploratorio, pero puntualizando el objeto a investigarse, es decir, no con excesiva generalidad como acontece con las investigaciones exploratorias. (Tantalean, 2015, p. 7)

En los estudios jurídicos descriptivos, es necesario un profundo conocimiento del fenómeno a estudiar, teniendo en cuenta que, a diferencia de los estudios exploratorios, que se dan cuando no existe mucho desarrollo sobre el tema, y busca dar una detallada explicación sobre las causas que tienen como consecuencia el fenómeno estudiado. Por lo tanto, el conocimiento sobre el área es mayor, lo que permite la existencia de mayores fuentes de información, lo que quiere decir, que permite en cierto punto, ofrecer la posibilidad de algún tipo de información correlativa o predictiva.

Adicional a esto, se hará una pesquisa documental, redirigiéndonos a textos de contenido académico y jurídico, así como resoluciones de origen internacional expedidas por entidades internacionales, y por supuesto, textos legales y jurisprudenciales nacionales, cuyo objetivo sean las políticas públicas dirigidas a las víctimas del conflicto armado, y por otra parte, las que estén dirigidas al adulto mayor, y del mismo modo, describir cómo se han ejecutado en correlación estas dos, y determinar si existen unas directamente encaminadas al adulto mayor víctima del conflicto, y que a través de ellos, permitan conocer en este trabajo las características concretas de lo que se busca encontrar en los objetivos planteados en la investigación.

En esta investigación se busca ilustrar de manera concreta, la política pública para la atención a las víctimas de conflicto armado que, siendo generada desde la actividad estatal, está dirigida a la mitigación del daño que se ha causado en las víctimas del conflicto, en especial a la población que hoy en día son adultos mayores.

Todo esto se hará a partir del hallazgo, con fines académicos, del marco jurídico y jurisprudencial del tema, que crean el esquema sustantivo y procedimental del mismo, así como las circulares, resoluciones, lineamientos, y en general, documentos de índole administrativa y judicial donde se especifique la ejecución de dichas políticas, y eventualmente establecer las convergencias y discrepancias existentes entre las figuras jurídicas a estudiar, a partir del contexto social, y la situación jurídica de los ciudadanos objetos de estos derechos, y por último, estudiar cómo se han venido cumpliendo estos factores en el municipio San José de Cúcuta, Norte de Santander. Dicho esto, se seguirá con el abordaje de los objetivos de este documento.

## **TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS**

Para dar desarrollo a los objetivos específicos de esta investigación fue conveniente utilizar unas técnicas de recolección de información, fundadas en el autor, que nos dice: Rodríguez (2010),

que corresponde a los recursos empleados para recolectar información, entre las que destacan para este estudio, principalmente la entrevista libre y semiestructurada. Así que para llevar a cabo estos objetivos se tiene en cuenta lo que explica Ander-Egg (1996) que la técnica responde a cómo hacer, para alcanzar un fin cabalmente, pero que se sitúa a nivel de los hechos o etapas prácticas, ósea que tiene un carácter práctico y operativo.

Tomando en cuenta estos fundamentos se decide tomar como técnicas de recolección de la información los siguientes:

**Entrevista estructurada:** Permitirá identificar la ruta o rutas de atención empleadas por las diferentes entidades en cumplimiento de las políticas públicas para el adulto mayor víctima de desplazamiento. Por lo que se realizarán entrevistas distintas dependiendo del fuero de cada entrevistado.

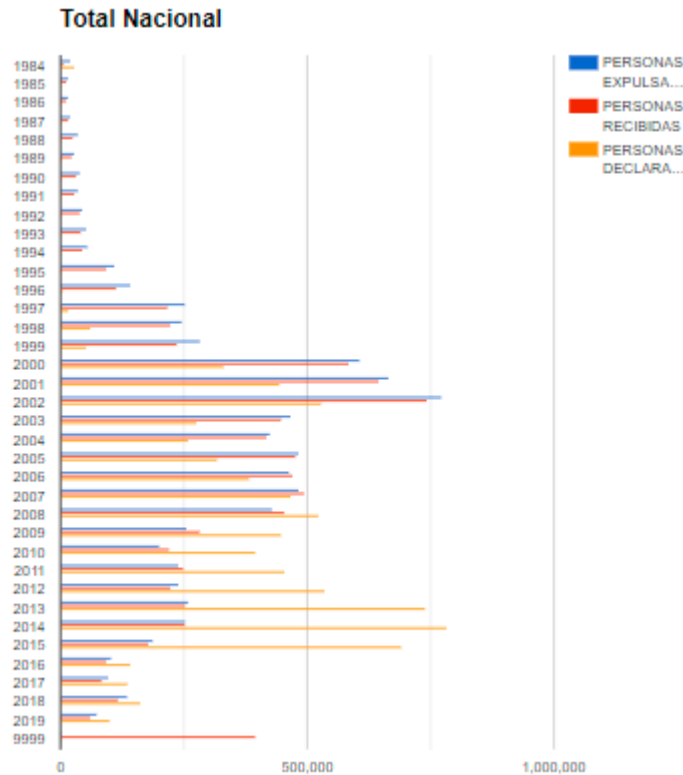
## **1. POBLACIÓN DE ADULTOS MAYORES VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO EN SAN JOSÉ DE CÚCUTA, NORTE DE SANTANDER.**

Es importante dejar claridad que no existe una caracterización estructurada o formal que identifique las condiciones, estados de necesidad, calidad de vida, rangos de edades, géneros, situación de empleabilidad y condiciones sociales, entre otros, que permitan tener un dato aproximado de estas personas, sin embargo, existen datos, muy generalizados, no concretos y no focalizados de diferentes entidades del Estado, que serán enunciados en el desarrollo de este capítulo.

## **1.1. DATOS DE LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV)**

En los datos arrojados por LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV) logramos encontrar que en el último reporte, actualizado por última vez en el 2016, el intervalo para los adultos mayores está registrada desde los 61 hasta los 100 años, de las cuales se reportan 640 hombres, 742 mujeres, 12 no reportan, 10 adultos mayores son gitanos, de los cuales 4 son hombres y 6 son mujeres, 20 indígenas de los cuales son 8 hombres y 12 mujeres, asimismo 31 fueron afrodescendientes de los cuales 16 hombres y 15 mujeres, 3 son provenientes del archipiélago de San Andrés, de los cuales hay un hombre y dos mujeres, dejando como primera evidencia que los adultos mayores más afectados por el desplazamiento en Cúcuta, son pertenecientes al género femenino.

| VIGENCIA           | PERSONAS<br>EXPULSADAS | PERSONAS<br>RECIBIDAS | PERSONAS<br>DECLARADAS |
|--------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|
| Antes de 1985      | 19.979                 | 5.505                 | 28.948                 |
| 1985               | 14.666                 | 11.526                | 2                      |
| 1986               | 16.281                 | 13.245                | 2                      |
| 1987               | 20.085                 | 15.943                | 2                      |
| 1988               | 34.451                 | 26.607                | 8                      |
| 1989               | 30.760                 | 23.962                | 25                     |
| 1990               | 39.483                 | 32.343                | 281                    |
| 1991               | 34.723                 | 28.818                | 4                      |
| 1992               | 45.978                 | 38.232                | 25                     |
| 1993               | 51.605                 | 43.402                | 4                      |
| 1994               | 56.119                 | 46.565                | 31                     |
| 1995               | 109.457                | 93.793                | 356                    |
| 1996               | 142.035                | 114.442               | 3.481                  |
| 1997               | 254.050                | 218.954               | 16.305                 |
| 1998               | 247.208                | 222.787               | 61.637                 |
| 1999               | 281.308                | 235.501               | 50.907                 |
| 2000               | 607.583                | 584.634               | 331.175                |
| 2001               | 668.436                | 647.385               | 443.459                |
| 2002               | 772.255                | 745.023               | 529.087                |
| 2003               | 468.396                | 448.963               | 277.477                |
| 2004               | 425.706                | 418.294               | 258.238                |
| 2005               | 485.386                | 477.586               | 317.534                |
| 2006               | 464.755                | 471.917               | 382.675                |
| 2007               | 484.840                | 494.287               | 466.536                |
| 2008               | 427.360                | 453.059               | 524.143                |
| 2009               | 257.486                | 283.009               | 448.932                |
| 2010               | 200.669                | 219.259               | 395.422                |
| 2011               | 239.473                | 250.497               | 453.077                |
| 2012               | 240.892                | 223.524               | 536.952                |
| 2013               | 280.706                | 251.858               | 741.152                |
| 2014               | 251.796                | 252.612               | 783.887                |
| 2015               | 188.847                | 177.345               | 690.853                |
| 2016               | 104.263                | 94.032                | 143.191                |
| 2017               | 98.576                 | 83.226                | 137.457                |
| 2018               | 137.909                | 115.323               | 161.631                |
| 2019               | 74.772                 | 61.609                | 101.499                |
| Sin<br>información | 187                    | 395.288               | 59                     |

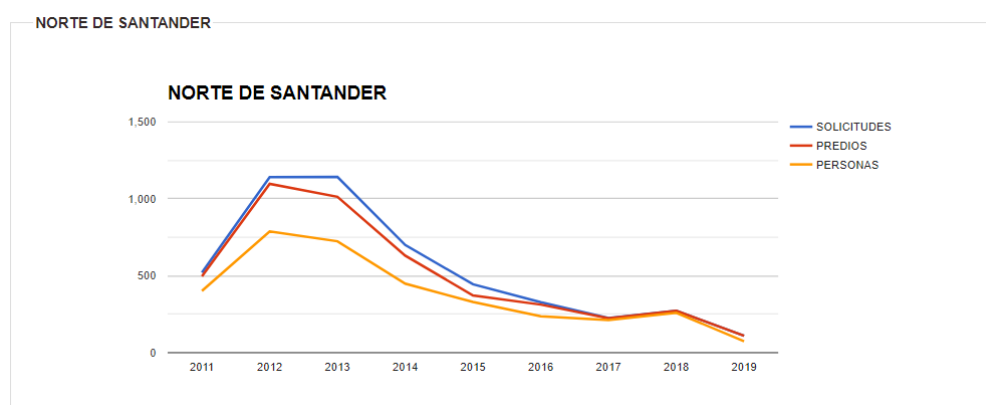


## 1.2. DATOS DE LA UNIDAD DE TIERRAS (URT).

Es importante resaltar la importancia del papel que juega la unidad de tierras en estos procesos, ya que son los encargados de restituir los predios de los cuales fueron desplazados, por esto la importancia que se le otorga a esta entidad en el presente capítulo.

Norte de Santander ha sido uno de los departamentos colombianos más golpeados por la violencia, dejando un sin número de víctimas mortales y miles de familias despojadas de sus tierras. El Estado colombiano, en aras de resarcir los desplazamientos forzados, crea la Unidad de Restitución de tierras, esta, amparada en la ley 1448 de 2011, también llamada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que, en su título IV, capítulo II, estipula un procedimiento legal que permite que se formalice la tierra de las víctimas del desplazamiento forzado, hechos que hayan ocurrido a partir del 1 de enero de 1991 derivado del conflicto armado interno, cabe resaltar que

existe un conflicto; ya que estas unidades (UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS), solo reconocen los derechos a las personas que hayan sido víctimas de los grupos al margen de la ley. El procedimiento es mixto en cuanto se compone de una etapa administrativa (inscripción en el registro de tierras despojadas) y de un recurso judicial (acción de restitución).



Estadística anual (desde 2011) de las víctimas del desplazamiento forzado en Norte de Santander

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras.

Esta estadística permite visualizar la disminución significativa que ha tenido la reclamación de tierras en el departamento de Norte de Santander, por ende, el desplazamiento forzado, muchas de estas solicitudes son negadas, porque los solicitantes, no logran probarse como propietarios legítimos del predio. Cabe resaltar que la gran mayoría de predios que se solicitan en restitución, poseen varios reclamantes; ya que muchos de ellos presentan falsas tradiciones, lo que complica el reconocimiento del legítimo propietario.

| AÑO   | SOLICITUDES | PREDIOS | PERSONAS |
|-------|-------------|---------|----------|
| 2.011 | 521         | 497     | 402      |
| 2.012 | 1.140       | 1.097   | 788      |
| 2.013 | 1.142       | 1.013   | 724      |
| 2.014 | 700         | 631     | 449      |
| 2.015 | 445         | 372     | 330      |
| 2.016 | 329         | 313     | 237      |
| 2.017 | 226         | 225     | 213      |
| 2.018 | 273         | 273     | 260      |
| 2.019 | 111         | 111     | 75       |

- **Año:** Año de presentación de la solicitud de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF).
- **Solicitudes:** Solicitudes de inscripción al RTDAF.
- **Predios:** Predios únicos objetos de solicitud de inscripción al RTDAF identificados a partir de la información institucional disponible. En varias solicitudes los titulares pueden reclamar la inscripción al RTDAF sobre un mismo predio.
- **Personas:** Titulares únicos de solicitudes de inscripción al RTDAF. Un titular puede presentar más de una solicitud.

Estadística anual (desde 2011) de las víctimas del desplazamiento forzado en Norte de Santander

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras.

En esta gráfica, se evidencia los índices numéricos de las anualidades 2011-2019, se evidencia como las solicitudes han ido en decrecimiento, siendo el 2019 el año más bajo en solicitudes, sin embargo, es de extrema reserva, conocer de las soluciones que se les han dado a las víctimas, y si efectivamente se han reparado a estas personas *“Doce organizaciones de la sociedad civil sometimos la política de restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado en Colombia a un examen riguroso para verificar su nivel de cumplimiento y la satisfacción de los derechos de las víctimas faltando dos años para el vencimiento de la Ley 1448 de 2011. Concluimos que el Estado colombiano no ha cumplido con la garantía del derecho a la restitución de comunidades campesinas y étnicas y que debe prontamente hacer ajustes en su implementación para corregir lo que está fallando, y de manera urgente prorrogar la vigencia de la ley”*<sup>5</sup>.

Como se puede evidenciar en lo anteriormente mencionado, la vigencia del contrato está próxima a llegar a su fin. Y no ha cumplido en su totalidad con las reclamaciones que se

<sup>5</sup> Radiografía de la restitución de tierras en Colombia, Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de reparación a las víctimas despojadas de tierras en Colombia. 9 de mayo de 2019.

presentan en el departamento. Podemos decir que la Ley está siendo medianamente eficaz, que no se han resuelto muchas solicitudes. La ciudad de San José de Cúcuta, por ser la capital del departamento, es el centro de recibimiento de la mayoría de las víctimas del conflicto armado en la zona rural de Norte de Santander, por lo que, una de las consecuencias de este suceso, es que impacta negativamente en los temas socio culturales y económicos. Al estudiar la ley de víctimas, encontramos un esquema estructural sólido para lograr restituir los bienes a sus legítimos propietarios, pero esa ley no es la única que debe ser garantía de derechos de estos ciudadanos. Es importante revisar que hace la capital del departamento, en el tiempo que estas víctimas se encuentran en el proceso de restitución, que puede tardar un tiempo bastante prudente. De este modo, se pretende analizar todos los aspectos relevantes que han tenido las víctimas del desplazamiento forzado en la capital nortesantandereana, los índices que ha tenido la capital, y las garantías se les brinda, mientras se les restituye el inmueble, se ha podido analizar que en su mayoría, las personas las cuales ya han sido reparadas o que ya se les ha restituido un predio a través de la política de restitución de tierras, tenían grandes necesidades como consecuencia del desplazamiento causando, también a esto se le suma la responsabilidad estatal, ya que en estos casos los entes administrativos centralizados y descentralizados, no brindaron un apoyo integral en el transcurso del procedimiento.

El 11 de julio de 2018 el presidente de la República y el Ministro de Agricultura firmaron el Decreto 1167 mediante el cual se estableció lo siguiente:

*ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, el cual quedará así: ARTÍCULO 2.15.1.1.16. Gradualidad, progresividad y cierre de microzonas. Las personas que pretendan ser incluidas en el Registro de Tierras*

*Despojadas y Abandonadas Forzosamente contarán con tres (3) meses para presentar su solicitud, contados a partir de la vigencia de la presente modificación al artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, en las zonas en las que ya se encuentre la microfocalización en curso por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, o a partir de la publicación del 16 A / F in de la vigencia de la ley 1448 acto de microfocalización donde aún no se ha iniciado esta labor. Ante situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, el tiempo se contará desde el momento en que hayan cesado los hechos que impidieron la presentación de la solicitud. No obstante, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras podrá prorrogar, hasta por dos (2) períodos, de hasta tres (3) meses cada uno, el tiempo para presentar las solicitudes, cuando las circunstancias fácticas excepcionales del territorio impidan a los reclamantes hacerlo oportunamente. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el párrafo del artículo 2.15.1.2.4 de la parte 15 del Decreto 1071 de 2015. En las zonas en las que actualmente se encuentre en curso la microfocalización, se surtirá la publicación de lo dispuesto en el presente artículo de conformidad con lo señalado en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que la sustituya”.*

La entrada en vigor de este Decreto hizo que el 11 de octubre de 2018 fuera el último día para que las víctimas interesadas en recuperar sus predios por medio de la acción de restitución presentaran la solicitud correspondiente ante la Unidad de Restitución de Tierras. En aquellos casos en los que el predio se encuentre en una zona en donde la Unidad no haya adelantado el trámite de microfocalización<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> La microfocalización es un mecanismo de selección de casos para ser atendidos prioritariamente. Ésta es definida por instituciones que cuentan con la capacidad técnica y el conocimiento histórico del contexto de violencia del país. En este sentido el Decreto 4829 de 2011, en su artículo 4°, establece que el gobierno nacional regulará una instancia de carácter operativo a nivel local para adelantar la microfocalización por municipios, veredas y corregimientos para la implementación gradual y progresiva del proceso de restitución de tierras.

La política de restitución de tierras, con todos sus problemas, ha sido de suma importancia para el restablecimiento de los derechos de propiedad de víctimas en el contexto del conflicto armado en el país. Se ha alcanzado la orden de restitución de 4.239 predios más seis territorios étnicos. Es decir que se han restituido hasta ahora 216.000 hectáreas en todo el país. En los despachos judiciales hay solicitudes por otras 600.000 hectáreas<sup>1</sup> (El Tiempo, 2018).

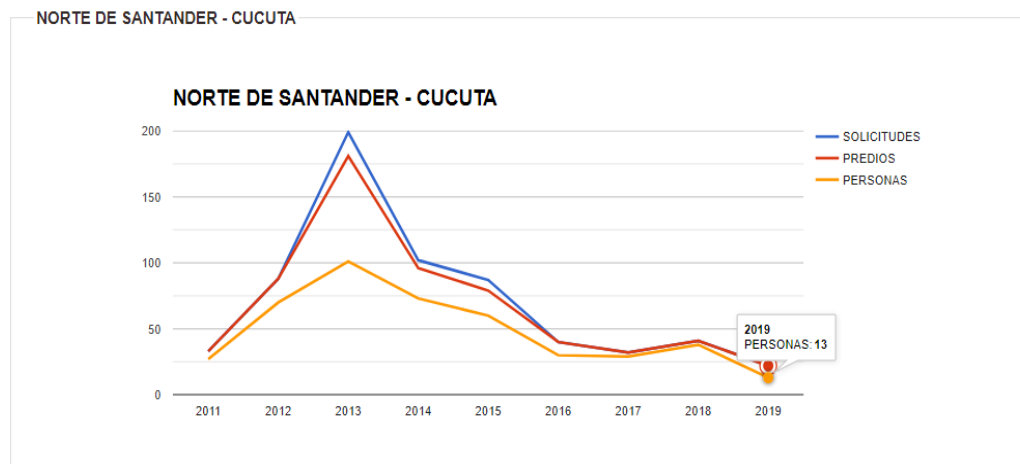
La ciudad de Cúcuta cuenta con un número significativo de víctimas de desplazamiento forzado, dentro de estas se encuentran los adultos mayores, que son las personas que superan los 60 años, pero la ciudad no cuenta con políticas públicas o programas de ayuda y de atención sólida y suficiente para dar garantía integral a estos procesos.

| AÑO   | SOLICITUDES | PREDIOS | PERSONAS |
|-------|-------------|---------|----------|
| 2.011 | 33          | 33      | 27       |
| 2.012 | 88          | 88      | 70       |
| 2.013 | 199         | 181     | 101      |
| 2.014 | 102         | 96      | 73       |
| 2.015 | 87          | 79      | 60       |
| 2.016 | 40          | 40      | 30       |
| 2.017 | 32          | 32      | 29       |
| 2.018 | 41          | 41      | 38       |
| 2.019 | 22          | 22      | 13       |

- **Año:** Año de presentación de la solicitud de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF).
- **Solicitudes:** Solicitudes de inscripción al RTDAF.
- **Predios:** Predios únicos objetos de solicitud de inscripción al RTDAF identificados a partir de la información institucional disponible. En varias solicitudes los titulares pueden reclamar la inscripción al RTDAF sobre un mismo predio.
- **Personas:** Titulares únicos de solicitudes de inscripción al RTDAF. Un titular puede presentar más de una solicitud.

Estadística anual (desde 2011) de las víctimas del desplazamiento forzado en San José de Cúcuta

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras.



Estadística anual (desde 2011) de las víctimas del desplazamiento forzado en San José de Cúcuta

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras.

Para el 2019 se evidencia que el índice bajó sustancialmente, pero lo que se debe entrara a analizar es que el 8% de esta población pertenece a esta edad, pero el análisis debe centrarse, en las ayudas o garantías, que el gobierno les brinda a estas personas, estas mismas deben tener beneficios supra especiales; ya qué son personas que, por su avanzada edad, no son contratadas para laborar, y algunas de ellas, están imposibilitadas para realizar algún tipo de actividad. Por regla generar estas personas se encuentran incluidas en sistemas de salud como ARS, programa de beneficio como adulto mayor, pero esto no significa que tengan una atención prioritaria o sean benefactores de ayudas que verdaderamente brinden solución, pero esto no solo radica ahí, suponiendo que el Estado a través de sus entidades logran realizar una restitución efectiva a la persona damnificada, ¿Qué sucede después de le esta restitución como medida de reparación administrativa? El Estado trata de resarcir el daño, con una suma muy mínima de dinero, ¿Es suficiente ese dinero para un adulto mayor, que en su mayoría cuenta con personas a su cargo? Estas situaciones de desplazamiento destruyen familias y futuros, ya que al tener que salir de sus tierras, se obligan a tener que trabajar para subsistir y esto en parte impide que lleguen a obtener algún título de educación superior. El enfoque diferencial para las personas mayores en situación de desplazamiento permite establecer las respuestas estatales efectivas que materializan los

derechos y permiten su goce efectivo, de acuerdo con las necesidades específicas de este momento vital. En términos de garantía de derechos es el método más eficaz para visibilizar, abordar y evaluar las medidas adoptadas y sus impactos concretos en las condiciones de vida de los sujetos de especial protección constitucional<sup>7</sup>

El Estado ha fallado en seleccionar estas personas y darles un trato sumamente especial, reparando integral y globalmente a estas personas. Para nadie es un secreto que el departamento Nortesantandereano ha sido uno de los entes territoriales más descuidados por el gobierno, la situación humanitaria en San José de Cúcuta es bastante desconcertante; ya que no existe una política pública departamental que brinde garantías a las personas de la tercera edad víctimas del desplazamiento forzado, solo se acogen a lo impuesto por el departamento para la prosperidad social y en general a lo que estipule el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; pero lo que se debate en este documento, es la atención que da el municipio de San José de Cúcuta a quienes han sufrido estos arbitrarios despojos. El programa adulto mayor entrega \$80.000 mensuales, que no cubren ni los gastos mínimos de estas personas, estas ayudas no son suficientes en la ruta de restitución, lo que a nuestro parecer revictimiza al adulto mayor; ya que entra en una condición de dificultad y económica al no poder cumplir con al menos sus necesidades básicas. Hemos tocado temas importantes como lo son las ayudas económicas, pero entrando en un tema más subjetivo, el Estado no tiene un programa fuerte, para brindar apoyo en cuanto a los perjuicios morales y psicológicos, están limitados y son las Organizaciones no Gubernamentales, las que ayudan en gran parte, a estas personas. Es lógico que el daño causado

---

<sup>7</sup> “Pueden identificarse al menos cuatro aproximaciones distintas al enfoque diferencial, no necesariamente explícitas, ni excluyentes, cuya desarticulación da cuenta de la importancia de un lenguaje común que guíe la acción institucional: i) método de reconocimiento de las características de la población; ii) acción afirmativa a grupos vulnerables preestablecidos; iii) acceso preferencial a programas para la protección de la familia; y iv) enfoque poblacional”. ACNUR. Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia. 2004 – 2007.

es irreversible, pero es importante que el Estado ejerza una reparación con integridad, y que coaccione a los entes departamentales y municipales, a través de los organismos de control, y teniendo en cuenta también la participación de la sociedad civil, para destinar recursos en la inclusión de programas para los desplazados, pero sobre todo para los niños y población de la tercera edad.

## **2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DEL DERECHO DE VÍCTIMAS.**

### **2.1. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO.**

En Colombia, la respuesta legislativa sobre el derecho de víctimas ha estado presente, el congreso de la Republica de Colombia, en conjunto con el Poder ejecutivo, han generado una serie de documentos legales (leyes y decretos) encaminados a dar solución a la situación de indefensión de las personas que se han denominado víctimas del conflicto, con una gama de políticas públicas, generadas y desarrolladas a través de instrumentos legislativos y reglamentarios, donde el Estado Colombiano, se ha auto impuesto la carga de velar por la población víctima, a través de lo que se ha llamado Reparación integral a las víctimas del conflicto, cuyo concepto también ha sido desarrollado por la Corte Constitucional; consiste en garantizar a la víctima los derechos de “Verdad, Justicia y Reparación”, donde cada uno de estos debe estar estrictamente garantizado, y solo en estos caso se puede hablar de reparación integral.

Por lo tanto, y asumiendo que el Estado colombiano se ha impuesto a si mismo estas obligaciones, integradas por labores de generación de políticas públicas, su ejecución y su vigilancia, aun después de ejecutadas las mismas, se ha ido desarrollando con el tiempo, y con la evolución del conflicto armado en Colombia, diferentes situaciones que han llevado consigo a la actualización de estos factores reglamentarios emitidos haciendo uso de la facultad legislativa y

ejecutiva, teniendo esto en cuenta, se expondrá el marco legal del derecho de víctimas en Colombia, y eventualmente se expondrá su desarrollo jurisprudencial.

En el horizonte legislativo de las víctimas del conflicto armado, primeramente, se emite la 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.”. Esta disposición legislativa, que entra en vigor alternativamente con la incursión y consolidación de los grupos armados paramilitares, que significó un alza en las cifras de desplazamiento a nivel nacional.

Esta ley, tiene como principal objetivo definir quién tiene la calificación de desplazado, y del mismo modo, establece la responsabilidad del Estado con los mismos, en el artículo 1 de esta ley define al desplazado, estableciendo que es “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: 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 o alteren drásticamente el orden público”. Y en su artículo 3 formula la responsabilidad del Estado de la siguiente manera “Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socio económica de los desplazados internos por la violencia”. Teniendo en cuenta, que de esta ley se puede decir que es la primera que, a través del legislador, se han adjudicado derechos a la población víctima del conflicto, denominándolos en esta primera ratio como desplazados, y definiendo su caracterización, y obligando al Estado a formular

políticas públicas dirigidas a la prevención del desplazamiento forzado, y a la protección de la población desplazada en los ámbitos social y económico, constituyendo, de esta manera, un tipo de reparación por estos perjuicios causados a través de la dinámica de conflicto armado interno.

Adicionalmente, se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, y configura su creación, constitución y objetivos. Dentro de la cual, los objetivos muestran un claro avance sobre la protección de la población desplazada, que en su artículo 10-2 destacan el adoptar medidas sociales y económicas, jurídicas, políticas y de seguridad orientadas a la prevención y superación de las causas que ha generado el desplazamiento forzado. El numeral 3 del mismo artículo al establecer como objetivo “adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada con el fin de asegurarle su protección y condiciones necesarias para la subsistencia y adaptación a la nueva situación”, además de la creación de mecanismos de asistencia legal y jurídica, la facilidad de acceso a planes y proyectos de desarrollo urbano y rural, adaptabilidad de medidas que faciliten el retorno voluntario a sus zonas de origen, y el enfoque de especial protección a las mujeres, niños y población perteneciente a las comunidades negras e indígenas. Estos objetivos, a pesar del desarrollo legislativo que se le ha dado al derecho de víctimas, siguen siendo vigentes hoy en día, y son parte de las políticas públicas para la atención a las víctimas del conflicto ejecutadas por parte de los gobiernos municipales en conjunto con la Unidad administrativa para la reparación integral a las víctimas.

En el 2008 es promulgada la ley 1190, en la que el Congreso de Colombia declara ese mismo año como el de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones, de entre las que se destacan obligaciones impuestas directamente a los gobiernos municipales y departamentales, donde se le insta a las entidades territoriales a diseñar estrategias que logren compromisos presupuestales dirigidas a la atención a la población víctima

de desplazamiento, definir metas para estrategias de promoción para el seguimiento de las acciones realizadas, entre otras estrategias, definidas en el artículo Segundo, encaminadas al bienestar general de la población desplazada.

Y entre las últimas legislaciones del derecho de víctimas, se encuentra la ley 1448 de 2011, que se conoce como ley de víctimas y restitución de tierras, que representa hasta la actualidad, y configura en su artículo 1ro, que tiene por objeto

[...] establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales, económicas, individuales y colectivas en beneficio de las víctimas contempladas en el artículo 3° de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales (Ley 1448, 2011: artículo 1°).

También regula la actividad de la reparación, y la integra como ayuda humanitaria, asistencia, atención y reparación de las víctimas que se reconocen por medio de la misma ley, tanto así, que define la condición de víctima como "aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno" (Ley 1448, 2011: artículo 3°). En el mismo sentido, a través de esta ley, en conjunto con disposiciones reglamentarias por parte de poder ejecutivo, se da creación a la política pública de restitución de tierras, existe observancia de los menores de edad víctimas del conflicto por un reclutamiento forzado, y la creación de la unidad administrativa para la reparación integral a las

víctimas y restitución de tierras, que erige los principios del derecho de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, que se discutirían más adelante en el proceso de Paz con las FARC, y que hacen parte fundamental de la Justicia Especial para la paz (JEP).

En otros términos, y después del breve recuento legislativo por el cual se establecen estrategias para la atención de las víctimas del conflicto armado, se debe tener en cuenta la característica más importante, lo que es, los derechos que poseen, y para ello, es estrictamente valorativo traer a estudio la Ley Estatutaria de la JEP<sup>8</sup>, por medio de la cual se reitera el compromiso con las víctimas del conflicto, y su derecho a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

Considerando que esta ley es emitida en el marco del proceso de paz con las FARC, y la consecuente creación de la Jurisdicción Especial para la Paz, donde su finalidad es la de la satisfacción de los derechos de las víctimas, a través de la justicia, el denominado “Sistema Integral de Verdad”, reparación y no repetición. Es útil mencionar, que esta ley, en sus artículos 13,14 y 15, establece como eje central de la jurisdicción especial para la paz los derechos de las víctimas y en especial consideración, lo que denominó como la gravedad del sufrimiento padecido por las infracciones al DIH cometidas en el marco del conflicto armado, entre otros derechos, las víctimas deben ser reconocidas dentro de los procesos judiciales que se adelanten en la JEP, tienen capacidad para aportar pruebas e interponer recursos contra las decisiones que emita la jurisdicción especial, recibir asesoría y representación judicial a través del sistema SAAD<sup>9</sup> de la JEP, derecho a acompañamiento psicológico, ser tratados con dignidad, derecho a acceder a la información sobre las investigaciones.

---

<sup>8</sup> Ley 1957 de 2019

<sup>9</sup> Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa

La reparación, como eje fundamental de la JEP, se tiene que, quien haya causado daños con ocasión del conflicto armado está en obligación de reparar, y que, según el artículo 39 de la ley estatutaria para la paz, esta reparación es tenida en cuenta para recibir cualquier tratamiento especial en materia judicial. Y dentro de este aspecto, se denota el enfoque diferencial que se le ha dado a la ley, puesto que se tiene como prioridad la reparación de las mujeres víctimas del conflicto armado. Y, por último, se tiene como principio orientador el de la justicia restaurativa, definido de la siguiente manera:

“Con la finalidad prevalente de facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, la garantía de los derechos de las víctimas y la no repetición, la Jurisdicción Especial para la Paz aplicará como paradigma orientador la justicia restaurativa que busca privilegiar la armonía en el restablecimiento de relaciones de la sociedad, la restauración del daño causado y la garantía de los derechos de las futuras generaciones.” (Ley 1957 de 2019, artículo 4).

## **2.2. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL**

En conjunto con el desarrollo legislativo que se le ha dado al derecho de víctimas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha emitido resoluciones muy importantes, que deben ser tenidas en cuenta en el momento del presente estudio, por tratarse de la interpretación de los derechos fundamentales de carácter constitucional que poseen las víctimas del conflicto armado en Colombia. Por su parte, el pronunciamiento que debe considerarse como el más importante, es el dado en la sentencia T-025 de 2004, a través de la cual, la Corte declara un Estado de Cosas institucional (ECI), lo que en otros términos quiere decir, que la corte evidencia la existencia de un conjunto de vulneraciones sistemáticas, provistas desde el Estado, a los derechos de la

población víctima del desplazamiento forzado, a causa de las insuficientes o ineficientes políticas públicas adecuadas en los ámbitos presupuestal y administrativo por parte del sistema nacional de atención integral a las víctimas. Por lo que, por medio de esta providencia, en aras de llegar a la satisfacción de los derechos fundamentales de la población víctima, se han emitido “autos de seguimiento”, que significan ordenes que buscan mejorar la eficacia del Estado en la planeación, ejecución y vigilancia de las políticas públicas en aspectos generales y territoriales.

De entre estos autos se encuentra el auto 251 de 2008, a través de cual se ordena la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de desplazamiento forzado, en donde se desarrolla el principio del interés superior del menor, y se busca garantizar los derechos fundamentales de los niños; el auto 092 de 2008 por el que se ordena la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y se plantea el diseño e implementación del programa de protección de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento forzado; el auto 004 de 2009 que establece la obligación de la protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados o en riesgo de desplazamiento. Ordena la formulación y puesta en marcha de un programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas, de planes de salvaguarda étnica para cada uno de los 34 pueblos indígenas y la adopción de determinaciones encaminadas a evitar impunidad; auto 005 de 2009, mediante este instrumento se busca implementar la protección de los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas desplazadas o en riesgo de desplazamiento. Ordena la creación de planes específicos de protección y atención, la creación de planes de caracterización de territorios colectivos y ancestrales para 60 comunidades afrocolombianas; auto 006 de 2009, sobre la protección de las personas víctimas de desplazamiento en condición de discapacidad; auto 007 de 2009, coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades

territoriales, se ordena la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de atención a la población desplazada; auto 092 de 2009, que trata sobre la protección a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado; auto 099 de 2013, sobre la subsistencia mínima de la población desplazada y aplicación de principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en materia de atención humanitaria; auto 173 de 2014, que es un seguimiento que realiza la corte constitucional sobre las ordenes proferidas en el mencionado auto 006 de 2009 sobre protección de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad, y el auto 009 de 2015, con protección a las víctimas de violencia sexual por parte de los actores armados.

Esta obra jurisprudencial, se observa detalladamente la atención que se le ha dado al derecho de las víctimas del conflicto en Colombia, que tiene como principal hecho violento o victimizante el de desplazamiento, en primer lugar, la providencia que aparece en el espacio temporal, es la T 025 de 2004, que declara el estado de cosas inconstitucional, que hace evidente la ineficiencia del Estado Colombiano, en el manejo y gestión, de las mismas obligaciones impuestas a través del desarrollo legislativo, siendo estas estrategias ejecutadas de manera ineficiente, donde la atención humanitaria brindada a la población víctima contaba con serias carencias; la labor de la guarda y vigilancia de la constitución, también le es añadido el deber de vigilancia del cumplimiento de los derechos fundamentales por parte del poder ejecutivo, y por ende, la corte emite estos mencionados autos de seguimiento, que son, entre muchos otros, dirigidos a dar mayor vigilancia a los derechos fundamentales de los sectores de la población que tienen, como derecho fundamental, un interés superior; la constitución, haciendo uso de la interpretación de la igualdad sustantiva, hace hincapié en un trato preferencial para los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento, mujeres, madres cabeza de familia, y en estado de gravidez o lactancia, adultos mayores, población indígena y comunidades afrocolombianas.

Es evidente, como se espera de la Corte Constitucional, que sus pronunciamientos estén estrictamente ligados con los derechos fundamentales, y aumentando esta protección, con el reconocimiento del estado de cosas inconstitucional, al reconocer a las víctimas como sujetos de especial protección, ha centrado sus sentencias en la atención de los derechos de esta población.

Se puede contemplar, como en un primer momento, tanto el desarrollo legislativo como jurisprudencial, se ha centrado directamente en la población víctima de desplazamiento, dado que es este, el hecho victimizante o delito, que más se ha presentado durante el conflicto armado, siendo una tendencia que la población que habita en las zonas de conflicto, por distintos factores, como amenazas, muerte algún familiar o miembro de su grupo, se han visto en la obligación de huir de sus hogares, en búsqueda de la seguridad de su vida y la integridad de su grupo familiar, por lo que, al observarse este fenómeno, el congreso de la Republica, y la Corte, han puesto especial atención en este asunto.

Es importante traer a colación la importancia que tiene para la Corte Constitucional, y su labor de vigilancia sobre el derecho de las víctimas del conflicto, en el año 2019, a través de la sentencia C-588 de 2019, donde declara la inexecutable, con efectos diferidos, de la expresión contenida en el artículo 208 de la ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras) que dispone que “tendrá una vigencia de 10 años” y con ella, la de los decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011, que versan sobre derechos restitución de tierras de comunidades indígenas, pueblo ROM y comunidades afrocolombianas. Por otro lado, la Corte, aunque la corte prorroga la vigencia de las disposiciones legales mencionadas, respeta de igual modo el principio de separación de poderes, y no entra de lleno a suplir las facultades del órgano legislativo del poder público, al exhortar al gobierno y al congreso de la república, para que antes de la fecha de expiración de la ley, se prorrogue a través de vía legislativa, o se adopte un régimen de protección a las víctimas,

por medio del cual se les tutele sus derechos adecuadamente; de lo contrario, se entenderá que las normas citadas por la sentencia se aumentara su vigencia hasta el 7 de agosto del año 2030.

Los principales argumentos para adoptar esta decisión son que, en primer lugar, la desaparición del horizonte normativo de la ley 1448 de 2011 representa un grave menoscabo para los derechos de las víctimas, como la ausencia de regulación para las condiciones de su reparación integral, incluso aquellos donde su víctimario fue beneficiado con amnistía o indulto conforme a las normas de la justicia transicional, ausencia de régimen jurídico para la restitución de tierras, la eliminación de la estructura administrativa, institucional y judicial, que ha estado funcionando desde el 2011 para la atención y reparación integral a las víctimas, inobservancia del derecho a la verdad, al desaparecer el centro de memoria histórica. Otros puntos que se tuvieron en cuenta al momento de tomar la decisión, fue que, el texto del acuerdo final, que hace parte del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, hace remisión expresa de algunos puntos a la ley 1448 de 2011 como mecanismo para la protección a las víctimas, y en este sentido, la extinción de la ley significa una deficiencia en la protección de los derechos de las víctimas.

### **2.3. DERECHOS DE LOS ADULTOS MAYORES EN COLOMBIA**

En Colombia, los adultos mayores son sujetos de especial protección por parte del Estado, y esto lleva, a que, por parte de las instituciones públicas, y de la comunidad en general, a estas personas se les debe un trato preferencial. Este trato preferencial, como se ha dicho anteriormente, hace parte del componente teórico de la igualdad sustantiva presente en el acápite de derechos fundamentales de la constitución política de Colombia, que en pocas palabras, ordena un trato desigual a todo aquel que se vea disminuido de alguna manera en sus capacidades humanas para subsistir, es decir, en codician de debilidad manifiesta, por ello, dentro de este

grupo está conformado por Niños, niñas y adolescentes, las mujeres madres cabeza de familia, las mujeres en estado de embarazo, personas en extrema pobreza, los adultos mayores, y por último, las víctimas del conflicto armado; es por ello, que en la Constitución Política de Colombia lo estipula como

“Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.” (Constitución Política de Colombia, art. 46).

A su vez, a través de la ley 1251 de 2008, se crea la política nacional de envejecimiento y vejez, y establece los requisitos de funcionamiento de los centros de atención y protección integral, y por último establece las funciones del consejo nacional del adulto mayor, el objeto de esta ley, que se encuentra en el artículo primero, es el de

“proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez, de conformidad con el artículo 46 de la Constitución Nacional”

Establece también los deberes que tiene tanto el Estado, la sociedad civil, la familia, del mismo adulto mayor, y de los medios de comunicación. De entre los que se destacan, por parte del Estado:

- “a. Garantizar y hacer efectivos los derechos del adulto mayor;
- b. Proteger y restablecer los derechos de los adultos mayores cuando estos han sido vulnerados o menguados;
- c. Asegurar la adopción de planes, políticas y proyectos para el adulto mayor;

**f. Elaborar políticas, planes, proyectos y programas para el adulto mayor teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de los más vulnerables**

- h. Establecer acciones, programas y proyectos queden un trato especial y preferencial al adulto mayor.

...” (Ley 1251 de 2008, art. 6)

De lo que se concluye, con la revisión de este articulado, que, si existe la normativa dirigida a la protección especial del adulto mayor, y, sobre todo, a la de la creación de políticas públicas para la protección, y optimización de los derechos del adulto mayor.

Eventualmente, bajo la prerrogativa de la misma obra legislativa, se entabla la “POLÍTICA NACIONAL DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ”, que estipula como objetivos el mejoramiento de la calidad de vida de los adultos mayores, atención interdisciplinaria, el desarrollo de instrumentos culturales, la integración de los adultos mayores en el aspecto económico, social, político y cultural, entre otros. En el artículo 11 de esta ley, se establecen los grupos que se consideran de especial protección y cuidado de entre los adultos mayores, que, en el literal b, menciona la población desplazada.

También tenemos que, la ley 1850 de 2017, también se encarga de la protección del adulto mayor, modificando las leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, y 599 de 2000, penalizando el maltrato intrafamiliar por abandono, entre sus adiciones se destacan el adicionar funciones al Consejo Nacional del Adulto, define las penas por el maltrato intrafamiliar, establece la ruta de atención frente al maltrato del adulto mayor, amplía los deberes del Estado, adiciona la función de capacitación a cuidadores informales y define los términos de la asistencia alimentaria.

## **2.4. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

### **2.4.1. RESOLUCIÓN 46 DE 1991 DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS**

A través de esta resolución De las Naciones, que se promulgo en favor de las personas de la tercera edad, se exhortó a los gobiernos a que incorporen principios en sus programas de políticas sociales, entre los cuales se tiene que las personas de la tercera edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos a apoyo de sus familias, se debe garantizar el acceso al trabajo o alguna otra manera de obtener ingresos, tener acceso a programas educativos, y poder residir en su en su domicilio durante todo el tiempo posible; deberán tener participación activa en la sociedad y en la formulación de las políticas que los afecten directamente, directamente o a través de asociaciones de personas de la tercera edad. Tendrán derecho a poder disfrutar de los cuidados de su familia y comunidad, tener acceso a los servicios de seguridad social integral.

#### **2.4.2. CARTA ANDINA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (CAN-2002)**

En el artículo 46, se reitera el compromiso de cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones que tienen los Estados de promover y proteger los derechos humanos de los adultos mayores, prestar atención a los temas prioritaria con miras a mejorar los derechos de los adultos mayores, en cuanto a la protección de los adultos mayores contra toda forma de discriminación, facilitar la atención oportuna de los adultos mayores, garantizar la participación de los adultos mayores, la protección efectiva del derecho de los adultos mayores a la seguridad social, y la promoción e integración de los adultos mayores en la sociedad.

#### **2.4.3. PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL SOBRE ENVEJECIMIENTO (PLAN MADRID 2002)**

Por medio de este instrumento, se estudia la alta posibilidad del aumento de la población de la tercera edad, y se habla del envejecimiento como proceso natural del ser humano; por lo tanto, se dan recomendaciones para adoptar medidas de atención prioritaria a las personas de la tercera edad, que sean participantes en el proceso de desarrollo del Estado, y deben beneficiarse de él, se debe asegurar el pleno goce de todos los derechos humanos y libertades fundamentales promoviendo la aplicación de los convenios y convenciones de derechos humanos y otros instrumentos internacionales, y sobre todo en la lucha contra las formas de discriminación. Reconocer, alentar y apoyar la contribución de las personas de edad, ofrecer oportunidades para alentar a las personas de la tercera edad a participar de la vida cultural, económica, política y social, proporcionar información y acceso para la participación en espacios intergeneracionales, recibir un trato justo, y promover su acceso a la vida laboral.

#### **2.4.4. DECLARACIÓN DE BRASILIA SOBRE EL ENVEJECIMIENTO (CEPAL-2007)**

En el año 2007, los Estados de América Latina y el Caribe aprobaron la declaración de Brasilia sobre el envejecimiento, cuyo objetivo es el de generar compromisos para promover y proteger los derechos de las personas mayores, que postula estrategias como la de incorporar el tópico del envejecimiento y que este sea eje prioritario en la formulación de las políticas públicas, y de gestionar y direccionar recursos financieros, materiales y humanos para lograr una eficiente ejecución de estas políticas, con su respectivo seguimiento durante el tiempo, detallando los enfoques diferenciales que deben tenerse para la población rural, urbana, género, raza y etnia, evaluando la situación económica social y de emergencia humanitaria, como de desastres naturales y desplazamiento forzado. De modo que, a través de esta declaración los gobiernos se comprometieron a crear esquemas legales para proteger los derechos humanos y libertades de la población de edad, y trabajar para hacer más accesible el régimen pensional, ampliando su cobertura, discriminando entre pensiones contributivas y no contributivas.

#### **INSTRUMENTOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES VIGENTES EN SAN JOSE DE CÚCUTA.**

La actividad normativa a nivel departamental se resume en los actos administrativos del gobernador, y en las ordenanzas que expida la asamblea departamental de diputados, Y, por otro lado, la normatividad municipal está comprendida por los actos administrativos del alcalde de San José de Cúcuta, y los acuerdos expedidos por el concejo municipal. Sin embargo, es interesante observar como a nivel municipal, la normativa vigente con respecto al tema de

adultos mayores víctimas del conflicto armado, y en especial de desplazamiento es inexistente. Desde la alcaldía municipal de Cúcuta, los actos administrativos del alcalde sobre los adultos mayores se centran en la inclusión y exclusión de beneficiarios del programa Colombia Mayor. De parte del Concejo Municipal, actualmente no existen acuerdos ni proyectos de acuerdos cuyo tema sean los adultos mayores, o víctimas del conflicto. Esto puede ser corroborado directamente a través de las publicaciones realizadas en el sitio web tanto de la Alcaldía como del Concejo Municipal.

A nivel departamental, tenemos un solo instrumento normativo expedido, esta es la ordenanza 0014 de 2019, por medio de la cual se adopta la “Política Publica de Envejecimiento y Vejez en Norte de Santander.” Donde se definen las estrategias que se van a emplear desde la gobernación para la protección del adulto mayor.

### **PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2016-2019 “SI SE PUEDE PROGRESAR”**

En el plan de desarrollo municipal “**SI SE PUEDE PROGRESAR**” es donde se establecen las directrices y lineamientos que serán implementados durante el gobierno municipal durante la vigencia de este. Por lo que, en este, se establecen las metas y objetivos que se espera sean ejecutados. Por lo pronto, en este documento deben estar claro lo que, desde el gobierno, se hará para los grupos focalizados como de especial atención, y en ello, los programas y políticas que estarán destinadas por parte de la Administración Municipal.

En este documento, para los adultos mayores no existe preferencialmente una política o programa creado directamente para esta población, se hace directamente énfasis en la publicidad e inclusión de mas adultos mayores en los programas ya existentes desde administraciones pasadas, o programas de orden nacional.

En este sentido, para el deporte y recreación, existió el programa Hábitos y estilos de vida Saludables (HEVS) donde participaron 5155 personas, donde el 5% fueron adultos mayores entre 60 y 75 años, gracias a la articulación de este programa con las asociaciones de adultos mayores en Cúcuta, en el mismo camino, se buscaba incentivar la integración del adulto mayor en el programa Nuevo Comienzo, Nuevo motivo para Vivir, Programa ejecutado por el IMRD, que sin embargo, es una política de orden nacional. En el arte y cultura, el mismo documento (p,119) aclara que no existe ninguna estrategia dirigida para ningún grupo focalizado, es decir, no existieron programas artísticos donde no solo se tuvieron en cuenta a los adultos mayores, sino tampoco a ningún otro sector de la población, por lo que se busca incentivar la inclusión de todos estos sectores en el arte y cultura, sin embargo, no establece una estrategia clara sobre cómo lograr este cometido.

Se enuncia la importancia sobre la creación de una política pública para la seguridad alimentaria, como complemento al derecho de la salud, dirigido a las poblaciones vulnerables, mujeres en estado de embarazo, infancia, adolescencia, adulto mayor y pobreza extrema.

Sobre la atención al adulto mayor, en el programa “Mujeres progresando con equidad”, que la atención prestada directamente por el municipio, es la recepción de documentos para la inclusión de los adultos mayores en el programa Colombia Mayor (Ibidem, p. 147). Y la estrategia propuesta por este es la de aumentar la cobertura. Del mismo modo, se enuncia que una de las ayudas dadas para asociaciones de adultos mayores es la de algunos complementos nutricionales.

En el programa “Si se puede progresar con inclusión y bienestar social”, cuyo objetivo es “Contribuir al mejoramiento y atención de los diferentes grupos poblacionales en su calidad de vida y así promover la movilización de éstos hacia la garantía de una vida más digna con corresponsabilidad” donde destaca la importancia de la primera infancia, infancia, adolescencia,

personas en condición de discapacidad, habitantes de la calle, población indígena, Pueblo ROM, Comunidad LGTBI y adulto mayor. Dentro de este programa se pudo concluir que la atención dada por el Municipio para dar cumplimiento a este ítem es el de la cobertura y del programa Colombia mayor, y la infraestructura para la atención al adulto mayor.

En cuanto a las víctimas del conflicto armado, Se centra en el fortalecimiento de las unidades productivas, fortalecimiento de las microempresas de personas desplazadas por la violencia, todo esto a través de programas de cooperación internacional a través de la entrega de Créditos.

Y, por último, el programa de Prevención, Protección, atención, asistencia, reparación integral, verdad, justicia y garantías de no repetición” Que busco vincular a las víctimas del conflicto armado, y en especial de medidas de auto sostenimiento para las víctimas de desplazamiento. Donde el objetivo fue implementar la cobertura de estos programas ya existentes.

## **POLÍTICA PÚBLICA DE ENVEJECIMIENTO Y VEJÉZ EN EL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**

Esta política, aprobada a través de la Ordenanza 0014 de 2019, estipula las estrategias a emplear para hacer efectiva la política pública para el envejecimiento y vejez, que a su vez fue enunciada en el plan de desarrollo “Un Norte Productivo Para todos 2016-2019” para ser ejecutada entre los años 2019-2029. Esta política se estructura a partir de 4 ejes. 1. Promoción y protección de los derechos humanos de los adultos mayores, cuyo objetivo es fortalecer la parcelación ciudadana y organización social de los adultos mayores, capacitar a las personas adultos mayores en derechos, deberes y responsabilidades, protección legal, gestión normativa y fomento de acceso a la justicia, y, por último, monitoreo y evaluación. 2. Protección Social

integral a las personas mayores, esta protección se da a través de la ley 789 de 2002, a través del establecimiento del sistema de protección social, y la las leyes 1251 de 2008, y 1850 de 2017, enunciadas anteriormente para la protección en salud, bienestar social, educación, cultura y recreación, entorno físico y social favorable y por ultimo productividad; esto a través del fortalecimiento de las relaciones familiares en pro del adulto mayor, la promoción de espacios de encuentro para todas las edades, la promoción de estilos de vida saludables, . 3. Envejecimiento activo de la población adulta mayor, a través de la creación de condiciones para una vida larga y digna en condiciones de seguridad, a través de la creación y fortalecimiento de espacios y entornos saludables, la construcción de cultura de envejecimiento humano y bienestar de la vejez, y la práctica de estilos de vida saludable, abordando la atención nutricional, a través de la cultura del medio ambiente, y espacios de capacitación para los cuidadores de personas adultas mayores. Y, por último, iv) Formación del talento humano para el cuidado del adulto mayor, consistente en la formación y conocimiento sobre el cuidado del adulto mayor para mejorar la capacidad de las personas adultas mayores y sus cuidadores. A través de la formación del talento humano institucional en temas de envejecimiento y vejez, desarrollar contenidos pedagógicos en la población escolar para sensibilizar el respeto y protección al adulto mayor, establecer un programa público para formación comunitaria en atención de los adultos mayores.

Como se puede observar, estos pilares se centran enteramente en la población adulta mayor, y en el proceso de envejecimiento, sin embargo, no existe dentro de estos lineamientos, alguna estrategia dirigida a los adultos víctimas del desplazamiento.

De este compendio normativo, tenemos que, la relación existente entre estas normas y lo considerado por la Constitucional, se resumen en los principios constitucionales, y de

organización e interpretación sistemática de los derechos, ya que, existen en primer lugar la actividad legislativa, y eventualmente, gracias a el cumplimiento o incumplimiento de estas, la Corte Constitucional, para lograr la protección y optimización de los derechos de las víctimas del conflicto, realiza su interpretación basada en los derechos y principios fundamentales. Por lo que todo gira en concordancia con el sistema jurídico planteado por la Constitución Política de Colombia.

| <b>MATRIZ DE ANALISIS DE INSTRUMENTOS NACIONALES E INTERNACIONALES SOBRE LA OPTIMIZACION DE LOS DERECHOS DE LOS ADULTOS MAYORES VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO.</b> |               |                                                                                                              |                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>INSTRUMENTO, LEY, DECRETO, RESOLUCION, SENTENCIA</b>                                                                                                            | <b>ORIGEN</b> | <b>POBLACION OBJETIVO(ADULTO MAYOR, ADULTO MAYOR VÍCTIMA)</b>                                                | <b>TEMA</b>                                                                                                                                                                            | <b>DESCRIPCION</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Constitución Política de Colombia                                                                                                                                  | Nacional      | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Protección al adulto mayor                                                                                                                                                             | El artículo 13, señala que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados; que, en Consecuencia, con ello, también protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Que, en ese sentido, en el artículo 46, prescribe “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social Integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”. |
| LEY 1251 DE 2008                                                                                                                                                   | NACIONAL      | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.                                                                                                                | Tiene como objeto proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas de parte del Estado, la sociedad Civil y la Familia, y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| LEY 1850 DE 2017                                                                                                                                                   | NACIONAL      | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia                                                                                                                        | Se penaliza el maltrato familiar por abandono, se establece que las instituciones de atención deberán acoger a los adultos mayores víctimas de violencia intrafamiliar, se agregan funciones al Consejo Nacional del adulto mayor, y se establece una ruta de atención inmediata a través del ministerio de Salud y protección social. Y se amplía el concepto de derecho de alimentos para el adulto mayor.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| LEY 1315 DE 2009                                                                                                                                                   | NACIONAL      | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención. | Busca garantizar la atención y prestación de servicios integrales con calidad al adulto mayor en las instituciones de hospedaje, cuidado, bienestar social y asistencial. Y se establecen las condiciones operativas de estos centros de atención. Haciendo salvedad de la observancia de la prohibición de entrada a estos centros a adultos mayores que requieran asistencia médica.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| LEY 599 DE 2000                                                                                                                                                    | NACIONAL      | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor                                                             | Código Penal Colombiano                                                                                                                                                                | Se agrava la conducta típica descrita en el artículo 229, de la mitad a las tres cuartas partes cuando la conducta recaiga sobre persona mayor de 60                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

|                  |          |                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                  |          | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima                                                     |                                                                                                                                                                                                                               | años. A través de la ley 1850 se crea la conducta de maltrato por abandono.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| LEY 387 DE 1997  | NACIONAL | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | 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 | Se define la condición de desplazado, se especifican las causas del desplazamiento, las cuales son: 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 o alteren drásticamente el orden público. Se crea el Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia y el Plan Nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia. |
| LEY 1190 DE 2008 | NACIONAL | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | El Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.                                             | Con la expedición de esta ley se establece el deber legal de los Gobernadores y alcaldes, el diseño e implementación de estrategias encaminadas al logro de mayores compromisos presupuestales y administrativos nivel municipal y departamental dirigidos a las personas en situación de desplazamiento, definiendo del mismo modo, metas a corto, mediano y largo plazo, de modo que se pueda hacer seguimiento de las acciones realizadas.                                                                                                                                                           |
| LEY 1448 DE 2011 | NACIONAL | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones                                                                                   | A través de esta ley se adoptan medidas judiciales, administrativas, sociales, económicas, individuales y colectivas en beneficio de las víctimas de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos causadas en el marco del conflicto armado colombiano. Se establecen las estrategias de reparación administrativa, y se crea la oficina de restitución de tierras.                                                                                                                                                                                                                              |
| LEY 1957 DE 2019 | NACIONAL | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz                                                                                                                                          | En su artículo 13 se promulga que las consecuencias de las violaciones causadas a las víctimas son más graves cuando son sometidas contra mujeres, grupos vulnerables, sujetos de especial protección, afros descendientes, comunidades religiosas, personas en condición de discapacidad, personas desplazadas y refugiadas, menores de edad, población LGTBI y adultos mayores.                                                                                                                                                                                                                       |
| LEY 797 DE 2003  | NACIONAL | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Crea la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.                                                                                                                                                         | Se crea el programa Colombia mayor, administrado inicialmente por el Ministerio de Trabajo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|                                                                     |               |                                                                                                              |                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SENTENCIA T 025 DE 2004                                             | NACIONAL      | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Se declara el estado de cosas inconstitucional por el desplazamiento forzado.               | En Esta providencia se enuncian las condiciones a tener en cuenta para declarar el ECI, entre los que tenemos la vulneración masiva y generalizada de derechos constitucionales que afecten a un número significativo de personas, la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones, la adopción de la acción de tutela para garantizar los derechos fundamentales, la ausencia de medidas legislativas, administrativas y presupuestales necesarias para evitar la vulneración de estos derechos. |
| SENTENCIA C 5 88 DE 2019                                            | NACIONAL      | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Por medio de la cual se extendió la vigencia de la ley de víctimas, (ley 1137 de 2011)      | La corte concluye que al desaparecer la ley de víctimas sin una alternativa que la reemplace se causaran graves incumplimientos a los derechos fundamentales de las víctimas. Entre los que se encuentran la reparación integral, la desaparición del régimen jurídico y judicial de la restitución de tierras y la desaparición de la oficina para la reparación integral a las víctimas                                                                                                                                         |
| Acuerdo 010 de 2016                                                 | Municipal     | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019<br>SI SE PUEDE PROGRESAR                             | Por el cual se aprueba el plan de desarrollo municipal para la Ciudad de Cúcuta.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| ORDENANZA 0014 DE 2019                                              | DEPARTAMENTAL | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Por la cual se adopta la Política Publica de Envejecimiento y Vejez en Norte de Santander.  | A través de esta Ordenanza, la asamblea departamental de norte de Santander adopta la política pública de envejecimiento y vejez 2019-2029, enunciada en plan de desarrollo un NORTE PRODUCTIVO PARA TODOS, con enfoque diferencial y preferencial, mecanismo de participación concertados, con el objetivo de garantizar el ejercicio de los derechos de los adultos mayores desde la familia, Comunidad y el Estado.                                                                                                            |
| RESOLUCIÓN 46 DE 1991 DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS | INTERNACIONAL | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Optimización de los derechos de los adultos mayores desde estrategias estatales y sociales. | se exhortó a los gobiernos a que incorporen principios en sus programas de políticas sociales, entre los cuales se tiene que las personas de la tercera edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos a apoyo de sus familias, se debe garantizar el acceso al trabajo o alguna otra manera de obtener ingresos, tener acceso a programas educativos, y poder residir en su su domicilio durante todo el tiempo posible                                   |
| CARTA ANDINA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS | INTERNACIONAL | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Promoción de los derechos de los adultos mayores                                            | se reitera el compromiso de cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones que tienen los Estados de promover y proteger los derechos humanos de los adultos mayores, prestar atención a los temas prioritaria con miras a mejorar los derechos de los adultos mayores                                                                                                                                                                                                                                                       |

|                                                                 |               |                                                                                                              |                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL SOBRE ENVEJECIMIENTO (PLAN MADRID) | INTERNACIONAL | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Envejecimiento como proceso natural del ser humano.                     | se estudia la alta posibilidad del aumento de la población de la tercera edad, y se habla del envejecimiento como proceso natural del ser humano; por lo tanto, se dan recomendaciones para adoptar medidas de atención prioritaria a las personas de la tercera edad, que sean participantes en el proceso de desarrollo del Estado                                     |
| DECLARACIÓN DE BRASILIA SOBRE EL ENVEJECIMIENTO                 | INTERNACIONAL | <input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor<br><input checked="" type="checkbox"/> Adulto mayor víctima | Compromisos estatales en concordancia con el proceso de envejecimiento. | generar compromisos para promover y proteger los derechos de las personas mayores, que postula estrategias como la de incorporar el tópico del envejecimiento y que este sea eje prioritario en la formulación de las políticas públicas, y de gestionar y direccionar recursos financieros, materiales y humanos para lograr una eficiente ejecución de estas políticas |

### **3. RUTAS DE ATENCIÓN PREFERENCIAL PARA ADULTOS MAYORES VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN CÚCUTA, NORTE DE SANTANDER**

Una ruta de atención, son todas aquellas estrategias de gestión y acciones institucionales, establecidas para garantizar una acción integral para la atención, protección, y prevención de los derechos que la población pueda solicitar ante determinadas entidades. Es una estrategia netamente organizacional, que determina la manera en cómo debe ser atendida la población. En Colombia, para la atención focalizada de los diferentes grupos poblacionales, existen “rutas de atención” claramente definidas dependiendo del contexto presentado. Para ejemplificar ello, existen diferentes rutas en entidades como el ICBF o las comisarías de familia, para casos de algún proceso administrativo de restablecimiento de derechos, o de violencia intrafamiliar, que sufre cambios cuando se trata de violencia contra la mujer, contra un adulto mayor, o contra un menor de edad.

En ese orden de ideas, se busca establecer que ruta de atención para la población de adultos mayores víctimas de desplazamiento está siendo utilizada por las autoridades del municipio San José de Cúcuta, para atención, prevención, y promoción de los derechos de esta población altamente vulnerable. Esta ruta, se puede definir como la materialización de la actividad estatal, para la satisfacción de los derechos de la población afectada.

Por ello, teniendo en cuenta el tema tratado, el cual es adultos mayores víctimas de desplazamiento con ocasión del conflicto armado, se evidenciará cual es la estrategia utilizada por el municipio de San José de Cúcuta, para la atención de esta población. En primer lugar, es necesario destacar que la atención a la población víctima del conflicto armado,

municipalmente está en cabeza de la Secretaria de Posconflicto, quien es la encargada de ejecutar las estrategias y políticas establecidas para las víctimas, y trabajar en colaboración con el SNARIV, para el cumplimiento de los diferentes objetivos propuestos para la atención integral a las víctimas.

La alcaldía municipal de San José de Cúcuta, A través de la secretaria de posconflicto, quien en la atención a la población víctima, actúa de acuerdo con los parámetros de enfoque preferencial, por su condición de víctimas, por ello, para la atención de la población víctima, concurren las estrategias de acompañamiento psicosocial y la orientación jurídica para todas las acciones de índole legal que requieren. Especificando, que, para la secretaria de posconflicto, la priorización de las ayudas depende de la inmediatez de la necesidad, y no del grupo al que se pertenezca.

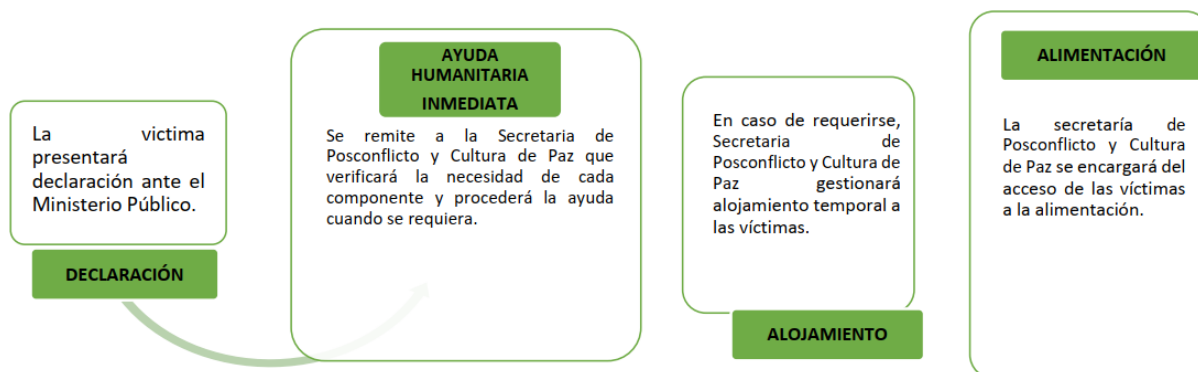
Por lo tanto, se da por entendido que la ruta de acción brindada por el municipio para los adultos mayores víctimas del conflicto armado, y en especial de desplazamiento, es la misma ruta empleada para las víctimas del conflicto en general. Por lo tanto, se puede concluir desde un inicio, que no existe ruta preferencial para adultos mayores víctimas de desplazamiento. Es por esto, que la primera estrategia para la atención de la población víctima, son las definidas en el artículo 62 de la ley 1448 de 2011, como la ayuda humanitaria, diferenciada en 3 etapas: 1. Atención humanitaria inmediata. 2. Atención humanitaria de emergencia y 3. Atención humanitaria de transición. De lo que se desprende la obligación establecida, donde la norma establece que la atención humanitaria inmediata deberá ser proporcionada por la autoridad municipal, aunque para prestar esta atención, es necesario el cumplimiento de cuatro requisitos, entre los cuales están: 1) haber presentado declaración ante ministerio público, 2) Haber sufrido desplazamiento forzado dentro de los 3 meses anteriores a la solicitud de ayuda

humanitaria. 3) Encontrarse en condición de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del desplazamiento. 4) no haber recibido atención humanitaria inmediata por el mismo hecho por parte de la entidad territorial o por la Unidad de Víctimas.

Entendida como la principal estrategia, se tiene entonces por esto mismo el decreto 1084 de 2015, que lo describe en el artículo 2.2.6.5.1.5 así:

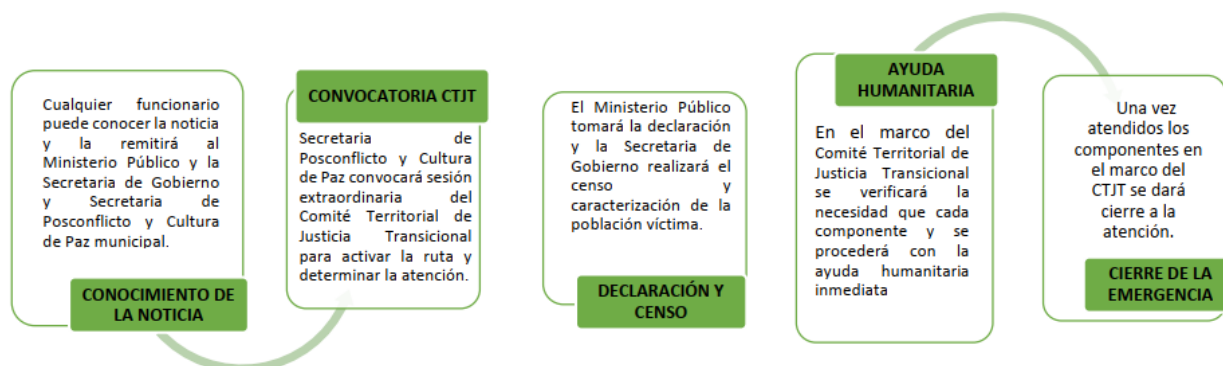
1. Alojamiento temporal, el cual incluye saneamiento básico, artículos de aseo y utensilios de cocina;
2. Alimentación;
3. Servicios médicos y acceso a salud incluyendo servicios específicos para la salud sexual y reproductiva
4. Vestuario
5. Manejo de abastecimientos, entendidos como la acción efectiva del Gobierno, en los ámbitos nacional y local, para proveer los componentes anteriores, tomando en cuenta las necesidades particulares de los grupos de especial protección constitucional
6. Transporte de emergencia, entendido como el necesario en la etapa de atención inmediata que está a cargo de las alcaldías municipales. (Decreto 2084 de 2015)

Adicionalmente, en el Plan de Contingencia y atención de emergencias a las víctimas del Conflicto armado” Se evidencian diferentes rutas de atención en caso de emergencias, focalizada por hecho victimizante. Y para el desplazamiento forzado, existe la diferencia cuando se trata de tipo individual y masivo, quedando la ruta definida de la siguiente manera:



## 1 Desplazamiento de tipo individual

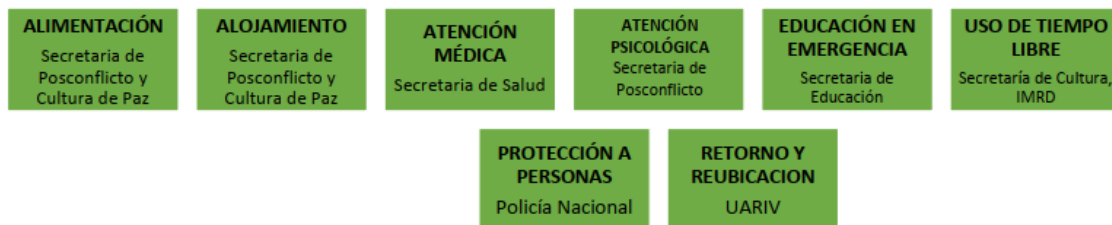
Es observable que esta ruta de atención para el caso referenciado es bastante similar a lo enunciado anteriormente, el primer contacto es la Declaración ante el ministerio Publico, y cuando se realice el filtro de la necesidad de la víctima se remitirá a la secretaria de posconflicto quien se encargara de gestionar la ayuda humanitaria inmediata, conceder las ayudas de alojamiento temporal y alimentación. Gestión encabezada por la secretaria de posconflicto y cultura de paz.



## 2 Desplazamiento de tipo masivo

La ruta para el desplazamiento de tipo masivo se muestra con un mayor grado de complejidad, en primer lugar. Ya que, en este caso, cualquier funcionario está facultado para conocer de la noticia, y tiene el deber de remitirla ante el ministerio público, secretaria de gobierno y secretaria de posconflicto y cultura de paz, Quien posteriormente convocara sesión extraordinaria del comité territorial de justicia transicional para determinar la atención. Posteriormente el ministerio publico tomará la declaración y la secretaría de gobierno realizará el Censo y caracterización de la población víctima, para eventualmente determinar la ayuda humanitaria inmediata, y se dará cierre a la atención.

Componente de Atención Humanitaria:



Por último, esta ruta está inmersa en distintos componentes de atención humanitaria, como lo son la alimentación, alojamiento, atención médica, psicológica, educación de emergencia, uso del tiempo libre, protección a personas, retorno y reubicación. Como se observa en la gráfica, cada componente está a cargo de distintas secretarías, siendo esta una labor integrada entre la entidad territorial y la Unidad Administrativa de reparación integral a las víctimas.

## **RUTA DE ATENCIÓN PARA LA RESTITUCION DE TIERRAS.**

La restitución de tierras es el derecho que tienen las personas víctimas del desplazamiento forzado a que se le restituya o se le devuelva su predio, cuando este fue desalojado por integrantes de grupos al margen de la ley o a causa del conflicto armado; la ley de víctimas no solo busca la restitución, sino que además de ello se entregue la respectiva escritura y “mejorar las condiciones socioeconómicas de las víctimas”.

La restitución de tierra, puede solicitarla todos los individuos que hayan sido obligados a despojar o a dejar sus propiedades, a raíz del conflicto armado a partir del primero de enero de 1991, también, podrán hacer estas reclamaciones, todos aquellos propietarios que logren acreditar su titularidad a través de escritura pública debidamente acreditada por la Oficina de Instrumentos Públicos, los poseedores sin título, es decir, los herederos, quienes cuenten con promesas de compraventa, escrituras sin registrar o tiempo de posesión mínima de 5 años; y los ocupantes de predios baldíos adjudicables por la Nación a través del Incoder. Para poder ejecutar este proceso, se crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, esta, es la encargada de tener un registro y una organización formal de los predios que se presuman despojados o abandonados, a su vez, esta unidad podrá recepcionar las solicitudes y llevar estos casos ante la nueva jurisdicción (jueces de restitución), todo esto en calidad de representante de las presuntas víctimas. Este caso se tramitará en la mejor brevedad posible, y en este caso, la carga de la prueba recaerá sobre el solicitante. Este procedimiento es importante a la hora de hacer reclamaciones, pero es importante identificar el trabajo que se hace en las personas de la tercera edad, las cuales han sido víctimas del desplazamiento forzado en la Ciudad de Cúcuta.

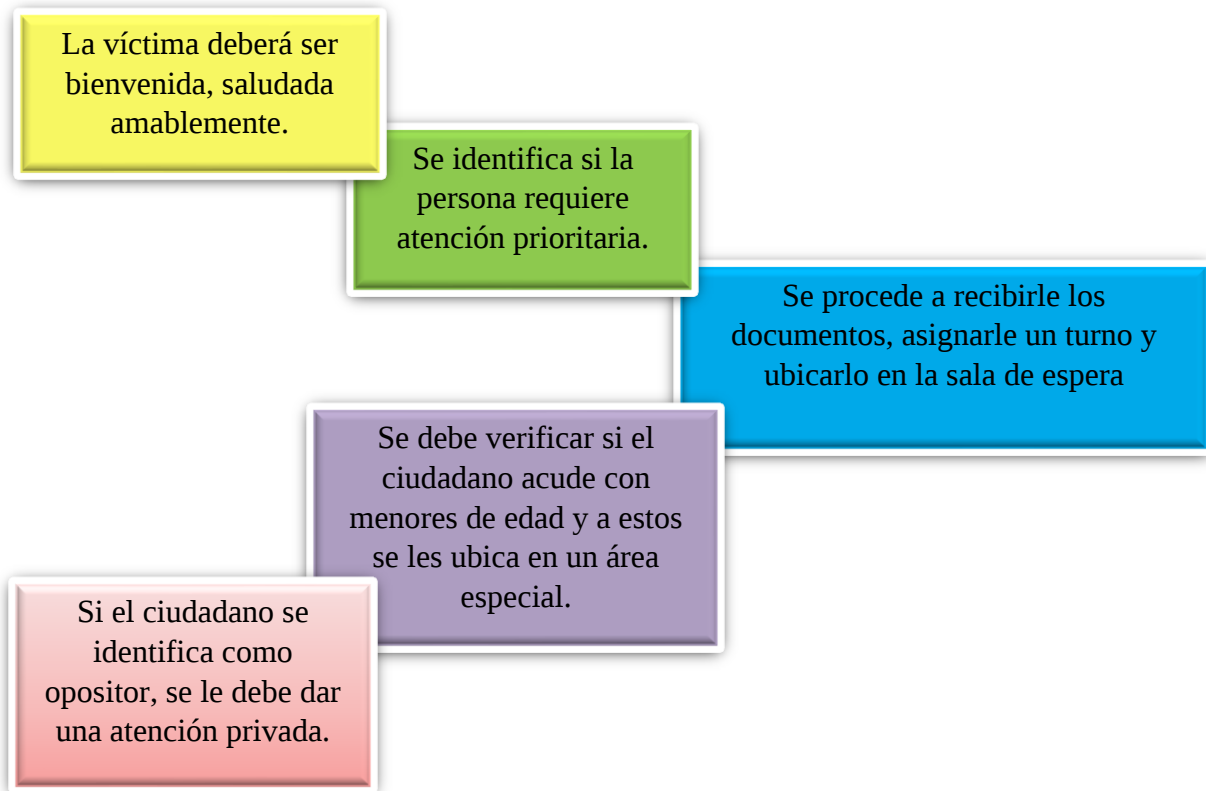
Las solicitudes se realizaron a partir del año 2012, que fue el año donde se aprobó formalmente la aprobación de gastos inicialmente este proceso se realizaba a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de los equipos del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio, estos atendieron inicialmente los requerimientos de las presuntas víctimas sobre información para el proceso de restitución de tierras, y recibieron las solicitudes que los interesados presentaron, es importante aclarar que esto no implicó la iniciación formal del proceso de restitución. Hay que resaltar una importante prioridad que se le dio a las víctimas y fue los subsidios y ayudas para el acceso de vivienda, La población víctima de desplazamiento forzado es beneficiaria de estos accesos, sobre todo los adultos mayores, las mujeres cabeza de familia, y población en situación de discapacidad. Esta es una de las aclaraciones que se realizó y una de las pocas garantías que se plantearon y se priorizaron, para los adultos mayores.

Para hacer una reclamación, es importante conocer los pasos que brinda la Unidad de Restitución de Tierras, esto es llamado Protocolo para la atención. A través de este canal, los ciudadanos y los funcionarios de la entidad encargada (URT) interactúan presencialmente para realizar todo lo concerniente al trámite o solicitud de servicios, información, asistencia, u orientación acerca de este proceso; y consta de 3 pasos:



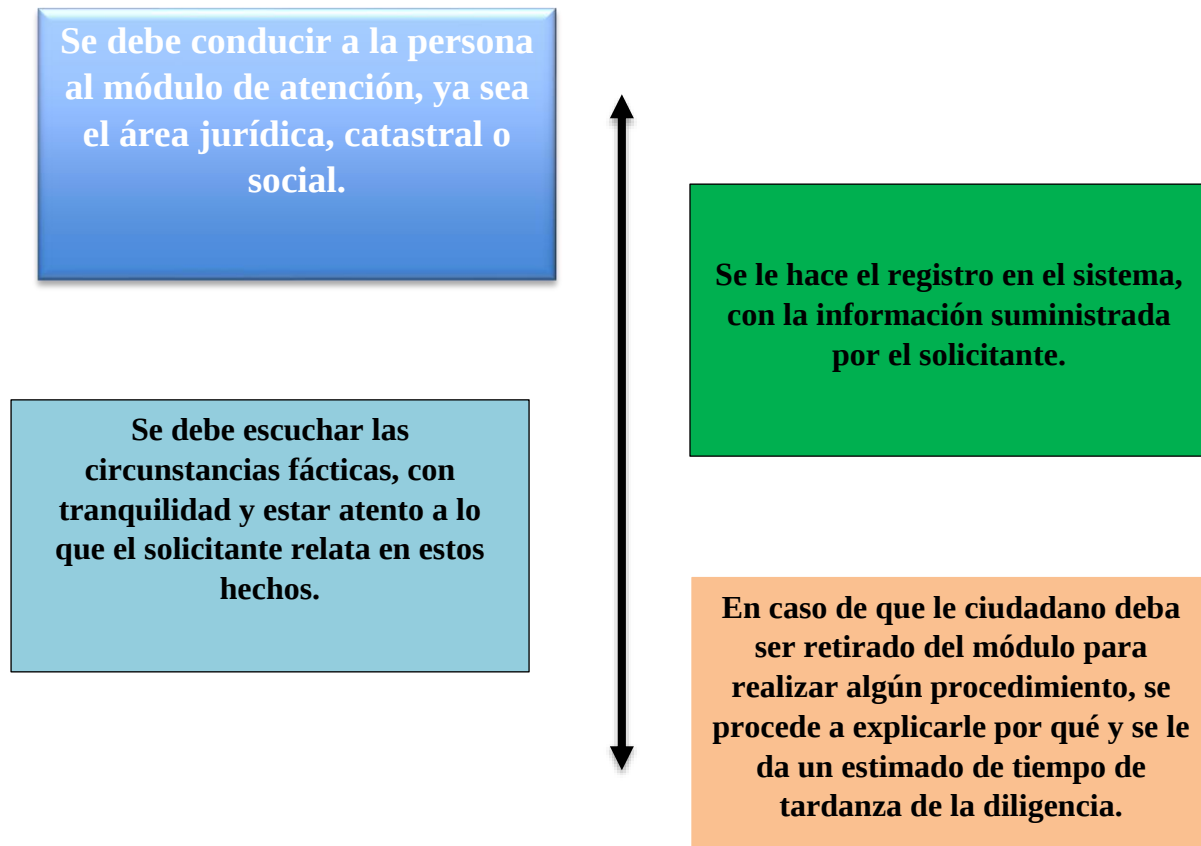
### 3.1. RECEPCIÓN:

El servidor público que labora en la recepción de los puntos de atención es quien está encargado del primer proceso; y es considerado la imagen que el ciudadano va a obtener de la Unidad de Restitución de Tierras y debe llevar un protocolo:



Este es un proceso más subjetivo, donde se le da a la víctima un trato especial, desde su ingreso a las instalaciones hasta la culminación del proceso, es un protocolo formal para darle confianza por parte de la entidad a la persona acudiente.

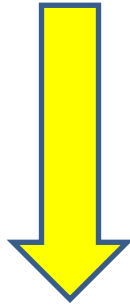
### 3.2. ATENCIÓN AL CASO:



Todos estos procedimientos son totalmente gratuitos y que se cuenta también, Programa de Atención Psicosocial que permite ayudar con las secuelas psicológicas que el conflicto armado interno ha dejado en las víctimas. Asimismo, se ayuda en la rehabilitación física de víctimas del conflicto. En estos procesos las personas de la tercera edad solo cuentan con atención prioritaria en cuanto a tiempos de espera y de atención prioritaria, pero no hay programas de atención integral que les brinde ayudas económicas durante el tiempo de este proceso -que, aunque se haga mención en la norma que es rápido- suele ser bastante extenso y con ciertas demoras en sus procedimientos.

### 3.3. INICIO DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN:

Teniendo en cuenta el perfil del ciudadano, las personas que acuden a la URT, por regla general, se encuentran en condiciones socio económico desfavorable, por esto, se deben realizar todas las diligencias con immediatez y en el menor tiempo posible y recopilar toda la información durante la entrevista inicial.



En un eventual caso, que se requiera realizar una nueva entrevista o reunión, se deberá contactar al ciudadano e informarle los motivos de la nueva reunión, dándole las pautas y el nombre del servidor o funcionario responsable de la mencionada reunión.

#### 3.3.1. PROCESO DE ATENCION A LAS SOLICITUDES DE RESTITUCION DE TIERRAS

Este procedimiento, de manera generalizada para las víctimas del conflicto, se encuentra publicado en la página web del ministerio de agricultura, con colaboración directa con la página de restitución de tierras, y en ella, se encuentra el siguiente procedimiento. (Ministerio de Agricultura. párr. 35)

- “Solicite la inscripción del predio en el registro de Tierras Despojadas y Abandonadas de la Unidad de Restitución de Tierras.

- Si el predio se encuentra en una zona micro focalizada, la Unidad de Restitución de Tierras iniciará el estudio de la solicitud de inscripción y decidirá sobre la inclusión o no del predio en el registro.
- Si su predio no se encuentra aún en una zona micro focalizada, Usted puede solicitar la protección de este, dirigiéndose a las oficinas de la Personería y Defensoría.
- Si su solicitud de inscripción fue aceptada, presente la demanda ante el Juez de Restitución de Tierras.
- Si desea, solicite a la Unidad de Restitución que lo represente en el proceso ante el Juez de Restitución de Tierras.
- Si no hay oposición, el caso será tramitado por el juez.
- El juez dictará sentencia sobre su solicitud.
- Cuando el fallo sea definitivo, se entregará el predio a la persona restituida.
- Si hay oposición, el caso pasará al Tribunal Superior del Distrito Judicial.
- Si la sentencia no es favorable al solicitante se enviará al Tribunal Superior del Distrito Judicial para su consulta
- En casos específicos, la sentencia podrá ser revisada por la Corte Suprema.”

### **3.3.2. COMO ACCEDER A LA RESTITUCIÓN**

Por otra parte, en la misma fuente oficial se encuentra de el modo de acceder al programa de restitución de tierras, detallando el proceso que debe surtir una vez realizada la solicitud de restitución de tierras, (Ministerio de Agricultura. párr. 36)

- “Realizar la SOLICITUD DE INSCRIPCIÓN DEL PREDIO DESPOJADO o abandonado en el Registro de Tierras ante la Unidad Administrativa Especial de Restitución de tierras.
- En 60 días (prorrogables por 30 días más) la Unidad Especial de Restitución decidirá sobre la INCLUSIÓN O NO DEL PREDIO EN EL REGISTRO.
- Una vez incluido e inscrito el predio en el Registro, la Unidad (o la víctima a través de un abogado) presentan la SOLICITUD DE RESTITUCIÓN ante el Juez Civil de Circuito especializado en restitución de tierras donde esté ubicado el bien.
- El juez (civil de circuito) admitirá la solicitud, y si se reúnen los requisitos se adelantará el PROCESO JUDICIAL. Si no hay personas que se opongan a la reclamación el juez dictará sentencia.
- Si se presentan, dentro del proceso, personas que se oponen a la solicitud de restitución, éstos tendrán la oportunidad de presentar pruebas. En este caso el Juez no decidirá, sino que tramitará el proceso y lo remitirá al Magistrado del Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, especializado en restitución de tierras para que éste dicte la sentencia.
- El Juez o Tribunal, según corresponda, dictará SENTENCIA JUDICIAL dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la solicitud.
- Cuando el fallo sea definitivo, dentro de los tres días siguientes se hará la ENTREGA MATERIAL del predio a la persona restituida.

- Si hay terceros en el predio, el Juez o Magistrado realizará la diligencia de desalojo en un término de 5 días.
- Si la sentencia dictada por el Juez de Circuito no es favorable al demandante despojado, se consultará ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil.
- La sentencia podrá ser objeto del recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.”

Las instituciones gubernamentales, deben adoptar medidas de amplio cubrimiento y de protección primordial e integral a los testigos, funcionarios y sobre todo a las víctimas, es decir, a todos los que hacen parte de este proceso, ya sean administrativos o judiciales o de la jurisdicción de tierras, o, a todo aquel que haga parte integral del proceso, así que es importante que se haga la valoración de riesgo.

Para ser inscritos en el Registro Único de Víctimas las personas que hayan sufrido el desplazamiento con antelación al 10 de junio de 2011, se debe presentar una solicitud en un término de cuatro (4) años contados a partir de esa fecha, día en que se sancionó la Ley de Víctimas. Las víctimas de desplazamiento forzado ocurrido antes del 10 de junio de 2011 tienen un plazo de dos (2) años. Quienes sean victimizadas después del 10 de junio de 2011, contarán con dos (2) años a partir del momento en que sucedieron los hechos, para poder solicitar su inscripción en el Registro.

Esta ruta atención, permite que la persona pruebe que el predio es suyo y posteriormente el Estado se lo restituya, pero lo que se puede evidenciar claramente es que no existe una prioridad

en restitución; o no existe celeridad a la hora de ejecutar los procesos en personas vulnerables y en este caso, en adultos mayores.

Es importante aclarar que la Ley señala que los entes territoriales descentralizados, deben establecer mecanismos para aliviar o, incluso, exonerar de las deudas relacionadas con impuesto predial, tasas, contribuciones y otros impuestos que cobran los departamentos, municipios y distritos. Pero deja abierta la posibilidad de aliviar; y no de exonerar en su totalidad, es importante resaltar que estas personas han pasado necesidades a la hora de la espera de este proceso; ya que muchos de ellos subsistían de sus predios; y, han tenido que estar a la espera para poder retomar a sus tierras, y en este caso, muchos de estos adultos mayores ya se encuentran imposibilitados para trabajar, es importante que el departamento de Norte de Santander y el alcalde de San José de Cúcuta exonere de tributos a estas personas, porque no sería justificable que les sea restituido el inmueble y posteriormente les sea impuesto un cobro coactivo o una medida de embargo sobre su predio. Sin embargo, la ley ordena la creación de un programa de condonación o perdón de deudas de servicios públicos domiciliarios relacionadas con la prestación de servicios y deudas con el sector financiero existentes al momento del despojo o abandono forzado. Este programa estará a cargo del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

## RECOMENDACIONES

Como estudiantes investigadores, y para dar continuidad a este importante trabajo monográfico, resaltamos la necesidad imperativa, de que el Estado cree una política pública sólida, que ayude al adulto mayor, víctima del desplazamiento forzado. Inicialmente se debe realizar una caracterización, que permita identificar el número de víctimas, la edad de cada uno de ellos, el estado de necesidad en que se encuentren, condiciones de salud, ayudas que reciben, programas en los cuales se encuentran inscritos, si se encuentran dentro de los derechos a la seguridad social definidos e inscritos a través del ADRES. Esto permitiría que el Estado pueda brindar un trato especial a esta población, que por su edad ya debe recibir un trato preferencial, pero al no encontrarse una política pública especial para ellos, estaría el municipio dejando de lado las necesidades de estas personas.

Asimismo, también recomendamos, para la continuidad de este proyecto, estructurar una ruta de atención, que a su vez sirva como estrategia institucional para facilitar la recolección de los datos anteriormente mencionados, y adicionalmente, se permita brindar una cobertura prioritaria a estas “víctimas especiales”. Es importante dejar claridad que no se encuentra una atención más prioritaria que la que se le brinda a cualquier adulto mayor en condición normal, por lo que es evidente que no existe ruta de atención específica para ellos.

También es importante que se trabaje a futuro, una sensibilización dirigida específicamente a los adultos mayores víctimas del desplazamiento forzado, que les permita a ellos directamente, conocer sus derechos como adultos mayores y como víctimas del desplazamiento, cuál es el procedimiento que deben seguir, partiendo del Estado actual en el que se encuentren, a qué beneficios pueden acceder y de qué manera pueden hacerlo, abarcando una contribución más avanzada para el conocimiento del alcance que pueden tener como desplazados.

Por último, crear campañas para la no violencia y el no desplazamiento contra el adulto mayor, campañas de sensibilización ciudadana, que permitan ayudar a estas personas que se encuentran en estados de atención supra especiales.

## **CONCLUSIONES:**

Para concluir, es necesario tener claro nuevamente el concepto de políticas públicas, son esa herramienta empleada por el Estado para determinar el grado de coordinación participativa entre el poder público y la sociedad civil, que comprende, entre otros, al sector económico privado, con el objetivo de solventar determinadas necesidades de la población, por lo que, para la aplicación de las políticas públicas, es necesaria la participación del nivel central del Estado, así como de las entidades descentralizadas, en el caso de Colombia, llamadas entidades territoriales, y del sector privado. Por lo cual se puede establecer, que las políticas públicas son todas aquellas estrategias mancomunadas por el poder público, central y descentralizado, por solventar situaciones de necesidad, que requiera la población en general, o sectores de esta, cobijados por la teoría del Estado de bienestar, presente en la Constitución política de Colombia. Por su parte, la elaboración de instrumentos legislativos, de nivel estatutario, de orden ordinario y reglamentario, son la solidificación del comienzo de la aplicación de estas políticas públicas. En Colombia, a causa del conflicto armado interno en contra de los grupos armados al margen de la ley, ha dejado un considerable número de víctimas a lo largo de más cincuenta años de conflicto, siendo así, que en el año 2017 se reveló por parte del gobierno, que 7.134.646 personas fueron víctimas de desplazamiento, 983.033 homicidios, 165.927 desapariciones forzadas, 10.237 torturas y 34.814 secuestros. De lo que se tiene, que la población víctima del conflicto armado, es una con necesidades evidentes, considerando también que la mayoría son habitantes de zonas rurales del

país, al verse despojados de sus hogares, pierden su capacidad de generar ingresos para su entorno familiar, y con motivos de salvaguardar sus vidas y las de los suyos, se ven obligados a desplazarse al sector urbano, tan solo con sus pertenencias, donde entre otras cosas, no cuentan con la capacidad de valerse por sí mismos, en razón de su despojo.

Por lo que, al ver la necesidad de este sector de la población, se han generado un compendio legislativo en favor de la población desplazada, y eventualmente de la población víctima del conflicto en general. Desde un comienzo, la visión del ente legislativo se centró en el fenómeno del desplazamiento, y en establecer beneficios especiales para las víctimas de este suceso, del mismo modo se crea el sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, donde su labor principal es trabajar sobre la protección de todo aquel que se ha visto en la obligación de migrar dentro del territorio nacional.

En el año 2008 se realiza la promoción de los derechos de las personas desplazadas, donde se imponen obligaciones directamente a las gobernaciones y alcaldías a crear estrategias para la atención a la población víctima de desplazamiento, y se ordena realizar un seguimiento del cumplimiento de estas estrategias. Esto significa un gran avance, puesto que, todo el trabajo para la atención de la población desplazada se estaba dejando en poder del gobierno nacional, cuando es un fenómeno social que afecta directamente a los municipios y gobernaciones, y además, la realización del seguimiento del cumplimiento de las estrategias de protección, como garantía del cumplimiento de estas prerrogativas, ya que a través de la ley 1190 de 2008, ya no es una conducta facultativa de las entidades territoriales, sino de obligatorio cumplimiento.

La corte constitucional, por su parte, también ha declarado la especial protección de las víctimas del conflicto, y entre ellos se encuentran los adultos mayores, a través de los autos de seguimiento de la sentencia T 025 de 2004. Y, por último, la ley 1448 de 2011, unifica la situación legislativa de todas las víctimas del conflicto, creándose la unidad administrativa para la

protección de las víctimas y la unidad de tierras, que tienen como finalidad dar reparación, y la restitución de tierras despojadas de la población desplazada.

Estas medidas, son la aplicación de las políticas públicas de protección a la población desplazada, entre las que se encuentra reparación dineraria, y la asignación de bien inmueble a la población desplazada que cumpla con los requisitos establecidos en la legislación y en los reglamentos. De esto se puede dejar entrever, que, en materia de legislación y reglamentos, el Estado si ha dado cumplimiento en la creación de garantías y facultades para las víctimas del conflicto. Sin embargo, la aplicación integral de una política pública, como en este caso, no puede resumirse en la simple actividad legislativa y reglamentaria por parte del sector público, comprende también la efectiva ejecución y su seguimiento.

Como se ha visto, la fuente de la visibilidad de esta problemática, que permite entrever la necesidad de la población, no necesariamente está dada por la facultad del congreso de la república, para ello, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, con sus informes ha mostrado como es la situación real de las víctimas de desplazamiento, y aunado a esto, los instrumentos internacionales son otra fuente que genera obligación en el Estado, de generar programas directamente enfocados en el adulto mayor. En definitiva, la necesidad es completamente visible, y existen los instrumentos indispensables para llevar a cabo la ejecución integral de las políticas públicas, por lo tanto, la falencia de la aplicación puede encontrarse directamente en la etapa de ejecución y de seguimiento de lo aplicado con los adultos mayores víctimas del conflicto.

A nivel Municipal, para la delimitación temporal, se tienen los programas enunciados en los planes de Desarrollo 2016-2019, que, dentro de lo observado, en cuanto a la atención no solo de las víctimas, sino de los adultos mayores, su intención es solo aumentar la cobertura existente en

estos programas. Sin formular una política sólida de envejecimiento, ni generar programas nuevos, y mucho menos dirigidos a los adultos mayores víctimas de desplazamiento.

El departamento, a través de la ordenanza 019 de 2019, crea una sólida política de envejecimiento, con una ejecución de 10 años, donde se centra en 4 bases para una política de envejecimiento activa, tanto para los adultos mayores, como para todos aquellos funcionarios que se encargan de la atención de ellos. Pero no existe ninguna que sea aplicada específicamente para adultos mayores víctimas de desplazamiento. De lo que se concluye, que En el municipio no existió ni existe actualmente un programa especializado dirigido a los adultos mayores víctimas del conflicto.

Es importante resaltar, que existe una población en condición de víctima del desplazamiento forzado de la tercera edad bastante considerable, y, que los encargados de gobernar los entes territoriales no han implementado políticas pública que brinden garantía a la población de la tercera edad, es preocupante las cifras que se encuentran y las necesidades que estas personas han tenido que pasar durante el proceso de restitución. Es importante analizar la falta de políticas públicas que regulen estas situaciones; y que les garanticen los derechos fundamentales a estas personas, mientras se logra devolverle los predios que dejaron de lado por culpa de un conflicto armado interno, de la cual no han sido culpables. Por otra parte, se logra evidenciar que solo cuentan con prioridad en la atención, es decir, que solo los priorizan en cuestiones básicas, como lo son no hacer filas, ofrecerles un asiento o acciones que resultan siendo irrisorias a comparación de las necesidades que tiene estas personas. Esto es un claro ejemplo de las falencias que presenta el país en cuanto a la implementación y garantía de los derechos constitucionales. Además, no existe una ruta de atención definida especialmente para la atención de los adultos mayores víctimas de desplazamiento, si bien, se emplea la ruta definida nacionalmente, no existe tampoco, ni de orden nacional ni municipal, alguna especificidad o

ramificación dentro de la ruta cuando se trata de un adulto mayor víctima, que brinde una atención diferenciada, ni dentro de la atención, ni dentro de los procedimientos administrativos.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

- Arango, C., & Cardona, Á. (2011). Políticas de salud pública aplicadas al adulto mayor en Colombia. *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, 46(2), 96-99. Doi: 10.1016
- Concejo de Cúcuta. (14 de junio de 2016). Plan de Desarrollo SI SE PUEDE PROGRESAR. [Acuerdo 010 de 2016]. Recuperado de: <http://www.cucuta.nortedesantander.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-20162019>
- Congreso de Colombia. (10 de junio de 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. [Ley 1448 de 2011]. DO: 48.096. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1448\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html)
- Congreso de Colombia. (19 de Julio de 2017). Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones. [Ley 1850 de 2017]. DO: 50.299. Recuperado de: [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_1850\\_2017.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1850_2017.htm)
- Congreso de Colombia. (27 de noviembre de 2008). Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. [Ley 1251 de 2008]. DO: 47.186. Recuperado de: [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_1251\\_2008.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1251_2008.htm)

- Congreso de Colombia. (6 de junio de 2019). Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. [Ley 1957 de 2019]. DO: 50.976. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1957\\_2019.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1957_2019.html)
- Congreso de Colombia. (8 de enero de 2021). Por medio de la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y los decretos ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia. [Ley 2078 de 2021]. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=155306>
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991): recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Corte Constitucional, Sala octava de revisión. (3 de julio de 2018) Sentencia T 249 de 2018. [M.P JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS]
- Corte Constitucional, Sala plena. (5 de diciembre de 2019). Sentencia C 588 DE 2019. [M.P JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS]
- Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. (22 de enero de 2004). Sentencia T 025 de 2004. [M.P MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA]
- Dueñas-Ruiz, O. J., Riaño Barón, G. M., Palacios-Sanabria, M. T., & Sierra Camargo, X. (2011). Derechos humanos y políticas públicas para el adulto mayor: situación en Colombia y referencias iberoamericanas Colombia, España, Ecuador, Cuba, Costa Rica y Uruguay. Bogotá *Colección Textos de Jurisprudencia*.
- Farge, C. (2007). Enfoques, *El Estado de Bienestar*, 19(1-2). [pp. 45-54] Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25913121005>
- Gerena, R. M., Gracia, C., Espejo, Y., Cano, J., Sánchez, A. (2010). Propuesta de modelo de intervención psicosocial en el adulto mayor desde los acercamientos de un semillero de investigación. *Revista de Investigaciones UNAD*, 9(1), 103-116. Doi: <https://doi.org/10.22490/25391887.654>
- Gobierno de Colombia (2018). *Informe de Gobierno, Política de atención y reparación a las víctimas*. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/informe-de-gobierno-politica-de-atencion-y-reparacion-victimas-julio-2018/43503>
- Gobierno de Colombia (s, f) *Orientaciones para la incorporación Estratégica de la política pública de Víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016-*

2019. Recuperado de:

<https://www.unidadvíctimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cartillapddl290116.pdf>

Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación. México: McGraw-Hill.

Meny, I., Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. España: Ariel

Ministerio de Agricultura (2021). Restitución de tierras. Recuperado de:

<https://www.minagricultura.gov.co/atencion-ciudadano/preguntas-frecuentes/Paginas/Restitucion-de-Tierras.aspx>

Navarro, V. (2004). *El Estado de Bienestar en España*. España: Tecnos

OEA. (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp#:~:text=Todos%20los%20hombres%20nacen%20libres,exigencia%20del%20derecho%20de%20todos.>

Organización de las Naciones Unidas. (1982). Plan de acción internacional de acción de Viena sobre el envejecimiento. Recuperado de:

[http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/plan\\_de\\_accion\\_internacional\\_de\\_viena\\_sobre\\_el\\_envejecimiento.pdf](http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/plan_de_accion_internacional_de_viena_sobre_el_envejecimiento.pdf)

Organización de Naciones Unidas. (2002) II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, Madrid.

Palacios, A. (2017). Análisis de la Sentencia T-025 de 2004 que declara el estado de cosas inconstitucional por parte de la Corte Constitucional de Colombia frente a la protección tutelar de los derechos de las víctimas de desplazamiento armado en el marco del conflicto interno colombiano. *Ediciones*. Vol. 21. Doi: <https://doi.org/10.16925/di.v20i27.2388>

Patiño, A. (2011). *Análisis del impacto de las políticas públicas de ley de víctimas y restitución de tierras; ley orgánica de ordenamiento territorial frente a la reparación y restitución de las víctimas de la región de los montes de maría*. (Trabajo de grado).

Pineda, J. (1990). *Manual Teórico Práctico de Metodología de la Investigación Aplicada al Derecho*. Puno.

Rodríguez Peñuelas, M. A. (2010). Métodos de investigación: Diseño de proyectos y desarrollo de tesis en ciencias administrativas, organizacionales y sociales, Primera Edición, México, Editorial Pandora.

- Ruiz, D. Cadenas, C, (s.f). Revista Jurídica IUS. *¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?*  
Recuperado de:  
<http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm#:~:text=Las%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20son%20las,para%20aliviar%20los%20problemas%20nacionales.>
- Ruíz, O. J. D. (2009). Adulto Mayor, políticas públicas y servicios sociales en Bogotá. *Reflexión Política*, 11(22).
- Santos, Z. (2009). Trabajo social Unal. *Adulto mayor, redes sociales e integración.*, (11), 159-174. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/15310>
- Tantalean, R. (2015). Derecho y Cambio social. *El alcance de las investigaciones jurídicas*, 12(41). Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456857>
- Tassara, C. (2015). Políticas públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia logros y desafíos. *Papel político*, 20(2).
- Torres-Melo, J. & Santander, J. (2013) *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá D.C: IEMP Ediciones.  
Recuperado de:  
[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996\\_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf)  
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/7785/tesis507.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Velásquez Gavilanes, R. (2010). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187. Recuperado de:  
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433>
- Viveros Madariaga, A. (2001). *Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad*. CEPAL.
- DANE. (2019) Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 San José de Cúcuta, Norte de Santander, Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/presentaciones-territorio/190806-CNPV-presentacion-Norte-de-Santander.pdf>